

	<b>FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA</b>  <b>PROCESO: FORMULACIÓN DE POLÍTICAS E INSTRUMENTACIÓN NORMATIVA</b>	Versión: 4.0
		Fecha: 20/08/2019
		Código: FPN-F-01

<b>Tipo de proyecto normativo:</b> (Marque con una X)	<b>Decreto</b>	<b>X</b>
	<b>Resolución</b>	
	<b>Otro - ¿Cuál?</b>	
Se debe escribir el epígrafe del proyecto normativo Diligencie aquí: Por el cual se adiciona el Decreto 1077 de 2015 en relación con la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda Rural		

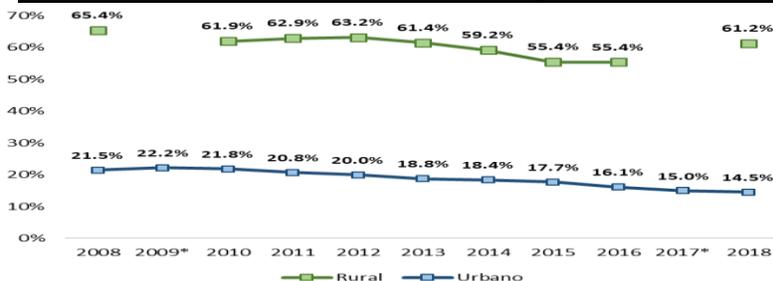
***Para el diligenciamiento de este formato es necesario regirse por lo dispuesto en el Decreto 1081 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Presidencia de la República”, en lo relacionado con las directrices generales de técnica normativa.***

<b>1. Antecedentes, razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición</b> Normas y razones técnicas, jurídicas o económicas que justifiquen la necesidad de expedir la norma.
Diligencie aquí:
<b>1. Diagnóstico de la vivienda rural</b>
<p>El punto de partida para la estructuración de la política de vivienda rural efectiva es la presentación de la línea base. Para desarrollarla, se expone la evolución del déficit habitacional en Colombia, y, posteriormente, se presenta un balance de las acciones que ha desarrollado el estado para asegurar el derecho a la vivienda digna en las zonas rurales, las dificultades que se han presentado y cómo se espera responder.</p>
<p><b>1.1. Evolución del déficit habitacional en Colombia</b></p> <p>En Colombia, la cuantificación de las carencias habitacionales se hace a partir del indicador de déficit habitacional, el cual refleja dos tipos de carencia de vivienda: cuantitativa y cualitativa. La primera hace referencia a la diferencia entre la cantidad de hogares y la cantidad de viviendas apropiadas existentes en el país, como porcentaje del total; es decir, el porcentaje de hogares que requieren una vivienda (déficit cuantitativo de vivienda). Por otro lado, la segunda indica el porcentaje de hogares que habitan en viviendas con deficiencias en estructura y disponibilidad de servicios públicos, pero cuya solución no necesariamente implica la construcción de una nueva vivienda, como porcentaje del total de hogares (déficit cualitativo de vivienda).</p> <p>Para determinar el tipo de necesidad que presentan los hogares, cada componente del déficit incluye diferentes atributos de la vivienda. Mediante el componente cuantitativo se consideran: los hogares que habitan en viviendas construidas con materiales transitorios (como caña, esterilla, zinc, entre otros), hogares cuyas residencias encajan en la categoría de carpa, cueva, refugio o aquellos que habitan como hogar secundario de otra vivienda. Mientras tanto, el déficit cualitativo considera los hogares que habitan en una vivienda, no compartida, construida con materiales duraderos, pero que carece de alguna de las siguientes condiciones: pisos adecuados, acceso a agua potable, adecuada eliminación de excretas, servicio de energía eléctrica, cocina o espacio mínimo para los integrantes</p>

del hogar (definido como personas por cuarto).

En los últimos diez años el déficit de vivienda ha evolucionado de forma diferenciada entre zonas urbanas y rurales. Mientras en cabeceras municipales se redujo en aproximadamente 7 puntos porcentuales desde 2008 a 2018, en las zonas rurales el indicador disminuyó apenas 4 puntos porcentuales. A pesar de la disminución del porcentaje de hogares en esta condición, en valores absolutos el déficit se vio prácticamente inalterado en zonas rurales, considerando que en 2005 este número estaba estimado en 2,4 millones de hogares; mientras que en 2018 la cifra llegó a 2 millones. Actualmente, se estima que en las zonas rurales habitan cerca de 3.2 millones de hogares, de los cuales el 61% no cuenta con una vivienda digna (Gráfico 1).

**Gráfico 1. Déficit de vivienda urbano y rural 2008-2018<sup>1</sup>**

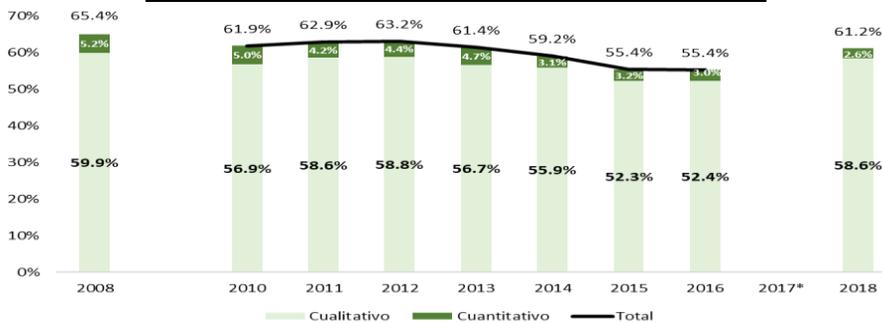


Fuente: DDRS – DDU – MVCT con base en ECV, GEIH.

El análisis del déficit de vivienda rural en sus componentes cualitativo y cuantitativo (Gráfico 2), revela que la mayor parte del indicador se explica por el componente cualitativo. Específicamente, el déficit cuantitativo de vivienda ha presentado una reducción continua desde 2008, pasando de 5.2% a 2.6% en 2018; mientras que el déficit cualitativo se ha mantenido en niveles que superan el 50% y no se ha presentado una tendencia marcada en su reducción. Con ello, se manifiesta la necesidad de implementar una política que considere las soluciones en materia de promoción y acceso a vivienda, así como de mejoramiento de unidades existentes.

La consideración del déficit debe tener en cuenta que ninguno de sus componentes mide la calidad de la estructura de las viviendas. Por este motivo, las soluciones habitacionales de los hogares clasificados en déficit cualitativo no necesariamente se traducen en mejoramientos, pues en muchos casos se requieren obras de mitigación de vulnerabilidad sísmica, que suelen sobrepasar los alcances del mejoramiento de vivienda o los costos del inmueble que se va a intervenir. En la práctica, los hogares que aplican a un subsidio familiar de vivienda en especial que se encuentran en esta situación son sustituidos o su solución se circunscribe a la provisión de una vivienda nueva.

**Gráfico 2. Déficit de vivienda rural 2008-2018**



Fuente: DDRS – DNP con base en ECV.

<sup>1</sup> Las estimaciones intercensales están hechas con base en la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV). Las cifras del dominio geográfico rural están conformadas por centros poblados y rural disperso. La muestra tomada en 2017 no es representativa para el dominio rural, por lo cual sus resultados no son comparables con la serie.

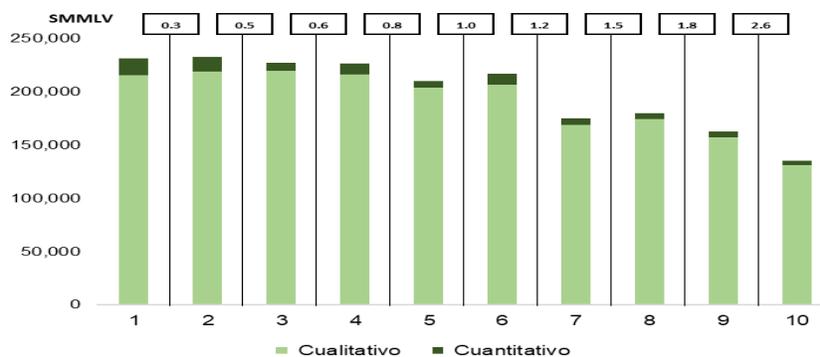
Un factor adicional a las necesidades habitacionales expuestas tiene que ver con la capacidad adquisitiva y de apalancamiento de los hogares en las zonas rurales. Las características socioeconómicas de la población rural reflejan que para mejorar el indicador de déficit habitacional se requiere de la intervención e inversión por parte del estado, así como el apalancamiento de los recursos de los hogares para la ejecución de obras de mitigación de vulnerabilidad, construcción de módulos habitacionales y mantenimiento o reemplazo de métodos alternativos de obtención, almacenamiento y disposición de aguas.

En zonas rurales, aproximadamente el 50% de los hogares cuenta con ingresos inferiores a 1 SMMLV. El ingreso promedio es de 1.4 SMMLV, con una desviación de aproximadamente 2 SMMLV. Adicionalmente, si bien a lo largo de toda la distribución del ingreso se encuentran hogares con déficit de vivienda (Gráfico 3); se encuentra que una reducción del ingreso promedio está asociada con una peor condición de la vivienda. Así, mientras la población que no presenta déficit tiene un ingreso promedio de 1.8 SMMLV, la que tiene déficit cualitativo recibe en promedio 1.2 SMMLV y la que presenta déficit cuantitativo apenas lo hace por 1.1 SMMLV.

La caracterización del ingreso de los hogares con necesidades habitacionales permite dibujar diferentes rutas para su atención. La combinación de las características de la vivienda con la capacidad de apalancamiento serán los determinantes para la selección de la modalidad del subsidio: 100% subsidiado (en especie) o en dinero como medio para la ejecución de las obras con recursos complementarios del hogar.

Hecha la observación anterior, es necesario identificar como potenciales beneficiarios del SFV en especie a los hogares cuya solución es urgente y sus ingresos son insuficientes para apalancarla. Si se considera este umbral como el salario mínimo significaría que el 55% del déficit (62% cuantitativo y el 55% del cualitativo), es decir, 1.1 millones de hogares deberían ser atendidos por esta vía. Asimismo, se estaría segmentando la política de vivienda orientada a la promoción del financiamiento, mediante el sistema financiero, a los hogares con mayores posibilidades de acceso a crédito. Estos sumarían 890 mil hogares, que representarían el 45% del déficit.

**Gráfico 3. Déficit de vivienda rural por decil de ingreso 2018**



Fuente: MVCT con base en ECV 2018.

Tomando estas consideraciones, la ruta para la superación de las carencias en zonas rurales no debe limitarse a la financiación del 100% de la solución de vivienda. Si el programa se limitara a esto en los próximos años, el presupuesto asignado resultaría insuficiente para mover el indicador. Muestra de esto es que, ante la cifra de 2 millones de hogares en déficit, en toda su historia el programa haya asignado 260 mil subsidios, que equivalen apenas al 13% del déficit atendido en 20 años.

## 1.2. Dificultades de la vivienda social rural

Los programas de vivienda ejecutados por el Gobierno Nacional, Cajas de Compensación Familiar, administraciones territoriales y demás entidades integrantes del Sistema Nacional de Vivienda responden a las dinámicas del déficit descritas anteriormente.

En la trayectoria de los programas se han identificado cuatro factores que han dificultado la eficacia de la política en la reducción del déficit habitacional. El primero tiene que ver con la complejidad de los esquemas operativos, el siguiente con las dificultades logísticas que obstaculizan la generación de economías de escala, el tercero con los pocos desarrollos en materia de acceso al crédito, y, por último, las restricciones presupuestales.

### **1.2.1. Esquemas operativos**

Actualmente, el tiempo promedio que transcurre entre la asignación de los subsidios de vivienda y la entrega a satisfacción de las obras es de 3.2 años. Esto se explica por el elevado tiempo que toman los procedimientos administrativos, como consecuencia de la multiplicidad de actores y atomización de responsabilidades.

Los procedimientos administrativos son consecuencia de la carga que supone la operación del programa, cuya oferta se hace a nivel nacional. En síntesis, se surten tres grandes procesos para la aplicación de los SFV: la distribución de los cupos, la postulación de hogares y la ejecución de los proyectos. En las variaciones que ha tenido el programa de vivienda social rural, estos procesos han incorporado diferentes instrumentos para conectar la oferta con la demanda.

En los primeros años del programa, se empleaba un esquema que involucraba la oferta (el constructor) y la demanda (los aspirantes al SFV) desde el inicio del proceso. El oferente era quien identificaba la demanda y tomaba esto como punto de partida para formular el proyecto y presentarlo ante la entidad otorgante del subsidio, quien lo financiaría. Posteriormente, esta entidad debía evaluar la propuesta y decidir si asignaba recursos a la iniciativa presentada. En caso de que el resultado fuera favorable, se hacía la transferencia de recursos al oferente, sin establecerse relación vinculante entre el ejecutor del proyecto y la fuente de financiación.

La principal virtud de este esquema es la eficiencia en el flujo de información entre el oferente y el hogar beneficiario. La identificación previa de las condiciones del predio o la vivienda a intervenir tenía el efecto de que la propuesta presentada por el constructor incorporaba información de sus capacidades operativas y las particularidades del territorio al cual debía llegar. Sin embargo, este esquema no contemplaba ninguna relación vinculante entre la entidad otorgante y el oferente, por lo cual el seguimiento a la efectiva aplicación de los subsidios era limitado. El control de los recursos se limitaba a los informes de interventoría, razón por la cual cerca del 11% de las soluciones asignadas en este período (2003-2010) no se pudieron ejecutar y un 10% adicional fue renunciado.

En 2010, se llevó a cabo una modificación a la reglamentación del programa, que incorporó las denominadas gerencias integrales. En esta oportunidad, se le daba un papel determinante a las administraciones locales, quienes se encargaban de presentar los proyectos con sus respectivos beneficiarios. Posteriormente la entidad otorgante realizaba la evaluación de los proyectos – proceso que podía tercerizarse – y finalmente decidía al respecto de la financiación.

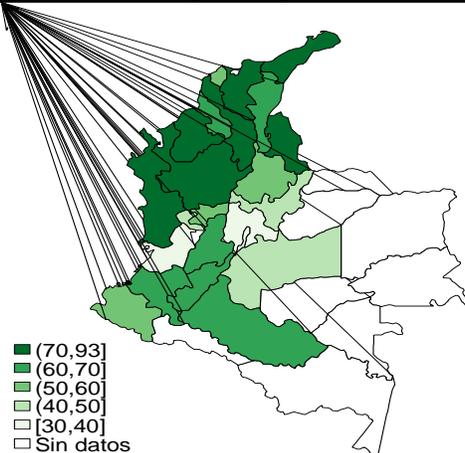
Este modelo conservaba las virtudes del flujo de información y presentaba soluciones a la posible desviación de los recursos. En contraste con el modelo anterior, los recursos no eran desembolsados directamente a los oferentes, sino que la entidad otorgante debía contratar una gerencia integral, a la cual se le pagaba por adelantar los procesos de contratación y supervisión de obras e interventoría. En este caso sí existía una relación vinculante entre la entidad otorgante y la gerencia, siendo esta última quien respondía por el cumplimiento de los proyectos.

Durante el período que estuvo vigente este esquema operativo, se redujo la siniestralidad de los proyectos, pero se generó una nueva dificultad. Dado que el esquema dependía de la voluntad de las

entidades territoriales para formular los proyectos, así como de sus capacidades técnicas y operativas para identificar las necesidades; la asignación de recursos tendía a concentrarse en los territorios de mayor iniciativa.

A saber, Antioquia, Nariño y Cauca concentraron el 36% de los SFV asignados entre 2011 y 2015, porcentaje que equivale a cerca de 40 mil subsidios; cuando ninguno de estos departamentos se encuentra entre los cinco con mayor incidencia del déficit de vivienda rural (ECV, 2018). En contraste, los tres primeros departamentos; Chocó, La Guajira y Norte de Santander, cuyo déficit de vivienda es del 93%, 90% y 77%, respectivamente, agrupando 270.750 hogares, recibieron apenas 23.859 subsidios en este periodo.

**Gráfico 4. Déficit de vivienda por departamento 2018 (porcentaje)<sup>2</sup>**



El esquema funcionó de esta forma hasta 2015, cuando se llevó a cabo una nueva modificación. Esta vez, motivada por la concentración de los recursos en los municipios que tenían mayor capacidad técnica para formular y presentar los proyectos ante la entidad otorgante. Ante esto se reguló la distribución de los recursos mediante la incorporación de dos bolsas: nacional y víctimas.

Los cupos asignados a cada bolsa entrarían a distribuirse entre los departamentos, mediante una fórmula matemática que incorpora variables como el déficit de vivienda, la pobreza multidimensional, el porcentaje de población rural, entre otras. Posterior a la distribución departamental, el Ministerio de Agricultura entraría a priorizar municipios, distribuyendo los cupos de mejoramiento de vivienda y vivienda nueva, antes de identificar la potencial demanda en los municipios beneficiados. Esto derivó en una alta dispersión de la distribución de los recursos, como se ve en el gráfico 5.

Adicionalmente, esta reforma introdujo una serie de actores involucrados en los tres grandes procesos mencionados anteriormente: la distribución de los cupos, la postulación de hogares y la ejecución de los proyectos. Para cada uno se definieron dos actores con tareas diferenciadas, que además actuaban en procesos que no necesariamente eran escalonados. Por un lado, en la distribución de cupos participaba la entidad otorgante y la Comisión Intersectorial de VISR; mientras que en la focalización poblacional participaban las entidades oferentes y promotoras, las primeras entidades territoriales y las segundas entidades del gobierno nacional. Además de estas entidades, se requería la figura de la entidad operadora, quien se encargaba de la administración de los recursos y contratación de los ejecutores e interventores.

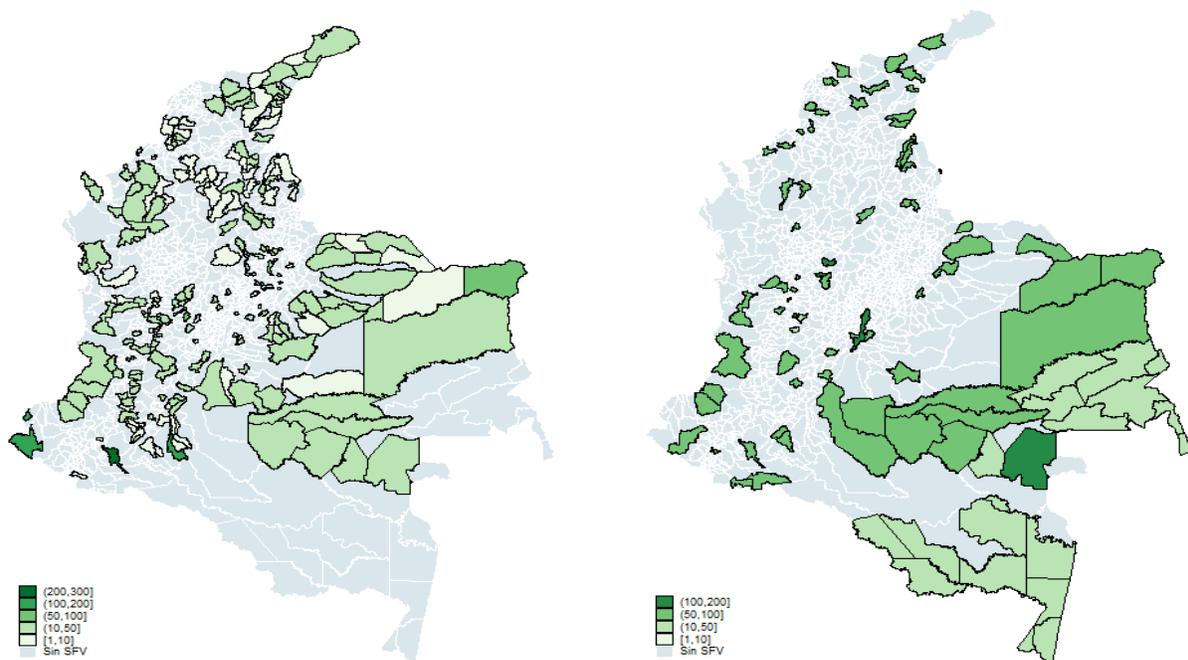
<sup>2</sup> La estimación del déficit de vivienda rural se hace a partir de la ECV. Hasta el año 2016, la muestra permite representatividad a nivel nacional, urbano, rural y regional. La encuesta de 2018 presentó una ampliación en la muestra que permite incrementar su grado de precisión y lograr representatividad a nivel departamental y por zona, lo cual requirió encuestar nuevos territorios que previamente no habían sido encuestados. Estos territorios son excluidos de la estimación departamental.

### 1.2.2. Logística

Mediante la distribución departamental se asignaron subsidios de mejoramiento y vivienda nueva a 218 municipios en 2018, de los cuales únicamente tres recibieron más de 100 cupos. De modo similar, en 2019 se distribuyeron los recursos entre 97 municipios, 93 de ellos con menos de 100 cupos.

El esquema operativo adoptado en 2015, si bien tenía la intención de evitar la concentración sistemática de los cupos, tuvo consecuencias negativas sobre la celeridad y eficiencia de los procesos constructivos y logísticos.

**Gráfico 5. Distribución de cupos departamentales – PVISR 2018 2019**



Fuente. Elaboración propia con base en Resolución 178 y 498 de 2018 y Resolución 126 de 2019 - MADR

El esquema incorporó varios elementos que dieron pie a los retrasos en la ejecución; el primero, la separación entre la oferta y la demanda. La selección de los beneficiarios y de los oferentes consistía de procesos diferenciados, liderados por diferentes actores; el primero partía de la distribución de cupos hecha por la entidad otorgante y la Comisión Intersectorial de VISR, continuaba con la recepción de postulaciones por parte de las oferente y promotoras y culminaba con la selección de beneficiarios por parte de la entidad otorgante, la cual realizaba una asignación condicionada de los subsidios.

La entidad operadora estaba alejada del proceso de focalización, limitándose a recibir el listado de hogares a los cuales debía realizárseles el diagnóstico. Su labor consistía en la selección de los oferentes, quienes realizarían los diagnósticos y obras, de modo que la contratación se hacía de forma centralizada, incluso antes de tener información certera de las obras a ejecutar.

Esta desconexión explica la existencia de la asignación condicionada. Dado que el proceso de focalización dependía únicamente de los cupos asignados por municipio y las condiciones socioeconómicas de los postulados, la asignación debía condicionarse a la viabilidad técnica y financiera de los proyectos. Para determinar esto último, sería necesario contar con el diagnóstico

técnico elaborado por los oferentes, el cual se realizaba únicamente a los hogares que tenían SFV asignado de forma condicionada.

Debido a que el primer acercamiento a la vivienda se daba con el diagnóstico técnico, las propuestas presentadas por los oferentes contaban con información incompleta, dado que al momento de estructurarlas solo conocían el tope del subsidio y el número de mejoramientos de vivienda o viviendas nuevas a ejecutar. Como consecuencia, aspectos como el costeo de transporte de personal y materiales se conocían únicamente al momento de visitar la vivienda.

Este esquema tenía el riesgo de los problemas logísticos sobrepasaran las capacidades de financiación de los ejecutores, lo cual resultaba en que muchos hogares seleccionados no pudieran ser atendidos por el oferente contratado y muchos otros debían descartarse debido a que la modalidad de subsidio asignada no concordaba con sus necesidades habitacionales.

Otro elemento que presentaba desventajas es la centralización de los procesos de contratación en la entidad operadora. Su labor era garantizar la oferta para todos los cupos asignados, lo cual implicaba que los proyectos menos atractivos, que constaban de un número reducido de subsidios en una zona dispersa, debían generar rentabilidad para los ejecutores.

Para lograr esto, se recurrió a empaquetar los cupos, mezclando zonas de fácil ejecución con otras más complejas. Los paquetes se asignaban a los ejecutores, significando costos operativos adicionales para el contratista seleccionado y su interventor, debido a que la dispersión de las viviendas entre municipios y regiones significaba la mayor movilización de personal, así como el acercamiento a territorios que no siempre coincidían con su experticia.

### **1.2.3. Financiación de vivienda a través del sistema financiero**

Desde la creación del subsidio familiar de vivienda, su aplicación en suelo rural se ha limitado a la provisión de las soluciones 100% subsidiadas. En contraste con la vivienda urbana, para la rural no se han implementado mecanismos de promoción de acceso a la vivienda.

Aunque las variaciones del programa de VISR expuestas en el punto 1.1.1 tienen cambios fundamentales respecto a la operación del SFV; siempre se ha mantenido una vía para la selección de beneficiarios y provisión de viviendas o soluciones 100% subsidiadas, más que una oferta institucional que apunte a diferentes sectores la población objetivo.

La ley 546 de 1999 consideró la necesidad de generar mecanismos de financiación de vivienda rural que involucraran al sistema financiero. En su artículo 32, la ley establece que el 20% de las inversiones forzosas con las que cuenta el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario - Finagro deben destinarse a financiar vivienda rural; bien sea para adquisición, construcción o mejoramiento.

Posteriormente, con la expedición del Decreto Ley 890 de 2017 y dando cumplimiento al criterio número 3 del punto 1.3.2.3 del Acuerdo Final para la Construcción de una Paz Estable y Duradera, referente al otorgamiento de subsidios que pueden o no cubrir la totalidad de la solución, se abrieron nuevas posibilidades para combinar los subsidios en dinero con crédito hipotecario.

Con los artículos 10 y 11 del Decreto Ley 890 se hizo uso de las disposiciones e instrumentos existentes en la normativa vigente para vivienda urbana. Se incorporó la alternativa de combinar crédito hipotecario para vivienda de interés social y prioritario rural con subsidios en dinero y cobertura a la tasa de interés, tanto para las líneas de crédito de vivienda financiadas por Finagro, como para nuevas coberturas a créditos emitidos por el sistema financiero, a través del Fondo de Reserva para la Estabilización de Cartera Hipotecaria (FRECH).

A pesar de estos desarrollos normativos, los subsidios de vivienda rural no se han canalizado a través del sistema financiero, como sí ha ocurrido con los de vivienda urbana y con otros subsidios dirigidos al desarrollo de proyectos productivos en el sector rural. Para estos últimos, se han aplicado esquemas de cartera de redescuento, líneas especiales de crédito con tasa subsidiada o los incentivos a la capitalización rural - ICR.

#### **1.2.4. Restricciones presupuestales**

En los últimos cinco años, el presupuesto general de la nación destinado a vivienda rural se ha reducido en más del 60%. Con esto, el número de hogares atendidos ha pasado de 17.800 anuales a poco más de 6.000 en el período mencionado.

Considerando lo anterior, es claro que la financiación de la política de vivienda rural no debe limitarse a la disponibilidad presupuestal del gobierno nacional, por lo cual se hace necesaria la gestión de recursos adicionales, provenientes del Sistema General de Regalías o de cooperación internacional. Más aún, debe hacerse especial énfasis en la generación de incentivos para la redirección de recursos al sector.

Para ello, debe haber una política diferenciada, no solo respecto a los costos que cubre el SFV, sino a la modalidad de asignación, dinero o especie, que se dará en función de las características y vulnerabilidad del hogar. Con esto, será posible facilitar el acceso a una solución de vivienda a los hogares que cuenten con la capacidad de apalancamiento a través del sector financiero y la banca de segundo piso.

## **2. Estudio de impacto normativo**

(¿Qué impacto se espera obtener?): Todo decreto o resolución produce, en principio, un impacto en el ámbito jurídico, económico e incluso ambiental. Por tanto será necesario realizar un Estudio de Impacto Normativo (ESIN), cuyo objeto es determinar la necesidad de expedir, modificar o derogar una normatividad.

### **2.1. Oportunidad del proyecto**

El estudio sobre la oportunidad del proyecto identificará los objetivos de la propuesta, el análisis de las alternativas existentes, tanto normativas como de cualquier otra naturaleza, todo con el fin de sustentar la necesidad de su expedición.

Diligencie aquí:

El artículo 255 de la ley 1955 de 2019, otorga al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio la función de formular la política pública en materia de vivienda rural, situación que requiere el establecimiento de un marco normativo a través del cual se atienda el diagnóstico que en dicha materia ha realizado este Ministerio.

A través de este proyecto de decreto se busca reglamentar las condiciones de asignación del subsidio familiar de vivienda en su componente rural con el fin de contribuir a la disminución del déficit habitacional en estas zonas, incluyendo medidas a través de las cuales se atiendan los retos que plantea la forma en al que actualmente opera el programa de vivienda rural.

### **2.2. Impacto jurídico**

El objeto de este estudio es propender por la coherencia del ordenamiento jurídico, así como evitar problemas de interpretación y aplicación de los preceptos normativos que se proyectan frente a las disposiciones vigentes.

El impacto jurídico deberá incluir los siguientes aspectos: 1. Supremacía constitucional y jerarquía normativa, 2. Legalidad, 3. Seguridad jurídica, 4. Reserva de ley, 5. Eficacia o efectividad.

Diligencie aquí:

Las normas en que se fundamenta la presente iniciativa permiten regular la concurrencia del subsidio familiar de vivienda para la adquisición de vivienda urbana, siendo temas que no están sometidos 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

Artículo 255 de la ley 1955 de 2019 que dispone:

*El Gobierno nacional diseñará un plan para la efectiva implementación de una política de vivienda rural. A partir del año 2020 su formulación y ejecución estará a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, por lo que será esa entidad la encargada de coordinar y liderar la ejecución de los proyectos de vivienda y mejoramiento de vivienda encaminados a la disminución del déficit habitacional rural.*

*Para este efecto el Gobierno nacional realizará los ajustes presupuestales correspondientes, respetando tanto el Marco de Gasto de Mediano Plazo, así como el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y reglamentará la materia.*

**PARÁGRAFO.** *A partir del año 2020 el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a través del Fondo Nacional de Vivienda “Fonvivienda”, administrará y ejecutará los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación en inversión para vivienda de interés social urbana y rural, en los términos del artículo 6 de la Ley 1537 de 2012 o la norma que lo modifique, sustituya o complemente, así como los recursos que se apropien para la formulación, organización, promoción, desarrollo, mantenimiento y consolidación del Sistema Nacional de Información de Vivienda, tanto urbana como rural.*

### 2.3. Impacto económico

En los eventos en que la naturaleza del decreto o resolución así lo amerite, deberá señalar el impacto económico el que contemplará la posibilidad de proporcionar a los destinatarios tiempo y medios suficientes para adaptarse a las nuevas condiciones que se dicten para el ejercicio de derechos y obligaciones.

Diligencie aquí:

El proyecto normativo no implica un impacto económico sobre los destinatarios de la norma ya que la misma busca establecer las condiciones la asignación del subsidio familiar de vivienda rural con el fin

de facilitar el cierre financiero para la provisión de una solución de vivienda.

#### 2.4. Impacto presupuestal

Según el caso, se deberán identificar los costos fiscales del proyecto normativo y la fuente para la financiación de dicho costo, en este caso el proyecto será conciliado con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Si la expedición del proyecto normativo requiere de Certificado de Disponibilidad Presupuestal, se debe indicar.

Diligencie aquí:

Las disposiciones que contempla el proyecto normativo no generan impacto presupuestal diferente al marco fiscal de mediano plazo y el marco de gasto de mediano plazo del sector vivienda.

#### 2.5. Impacto ambiental, ecológico y sobre el patrimonio cultural

Cuando se requiera, deberá elaborarse un estudio de impacto ambiental y ecológico, y si llegare a ser del caso, sobre el patrimonio cultural de la Nación.

Diligencie aquí:

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

### 3. Ámbito de aplicación y sujetos destinatarios

#### 3.1. Ámbito de aplicación

Se debe determinar si la aplicación de la norma será Nacional o Territorial.

Diligencie aquí:

Nacional

#### 3.2. Sujetos Beneficiarios

Identificar a los potenciales beneficiarios de la norma.

Ejemplo: Tipo de población (Desplazada, afectada por ola invernal, pobreza extrema, etc.), entidades ejecutoras y/o implementadoras, etc.

Diligencie aquí:

Beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda rural

### 4. Viabilidad jurídica

La viabilidad jurídica deberá incluir los siguientes aspectos:

1. Análisis expreso y detallado de las normas que otorgan la competencia para la expedición del correspondiente acto.
2. La vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada.
3. Las disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas, si alguno de estos efectos se produce con la expedición del respectivo acto.

Diligencie aquí:

		Norma que se deroga, modifica, adiciona o sustituye	Fecha expedición	Vigencia
Deroga				
Modifica				
Adiciona	x	Decreto 1077 de 2015	26/05/2015	Vigente
Sustituye				
Nuevo				

### 5. Participación Ciudadana

#### 5.1. Socialización con actores internos y externos

Se deberá indicar con cuales actores internos y externos se socializó el proyecto de normativo.

Se deberá anexar las constancias de socialización, si aplica.

Diligencie aquí:

El proyecto normativo fue remitido por correo electrónico a las siguientes entidades:

Actores Internos:

1. OAJ.
2. Dirección de Inversiones en Vivienda de Interés Social
3. Dirección de Espacio Urbano Territorial

#### 4. Secretaría General.

##### Actores Externos:

1. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
2. Departamento Nacional de Planeación
3. Departamento para la Prosperidad Social
4. Unidad de Restitución de Tierras
5. Agencia para la Reincorporación y Normalización
6. Fondo Adaptación
7. FINAGRO
8. Federación Nacional de Cafeteros.
9. Banco Mundial
10. Fedemetales

#### 5.2. Consulta Previa

De acuerdo con su contenido, debe analizarse si el proyecto normativo es una decisión administrativa sujeta a las condiciones de la Ley 21 de 1991 en materia de consulta previa.

Se deberá anexar las constancias de la realización de la consulta previa, si aplica.

##### Diligencie aquí:

De acuerdo con su contenido, el proyecto de decreto no es una decisión administrativa sujeta a las condiciones de la Ley 21 de 1991 en materia de consulta previa.

#### 5.3. Publicidad

De conformidad con la ley (núm. 8, art. 8, CPACA) y el artículo 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015, debe someterse el proyecto normativo a consideración del público. Se deberá anexar la constancia de publicación en la web del MVCT.

Si se presentan comentarios se deberá diligenciar el formato "FPN-F-03 Matriz de consolidación de comentarios, anexarlo al presente documento y publicarlo en la web del MVCT.

Si no se presentan comentarios durante el periodo de publicación en la web del MVCT, se deberá dejar constancia expresa en el presente numeral.

##### Diligencie aquí:

El proyecto de decreto se publicó el 12 de diciembre de 2019 hasta el 27 de diciembre de 2019, durante este periodo fueron recibidos \_\_\_\_ comentarios.

El proyecto normativo publicado para participación ciudadana puede ser consultado en el link: <http://portal.minvivienda.local/atencion-al-ciudadano/participacion-ciudadana/consultas-publicas>.

Se anexa a la presente memoria justificativa la constancia de publicación.

#### 6. Coordinación

Cuando el respectivo proyecto tenga impacto o comprenda materias propias de ministerios o departamentos administrativos diferentes al que ha tomado la iniciativa de elaboración, este deberá ponerlo en conocimiento de aquellos y coordinar lo pertinente para que el texto remitido a la firma del Presidente de la República se encuentre debidamente conciliado y refleje una visión integral y coherente.

Se deben anexar las constancias respectivas de la coordinación y/o concertación que se produjo.

##### Diligencie aquí:

El proyecto por su contenido material requiere de coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

#### 7. Abogacía de la Competencia Anexo 1.

Cuestionario Superintendencia de Industria y Comercio de acuerdo con lo establecido en la Resolución 44649 de 2010, el cual hace parte integral de esta memoria justificativa.

##### Diligencie aquí:

Cuestionario Superintendencia de Industria y Comercio de acuerdo con lo establecido en la Resolución 44649 de 2010, el cual hace parte integral de esta memoria justificativa como anexo 1.

**8. Otros – Modificación de Trámites**

En virtud de lo dispuesto en el artículo 2.1.2.1.11 del Decreto 1081 de 2015, cuando el proyecto normativo cree o modifique un trámite, deberá adjuntarse el concepto del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Diligencie aquí:

No aplica, puesto que el proyecto normativo no contempla trámites que deban ser desarrollados o cumplidos por la ciudadanía.

**9. El responsable(s) designado(s) para la elaboración del proyecto normativo**

Indicar nombre y cargo del responsable a la fecha del diligenciamiento del presente formato

Diligencie aquí:

Carlos Felipe Reyes Forero - Juan David Ching Ruiz

Cordialmente,

**CARLOS FELIPE REYES FORERO**  
**Director del Sistema Habitacional**

**Anexos:** Anexo 1 - Cuestionario de incidencia sobre la libre competencia, en dos (2) folios.  
Constancias de socialización

Elaboró	Revisó	Fecha
Juan David Ching R	Carlos Felipe Reyes – Director del Sistema Habitacional	11-12-2019

**ANEXO 1**  
Memoria Justificativa Proyecto Normativo

<b>Tipo de proyecto normativo:</b> (Marque con una X)	<b>Decreto</b>	<b>x</b>
	<b>Resolución</b>	
	<b>Otro - ¿Cuál?</b>	
Se debe escribir el epígrafe del proyecto normativo Diligencie aquí: Por el cual se adiciona el Decreto 1077 de 2015 en relación con la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda Rural		

**CUESTIONARIO - INCIDENCIA SOBRE LA LIBRE COMPETENCIA**  
(Resolución 44649 de 2010 de la Superintendencia de Industria y Comercio)

<b>1. ¿La regulación limita el número o la variedad de las empresas en uno o varios mercados relevantes relacionados? Es posible que esto suceda, entre otros eventos, cuando el proyecto de acto:</b>	
a) Otorga derechos exclusivos a una empresa para prestar servicios o para ofrecer bienes.	<b>NO</b>
b) Establece licencias, permisos, autorizaciones para operar o cuotas de producción o de venta.	NO
c) Limita la capacidad de cierto tipo de empresas para ofrecer un bien o prestar un servicio.	NO
d) Eleva de manera significativa los costos de entrada o salida del mercado para las empresas.	NO
e) Crea una barrera geográfica a la libre circulación de bienes o servicios o a la inversión.	NO
f) Incrementa de manera significativa los costos	NO
i) Para nuevas empresas en relación con las empresas que ya operan en un mercado o mercados relevantes relacionados.	NO
ii) Para unas empresas en relación con otras cuando el conjunto ya opera en uno o varios mercados relevantes relacionados.	NO

<b>2. ¿La regulación limita la capacidad de las empresas para competir en uno o varios mercados relevantes relacionados? Es posible que esto suceda, entre otros eventos, cuando el proyecto de acto:</b>	
a) Controla o influye sustancialmente sobre los precios de los bienes o servicios o el nivel de producción.	NO
b) Limita a las empresas la posibilidad de distribuir o comercializar sus productos.	NO
c) Limita la libertad de las empresas para promocionar sus productos.	NO
d) Otorga a los operadores actuales en el mercado un trato diferenciado con respecto a las empresas entrantes.	NO
e) Otorga trato diferenciado a unas empresas con respecto a otras.	NO
f) Limita la libertad de las empresas para elegir sus procesos de producción o su forma de organización industrial.	NO
g) Limita la innovación para ofrecer nuevos productos o productos existentes pero bajo nuevas formas.	NO

<b>3. ¿La regulación implica reducir los incentivos de las empresas para competir en uno o varios mercados relevantes relacionados? Es posible que esto suceda, entre otros eventos, cuando el proyecto de acto:</b>	
a) Genera un régimen de autorregulación o corregulación;	NO
b) Impone la obligación de dar publicidad sobre información sensible para una empresa que podría ser conocida por sus competidores (por ejemplo, precios, nivel de ventas, costos)	NO

**NOTA: SI ALGUNA DE LAS RESPUESTAS ES AFIRMATIVA DEBERÁ REMITIRSE EL PROYECTO NORMATIVO PARA CONCEPTO DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO.**