

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

Tipo de proyecto normativo: (Marque con una X)	Decreto	X
	Resolución	
	Otro - ¿Cuál?	

Se debe escribir el epígrafe del proyecto normativo
Diligencie aquí:

“Por el cual se adiciona una Subsección a la Sección 7 del Capítulo 2 del Título 1 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, en relación con el criterio de focalización para el acceso al subsidio familiar de vivienda en especie para áreas urbanas a los hogares que pertenezcan al pueblo Rrom o Gitano en atención a su situación de vulnerabilidad”

Para el diligenciamiento de este formato es necesario registrarse 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.

1. Antecedentes, razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición
 Normas y razones técnicas, jurídicas o económicas que justifiquen la necesidad de expedir la norma.

Diligencie aquí:

El pueblo Rrom o Gitano, es considerado un grupo étnico, el cual comparte un origen común, una lengua la Romanes, un sistema jurídico la Kriss Romaní, un sistema normativo y organizativo propio, entre otros elementos culturales, que los diferencia de la sociedad en general y de otros pueblos.

Como grupo étnico han contribuido a la formación y consolidación de la Nación, aportando su cultura, sus conocimientos y tradiciones, en ese sentido existe un reconocimiento del Estado colombiano el cual se ha visto reflejado en la formulación y aprobación de políticas públicas con enfoque diferencial dirigidas a los Rom, reafirmando la importancia de la participación y el derecho a la diferencia de este pueblo de cara a la construcción y desarrollo del país. Estas políticas están enfocadas a temas de gran interés para el pueblo Rom, como las definiciones de su organización social y política, su ubicación geográfica, organización, representatividad y participación, asuntos sectoriales en salud, educación, vivienda, saneamiento básico, formación, desarrollo económico y calidad de vida, entre otros aspectos.

Es de destacar que en atención a su existencia como pueblo, el Estado ha venido trabajando con los Rom, generando espacios que permiten a través del diálogo y la concertación construir confianza y avanzar en la implementación de acciones afirmativas y estrategias orientadas a generar condiciones para la igualdad de oportunidades y el desarrollo económico, social integral, cultural; considerando las diferencias y las características específicas de los diferentes pueblos.

Los Rrom o Gitanos son nómadas por naturaleza; ésta es una de sus actividades propias, considerada como una práctica ancestral y cultural, el cual es un factor que los diferencia de los

demás pueblos. El nomadismo trae consigo que los Rrom sean considerados como un pueblo transnacional y que vean el mundo desde su cosmovisión sin fronteras, facilitándoles desde su punto de vista una amplia movilidad, pero también ello genera dificultad en el ejercicio estadístico, como estrategia para la toma de decisiones que permitan su desarrollo propio. No obstante a la cosmovisión propia de los Gitanos, el ejercicio del nomadismo se ha visto reducido, por diferentes factores externos, que han impedido su amplio y común desarrollo y en ese sentido se ha convertido en un pueblo seminomada, en donde generalmente son los hombres quienes ejercen esta práctica cultural y las mujeres y niños se asientan en los hogares.

En la actualidad los Gitanos, se encuentran asentados en el territorio colombiano en Kumpañy, consideradas como sus estructuras político-sociales y organizacionales, que han sido respetadas protegidas y fortalecidas por el Estado colombiano, con miras a su preservación.

“De la Kumpania. Kumpania (Kumpañy plural): Es el conjunto de grupos familiares configurados patrilinealmente (patrigrupos), que a partir de alianzas de diverso orden optan por compartir espacios para vivir cerca o para itinerar de manera conjunta. En Colombia se ubican generalmente en sitios específicos de centros urbanos, ciudades principales e intermedias del país.”¹

Es oportuno resaltar que en atención a la existencia de los Rrom como grupo étnico reconocidos por nuestro país, a los principios rectores consagrados en nuestra Constitución y la normatividad vigente que busca la garantía de los derechos fundamentales y colectivos; así como la protección especial de las minorías, la cual a su vez se traduce en el deber del Estado colombiano de proteger su diversidad étnica y cultural, se adelantó un proceso de concertación y consulta de un marco normativo para esta población. Este proceso tuvo como resultado la expedición del Decreto 2957 del 6 de agosto 2010 “Por el cual se expide un marco normativo para la protección integral de los derechos del grupo étnico Rrom o Gitano”², incorporado en el Decreto 1066 de 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior”, el cual se constituye en un instrumento significativo para los Gitanos, dirigido a reducir las desigualdades sociales, preservar y fortalecer a este pueblo, logrando su desarrollo de manera integral con enfoque diferencial.

Por otra parte, en el marco de la implementación del Capítulo 2.5.2.1 del Decreto 1066 de 2015, el Ministerio del Interior, de conformidad a las funciones que le fueron asignadas en el artículo 2.5.2.1.8 de este instrumento jurídico, llevó a cabo el registro de las Kumpañy y de sus representante, registrándose así las Kumpañy de Sabanalarga (Atlántico), Sahagún y San Pelayo (Córdoba), Sampues (Sucre), Girón (Santander), Cúcuta (Norte de Santander), Envigado (Antioquia), Tolima, San Juan de Pasto (Nariño). Frente a la Kumpania de Bogotá esta se encontraba representada en la práctica; previo a la expedición del Decreto, por dos Organizaciones las cuales fueron registradas por el Ministerio del Interior entre los años de 1999 y 2001.

Cabe destacar que en el artículo 2.5.2.1.13 del Decreto 1066 de 2015, se encuentra un antecedente respecto al acceso de los Rrom a la vivienda. El mencionado artículo señala:

Acceso a vivienda. *El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, proporcionará a través de las diferentes convocatorias que establezca el Fondo Nacional de Vivienda, el acceso a una vivienda digna al grupo étnico Rrom o Gitano, mediante la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda de interés Prioritario.*

El 7 de mayo de 2013, fecha en la que se conmemoró el día internacional del pueblo Rrom o Gitano,

¹ Definición tomada del artículo 2.5.2.1.4 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior

² Incorporado en el Capítulo 2.5.2.1 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior.

fue otro importante antecedente que marcó el inicio del diálogo y la concertación de una política pública con enfoque diferencial en materia de vivienda para el pueblo Rom. En esta fecha se le impuso la Banda Gitana al Ministro de Vivienda Ciudad y Territorio Doctor German Vargas Lleras, por parte de los delegados de la Comisión Nacional de Diálogo para el Pueblo Rom. En este espacio los Representantes de este Grupo Étnico le manifestaron al Jefe de la Cartera de Vivienda de su momento, la necesidad apremiante para este pueblo de una política pública con enfoque diferencial dirigida a otorgar el acceso a una vivienda digna para los Rom. Fue así como el Doctor Vargas Lleras asume un compromiso con los Gitanos y con la Comisión Nacional de Diálogo para el pueblo Rom, de emitir un decreto que garantice este acceso, resaltando que ello va en consonancia con el mandato constitucional de protección de la diversidad étnica y cultural de la nación.

Por otra parte, el día 20 de diciembre de 2013, en el marco de la sesión de la Comisión Nacional de Diálogo el Exdirector de Fonvivienda Dr. Alexander Vargas, después de una amplia concertación respecto al acceso de vivienda para los Rom, asumió varios compromisos, que se pueden resumir de la siguiente manera, a saber:

- 1. Se formulara un Decreto que otorgue viviendas al pueblo Rom, con el enfoque diferencial del pueblo Rom.*
- 2. Este Decreto creara una bolsa especial para los Rom.*
- 3. Este Decreto tiene una limitación y es que el subsidio familiar de vivienda no superara los 70 SMLV.*
- 4. Señala que en el Decreto se consagrara que con el subsidio se podrá comprar viviendas nuevas, usadas o construcción en sitio propio, en zonas urbanas.*
- 5. Se asume el compromiso de entregar la propuesta de Decreto para el día 17 de enero de 2014, al Ministerio del Interior con la finalidad que este lo remita a los delegados de la Comisión Nacional de Dialogo para el pueblo Rom, para que lo revisen y lo conozcan. Posteriormente el Ministerio del Interior convocara una reunión en el marco de la Comisión para su aprobación y de esa manera el Ministerio de Vivienda lo remitirá al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la asignación del presupuesto y finalmente se remitirá a Presidencia de la Republica para su revisión, aprobación y firma.*

De igual manera y en atención a que el Gobierno Nacional formuló las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, como una medida de planificación e instrumento formal y legal en el cual se trazaron los objetivos del Gobierno, y los pilares que lo componen como son paz, equidad y educación y sus 5 ejes transversales y en atención a que esta medida tiene una incidencia directa sobre la vida de las y los colombianos, incluido el pueblo Rom, quienes deben ser partícipes del proceso de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo a través de un proceso de consulta previa que garantice su participación, se presentó la iniciativa en el marco de la Sesión de la Comisión Nacional de Dialogo para el pueblo Rrom y en dicho espacio se acordó la ruta metodológica de consulta previa en las Kumpaño de esta iniciativa.

En este orden de ideas, entre los meses de diciembre de 2014 y enero de 2015, se dio cumplimiento al proceso de consulta previa en las kumpaño, de donde surgieron diferentes propuestas de cara a la medida legislativa, las cuales se articularon en un documento propuesta que fue concertado con el Gobierno Nacional y los delegados Rrom de la Comisión Nacional de Diálogo, en diferentes sesiones que culminaron con la protocolización de dicho proceso. Entre las propuestas que surgieron de las Kumpaño, se encuentra la de una política pública con enfoque diferencial que otorgue el acceso a vivienda digna para los Rrom y en este sentido se concertó un acuerdo que fue aprobado e incluido en el Acta de protocolización del proceso de consulta previa, el cual señala:

- 1. (Fonvivienda). Se expedirá un decreto como ajuste normativo que permita incluir el enfoque diferencial, usos y costumbres que garantice el derecho a una*

vivienda digna para el Pueblo Rrom. En el citado Decreto se consideraran entre otros, aspectos como las condiciones y requisitos para la asignación de los subsidios, en las modalidades de aplicación del subsidio en vivienda nueva, usada, construcción en sitio propio.

2. *(Fonvivienda) Una vez concertado el marco normativo se avanzará en la asignación de hasta 470 subsidios con enfoque diferencial con valor de hasta 70 smlmv, los cuales serán asignados progresivamente en el presente cuatrienio y que podrán ser aplicados en viviendas de hasta 135 smlmv. Lo anterior en cumplimiento de lo proferido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-359 de junio de 2013. Así mismo, la población Rrom podrá acceder a los demás programas con que cuenta el Fondo Nacional de vivienda en consideración del enfoque diferencial y de los usos y costumbres del Pueblo Rrom.*

Meta 1: Al 15 de febrero de 2015 se tendrá la propuesta de cronograma de trabajo y un borrador de propuesta de decreto para iniciar la concertación del Decreto de ajuste normativo a concertar con el Pueblo Rrom, la convocatoria de la Comisión Nacional de Diálogo estará a cargo del Ministerio del Interior. Se estima que la fecha de expedición del Decreto será a 30 de junio de 2015, sin perjuicio de que esta fecha pueda ser prorrogada de previo acuerdo entre las partes.

Meta 2: A partir de la expedición del Decreto hasta 2018, se asignara hasta 470 subsidios con enfoque diferencial con valor de hasta 70 smlmv progresivamente de acuerdo con el cumplimiento de los requisitos previstos en el nuevo marco normativo.

Cabe entonces destacar que como resultado de este proceso de consulta previa se concertó con el Gobierno Nacional, entre otros, el compromiso de expedir un decreto como ajuste normativo que permita incluir el enfoque diferencial, usos y costumbres que garanticen el derecho a una vivienda digna para el pueblo Rom; y que en ese sentido este acuerdo hace parte de la Ley 1753 de 2015, de conformidad a lo consagrado en el artículo 111 de esta Ley.

Que este proyecto de decreto fue elaborado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el día 17 de junio de 2015, fue remitido a la Secretaria Técnica de la Comisión Nacional de Diálogo para el pueblo Rom, del Ministerio del Interior quien lo remitió a todos los representantes del pueblo Rrom del mencionado espacio. En atención a ello el día 19 de junio de 2015 en sesión de esta Comisión el proyecto de decreto fue presentado por la Cartera de Vivienda, acordándose que los representantes de las Kumpaño, lo daría a conocer a los miembros que componen sus organizaciones y que se convocaría una Sesión de este espacio de diálogo para concertar el articulado, teniendo en cuenta las propuestas que surjan del pueblo Rrom frente a la iniciativa. En ese espacio se resaltó por parte de los delegados Rom, que en atención a que esta es una propuesta de iniciativa de los Rom, que también surgió del proceso de consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y que va a hacer construida de manera conjunta y concertada entre los Rrom y el Gobierno Nacional, se entiende surtido el proceso de consulta previa.

Que el día 15 de julio de 2015, se convocó a sesión de la Comisión Nacional de Diálogo para el pueblo Rrom y se concertó el proyecto de decreto *“Por medio del cual se establece como criterio de focalización para el acceso al subsidio familiar de vivienda para áreas urbanas en especie a las familias Rrom o Gitanas que pertenezcan al pueblo Rrom o Gitano en atención a su situación de vulnerabilidad”*. Este proceso contó con la participación de delegados de la Comisión, Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, Ministerio del Interior, y los Entes de Control como son Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo. En este espacio los Gitanos presentaron sus propuestas respecto al articulado, las cuales surgieron de sus bases y finalmente después de

concertar el texto, se aprobó la propuesta de Decreto construida de manera conjunta entre la institucionalidad y los Representantes del pueblo Rom, resaltándose lo señalado en el espacio del 18 de junio de esta anualidad, que el proceso de consulta previa se entiende surtido por las razones que ya fueron expuestas, lo cual fue aprobado.

No obstante lo anterior, la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior, en revisión efectuada al proyecto de decreto manifestó, entre otros aspectos, que. *“El proyecto de decreto reglamentario allegado incorpora una normativa novedosa al Decreto Único Reglamentario. Por ello, de conformidad con las directrices para la elaboración de decretos reglamentarios posteriores a los decretos únicos reglamentarios, relacionadas dentro del OFI15-00042860/JMSC 110200 de fecha 27 de mayo de 2015, el proyecto de decreto debe señalar el libro, la parte, el título, el capítulo o la sección en que será incluida la normativa, dentro del Decreto Único Reglamentario del sector Vivienda, Ciudad y Territorio, Decreto 1077 del 26 de mayo de 2015”*³. En virtud de lo cual, el mencionado decreto pasó a denominarse: *“Por el cual se adiciona una Subsección a la Sección 7 del Capítulo 2 del Título 1 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, en relación con el criterio de focalización para el acceso al subsidio familiar de vivienda en especie para áreas urbanas a los hogares que pertenezcan al pueblo Rrom o Gitano en atención a su situación de vulnerabilidad”*.

Es así que con el fin de concertar los ajustes efectuados al proyecto de decreto con la población Rrom o Gitana, en la sesión de la Comisión Nacional de Diálogo para el pueblo Rrom llevada a cabo del 24 al 28 de junio de 2018, específicamente los días 26 y 27 de junio de 2018, se puso a consideración de los asistentes el proyecto de decreto, el cual fue nuevamente aprobado por parte de por los representantes de las Kumpaño y de las organizaciones legalmente constituidas asistentes a la mencionada sesión, donde se contó con la participación de delegados de la Comisión, Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, Ministerio del Interior, y los Entes de Control como son Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo. De manera tal, que con la aprobación impartida al proyecto de decreto queda protocolizada la consulta efectuada al pueblo Romo o Gitano, pudiendo proceder con la etapa de publicación para contar con la participación ciudadana y dar continuidad a la expedición del decreto subexámene.

De otra parte, en el marco de la Comisión Nacional de Dialogo para el pueblo Rrom (CND) llevada a cabo el 21 de enero de 2019, donde se trató la “Concertación Acuerdos Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”, respecto del decreto del subsdio familiar de vivienda se dejó sentado el compromiso de avanzar en la firma del proyecto de decreto, de acuerdo a lo concertado en la CND en el año 2018.

No obstante lo anterior, se hizo necesario protocolizar nuevamente el proyecto de decreto, ya que se requirió efectuar algunos ajustes referentes a la instancia de determinación delas condiciones técnicas de las vivienda en las cuales se puede aplicar el subsidio y la entidad del orden nacional que remitirá a Fonvvienda el listado de hogares seleccionados por la Comisión Nacional de Dialogo pcon el Pueblo Rrom. De manera tal que el proyecto de decreto se protocolizó en la Comisión Nacional de Dialogo con el Pueblo Rrom o Gitano llevada a cabo del día 26 de septiembre de 2019.

Así mismo, el documento Bases del PND 2018-2022 consagra la obligación relacionada con la garantía del derecho a la vivienda para el Pueblo Rrom en los siguiente términos: *“Incluir en los programas de vivienda del Gobierno nacional el enfoque étnico Rrom. De esta manera, se busca garantizar la vinculación de los patrigrupos familiares Rrom en el programa de Viviendas 100% Subsidiada. Esta medida se cumplirá mediante la firma y puesta en marcha del decreto de subsidio de vivienda por parte del Ministerio de Vivienda, que fue protocolizado en la Comisión Nacional de Dialogo, en el año 2018”*, cuyo indicador es la expedición del decreto en 2019.

Este decreto es oportuno, toda vez que el pueblo Rrom o Gitano ha sufrido las condiciones de

³ Concepto emitido a través del Memorando MEM15-000032481-OAJ-1400 del 15 de septiembre de 2015.

marginación y prácticas sociales de discriminación que han afectado a esta población históricamente, sumada las consecuencias devastadoras generadas por los daños sufridos por las infracciones al derecho internacional humanitario y violaciones graves y manifiestas a los derechos humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado, lo cual se ha reflejado en la desintegración étnica, la desmembración de sus organizaciones, la alta vulnerabilidad de los Gitanos como grupo étnico, constituyéndose en un proceso destructivo de la diversidad étnica y cultural de los Rom, entre ellos la pérdida de su práctica tradicional de nomadismo.

Cabe destacar que el mayor número de familias del pueblo Rom, no cuenta con una vivienda propia, sino que su hábitat es producto del arriendo o préstamo de uso, siendo evidente la necesidad imperante de tener un lugar propio que permita la adecuación de sus usos y costumbres y la integración de este pueblo.

La oportunidad y conveniencia de esta iniciativa está fundamentada en el deber u obligación de cumplir con los acuerdos suscritos entre el Gobierno Nacional y el pueblo Rom, que en la actualidad hacen parte de la Ley 1753 del 9 de junio de 2015, sumando al llamado que la Honorable Corte Constitucional dirige al Estado colombiano frente al tema Rrom o Gitano a través de la Sentencia C-359 de 2013, en el sentido de corregir las desigualdades existentes, promover la inclusión y la participación, y garantizar a las personas o grupos en situación de segregación el goce efectivo de sus derechos fundamentales.

En esta Sentencia se destaca el derecho a la vivienda digna, señalando que se trata de un derecho fundamental autónomo, debido a su estrecha relación con la dignidad humana. La Corte Constitucional enfatiza en la necesidad de una política pública efectiva del Estado en orden a materializar el derecho a una vivienda digna que atienda a las tradiciones culturales de los Rom, resaltando que gran parte de esta población, no cuenta con vivienda apropiada a sus costumbres y tradiciones, en razón a las condiciones de precarización y empobrecimiento a que se enfrentan.

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:

Mediante las disposiciones de la norma objeto de análisis se espera generar para el pueblo Rrom o Gitano, el acceso al subsidio familiar de vivienda urbana, y de esa manera contribuir a la superación de las condiciones de vulnerabilidad y discriminación de los Rom, así como a la eliminación de condiciones que generan la segregación de los miembros de sus comunidades.

De igual manera generar una atención oportuna, eficiente y satisfactoriamente frente a las necesidades de vivienda de la población Rom, generando las condiciones adecuadas para que puedan contar con un lugar digno para vivir con sus familias, materializando sus proyectos de vida, y garantizando su pervivencia física y cultural, sin perder su identidad y tradición.

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 tener claros los criterios para el acceso al subsidio familiar de vivienda en especie para áreas urbanas a los hogares que pertenezcan al pueblo Rrom o Gitano en atención a su situación de vulnerabilidad, siendo temas que no están sometidos a reserva legal, como se determina a continuación:

a) Fundamento Constitucional

Los artículos 7 y 70 la Constitución Política de Colombia establecen que el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana, la igualdad y dignidad de todas las culturas que conviven en el país.

El artículo 8 de la Constitución Política de Colombia consagra el derecho a la protección de esa diversidad étnica y cultural y es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

El Artículo 10 de la Constitución Política de Colombia señala el derecho a mantener y preservar la lengua materna y que las lenguas y dialectos de los grupos étnicos, son también oficiales en sus territorios.

El artículo 13 de la Constitución Política de Colombia dispone que se debe promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptando medidas a favor de grupos discriminados o marginados.

El artículo 93 de la Constitución Política de Colombia señala que los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia, hacen parte del bloque de constitucionalidad y prevalecen en el orden interno.

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

Que la Ley 21 del 4 de marzo de 1991, aprobó el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989 y que dentro de los pueblos tribales se encuentra el grupo étnico Rrom o Gitano.

Que por medio del Decreto 2957 de 2010, incorporado en el Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Interior, se expide un marco normativo para la protección integral de los derechos del grupo étnico Rrom o Gitano, destacando que como grupo étnicos es portador de unas señales identitarias específicas y de una cultura propia que ameritan un tratamiento especial y diferencial por parte del Estado colombiano y la sociedad mayoritaria, a fin de garantizar adecuadamente su integridad étnica y cultural, así como el ejercicio pleno de sus derechos colectivos.

Donde el artículo 2.5.2.1.13 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Interior, establece que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, proporcionará el acceso a una vivienda digna al Pueblo Rrom o Gitano, mediante la asignación de subsidios familiares de vivienda de interés prioritario, a través de las diferentes convocatorias que lleve a cabo el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA.

Que por medio del Decreto 4634 de 2011, se establece un marco normativo e institucional de la atención, asistencia y reparación integral de las víctimas pertenecientes al pueblo Rom, ofreciendo herramientas administrativas, judiciales y mecanismos de participación, para que el pueblo Rom y sus miembros individualmente y colectivamente considerados sean restablecidos en sus derechos de conformidad con la dignidad humana, la Constitución Política Nacional, los instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, las leyes, la jurisprudencia, los principios internacionales a la verdad, a la justicia, a la reparación y a las garantías de no repetición, respetando su cultura, existencia material e incluyendo sus derechos como víctimas de violaciones graves y manifiestas de normas internacionales de Derechos Humanos o Infracciones al Derecho Internacional Humanitario y dignificar al pueblo Rrom a través de sus derechos individuales y colectivos.

Que el Artículo 11 de la Ley 1753 de 2015, señala que harán parte integral del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, los acuerdos de la “Protocolización de la Consulta Previa con Grupos Étnicos”, entre los cuales se encuentra la expedición de un decreto como ajuste normativo que permita incluir el enfoque diferencial, usos y costumbres que garantice el derecho a una vivienda digna para el Pueblo Rom.

El artículo 12 de la Ley 1537 de 2012 facultó al Gobierno Nacional para fijar criterios de focalización encaminados a la asignación de vivienda a título de subsidio familiar de vivienda en especie.

El artículo 13 de la Ley 1537 de 2012, declarado exequible condicionalmente por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-359 de 2013 (M. P. Jorge Iván Palacio Palacio), establece la obligación de tener en cuenta criterios de focalización para el acceso al subsidio familiar de vivienda para áreas urbanas en especie a favor de las poblaciones afrocolombianas e indígenas, el pueblo Rrom y las comunidades raizales, los cuales deberán aplicarse de acuerdo con los registros con los que cuente la autoridad competente.

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:

Las propuestas contenidas en el proyecto de decreto, pretende mejorar la situación socio-económica de los hogares potencialmente beneficiarios del subsidio familiar de vivienda en especie a otorgar por el Fondo Nacional de Vivienda (FONVIVIENDA), siempre prevaleciendo el respeto por los usos,

costumbres y tradiciones del pueblo Rrom o Gitano.

Además, teniendo en cuenta que el pueblo Rrom o Gitano está empezando a considerarse como seminómada, esto contribuye a que las mujeres o parte de la familia asentada en la solución habitacional que se logre proveer puedan desarrollar pequeñas actividades artesanales o comerciales que contribuyan al sostenimiento de las familias que conforman la Kumpania.

Así mismo, el facilitar el acceso a una solución de vivienda a la población Rrom o gitana contribuirán a jalonar el crecimiento económico del país a través del sector de la construcción, generando mayor cantidad de empleos en el mismo. De manera tal, que se espera que el estímulo se refleje en un mayor Producto Interno Bruto - PIB futuro del sector de construcción.

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:

El Fondo Nacional de Vivienda (FONVIVIENDA) como entidad otorgante del Subsidio Familiar de Vivienda hará las apropiaciones correspondientes para asegurar la disponibilidad presupuestal de recursos a fin de cumplir con lo dispuesto en el decreto que para el efecto se expida.

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:

- Familias Rrom o Gitana que esté incluidas en el censo del pueblo Rrom o Gitano que administra el Ministerio del Interior
- Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda
- Fideicomiso Programa de Vivienda Gartuita II
- Actores privados o públicos que tengan interés en la ejecución de los proyectos de vivienda que hacen parte del Programa de Vivienda Gartuita Fase II

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:

La norma se expide en uso de las facultades consignadas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y en desarrollo de los artículos 12 y 13 de la Ley 1537 de 2012 y el artículo 111 de la Ley 1753 de 2015, en concordancia con el artículo 2.5.2.1.13 del Decreto 1066 de 2015.

		Norma que se deroga, modifica, adiciona o sustituye	Fecha expedición	Vigencia
Deroga				
Modifica				
Adiciona				
Sustituye				
Nuevo	X			

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:

En la elaboración del proyecto normativo participaron los siguientes actores internos y externos, a saber:

Actores Internos: Se socializó el proyecto de decreto y su memoria justificativa con la Oficina Asesora Jurídica, la Subsirección del Subsidio Familiar y la Dirección de Inversiones en Vivienda de Interés Social, a través de correo electrónico de fecha 03 de agosto de 2018, el 13 de agosto de 2019 y el 27 de septiembre de 2019.

Además, la presente memoria justificativa está suscrita por el Director de Inversiones en Vivienda de Interés Social, quien igualmente ostenta el cargo de Director Ejecutivo de Fonvivienda.

Actores Externos: Se socializó con el Ministerio del Interior (la Oficina Asesora Jurídica, la Dirección de Asuntos Indígenas, Rrom y Minorías y el Grupo de Promoción de Derechos), el Fideicomiso - Programa Vivienda Gratuita II, mediante correo electrónico del 03 de agosto de 2018, el 13 de agosto de 2019 y el 27 de septiembre de 2019. Es importante señalar que la Dirección de Asuntos Indígenas, Rrom y Minorías ejerce la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Dialogo para el Pueblo Rom.

Además, se sostuvo una reunión con personal del Grupo de Promoción de Derechos el día 05 de julio de 2018.

Se anexan los correos electrónicos y el listado de asistencia de la socialización del proyecto normativo y su memoria justificativa.

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:

Se entiende surtido el proceso de consulta previa del Proyecto Decreto *“Por medio del cual se establece como criterio de focalización para el acceso al subsidio familiar de vivienda para áreas urbanas en especie a las familias Rrom o Gitanas que pertenezcan al pueblo Rrom o Gitano en atención a su situación de vulnerabilidad”*, en atención a:

1. Que este Proyecto de Decreto surgió de una constante solicitud del pueblo Rrom o Gitano hacia al Gobierno Nacional.
2. Que esta iniciativa también surgió del proceso de consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, adelantado en las Kumpaño, y que producto de ello se concertó entre delegados Rrom y el Gobierno Nacional un acuerdo en el marco de la protocolización de ese proceso, de expedir un decreto como ajuste normativo que permita incluir el enfoque diferencial, usos y costumbres que garantice el derecho a una vivienda digna para el Pueblo Rom. Acuerdo que hace parte de la ley 1753 de 2015.
3. Que los delegados Rrom socializaron el proyecto de decreto *“Por medio del cual se establece como criterio de focalización para el acceso al subsidio familiar de vivienda para áreas urbanas en especie a las familias Rrom o Gitanas que pertenezcan al pueblo Rrom o Gitano en atención a su situación de vulnerabilidad”*, en las Kumpaño Rom, surgiendo propuestas que fueron presentadas en la Sesión de la Comisión Nacional de Diálogo para el pueblo Rom, convocada con el objeto de concertar cada uno de los articulados de la iniciativa.
4. Que el proyecto de decreto *“Por medio del cual se establece como criterio de focalización para el acceso al subsidio familiar de vivienda para áreas urbanas en especie a las familias Rrom o Gitanas que pertenezcan al pueblo Rrom o Gitano en atención a su situación de vulnerabilidad”* actualmente denominado *“Por el cual se adiciona una Subsección a la Sección 7 del Capítulo 2 del Título 1 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, en relación con el criterio de focalización para el acceso al subsidio familiar de vivienda en especie para áreas urbanas a los hogares que pertenezcan al pueblo Rrom o Gitano en atención a su situación de vulnerabilidad”* fue concertado y aprobado con los delegados Rrom en su totalidad, y en ese sentido fue construido de manera conjunta entre los delegados Rrom de la Comisión Nacional de Diálogo y el Gobierno Nacional. Lo cual se puede constatar en el Acta de la sesión del 26 de septiembre de 2019 de la Comisión Nacional de Dialogo con el Pueblo Rrom.

Finalmente y de conformidad a lo consagrado en las Sentencia C-891/02 y Sentencia C-175/09, se entiende surtido el proceso de consulta previa del Proyecto de Decreto *“Por medio del cual se establece como criterio de focalización para el acceso al subsidio familiar de vivienda para áreas urbanas en especie a las familias Rrom o Gitanas que pertenezcan al pueblo Rrom o Gitano en atención a su situación de vulnerabilidad.”*

Cabe destacar que la Sentencia C-891/02, consagra al respecto lo siguiente:

“Para arribar a esta conclusión se tiene:

1. No es contrario a la Constitución que una entidad gubernamental elabore de manera autónoma un proyecto de ley sobre un asunto que milita en el ámbito de sus competencias, aún siendo del interés de los pueblos indígenas, pues tal actividad hace parte del ejercicio de sus funciones. Sin embargo es claro que, en ese caso, la entidad debe brindarle a las comunidades, en un momento previo a la radicación del proyecto en el Congreso de la República, las debidas oportunidades para que ellas no sólo conozcan a fondo el proyecto sino, sobre todo, para que puedan participar activamente e intervenir en su modificación, si es preciso. No obstante lo anterior, puede presentarse el caso de que la composición inicial del proyecto sea producto

del esfuerzo conjunto y concertado de entidades y comunidades, evento en el cual se evidenciaría con más veras el cumplimiento de la participación indígena.”

Y la Sentencia C-175/09 señala:

A este respecto, en la sentencia C-891/02,[20] la Corte estipuló que no resultaba contrario a la Constitución que una entidad gubernamental, dotada de iniciativa legislativa, preparara un proyecto de ley sobre temas relacionados con sus competencias institucionales, incluso si éste encontraba incidencia directa en los intereses de los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes. Empero, en ese caso, “la entidad debe brindarle a las comunidades, en un momento previo a la radicación del proyecto en el Congreso de la República, las debidas oportunidades para que ellas no sólo conozcan a fondo el proyecto sino, sobre todo, para que puedan participar activamente e intervenir en su modificación, si es preciso. No obstante lo anterior, puede presentarse el caso de que la composición inicial del proyecto sea producto del esfuerzo conjunto y concertado de entidades y comunidades, evento en el cual se evidenciaría con más veras el cumplimiento de la participación indígena.”. La necesidad de estos espacios de participación, en las condiciones citadas, es evidente, a fin que se cumpla con los requisitos de efectividad e incidencia del proceso de consulta previa en el contenido material de la medida legislativa correspondiente. Por ende, la misma sentencia señaló que el proceso de consulta podía considerarse cumplido cuando exista evidencia de que, con anterioridad a la radicación del proyecto de ley en el Congreso de la República, la iniciativa haya sido divulgada entre las comunidades concernidas por las materias de la misma, se haya avanzado en la ilustración a tales comunidades sobre su alcance y con miras a obtener una concertación, y se hayan abierto los espacios de participación que sean apropiados.

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:

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. En virtud de lo cual, el proyecto de decreto se publicó en la Página WEB del Ministerio, por el término de quince (15) días calendario, es decir, desde el 30 de septiembre de 2019 hasta el 14 de octubre de 2019. Término dentro del cual **NO__SI__** se presentaron comentarios u observaciones al proyecto de resolución.

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 normativo, por su contenido material, requiere la coordinación con el Ministerio del Interior, para lo cual la oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior se pronunció sobre el proyecto de decreto, a través del Memorando del 15 de septiembre de 2015. Así mismo, en la presente vigencia se les socializó el proyecto de decreto y la memoria justificativa mediante correo electrónico del 03 de agosto de 2018, el 13 de agosto de 2019 y el 27 de septiembre de 2019.

Se anexa el Memorando MEM15-000032481-OAJ-1400 y el correo de socialización con la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior.

Además, el proyecto de decreto será remitido nuevamente al Ministerio del Interior de acuerdo con lo establecido en el procedimiento de elaboración de proyectos normativos.

7. Abogacia 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 se requiere contar con el concepto del Departamento Administrativo de Función Pública, puesto que las disposiciones del proyecto normativo, no crea o modifica un trámite que involucre a la ciudadanía, sino que se limita a entregar los lineamientos generales para la implementación de Subsidio Familiar de Vivienda en Especie para la Población Rrom o Gitana.

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:

El responsable designado para la elaboración del proyecto normativo es el funcionario Hector Alexander Torres Morales, Profesional Especializado de la Dirección del Sistema Habitacional.

Cordialmente,

CARLOS FELIPE REYES FORERO
Director del Sistema Habitacional

ALEJANDRO QUINTERO ROMERO
Director de Inversiones en Vivienda de Interés Social

Anexos: Anexo 1 - Cuestionario de incidencia sobre la libre competencia, en un (1) folio.
Constancias de socialización, en XX (XX) folios útiles.
Constancia de publicación en la página web del MVCT, en XX (XX) folios útiles.
"FPN-F-02 Consolidación de comentarios", en XX (XX) folios útiles.
Concepto Departamento Administrativo de la Función Pública, en XX (XX) folios útiles. Si aplica
(Demás documentos que considere necesarios)

Elaboró	Revisó	Fecha
Hector Alexander Torres Morales	Carlos Felipe Reyes Forero	30 de septiembre de 2019

ANEXO 1
Memoria Justificativa Proyecto Normativo

Tipo de proyecto normativo: (Marque con una X)	Decreto	X
	Resolución	
	Otro - ¿Cuál?	
Se debe escribir el epígrafe del proyecto normativo Diligencie aquí: <i>“Por el cual se adiciona una Subsección a la Sección 7 del Capítulo 2 del Título 1 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, en relación con el criterio de focalización para el acceso al subsidio familiar de vivienda en especie para áreas urbanas a los hogares que pertenezcan al pueblo Rrom o Gitano en atención a su situación de vulnerabilidad”</i>		

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

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:	
a) Otorga derechos exclusivos a una empresa para prestar servicios o para ofrecer bienes.	NO
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

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:	
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

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:	
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.