



Entidad originadora:	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
Fecha (dd/mm/aa):	Abril 2022
Proyecto de Decreto/Resolución:	Por el cual se modifica el Decreto 1077 de 2015 en lo relativo a la asignación del subsidio familiar de vivienda y se dictan otras disposiciones.

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

La Corte Constitucional Colombiana, a través de la Sentencia T-025 de 2004, declaró un estado de cosas Inconstitucional a favor de la población víctima del desplazamiento forzado, exhortando a las entidades estatales a garantizar una atención diferencial y preferencial a través de su oferta institucional.

El Alto Tribunal Constitucional, con posterioridad a la expedición de la Sentencia T-025 de 2004, ha expedido diferentes autos de seguimiento, verificando su cumplimiento y requiriendo a las diferentes entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – SNARIV para asistir a esta población.

Adicionalmente, el Documento 4031 emitido por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) del año 2021, de manera puntual, ha establecido en materia habitacional la necesidad de contribuir a la implementación de las medidas encaminadas a la adquisición y mejoramiento y de las condiciones de las viviendas de la población víctima del conflicto armado.

En cumplimiento de los lineamientos de la Corte y de cara a los fines del Estado, la política pública de vivienda formulada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ha estado alineada con la asistencia habitacional a población en condición de vulnerabilidad, incluyendo a los hogares con miembros desplazados, víctimas del conflicto armado, mediante las iniciativas que se pasan a explicar.

1.1. Normatividad expedida para la atención habitacional de la población víctima del conflicto armado

Con la finalidad de focalizar a la población víctima el conflicto armado en la asignación del subsidio familiar de vivienda y visibilizar su participación en el marco de la oferta institucional de este ministerio, a la fecha se han adelantado las siguientes iniciativas normativas:

Focalización de población víctima de desplazamiento forzado: El Decreto 951 de 2001, reglamentario de las leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997, que regula el subsidio familiar de vivienda para la población desplazada, determina los requisitos que deben cumplir los hogares postulantes, las entidades otorgantes y modalidades habitacionales en que opera, y prevé su aplicación a través de programas que desarrollen los componentes de retornos y reubicaciones.

Inclusión a macroproyectos: Mediante los Decretos 2450 de 2009 y 4911 de 2009, que modifican el Decreto 951 de 2001, se incorporó a los hogares con población víctima de desplazamiento forzado a los macroproyectos de vivienda de interés social.

Programa de vivienda gratuita: Con ocasión de la expedición de la Ley 1448 de 2011, se creó el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – SNARIV con la finalidad de atender y reparar a la población víctima del conflicto armado.

Previendo que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio hace parte de las entidades que conforman el SNARIV, en ejecución de la Ley 1537 de 2012, se desarrolló el programa de vivienda gratuita, mediante el cual se focalizó a la población en situación de desplazamiento forzado en el proceso de asignación de viviendas.

Atención a hogares de esquemas anteriores a PVG. Dado que mediante Auto 373 de 2016, la Corte



Constitucional ordenó el diseño de una estrategia para satisfacer las necesidades de familias que participaron en esquemas de vivienda anteriores al programa de vivienda gratuita, se procedió con el ajuste del Decreto 1077 de 2015 en lo relativo a la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda 100% especie en el marco del programa de Vivienda Gratuita 2 – PVG2.

Por lo anterior, se permitió la postulación de aquellos hogares que contaran con subsidios asignados por FONVIVIENDA y estuvieran pendientes por aplicar o en estado calificado y se incrementó el porcentaje de asignación de cupos disponibles para población desplazada, previa concertación con entidades territoriales.

Así, por medio del Decreto 2231 de 2017, se modificaron los artículos 2.1.1.2.1.2.5. y 2.1.1.2.1.3.1 del Decreto 1077 de 2015, en el sentido de establecer el primer orden de priorización para el acceso al Subsidio 100% en especie a población víctima de desplazamiento forzado con subsidios asignados por FONVIVIENDA en proyectos indemnizados, en incumplimiento o paralizados.

Finalmente, a través del programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores – VIPA se logró atender a hogares con capacidad de ahorro y con ingresos inferiores a 2 SMLMV y mediante el Decreto 428 de 2015 se implementa el programa de promoción de acceso a la vivienda de interés social - Mi Casa Ya, orientado a hogares que devengan de 2 a 4 SMLMV e interesados en adquirir vivienda nueva de interés social urbana.

Estrategia de comunicación para problemas de cobertura. Para hacerle frente a las problemáticas derivadas de la cobertura en la entrega de subsidios en especie, se suscribió el Contrato de encargo de gestión No. 002 de 2017 con la Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar - CAVIS UT, que tuvo como objeto apoyar el proceso de postulación de beneficiarios al subsidio.

Con lo anterior, se logró socializar la oferta a 24.799 hogares con subsidio asignado sin aplicar, lo cual permitió su acceso a la subvención.

Así mismo, con la expedición del Decreto 729 de 2017 se modificó el programa Mi Casa Ya en atención a las recomendaciones previstas mediante el Documento CONPES 3869 de 2016, ampliando el margen de hogares destinatarios a los que devengan menos de 2 SMLMV y adicionando la modalidad de leasing habitacional como mecanismo alternativo de financiación de la vivienda.

Medidas de enfoque diferencial en los programas del ministerio: Con la finalidad de visibilizar la participación de la población víctima del conflicto armado en la asignación del subsidio familiar de vivienda, desde los programas del ministerio se han previsto las siguientes medidas:

- *Programa semillero de propietarios arriendo:* El Decreto 2413 de 2018 determina que en la distribución de subsidios se destinará como mínimo un 20% de ellos a hogares bajo criterios de enfoque diferencial poblacional, incluyendo a las víctimas del conflicto armado, lo cual se desarrolla mediante las Resoluciones 0168 del 22 de marzo de 2019 y 389 del 19 de junio de 2019.
- *Programa semillero de propietarios ahorradores:* El artículo 2.1.1.9.11 del Decreto 2058 de 2019 estipula también un 20% de cupos con enfoque diferencial, incluyendo a la población víctima del conflicto armado.
- *Programa Casa Digna, Vida Digna:* El inciso 2º del artículo 2.1.1.7.2 del Decreto 867 de 2019 prevé que deberán incluirse porcentajes mínimos de cupos para la asignación de subsidios a hogares con criterios de enfoque diferencial, incluyendo un 10% para población víctima del conflicto armado, lo cual es desarrollado mediante la Resolución 406 del 25 de junio de 2019.
- *Concurrencia de subsidios en Mi Casa Ya:* Mediante el Decreto 1533 de 2019 se adicionó el capítulo 8 al Decreto 1077 de 2015, que regula la concurrencia o complementariedad de subsidio, estrategia que permite sumar el subsidio otorgado por FONVIVIENDA y las Cajas de Compensación Familiar.



Entretanto, si el potencial beneficiario pertenece a la población víctima del conflicto armado y se encuentra incluido en el Registro Único de Población Desplazada, podrá sumar el subsidio asignado previamente, al que se asigne en el marco del programa Mi Casa Ya, de acuerdo a lo previsto en el artículo 2.1.1.4.1.3.2 del Decreto 1077 de 2015.

Principio de enfoque diferencial en el marco de la política pública de vivienda y hábitat: El numeral 6º del artículo 5º de la Ley 2079 de 2021, prevé el principio de enfoque diferencial como orientador de esta política, en el cual se protege a la población víctima del conflicto armado, como grupo vulnerable sujeto a los procesos de focalización del ministerio.

Ahora, si bien se han desarrollado disposiciones normativas desde esta cartera para dar cumplimiento a los postulados expuestos por la Corte Constitucional en el marco de la Sentencia T-025 de 2004, en los autos de seguimiento, el Alto Tribunal continúa instando a este ministerio para que garantice el derecho a la vivienda digna de la población en condición de desplazamiento forzado.

En esta línea, recientemente la Corte Constitucional exhortó al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio mediante Auto 756 de 2021, con miras a que evidencie las gestiones realizadas en el avance de la superación del estado de cosas inconstitucional, toda vez que la población con subsidios asignados no puede aplicar a ellos y resulta necesario implementar una estrategia de información que posibilite a los hogares acceder a la subvención.

De igual forma, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 solicitó en su octavo informe al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, entre otras cosas, lo siguiente:

“...Al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio establecer una estrategia que permita a los beneficiarios con subsidios asignados de vivienda sin aplicar de vigencias anteriores a 2018, acceder los nuevos programas de vivienda urbana o rural...”

En consecuencia, estas entidades han sido enfáticas en requerir a esta cartera para que incorpore instrumentos en la política pública de vivienda que faciliten el acceso al subsidio familiar de vivienda a la población víctima de desplazamiento forzado.

Con todo, desde este ministerio se ha establecido la necesidad de modificar el Decreto 1077 de 2015, con el fin de incluir las condiciones particulares en las cuales aplicará la complementariedad de los subsidios otorgados en el marco de los programas Semillero de Propietarios ahorradores y Mi Casa Ya con la subvención otorgada a la población víctima de desplazamiento forzado, así como la habilitación de la concurrencia con el auxilio otorgado por las Cajas de Compensación Familiar, como en adelante se expondrá.

1.2. Motivación y justificación

Si bien desde la Ley 3ª de 1991 se facultó a las entidades para que los potenciales hogares beneficiarios aplicaran de manera complementaria y concurrente al subsidio familiar de vivienda, mediante la normatividad expedida con posterioridad, se ha materializado su definición y contenido.

Sobre el particular, el Decreto 1533 de 2019, adicionado al Decreto 1077 de 2015, dispone que la **concurrencia** es un “*mecanismo mediante el cual el hogar beneficiario puede acceder al subsidio familiar de vivienda otorgado por distintas entidades partícipes del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social para facilitar el acceso a una solución de vivienda y que es procedente cuando la naturaleza de las modalidades que se asignen de manera concurrente, permitan su aplicación sobre una misma solución de vivienda*”.

Así, la concurrencia se constituye en un medio para que los hogares puedan lograr el cierre financiero en la adquisición de una vivienda de interés social, en tanto les permite sumar auxilios habitacionales de diferentes



entidades en pro de la compra de la unidad habitacional.

A la fecha, la concurrencia permite sumar el subsidio otorgado por las cajas de compensación familiar y el Gobierno Nacional en desarrollo de los programas semillero de propietarios y Mi Casa Ya, siendo sus potenciales beneficiarios los hogares con ingresos mensuales hasta de 2 SMLMV.

Como principales beneficios de la concurrencia y complementariedad de subsidios, se identifican los siguientes:

- Posibilita que hogares de menores ingresos aumenten el capital y logren en mayor medida el cierre financiero de las unidades habitacionales.
- Se generan mayores posibilidades de hogares propietarios, incentivando así la unión y estabilidad familiar.
- Se impulsa el sector edificador, como una fuente principal de empleo en el país y promotor de otros sectores.

Ante lo expuesto, es preciso anotar que la estrategia de concurrencia de subsidios es compatible con la problemática que enfrentan los hogares de población víctima del conflicto armado con **subsidios asignados y sin aplicar**, toda vez que les permite mejorar sus condiciones financieras y facilita el acceso a la unidad habitacional. A la fecha, se tiene el siguiente reporte de hogares bajo estas circunstancias:



Ilustración 1. Población víctima con subsidios asignados sin aplicar.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, se propone la aprobación de una nueva modalidad de concurrencia de subsidios dirigida a los hogares con población víctima que tienen subsidios asignados y sin aplicar. Si bien la complementariedad de subsidios ya es permitida en el ordenamiento jurídico colombiano, se pretende habilitar la concurrencia entre el subsidio familiar de vivienda para población víctima del desplazamiento forzado, complementario con los subsidios asignados en el marco de los programas Mi Casa Ya y Semillero de Propietarios Ahorradores, y la subvención otorgada a través de las Cajas de Compensación Familiar y/o de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía.

Así entonces, se busca que los hogares puedan sumar las subvenciones asignadas en el marco del programa Semillero de Propietarios - Ahorradores, Mi Casa Ya y el subsidio familiar de vivienda para población en situación de desplazamiento que se encuentre asignado y sin aplicar, y, adicional, la concurrencia con el subsidio otorgado a través de las Cajas de Compensación Familiar y/o por la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, lo cual promoverá la obtención de un mayor monto dinerario a título de subsidio, lo que representa una menor suma en los instrumentos de financiación, impulsando, de esta forma, el acceso de las víctimas del desplazamiento forzado a la adquisición de una vivienda propia.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

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

El proyecto de decreto que se fundamenta en la presente memoria justificativa es de carácter nacional y va dirigido a la población víctima de desplazamiento forzado que cuenta con subsidios asignados sin aplicar de vigencias anteriores a la expedición de la Ley 1537 de 2012.

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

- El artículo 51 de la Constitución Política de Colombia prevé que todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna, estableciendo que 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 los programas de vivienda.
- El Decreto Ley 3571 de 2011 establece que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tiene como objetivo primordial la formulación, dirección y coordinación de las políticas, planes, programas y regulaciones en materia de vivienda y financiación de vivienda urbana y rural, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y uso del suelo, agua potable y saneamiento básico, así como la expedición de los instrumentos normativos para su implementación.
- El artículo 6º de la Ley 3 de 1991 define al subsidio familiar de vivienda como un aporte estatal en dinero o en especie que será otorgado por una sola vez al beneficiario, con el objeto de facilitar una solución de vivienda de interés social o de interés prioritario. De igual forma, determina que la cuantía del subsidio será determinada por el Gobierno Nacional, de acuerdo con los recursos disponibles, el valor final de la solución de vivienda y las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios.
- El artículo 123 de la Ley 1448 de 2011, establece que las víctimas del conflicto armado que hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo, tendrán un acceso preferente y prioritario en los programas de subsidios de vivienda mediante las diferentes modalidades habitacionales de mejoramiento, construcción en sitio propio y adquisición de vivienda. En igual sentido, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio es competente para ejercer las funciones legalmente previstas en lo relacionado con la asignación del subsidio familiar de vivienda en procura de salvaguardar los derechos de esta población.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

- Todas las normas que fundamentan la competencia reglamentaria del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, para el caso particular, se encuentran vigentes.

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

Con la expedición del presente instrumento normativo, se modifican los los artículos 2.1.1.1.2.1.8.; 2.1.1.1.2.2.6.; 2.1.1.4.1.3.2.; 2.1.1.8.1.; 2.1.1.8.2.; 2.1.1.8.8.; y 2.1.1.9.13. 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)

- En el marco del presente instrumento normativo, la Sentencia T-025 de 2004 y sus diferentes autos de seguimiento, se constituyen en una hoja de ruta para formular estrategias orientadas a focalizar y visibilizar la asignación del subsidio familiar de vivienda a la población víctima de desplazamiento forzado en Colombia.

Mediante esta providencia, la Corte Constitucional declara la existencia de un estado de cosas inconstitucional a favor de la población víctima del desplazamiento forzado, dada la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y la atención



oportuna por parte de las entidades del Estado por la baja capacidad institucional que estas tienen.

Así entonces, en el marco de sus autos de seguimiento más recientes: Autos 331 de 2019, 488 de 2020 y 756 de 2021, el Alto Tribunal en materia constitucional continúa instando a las entidades del Estado para adelantar todas las gestiones que sean necesarias para garantizar los derechos de los hogares en condición de desplazamiento y víctimas del conflicto armado.

En lo relativo a las obligaciones conferidas a esta cartera, la Corte ha debatido en estas providencias, si la política habitacional responde a las necesidades que tiene la población víctima, destacando la necesidad de establecer una estrategia de comunicación para que los hogares accedan a la información del subsidio, así como mecanismos que les permitan a quienes tienen auxilios asignados en vigencias anteriores a la Ley 1537 de 2012, aplicar a ellos, poniendo de manifiesto, igualmente, a quienes están en estado calificado.

Con todo, la Corte Constitucional en sus pronunciamientos exhorta a las entidades estatales a ser diligentes en la prestación adecuada de sus servicios, permitiendo así que la población víctima de desplazamiento forzado pueda acceder a la oferta del Estado, y en esta medida, pueda cesar su condición de vulnerabilidad.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

- N/A

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

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

Las disposiciones contenidas en el proyecto de decreto que se fundamenta a través de la presente memoria justificativa no causan, por sí mismas, un impacto económico para el Estado o los particulares.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

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

El proyecto de decreto no genera un impacto presupuestal, por cuanto los subsidios familiares de vivienda se asignarán de conformidad con el marco fiscal de mediano plazo del sector vivienda.

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

(Por favor indique el proyecto normativo tiene impacto sobre el medio ambiente o el Patrimonio cultural de la Nación)

Las disposiciones contenidas en el proyecto de decreto no causan un impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación.

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

N/A

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>

JUAN CARLOS COVILLA MARTÍNEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

FELIPE WALTER CORREA
Director del Sistema Habitacional
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio