



Entidad originadora:	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
Fecha (dd/mm/aa):	
Proyecto de Decreto/Resolución:	Por el cual se adiciona el Decreto 1077 de 2015, Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con los proyectos de vivienda y usos complementarios, así como el régimen especial en materia de licencias urbanísticas para los antiguos ETCR

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

En concordancia con lo dispuesto en el "Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera" suscrito el 12 de noviembre de 2016 con los miembros representantes de las FARC-EP, el Gobierno Nacional ha venido adelantando gestiones tendientes a facilitar e impulsar el acceso de la población en proceso de reincorporación a una solución habitacional.

En particular es importante resaltar que según lo dispuesto en el subpunto 3.1.4.1. del Acuerdo Final, se determinó la necesidad de establecer unas zonas territoriales, de naturaleza temporal y transitorias, definidas, delimitadas y previamente concertadas, las cuales tuvieron como objetivo garantizar el cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y la dejación de las armas, y dar inicio al proceso de reincorporación a la vida civil de las estructuras de las FARC- EP en lo económico, lo político y lo social, y propender por su tránsito a la legalidad.

Estos espacios denominados Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) tenían prevista una duración inicial de 180 días contados a partir del día D, es decir, desde el día en que se realizó el cese al fuego y de las hostilidades bilateral y definitivo. No obstante, el Gobierno Nacional mediante el Decreto 901 de fecha 29 de mayo de 2017 prorrogó la duración de las zonas veredales por dos meses adicionales, los cuales se cumplieron el 29 de julio de 2017.

Mediante el Decreto 1274 expedido en fecha 28 de julio de la misma anualidad, se prorrogó nuevamente la duración de las zonas veredales transitorias de normalización hasta el 15 de agosto de 2017, y se determinó, a través de su artículo 3, que pasada esta fecha su naturaleza cambiaría a Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación – ETCR.

El 4 de diciembre de 2017 fue expedido el Decreto 2026, por medio del cual se reglamentan los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación, los cuales son definidos en su artículo 2º como los lugares para el desarrollo de actividades que faciliten la reincorporación a la vida civil en lo económico, lo social y lo productivo de los ex miembros de las FARC- EP, debidamente acreditados por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, lo cual incluye, a su vez, la realización de actividades misionales de las entidades del orden nacional y territorial destinadas a las comunidades aledañas.

En el párrafo único de la disposición normativa referenciada se señala que las entidades del Estado con funciones relacionadas con la implementación del Programa de Reincorporación Económica y Social de los exmiembros de las FARC- EP coordinarán con la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), el desarrollo de las acciones necesarias para adelantar las actividades en los ETCR, así como las que se estructuran para las comunidades aledañas.

El artículo 5º del citado Decreto 2026 determinó que los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación podrían tener una duración de 2 años, contados a partir del 15 de agosto de 2017, fecha en la cual se termina la duración de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización y se da nacimiento a los ETCR. Sin perjuicio de la evaluación realizada por el Gobierno Nacional con el fin de modificarlos, suprimirlos o prorrogarlos, según las necesidades del caso, fundamentado en razones de seguridad o de índole administrativa.



Bajo esta perspectiva, la figura jurídica de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación culminó el 15 de agosto de 2019, razón por la cual el Gobierno Nacional ha tomado la determinación de avanzar hacia una figura permanente que se ajuste al ordenamiento territorial existente, bajo la garantía y el respeto a la organización social con el fin de consolidar la reincorporación.

Esta estrategia busca generar arraigo social, económico y comunitario, mediante la garantía del derecho a una vivienda digna, provista, dentro de otros, de servicios públicos y con vocación productiva, que permita su desarrollo humano.

El documento 3931 del Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES, de fecha 22 de junio de 2018, señala que para iniciar el tránsito a la vida civil de las personas que hicieron parte de una organización armada es necesario la construcción de un nuevo proyecto de vida, individual y colectivo, mediante el establecimiento de nuevos derroteros y arraigos dentro de la legalidad, y se determina que:

“Este proceso requiere de un acompañamiento para abordar los efectos psicosociales derivados de su exposición a las dinámicas del conflicto armado, así como la ansiedad frente a la incertidumbre y los temores que alberga la transición y el reto de reconstruir nuevos propósitos individuales y colectivos por fuera de la lucha armada”.

Para ello, se identifica la necesidad de crear condiciones que garanticen el acceso a derechos como la salud y la educación, así como promover estrategias para solucionar problemáticas asociadas con el déficit de vivienda y la estabilización económica de los exintegrantes de las FARC- EP.

Según el diagnóstico presentado en el CONPES de la referencia, al traer a colación un censo realizado por la Universidad Nacional, se determina que el 74% (7.426) de las personas ubicadas en los ETCR manifestaron no contar con una vivienda que puedan habitar una vez reincorporados a la vida civil, y solo el 26% respondió afirmativamente sobre la posibilidad de contar con una vivienda una vez lograran su tránsito a la legalidad (2.589), de los cuales el 37% (946) afirmó tener una vivienda propia, el 26% (66) en arriendo, y el 38% (975) manifestó contar con otras formas de posesión habitacional.

En este sentido, se evidenció por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, la necesidad de definir una ruta que promoviera soluciones en materia de habitabilidad y vivienda para esta población, en aras de dar cumplimiento a lo concertado en el Acuerdo Final en materia de vivienda, bajo la especificidad que esta población se encuentra en un alto grado de déficit habitacional y en consideración a sus limitantes en el acceso al sistema financiero y su afiliación a cajas de compensación familiar.

Así las cosas, se determinó que la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) en coordinación con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural construirían un diagnóstico de habitabilidad de exintegrantes de las FARC- EP y sus familias, con el fin de cimentar una ruta que permitiera promover soluciones en materia de habitabilidad en vivienda urbana y rural.

La ARN lideró la aplicación del Registro Nacional de Reincorporación, como instrumento que permite brindar insumos generales para la definición e implementación de las distintas líneas de acción para la atención de las personas en proceso de reincorporación. En el marco de este registro se identificó que, de un total de 12.940 personas en proceso de reincorporación, 2.946 (23%) se encuentran habitando en los antiguos Espacios territoriales de capacitación y reincorporación (ETCR), 2.946 (23%) habitan en centros poblados por fuera de los ETCR, 1.812 (14%) en áreas rurales dispersas y 3.874 (30%) en cabeceras municipales.

El Gobierno Nacional, mediante la Resolución N° 4309 del 24 de diciembre de 2019, instituyó la ruta de reincorporación, en observancia con lo acordado en el punto 3.2. del Acuerdo final, de conformidad, a su vez, con lo dispuesto en el Decreto Ley 899 de 2017, a través de la cual se establecieron medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los exintegrantes de las FARC- EP conforme al Acuerdo Final.



La ruta de reincorporación está integrada por los siguientes 7 componentes de largo plazo: i) Educación; ii) Sostenibilidad económica; iii) Habitabilidad y vivienda; iv) Salud; v) Bienestar psicosocial integral; vi) Familia; y vii) Comunitario.

En el marco del componente de habitabilidad y vivienda, se dispuso en su artículo 13, como parte de la ruta de reincorporación, brindar el acompañamiento y efectuar las gestiones necesarias para lograr la promoción de condiciones habitacionales óptimas, acordes con el contexto territorial y la oferta pública disponible.

Por lo anterior, el Gobierno Nacional ha identificado la necesidad de proporcionar condiciones de habitabilidad adecuadas y permanentes en los antiguos ETCR, con el fin de proveer de vivienda a la población que se encuentra en la ruta de reincorporación.

Con dicho objetivo y en aras de generar arraigo social, económico y comunitario, mediante la garantía del derecho a una vivienda digna, provista, dentro de otros, de servicios públicos y con vocación productiva, que permita su desarrollo humano, se incluyó en la Ley 2079 expedida el 14 de enero de 2021 (*“Ley de Vivienda y Hábitat”*) el artículo 33, referido a *“Proyectos de vivienda y usos complementarios en el proceso de reincorporación”*.

Que el artículo 33 de la Ley de Vivienda y Hábitat prevé que *“el Gobierno Nacional determinará los proyectos y acciones necesarias que permitan resolver en suelo rural las necesidades de vivienda, servicios públicos, espacio público, equipamiento y vías que se requieran para la consolidación, transformación o reubicación de los antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), los cuales podrán ser ejecutados de manera directa o indirecta a través de cualquier modalidad contractual.*

Del mismo modo, el Gobierno Nacional impulsará proyectos individuales o colectivos de vivienda y usos complementarios para las personas reincorporadas que permanezcan activas dentro de la ruta de reincorporación de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), ubicadas en todo el territorio nacional”.

Que lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 2079 de 2021, materializa lo previsto en el artículo 51 de la Constitución Política de Colombia que establece que todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna en virtud de lo cual 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 entonces, resulta de la mayor importancia y de conformidad con la norma especial para el desarrollo de los antiguos ETCR, contenida en el artículo 33 de la Ley 2079 de 2021, que dichos proyectos de vivienda y usos complementarios sean incorporados en el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en procura de continuar con la implementación de los compromisos y responsabilidades derivadas del proceso de paz.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El ámbito de aplicación del proyecto de decreto es de nivel nacional y va dirigido a solicitantes de licencias urbanísticas, curadores urbanos y oficinas de planeación municipal o distrital.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

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

La Constitución Política.



Artículo 189. “Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del 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 potestad 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 la que la Administración cumpla con su función de ejecutar la ley.

Esta potestad, a través de la cual se desarrollan las reglas y principios fijados en la ley que permiten su aplicación. Esta facultad en ningún caso puede modificar, ampliar o restringir la ley en cuanto a su contenido o alcance.

Decreto 1077 de 2015.

De otra parte, el Decreto 1077 de 2015 en diversos apartes permite al Gobierno Nacional, que en ejercicio de la facultad reglamentaria establecida en el artículo 189 de la Constitución política, expida las reglamentaciones correspondientes para hacer efectivas las disposiciones adoptadas mediante este decreto.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

El Decreto 1077 de 2015 se encuentra vigente.

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

El proyecto de decreto adiciona el capítulo 3 al título 2 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1077 de 2015 en lo relacionado con el régimen aplicable para los antiguos ETCR y adiciona el numeral 4 al artículo 2.2.6.1.1.11 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)

N/A

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

Con la expedición del presente decreto, se materializa lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 2079 de 2021 en cuanto a los proyectos de vivienda y usos complementarios en el proceso de reincorporación.

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

La reglamentación propuesta no genera un impacto económico sobre los destinatarios de la norma que implique la necesidad de adaptación, por el contrario, estas medidas buscan que un régimen de licenciamiento especial repercuta favorablemente en el proceso de implantación de proyectos de vivienda y usos complementarios en favor de personas en ruta de reincorporación y su proceso de integración a la sociedad.



5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

La expedición de la norma no presenta impacto fiscal.

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

La presente resolución no genera impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación.

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

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria

X

Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Informe de observaciones y respuestas

X

Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio

Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública

Otro

Aprobó:

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

Camilo Andrés Quiroz Hinojosa
Director Espacio Urbano y Territorial
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio