Entidad originadora:	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
Fecha (dd/mm/aa):	Noviembre de 2026
Proyecto de Decreto/Resolución:	*"Por la cual se reglamentan las condiciones, los requisitos de acceso, los procedimientos operativos y demás disposiciones necesarias para el pago de la comisión de las garantías otorgadas por el Fondo Nacional de Garantías – FNG, en el marco de las medidas excepcionales en materia de vivienda y hábitat adoptadas por el Decreto 1422 de 2026 en favor de los hogares damnificados por el sismo del 10 de agosto de 2026 y sus réplicas"*

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

a) Antecedentes

El pasado 11 de agosto de 2026 con ocasión del sismo ocurrido el 10 de agosto de 2026, a las 7:34 a. m el Señor Presidente de la República de Colombia mediante Decreto 1171 declaró una Situación de Desastre de Carácter Nacional por el término de doce (12) meses prorrogables hasta por un periodo igual.

En desarrollo de los principios de la gestión del riesgo que implican el ejercicio de acciones secuenciales que se renuevan permanentemente, el decreto mencionado dispone que la participación de las entidades será continúa desde los ámbitos de sus competencias.

En línea con lo anterior, mediante Decreto 1261 de 2026 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica con ocasión de la grave afectación ocasionada por el evento sísmico por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de su vigencia, en los departamentos de Antioquia, Caldas, Cauca, Chocó, Quindío, Cundinamarca, Risaralda, Huila, Valle del Cauca, Tolima, Putumayo, Norte de Santander, Bolívar, Nariño, Sucre y demás territorios afectados, con el propósito de otorgar facultades legislativas extraordinarias para expedir decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. Este acto fue modificado mediante el Decreto 1348 del treinta y uno (31) de agosto de 2026, en el sentido de incluir en el ámbito territorial de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por grave calidad pública a los departamentos de Caquetá y Santander y excluir al departamento de Putumayo.

Dentro las medidas decretadas se incluyen acciones con carácter presupuestal, contractual, crediticio, tributarias, de vivienda, salud, educación, transporte, servicios públicos, reconstrucción de infraestructura, reactivación económica, apoyo humanitario, fortalecimiento institucional y simplificación de trámites, las cuales serán desarrolladas mediante decretos legislativos sectoriales independientes.

El Gobierno nacional a través del Decreto Legislativo 1422 adopta medidas extraordinarias en materia de vivienda y hábitat en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, e incorpora medidas en materia de Vivienda en el artículo 28, que se enuncia a continuación:

*" **Artículo 28. Adicionar artículo 10A a la Ley 2079 de 2021. Adiciónese el artículo 10A Transitorio a la Ley 2079 de 2021, el cual quedará así:***

***Artículo 10A Transitorio.** En el marco de la emergencia declarada mediante el Decreto 1261 de 2026, adicionado por el Decreto 1348 de 2026, y hasta finalizar la vigencia fiscal 2028, el Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda podrá destinar recursos a financiar, total o parcialmente, la comisión de las garantías otorgadas por el Fondo Nacional de Garantías S.A en favor de los hogares damnificados por el sismo del 10 de agosto de 2026, a través del Fideicomiso que se constituya para la administración y ejecución de los recursos Para tal fin, podrán amparar operaciones de microcrédito, crédito hipotecario, crédito de consumo, leasing habitacional y demás esquemas de financiación que resulten necesarios para garantizar soluciones habitacionales a los hogares afectados. Las garantías estarán destinadas a respaldar operaciones de crédito otorgadas por los intermediarios financieros vinculados al Fondo Nacional de Garantías S.A. y demás entidades facultadas para otorgar financiación dirigida a Vivienda de Interés Social-VIS-.*

Lo anterior, con cargo a los productos de garantía que el Fondo Nacional de Garantías S.A. implemente para el efecto y conforme al tipo de cartera que corresponda según la normatividad aplicable.

***Parágrafo 1.** Las garantías cuya comisión sea financiada conforme a este artículo aplicarán a operaciones de crédito destinadas a todas las modalidades del subsidio familiar de vivienda.*

***Parágrafo 2.** Las garantías amparadas bajo este régimen especial serán plenamente complementarias con cualquier otro subsidio directo (en dinero o en especie), cobertura de tasa de interés, indistintamente de su fuente o entidad otorgante.*

***Parágrafo 3.** El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio reglamentará mediante resolución los procedimientos operativos simplificados, así como las medidas encaminadas a una adecuada marcación de las operaciones de crédito para los hogares afectados y demás disposiciones requeridas para la efectividad de la medida."*

En cumplimiento de lo dispuesto en el parágrafo 3 del artículo 28 del Decreto 1422 de 2026, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio participó en mesas de trabajo internas y externas para establecer las condiciones operativas y procedimientos relacionados con el pago de las comisiones de las garantías otorgadas por el Fondo Nacional de Garantías S.A. por parte de Fonvivienda.

b) Razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición

El artículo 51 de la Constitución Política de Colombia establece que todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna, correspondiendo al Estado fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promover planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas.

Una de las principales dificultades identificadas para garantizar este derecho es el acceso a la financiación formal, derivadas, entre otros factores, de la disminución de la capacidad de pago de los hogares, la insuficiencia de garantías propias y el incremento de la percepción de riesgo crediticio por parte de los intermediarios financieros. En línea con lo anterior, el problema que busca atender la presente reglamentación es la disminución de las barreras de acceso al crédito para los hogares damnificados por el sismo del 10 de agosto de 2026 y sus réplicas, derivadas de las afectaciones económicas y patrimoniales sufridas y las condiciones de riesgo que inciden en la disposición de los intermediarios financieros para otorgar financiación en las zonas afectadas. Esta iniciativa se presenta como un instrumento financiero complementario que permite hacer efectiva la garantía y facilitar el acceso de los hogares damnificados a los créditos destinados a la recuperación habitacional.

La expedición del acto administrativo se justifica en la necesidad de definir las condiciones bajo las cuales se reconocerán y pagarán las comisiones, así como los requisitos, procedimientos, responsabilidades, mecanismos de verificación, seguimiento y demás aspectos operativos necesarios para garantizar una adecuada ejecución de los recursos públicos destinados a ese propósito.

Un actor importante en la construcción del instrumento es el Fondo Nacional de Garantías S.A., que en su calidad de entidad especializada en la administración de garantías, en desarrollo de su objeto social posee el instrumento financiero, jurídico y técnico idóneo para reducir la barrera económica asociada al pago de las comisiones de los deudores y locatarios afectados por el sismo del 10 de agosto de 2026 y sus réplicas, cuya condición haya sido acreditada por las autoridades que integran el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, mediante los registros oficiales vigentes o los mecanismos complementarios de acreditación que se establezcan.

Adicionalmente, a través de este acto administrativo se establece un marco técnico jurídico para el pago de las comisiones asociadas a las garantías otorgadas por el FNG, de esta manera, se complementa el mecanismo de garantía y contribuye a que este cumpla efectivamente su finalidad de facilitar el acceso a recursos de financiación, evitando que el costo de las comisiones sea una barrera económica adicional para el acceso al crédito de la población objeto de la medida; además de mitigar la percepción de riesgo por parte de los intermediarios financieros y favorecer la disponibilidad del crédito en condiciones que permitan atender las necesidades de mejoramiento o recuperación de las viviendas de los damnificados por el sismo.

En ese orden de ideas, la medida requiere de disposiciones detalladas que permitan la materialización, toda vez que el Decreto Legislativo únicamente configura la posibilidad de destinar recursos para tal fin.

Adicionalmente, existe un mandato expreso de reglamentación de manera directa hacia el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, para adoptar las medidas operativas simplificadas y requeridas para garantizar la efectividad de la medida, así como lo requerid para la adecuada marcación de las operaciones de crédito para los hogares afectados.

2. Ámbito de aplicación y sujetos a quienes va dirigido

De conformidad con el artículo 28 del Decreto Legislativo 1422 de 2026, será aplicable a los hogares damnificados por el sismo ocurrido el 10 de agosto de 2026 y sus réplicas, cuya condición haya sido acreditada por las autoridades que integran el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, mediante los registros oficiales vigentes o los mecanismos complementarios de acreditación que se establezcan, y que sean solicitantes de un crédito de mejoramiento de vivienda respaldado por la garantía del FNG.

A partir de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ENCV) del DANE para el 2025, se elaboró un análisis socioeconómico de la distribución de los hogares según rangos de Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV) como base para establecer la justificación técnica para focalizar la financiación de las comisiones de las garantías otorgadas por el Fondo Nacional de Garantías – FNG, en el marco de las medidas excepcionales en materia de vivienda y hábitat adoptadas por el Decreto 1422 de 2026, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 1261 de 2026, en los hogares con ingresos inferiores a 4 SMMLV.

Los datos demuestran que en las circunscripciones territoriales damnificadas —tales como Antioquia, Caldas, Cundinamarca, Santander, Tolima y Valle del Cauca, entre otras—, la estructura de ingresos de los hogares se concentra de manera predominante en ingresos inferiores a 4 SMMLV. En dichos departamentos, el porcentaje acumulado de hogares que perciben ingresos inferiores a 4 salarios mínimos representa una proporción sumamente alta, oscilando entre el 77,6% y hasta del 95% del total poblacional.

Departamento	% de hogares con ingresos inferiores a 4 SMMLV
Antioquia	77,6%
Bolívar	89,7%
Caldas	81,9%
Caquetá	93,7%
Cauca	95,0%
Cundinamarca	89,2%
Chocó	93,3%
Huila	91,5%
Nariño	92,4%
Norte de Santander	90,0%
Quindío	85,7%
Risaralda	84,5%
Santander	81,9%
Sucre	91,5%
Tolima	89,1%
Valle del Cauca	85,8%

Fuente: elaboración MVCT con base en ENCV 2025 – DANE.

Adicionalmente, con base en los datos sobre déficit habitacional publicados por el DANE para el 2025, se evidencia que la mayoría de los hogares en los departamentos afectados habita en viviendas que presentan deficiencias en términos de calidad que pueden ser susceptibles de mejoramiento. Específicamente, el porcentaje de hogares en déficit cualitativo alcanza niveles considerables en departamentos como Bolívar (44,8%), Chocó (38,5%), Cauca (30,9%), Norte de Santander (25,5%), Huila (21,4%) y Nariño (21,9%). En términos absolutos, territorios de alta concentración poblacional como Antioquia (432 mil hogares), Bolívar (326 mil hogares), Valle del Cauca (209 mil hogares), Cauca (191 mil hogares) y Cundinamarca (150 mil hogares) concentran miles de soluciones que no requieren reemplazo total, sino intervenciones de reparación y adecuación estructural.

Departamento	Porcentaje de hogares		
	Déficit total	Cuantitativo	Cualitativo
Antioquia	21,8%	5,4%	16,4%
Bolívar	54,6%	9,8%	44,8%
Caldas	18,0%	3,3%	14,7%
Caquetá	45,1%	26,9%	18,1%
Cauca	40,1%	9,2%	30,9%
Chocó	82,5%	44,0%	38,5%
Cundinamarca	12,0%	1,3%	10,7%
Huila	24,5%	3,1%	21,4%
Nariño	41,8%	19,9%	21,9%
Norte de Santander	32,8%	7,3%	25,5%
Quindío	12,9%	2,1%	10,7%
Risaralda	12,1%	1,1%	11,0%
Santander	20,3%	5,6%	14,7%
Sucre	56,8%	10,6%	46,2%
Tolima	23,5%	5,0%	18,5%
Valle del Cauca	15,4%	2,7%	12,7%

Fuente: elaboración MVCT con base en ENCV 2025 – DANE.

En consecuencia, a partir del diagnóstico habitacional y socioeconómico, se considera que es pertinente fijar este umbral de acceso a partir de un ingreso del hogar menor a 4 salarios mínimos, pues responde a un criterio de equidad y pertinencia territorial. Dicho límite asegura una cobertura muy alta de los hogares vulnerables que sufrieron daños en su patrimonio habitacional a causa del evento sísmico, garantizando que la asistencia estatal llegue de forma oportuna a los sectores socioeconómicos con menor capacidad de resiliencia financiera.

Tipos de crédito habilitados

Al observar el funcionamiento de los programas del Fondo Nacional de Garantías -FNG, se encuentran dos productos cuyas condiciones de operación preestablecidas podrían acoplarse a las necesidades de los hogares damnificados: el EMP – 285 y el VIS 007. Por la naturaleza urgente de esta medida, se establece que no se modificarán las condiciones establecidas en los productos del FNG pues esto representa dilaciones en contra de la celeridad que se demanda en este tipo de situaciones.

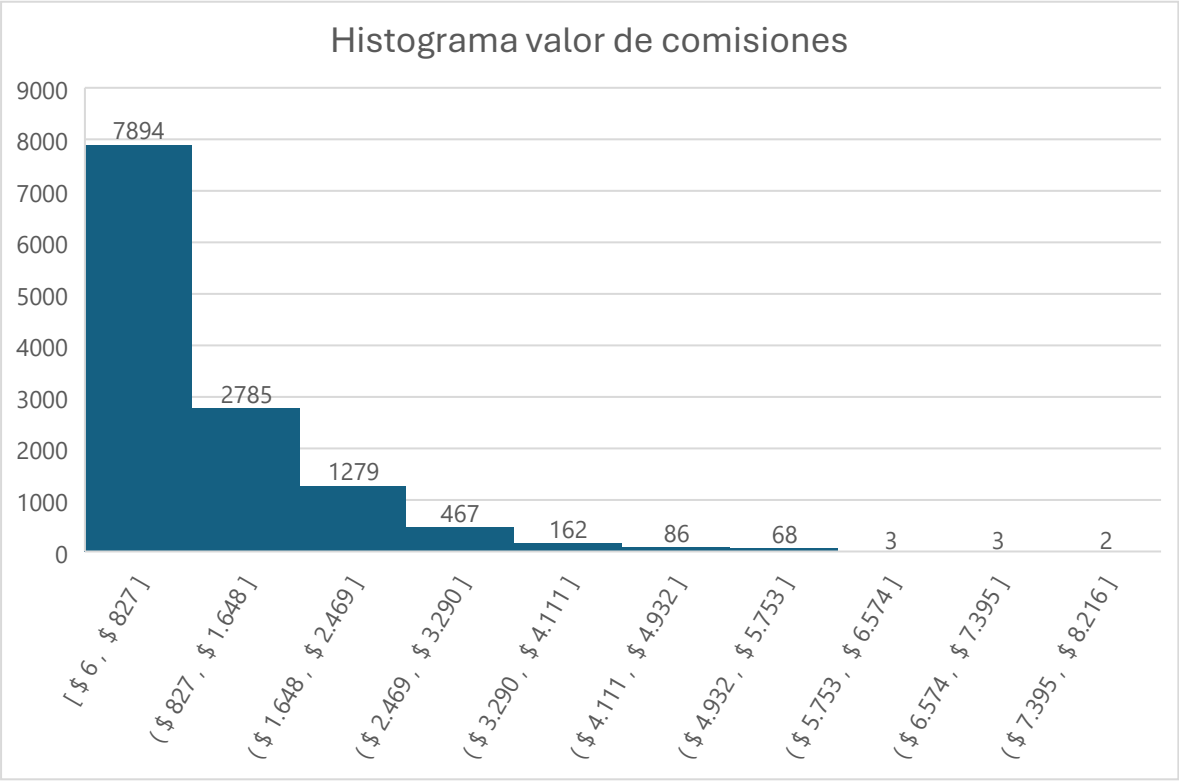
Descripción del producto EMP285

El producto EMP285 del Fondo Nacional de Garantías respalda operaciones de crédito de consumo, microcrédito y vivienda (como caso excepcional para el Fondo Nacional del Ahorro dada su restricción legal para otorgar créditos de consumo y microcrédito) destinadas al mejoramiento de vivienda, sin necesidad de constituir garantía hipotecaria. Ofrece una cobertura de hasta el 90% del saldo insoluto del crédito, con un monto máximo garantizado de hasta 36 SMMLV y un plazo de hasta 120 meses. La comisión es única y anticipada, liquidada como porcentaje sobre el capital garantizado.

Hasta agosto de 2026, el producto ha respaldado 12.749 créditos por valor de $173,8 mil millones. El costo de la comisión se calcula por cada crédito y depende del monto y el plazo de la obligación, además de tener incluido el valor del IVA y una comisión de administración del 0,36%.

De acuerdo con esto, la comisión acumulada para el total del funcionamiento de la línea hasta el momento es de $11.370 millones, lo que representa un ratio de apalancamiento de 15,3; es decir, por cada peso que se paga de comisión se colocan 15 pesos en crédito de mejoramiento.

En cuanto a la distribución del valor de las comisiones, el promedio simple es de $891.817 y el 95% de los créditos generan una comisión inferior a $2.653.000.



Descripción del producto VIS007

El producto VIS020 del Fondo Nacional de Garantías respalda operaciones de adquisición de vivienda nueva de interés social (VIS) y de interés prioritario (VIP), con una cobertura del 28% sobre el saldo desembolsado del crédito. El crédito se puede denominar en pesos o UVR, con un plazo de hasta 20 años, y corresponde a cartera de modalidad vivienda.

Según cifras del Fondo Nacional de Garantías con corte a octubre de 2025, mientras el producto EMP285 había respaldado 5.525 operaciones por valor de $76 mil millones, el producto VIS007 respaldó tan solo 4 operaciones por valor total de $253 millones.

En este sentido, se evidencia que el producto VIS007 no es lo suficientemente atractivo para el mercado, pues respalda créditos que ya cuentan con garantía hipotecaria, de tal manera que resulta poco beneficioso para los establecimientos de crédito solicitar cupos para esta garantía, dado su bajo nivel de cobertura (28% del saldo insoluto de capital).

De acuerdo con esto, se establece que el producto que tiene más impacto para solucionar las necesidades habitacionales de los afectados por el terremoto es el EMP285. La resolución reglamenta la incorporación de este producto existente al programa de beneficios para damnificados por el sismo.

Finalmente, se evidencia con datos del Registro Único de Damnificados que a partir de datos oficiales del Registro Único de Damnificados con corte al 5 de noviembre de 2026 que el 86% de las viviendas fueron averiadas y el 14% resultaron destruidas. De acuerdo con esto, se busca priorizar la reparación de viviendas averiadas para maximizar el impacto de la medida, en línea con el registro de daños y con la disponibilidad presupuestal actual.

Corte RUD	Viviendas averiadas	Viviendas destruidas	Total	% averiadas	% destruidas
26/08/2026	69.920	12.983	82.903	84,3%	15,7%
05/09/2026	117.362	18.768	136.130	86,2%	13,8%
02/10/2026	119.748	19.148	138.896	86,2%	13,8%
21/10/2026	119.748	19.149	138.897	86,2%	13,8%
05/11/2026	119,748	19.149	138.897	86.2%	13.8%

Fuente: Registro Único de Damnificados corte 5 de noviembre de 2026

Tipo de viviendas habilitadas

De acuerdo con el objeto y las competencias de Fonvivienda expuestas en el Decreto 555 de 2003 por el cual se crea el Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, los recursos canalizados a través de la entidad deben tener destinación a Vivienda de Interés Social y prioritario, cuya condición deberá ser verificada por el intermediario financiero a través de la ficha predial catastral o el certificado de avalúo catastral presentado por el solicitante del crédito.

3. Viabilidad jurídica

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

Mediante el Decreto 1261 de 2026 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica con ocasión del sismo ocurrido el 10 de agosto de 2026 y sus réplicas, en los departamentos de Antioquia, Caldas, Cauca, Chocó, Quindío, Cundinamarca, Risaralda, Huila, Valle del Cauca, Tolima, Putumayo, Norte de Santander, Bolívar, Nariño y Sucre. Posteriormente, mediante el Decreto 1348 del 31 de agosto de 2026, se modificó el ámbito territorial del Decreto Legislativo 1261 del 19 de agosto de 2026, en el sentido de incluir en el ámbito territorial de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por grave calidad pública a los departamentos de Caquetá y Santander y excluir al departamento de Putumayo.

En atención a lo anterior se expidió el Decreto Legislativo 1422 del 17 de septiembre de 2026*, "Por el cual se adoptan medidas extraordinarias en materia de vivienda, hábitat y ordenamiento territorial en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 1261 de 2026 adicionado por el Decreto 1348 de 2026, con ocasión al sismo ocurrido el 10 de agosto de 2026 y sus réplicas".*

El artículo 28 del Decreto 1422 de 2026, adiciona el artículo 10A transitorio a la Ley 2079 de 2021, establece como medida transitoria en atención a la emergencia la posibilidad de que, con recursos del Fondo Nacional de Vivienda, hasta la vigencia fiscal del 2028, se puedan financiar total o parcialmente las comisiones de las garantías otorgadas por el Fondo Nacional de Garantías

El artículo 28 de Decreto 1422 del 2026, establece en su parágrafo 3 lo siguiente:

> *"Parágrafo 3. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio reglamentará mediante resolución los procedimientos operativos simplificados, así como las medidas encaminadas a una adecuada marcación de las operaciones de crédito para los hogares afectados y demás disposiciones requeridas para la efectividad de la medida."*

En este sentido, el artículo 28 del Decreto Legislativo 1422 de 2026 constituye el fundamento jurídico específico para la expedición de la presente resolución, al establecer expresamente el mandato de reglamentación a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Esta habilitación comprende la definición de los procedimientos operativos simplificados, las medidas para la adecuada marcación de las operaciones de crédito correspondientes a los hogares afectados y las demás disposiciones necesarias para garantizar la efectividad de la medida extraordinaria de financiación, total o parcial, de las comisiones de las garantías otorgadas por el Fondo Nacional de Garantías. En consecuencia, corresponde al Ministerio, en ejercicio de sus competencias y de conformidad con el mandato contenido en el citado decreto legislativo, desarrollar los aspectos operativos requeridos para la implementación de dicha medida.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

El artículo 28 del Decreto Legislativo 1422 de 2026 establece una vigencia temporal para la medida extraordinaria de financiación, total o parcial, de las comisiones de las garantías otorgadas por el Fondo Nacional de Garantías, hasta la finalización de la vigencia fiscal de 2028. En consecuencia, la presente

resolución desarrolla dicha medida dentro del marco temporal previsto en el citado decreto legislativo, en atención a su carácter excepcional y transitorio y a su finalidad de facilitar el acceso a soluciones habitacionales de los hogares afectados por la emergencia.

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

Al ser una resolución que reglamenta disposiciones transitorias, expedidas en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarada a través del Decreto 1261 de 2026, no deroga, modifica, subroga o sustituye normas vigentes.

En relación con la medida implementada, la misma tiene un antecedente normativo establecido en el artículo 10 de la Ley 2079 de 2021. Por lo anterior, el Decreto 1422 de 2026, en su artículo 28, adicionó a tal disposición un artículo transitorio, el cual es objeto de reglamentación, con la salvedad que sus efectos únicamente son para atender los hogares afectados por la actual emergencia.

Las disposiciones que se encuentran en la Resolución, todas encaminadas a atender la calamidad, no sustituyen, derogan o contradicen el Decreto Legislativo 1422 de 2026; por el contrario, conforman una arquitectura normativa complementaria.

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)

Con el propósito de identificar los criterios jurisprudenciales relevantes para la expedición del presente proyecto normativo, se realizó una revisión de los pronunciamientos de los órganos de cierre de las distintas jurisdicciones, particularmente de la Corte Constitucional, en relación con los estados de excepción, el ejercicio de las facultades extraordinarias del Gobierno nacional y los límites de la potestad reglamentaria de las autoridades administrativas.

En este contexto, resulta especialmente relevante la jurisprudencia constitucional relacionada con los presupuestos materiales y formales que justifican la declaratoria de los estados de emergencia económica, social y ecológica, así como aquella que delimita el alcance de las competencias de las autoridades administrativas para desarrollar las medidas adoptadas en dicho contexto, garantizando su sujeción a la Constitución y al ordenamiento jurídico.

Al respecto, se destacan los siguientes pronunciamientos:

"La Corte Constitucional, construyó una amplia línea de análisis jurisprudencial, sustentada en el estudio de los diversos decretos legislativos que han sido proferidos en virtud del Estado de Emergencia Económico, Social y Ecológico, de las cuales se destacan la C-004-1992, C139-2009,C-366-1994, C219 de 1999, C-156 de 2011, en las cuales el alto Tribunal Constitucional desarrolló los siguientes lineamientos de interpretación sobre los presupuestos materiales del Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica, de la cual se extraen los siguientes criterios jurídicos:

a) La declaratoria de la emergencia está condicionada a la ocurrencia de una situación de hecho que perturba o amenaza perturbar de manera grave, inminente o intempestiva, el orden económico, social y ecológico, o al suceso de una calamidad pública.
b) Los hechos que dan origen al estado de emergencia, no solo deben tener una entidad propia e intensidad traumáticas, que logren conmocionar o trastocar el orden económico, social o ecológico, lo cual caracteriza su gravedad, sino que además deben ser imprevistos, esto es, que son diferentes a los que se producen regular y cotidianamente.
c) El estado de Emergencia también se puede ocasionar en una calamidad pública, entendida como una desgracia o infortunio que afecta intempestivamente a la sociedad que acarrea efectos económicos, sociales, o ecológicos.
d) Se debe motivar el decreto de declaratoria, así como establecer su término de vigencia y el ámbito territorial en donde se va a aplicar. Presupuesto que se relaciona con los requisitos meramente formales de las declaratorias de emergencia."

Adicionalmente, en sentencia C-179 de 1994 La Corte Constitucional, señaló:

"El control inmediato de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es una medida eficaz que busca impedir la aplicación de normas ilegales. Dicho de otra manera, este control se orienta al propósito de evitar que las autoridades administrativas acaben amparándose en las normas excepcionales que conforman el régimen jurídico de la emergencia para adoptar decisiones contrarias a derecho, apartándose incluso de los fines y propósitos en que se sustenta la declaratoria del estado de excepción."

Conforme con lo extractado, del análisis que realizó este Ministerio en la producción de la presente reglamentación se verificó el cumplimiento de los principales elementos y la ejecución de las acciones procedentes e improcedentes y respectiva operatividad en el marco de la potestad reglamentaria.

Es claro entonces, que las determinaciones previstas en el acto administrativo objeto de la presente reglamentación cumple con todos los requisitos formales atinentes al contenido general, al expedirse en ejercicio de la función administrativa y su contenido desarrolla lo dispuesto en el artículo 28 del Decreto 1422 de 2026.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

Una de las herramientas para facilitar el acceso de los hogares afectados por el sismo del 10 de agosto de 2026 a financiamiento es el establecimiento de una garantía complementaria a la hipotecaria que cubra el saldo insoluto del crédito, lo que permite que los establecimientos de crédito sean más flexibles a la hora de otorgar el crédito y se reduzca la percepción de riesgo, fomentando así la inclusión financiera de hogares que en otras condiciones no podrían acceder a financiamiento. En este contexto, el impulso al otorgamiento de estas garantías complementarias resulta estratégico para profundizar la cartera de mejoramiento y fortalecer el acceso al crédito de la población damnificada.

Las garantías complementarias ofrecidas por el FNG constituyen una medida estratégica para canalizar el crédito a los hogares más vulnerables afectados por la emergencia.

El producto EMP285, con plazo de hasta 120 meses y comisión anual anticipada desde el 2,50% + IVA, resulta particularmente adecuado para las condiciones de los hogares damnificados. Un subsidio que cubra total o parcialmente esta comisión representaría un alivio financiero significativo, facilitando el acceso al mejoramiento de vivienda.

La garantía complementaria permite reducir la pérdida esperada de las operaciones de financiación y fortalecer los esquemas de administración del riesgo implementados por los establecimientos de crédito, al constituirse como una alternativa adicional de recuperación frente a eventuales incumplimientos. De esta manera, se disminuye la percepción de riesgo asociada a este segmento poblacional y se generan incentivos para ampliar la oferta de crédito orientada a la atención de la emergencia habitacional, promoviendo condiciones más favorables en términos de aprobación, plazo y sostenibilidad financiera de las operaciones.

El Producto EMP285 del FNG se acopla particularmente bien a la realidad del deudor afectado por el sismo, dado que fue diseñado para respaldar créditos de mejoramiento de vivienda con plazos acordes con la capacidad de pago de los hogares vulnerables. Su existencia permite acompañar la implementación de los mecanismos de financiación habilitados en el marco de la emergencia, especialmente en aquellos casos en los que no resulta viable la constitución de garantías hipotecarias tradicionales.

Desde la perspectiva prudencial, las garantías administradas por el FNG constituyen mecanismos robustos de mitigación del riesgo de crédito, estructurados bajo criterios técnicos de sostenibilidad financiera, suficiencia de reservas y adecuada administración del riesgo asumido. Su operación es consistente con los lineamientos del Decreto 2555 de 2010 y las instrucciones de la Superintendencia Financiera de Colombia en materia de administración del riesgo de crédito (CBJ 08/26), por cuanto la garantía complementa, mas no sustituye, los procesos de evaluación de capacidad de pago, análisis de riesgo y seguimiento de cartera efectuados por los establecimientos de crédito.

Por consiguiente, la posibilidad de destinar recursos para facilitar el acceso a las garantías complementarias asociadas a créditos de mejoramiento de vivienda no solo favorece la inclusión financiera de los hogares damnificados, sino que fortalece la efectividad de la respuesta de política pública frente a la emergencia, al tiempo que mantiene estándares adecuados de administración y mitigación del riesgo financiero.

c) IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)
(Por favor señale el costo o ahorro de la implementación del acto administrativo)

De acuerdo con la información del Registro Único de Damnificados (RUD), con corte al 16 de septiembre de 2026, el sismo ocurrido el 10 de agosto de 2026 generó afectaciones en 84.831 viviendas habitables ubicadas en 279 municipios de 16 departamentos, correspondientes a 359.729 familias y 767.530 personas damnificadas. La magnitud de la afectación evidencia la necesidad de implementar mecanismos que contribuyan a facilitar el acceso de los hogares afectados a recursos de financiación para atender sus necesidades habitacionales.

La afectación se concentra principalmente en Risaralda, Valle del Cauca y Quindío, departamentos que reúnen el 77,4 % de las viviendas habitables afectadas. Asimismo, se destaca la situación del departamento del Chocó, donde se reportan 8.735 viviendas habitables afectadas en 28 municipios,

contexto que hace pertinente considerar mecanismos de financiación que respondan a las condiciones socioeconómicas de los hogares y a las barreras que pueden enfrentar para acceder al crédito formal.

En este contexto, la medida prevista en el artículo 28 del Decreto Legislativo 1422 de 2026 habilita a Fonvivienda para destinar recursos a financiar, total o parcialmente, las comisiones de las garantías otorgadas por el FNG a favor de los hogares damnificados por el sismo. Su implementación busca reducir la carga económica asociada al costo de dichas comisiones y facilitar el acceso a operaciones de financiación destinadas a soluciones habitacionales, sin que ello implique eliminar los procesos de evaluación de la capacidad de pago y del riesgo crediticio que corresponden a las entidades financiadoras.

Desde la perspectiva económica, la medida contempla una utilización de recursos públicos para cubrir total o parcialmente el pago de las comisiones de las garantías, de acuerdo con las condiciones que se establezcan para su implementación. El pago efectivo dependerá, entre otros factores, del número de operaciones elegibles, del valor de las comisiones aplicables, del porcentaje de financiación que se reconozca en cada operación y de la disponibilidad de recursos destinados a este propósito. Por consiguiente, la estimación del impacto fiscal deberá considerar las condiciones operativas y financieras definidas para la ejecución de la medida.

A su vez, se espera que el pago de las comisiones contribuya a disminuir las barreras económicas para acceder a las garantías y, mediante estas, favorecer el acceso al crédito para el mejoramiento, la recuperación y otras soluciones habitacionales de los hogares afectados. De igual manera, las garantías complementarias pueden contribuir a mitigar la percepción de riesgo de los intermediarios financieros y generar condiciones para ampliar la oferta de financiación dirigida a esta población, sin sustituir los mecanismos ordinarios de evaluación crediticia.

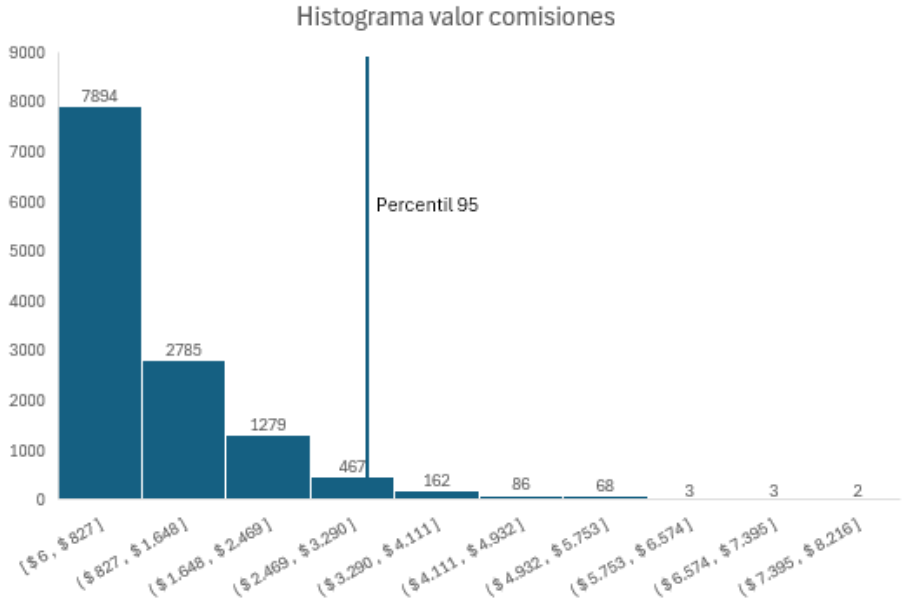
En consecuencia, la medida tiene un impacto económico directo asociado a la destinación de recursos públicos para financiar las comisiones de las garantías y un efecto esperado sobre las posibilidades de acceso a financiación de los hogares damnificados. Su alcance estará condicionado por los recursos efectivamente disponibles, las características de las operaciones elegibles y las condiciones de ejecución que se establezcan entre las entidades responsables, en el marco temporal previsto en el Decreto Legislativo 1422 de 2026.

Justificación Tope 1,5 salarios mínimos de pago de comisión

Al analizar el valor de las comisiones de los 12.750 créditos reportados con corte a agosto de 2026 por el FNG, se observa que conforme crece el valor y el plazo del crédito, el valor de la comisión crece exponencialmente, por lo cual se hace necesario establecer una medida que imponga una restricción al valor de la comisión que se paga con recursos públicos, manteniendo el impacto social del apoyo económico.

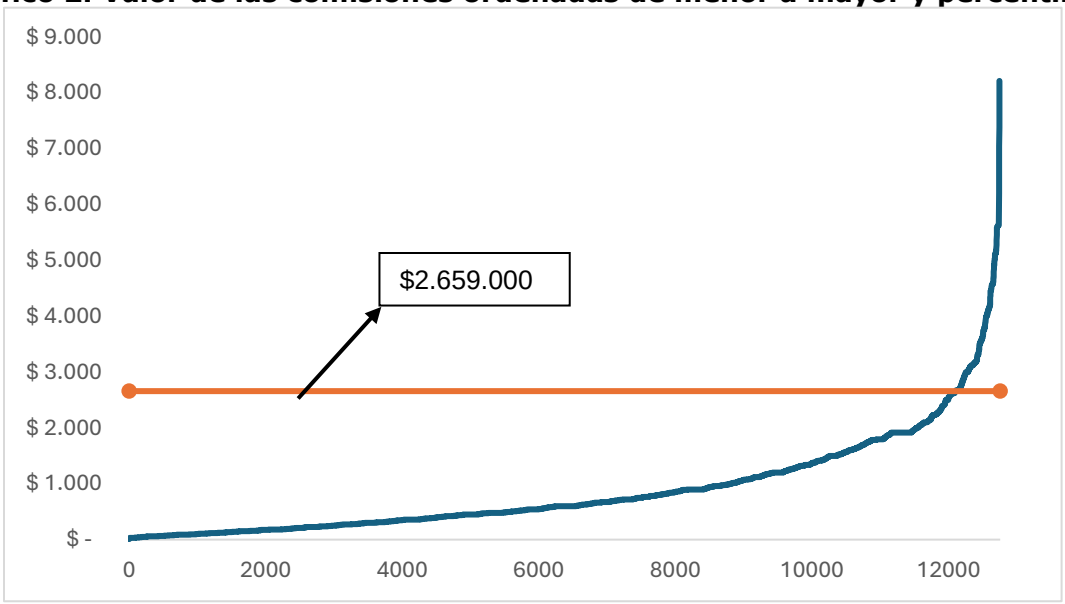
En el gráfico 1 se puede evidenciar que el percentil 95 del valor de las comisiones cobradas por el FNG en su producto EMP-285 es de $2.659.000, lo que equivale a 1,52 salarios mínimos de 2026. Es decir, el 95% de las comisiones cobradas es inferior a 1,5 salarios mínimos aproximadamente y tan solo el 5% supera ese valor, por lo que resulta bastante razonable tal límite del valor de la comisión, para garantizar además la eficiencia económica y presupuestal de la medida.

Gráfico 1. Histograma del valor de las comisiones



Cálculos: Dirección del Sistema Habitacional
Fuente: Fondo Nacional de Garantías.

Gráfico 2. Valor de las comisiones ordenadas de menor a mayor y percentil 95



Cálculos: Dirección del Sistema Habitacional
Fuente: Fondo Nacional de Garantías.

Al realizar el ejercicio de hacer móvil el percentil, como se puede ver en la Tabla 1, se ve que el valor total de las comisiones en el percentil 95 es $9.392 millones, con un total de 12.239 garantías respaldadas. Al incrementar el percentil a 100 (la totalidad de las comisiones), se observa que el costo fiscal asciende a $11.370 millones y el número de garantías sube a 12.749 (510 unidades más). En la tabla 2 se ve el cambio porcentual del costo fiscal y el número de garantías con respecto a los valores del percentil 95. Se observa que incluir la totalidad de garantías, contra incluir solamente el percentil 95, incrementa el costo fiscal total en 25,8% y el número de garantías en tan solo 5,3%, dado que el crecimiento del costo de las comisiones es exponencial. En este sentido, se decide que el tope de la comisión sea de 1,5 SMMLV.

Tabla 1. Valores de comisiones tope y número de garantías por percentil.

Percentil	85	90	95	96	97	98	99	100
Valor comisión tope	$ 1.750	$ 1.944	$ 2.659	$ 2.930	$ 3.130	$ 3.601	$ 4.466	$ 8.216
Número garantías	10.841	11.475	12.111	12.239	12.366	12.497	12.621	12.749
Costo fiscal (millones)	$ 6.419	$ 7.601	$ 9.040	$ 9.392	$ 9.780	$ 10.217	$ 10.709	$ 11.370
Percentil	**85**	**90**	**95**	**96**	**97**	**98**	**99**	**100**
Valor comisión tope	$ 1.750	$ 1.944	$ 2.659	$ 2.930	$ 3.130	$ 3.601	$ 4.466	$ 8.216
Número garantías	10.841	11.475	12.111	12.239	12.366	12.497	12.621	12.749
Costo fiscal (millones)	$ 6.419	$ 7.601	$ 9.040	$ 9.392	$ 9.780	$ 10.217	$ 10.709	$ 11.370

Tabla 2. Crecimiento del costo fiscal y el impacto en número de garantías con respecto al percentil 95

Cambio con respecto a pct 95	96	97	98	99	100
Crecimiento del Costo fiscal	3,9%	8,2%	13,0%	18,5%	25,8%
Crecimiento en Número de garantías	1,1%	2,1%	3,2%	4,2%	5,3%

Cálculos: Dirección del Sistema Habitacional

d) VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)
(Por favor indique si cuenta con los recursos presupuestales disponibles para la implementación del proyecto normativo)

La implementación de las medidas previstas en el presente proyecto de resolución se financiará con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, de conformidad con la habilitación establecida en el artículo 28 del Decreto Legislativo 1422 de 2026, mediante el cual se adicionó el artículo 10A transitorio a la Ley 2079 de 2021. Esta disposición autoriza a Fonvivienda, hasta la finalización de la vigencia fiscal 2028, a destinar recursos para financiar total o parcialmente las comisiones de las garantías otorgadas por el Fondo Nacional de Garantías S.A. – FNG, en favor de los hogares damnificados por el sismo del 10 de agosto de 2026 y sus réplicas.

De acuerdo con lo previsto en el citado artículo, los recursos destinados a la implementación de esta medida serán administrados y ejecutados a través del fideicomiso utilizado para tal efecto, el cual actuará como vehículo financiero para la administración de los recursos y la realización de los pagos correspondientes, conforme a las condiciones contractuales, presupuestales y operativas que se establezcan.

En el marco de este mecanismo, Fonvivienda, en su calidad de entidad habilitada para destinar los recursos, tendrá a su cargo las actuaciones presupuestales y administrativas necesarias para disponer de los mismos y garantizar su transferencia al vehículo fiduciario, de acuerdo con las condiciones aplicables.

Por su parte, el Fondo Nacional de Garantías S.A. – FNG, en su condición de entidad otorgante de las garantías, será responsable de la gestión y administración de los productos de garantía, así como de suministrar la información y los soportes necesarios para determinar las comisiones objeto de financiación, de conformidad con las condiciones de los productos y los procedimientos que se establezcan. El fideicomiso, a su vez, realizará la administración y ejecución de los recursos y los pagos que correspondan, de acuerdo con las instrucciones y reglas definidas para la operación del mecanismo.

En consecuencia, el reconocimiento y pago de las comisiones se realizará con cargo a los recursos destinados por Fonvivienda para este propósito, a través del mecanismo fiduciario previsto en el artículo 28 del Decreto Legislativo 1422 de 2026, previa verificación del cumplimiento de los requisitos, condiciones y procedimientos establecidos en la presente resolución y en los instrumentos que regulen la operación.

La ejecución de la medida estará sujeta a la disponibilidad efectiva de los recursos presupuestales, al cumplimiento de las disposiciones que regulan la ejecución del presupuesto público y a las condiciones de administración y ejecución del fideicomiso. En este sentido, su implementación deberá guardar consistencia con las disponibilidades fiscales y presupuestales previstas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 del Decreto Legislativo 1422 de 2026.

Finalmente, la ejecución de los recursos estará limitada a la vigencia temporal establecida en el artículo 28 del citado decreto legislativo, esto es, hasta la finalización de la vigencia fiscal 2028, y se realizará conforme a los recursos efectivamente destinados para tal fin y a las condiciones operativas, financieras y fiduciarias definidas para la implementación de la medida.

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

No tiene impactos medioambientales o sobre el patrimonio cultural de la nación.

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

Los descritos en el numeral 1 y 2.

ANEXOS:	
Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria *(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)*	*X*
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo *(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)*	*NA*

Informe de observaciones y respuestas *(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)*	*X*
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio *(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)*	*NA*
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública *(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)*	*NA*
Otro *(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)*	*NA*

Aprobó:

_____

PAOLA ANDREA MATEOUS PACHÓN
Jefe Oficina Asesora Jurídica

_____

MARCELA REY HERNÁNDEZ
Directora del Sistema Habitacional