

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE VIVIENDA
Versión: 7.0, Fecha: 17/07/2024, Código: GPV-F-19

Entidad originadora:	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
Fecha (dd/mm/aa):	Abril de 2025
Proyecto de Decreto/Resolución:	<i>"Por la cual se definen criterios de priorización para los potenciales beneficiarios del Programa de promoción de acceso a la vivienda de interés social implementado con el Decreto 428 de 2015 y sus modificaciones, compilado e incorporadas en el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio 1077 de 2015"</i>
1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN. El artículo 13 de la Constitución Política de Colombia establece que el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El artículo 51 de la Constitución Política de Colombia establece que todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna y que el Estado fijará las condiciones para hacer efectivo ese derecho. El artículo 91 de la Ley 388 del 18 de julio de 1997, definió a la vivienda de interés social como aquella que se desarrolla para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos. El Gobierno nacional implementó mediante el Decreto 428 del 11 de marzo de 2015 (compilado en el Decreto 1077 de 2015) el denominado programa de promoción de acceso a la vivienda de interés social "Mi Casa Ya", dirigido a los hogares con ingresos familiares superiores a dos (2) y hasta cuatro (4) salarios mínimos mensuales legales vigentes. Mediante este Decreto se reglamentaron las condiciones para la asignación y legalización de los subsidios familiares de vivienda y las coberturas de tasa de interés a quienes resultaran beneficiarios del mencionado programa. Posteriormente, fue expedido el Decreto 490 del 4 de abril de 2023, "por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1077 de 2015, en lo relacionado con las condiciones del programa de promoción de acceso a la vivienda de interés social "Mi Casa Ya" y se dictan otras disposiciones". Mediante esta modificación se incorporó al SISBÉN IV como instrumento de focalización y se establecieron condiciones de clasificación de los hogares, que permitieran el acceso prioritario de aquellos que contaran con mayores condiciones de vulnerabilidad. El Parágrafo segundo del artículo 2.1.1.4.1.3.1 del Decreto 1077 de 2015 indica que: <i>"(...) El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio establecerá mediante acto administrativo criterios de priorización para los potenciales beneficiarios que cumplan con los requisitos establecidos en el presente artículo. Dentro de la población por priorizar deben estar incluidas las víctimas del conflicto"</i>	

armado interno, las mujeres cabeza de familia de los estratos más pobres de la población, las trabajadoras del sector informal y las madres comunitarias". Subrayado fuera de texto original.

Colombia como Estado Social de Derecho, debe garantizar un trato igualitario para todos; sin embargo, debido a que no todas las personas cuentan con las mismas condiciones, es esencial que el Estado brinde un trato diferenciado a aquellos en situación de mayor vulnerabilidad. Esto implica implementar acciones que respondan a las necesidades, diferencias y desigualdades de estos grupos. Este enfoque diferenciado contribuye a reducir las brechas existentes entre los diversos sectores de la población y garantiza la superación de la exclusión social, la marginalidad política y la desigualdad económica.

Actualmente, a través del Programa de promoción de acceso a la vivienda de interés social se otorga un Subsidio Familiar de Vivienda a familias con ingresos de hasta cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes, que cuenten con una clasificación entre A1 y D20 en el Sisbén IV, no sean propietarios de vivienda en el territorio nacional y tampoco hayan sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda. Lo anterior, con el fin de facilitar la adquisición de una vivienda de interés social nueva en suelo urbano o rural.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El presente proyecto de Resolución está enfocado en priorizar a los hogares de los siguientes grupos poblacionales que registran estado "*interesado – cumple*" dentro de la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda del Programa de promoción de acceso a la vivienda de interés social:

- Hogares que se encuentren con estado INCLUIDO en el registro único de víctimas de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas o quien haga sus veces.
- Hogares conformados por mujeres cabeza de familia de los estratos más pobres de la población.
- Hogares conformados por trabajadoras del sector informal.
- Hogares conformados por madres comunitarias.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

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

Fundamento Constitucional

El artículo 13 de la Constitución Política de Colombia establece que el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

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. También establece 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 estos programas de vivienda.

Por su parte, 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, ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones, y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

Al respecto, 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.

En razón a la coyuntura presupuestal que enfrenta el país, al finalizar el año 2024 se replantearon aspectos relacionados con la ejecución de la política pública de vivienda, los cuales fueron comunicados por el Fondo Nacional de Vivienda a través de Circular 0012 de 2024, a los establecimientos de crédito, entidades de economía solidaria, cajas de compensación familiar, constructores y/o vendedores de vivienda de interés social y hogares beneficiarios o interesados en acceder al subsidio familiar de vivienda en el marco del programa “Mi Casa Ya”.

El estado “*Interesado - Cumple*” es el resultado de una primera verificación que realiza el establecimiento de crédito, Caja de Compensación Familiar o entidad de economía solidaria, respecto del cumplimiento de los requisitos de acceso al subsidio familiar de vivienda por parte del hogar.

Dado lo anterior, es necesario definir criterios de priorización conforme lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 2.1.1.4.1.3.1 del Decreto 1077 de 2015, para la ejecución del Programa de promoción de acceso a la vivienda de interés social implementado con el Decreto 428 de 2015 y sus modificaciones, compilado e incorporadas en el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio 1077 de 2015, considerando el universo de hogares en estado “*interesado – cumple*”.

Fundamento legal y reglamentario:

El derecho a la vivienda digna se encuentra contemplado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –PIDESC, aprobado por medio de la Ley 74 de 1968, en cuyo artículo 11 numeral 1º, se afirma que toda persona tiene derecho “*a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia*”.

El Artículo 5º de la Ley 3ª de 1991, modificado por el artículo 27 de la Ley 1469 de 2011, establece como solución de vivienda el conjunto de operaciones que permite a un hogar disponer de habitación en condiciones sanitarias satisfactorias de espacio, servicios públicos y calidad de estructura, o iniciar el proceso para obtenerlas en el futuro.

El inciso primero del artículo 6º de la Ley 3 de 1991, modificado por el artículo 28 de la Ley 1469 de 2011, modificado por el artículo 1 de la Ley 1432 de 2011, adicionado parcialmente (párrafo 5º) por el artículo 18 de la Ley 1537 de 2012, adicionado parcialmente (párrafo 6º) por el artículo 301 de la Ley 2294 de 2023, define el subsidio familiar de vivienda como un aporte estatal en dinero o en especie, que podrá aplicarse en lotes con servicios para programas de desarrollo de autoconstrucción, entre otros, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitar el acceso a una solución de vivienda de interés social o interés prioritario, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece la ley.

El inciso segundo del citado artículo 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, en cuya postulación se dará un tratamiento preferente a las mujeres cabeza de familia”

de los estratos más pobres de la población, a las trabajadoras del sector informal y a las madres comunitarias." Subrayado fuera de texto original.

El Decreto 555 de 2003 creó el Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda, el cual, tiene dentro de sus objetivos la ejecución de las políticas del Gobierno nacional en materia de vivienda de interés social urbana, y una de sus funciones es la de asignar subsidios de vivienda de interés social bajo las diferentes modalidades de acuerdo con la normatividad vigente sobre la materia, según las condiciones definidas por el Gobierno nacional.

Corresponde al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en el marco de lo establecido en el artículo 2º del Decreto 3571 del 27 de septiembre de 2011, modificado por el Decreto 1604 de 2020: "(...) *Formular, dirigir y coordinar 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 en el marco de sus competencias, agua potable y saneamiento básico, así como los instrumentos normativos para su implementación (...).*" Aunado a lo anterior, una de las funciones de la Dirección del Sistema Habitacional es: "(...) *Diseñar instrumentos para el desarrollo del sector vivienda y financiación de vivienda y asesorar su implementación y articulación sectorial (...).*"

Por medio del Decreto 428 del 11 de marzo de 2015, se implementó el Programa de Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social - "Mi Casa Ya", mediante el cual se reglamentaron las condiciones para el desarrollo de un programa de vivienda de interés social dirigido a los hogares con ingresos familiares superiores a dos (2) y hasta cuatro (4) salarios mínimos mensuales legales vigentes, la asignación y legalización de los subsidios familiares de vivienda y las coberturas de tasa de interés a quienes resultaran beneficiarios del mencionado programa.

El Decreto 428 de 2015, se encuentra incorporado en la Subsección 1 de la Sección 1 del Capítulo 4 del Título 1 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, por medio del cual se expidió el Decreto Único Reglamentario del sector Vivienda, Ciudad y Territorio.

Por medio del Decreto 490 del 4 de abril de 2023, se modificó parcialmente el Decreto 1077 de 2015, en lo relacionado con las condiciones del programa de promoción de acceso a la vivienda de interés social "Mi Casa Ya", en el sentido de incorporar al SISBÉN IV como instrumento de focalización y, se establecieron condiciones de clasificación de los hogares para permitir el acceso prioritario de aquellos que contaran con mayores condiciones de vulnerabilidad.

El Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026 "*Colombia Potencia Mundial de la Vida*", adoptado mediante la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023 presenta como parte de los ejes transversales a los actores diferenciales para el cambio, entre los cuales se incluyen y priorizan a las víctimas, estableciendo como parte de los propósitos del plan "(...) *superar las brechas ocasionadas por el conflicto armado (...)*".

Además, el artículo 4º de la norma ibidem señala que:

"Artículo 4º. *Ejes transversales del Plan Nacional de Desarrollo.*
(...)"

2. Los actores diferenciales para el cambio. *El cambio que propone es con la población colombiana en todas sus diversidades para lograr transformaciones que nos lleven a una sociedad inclusiva, libre de estereotipos y estigmas, que supera las discriminaciones de tipo económico, social, religioso, cultural y político, así como las basadas en género, étnico-racial, generacionales, capacidades físicas, de identidad y orientación sexual, donde la diversidad será fuente de desarrollo sostenible y no de exclusión. De igual forma busca superar las brechas ocasionadas por el conflicto armado y por las divisiones entre lo urbano y lo rural. Actores como las mujeres, la comunidad*

LGBTIQ+, las víctimas, las niñas y los niños, las comunidades étnicas, los jóvenes, las personas con discapacidad y la comunidad campesina son parte integral de las transformaciones propuestas por este Plan." Subrayado fuera de texto original.

Adicionalmente, en el artículo 297 del PND se adicionó el inciso 5° al artículo 4° de la Ley 2079 de 2021, así:

"(...) La política de vivienda y hábitat, a cargo del Gobierno nacional, incluirá un enfoque diferencial que reconozca las condiciones socio económicas y culturales de los pueblos (...)." Subrayado fuera de texto original.

De acuerdo con las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida", en el eje de transformación 5, titulado "Convergencia Regional", se contempló como idea clave que: *"se pondrán en marcha políticas públicas para recuperar la confianza entre las personas, a partir del diálogo, la memoria y la reconciliación, el acceso efectivo de las víctimas del conflicto a las medidas de reparación integral, y la integración de personas que dejan las armas y se incorporan a la vida civil."*

Que el parágrafo 3° del artículo 23 de la Ley 2421 del 22 de agosto de 2024 "Por la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones sobre reparación a las víctimas del conflicto armado interno" alrededor de la priorización de la oferta del estado establece que: *"(...) Las personas víctimas de desplazamiento forzado deberán ser priorizados en el acceso a los programas de oferta social del Estado, especialmente en lo que tienen que ver con el acceso a vivienda, a tierras y en la generación de ingresos (...)"*.

Que el artículo 65 de la Ley 2421 del 22 de agosto de 2024, relacionado con la oferta institucional para las víctimas del conflicto armado, establece que:

"(...) Las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas (...) adelantarán las acciones necesarias para crear y ajustar la oferta institucional para garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas (...)"

El Gobierno Nacional pondrá en marcha una oferta institucional específica para garantizar la estrategia de soluciones duraderas, especialmente lo relacionado con (...)"

3. Garantías para la vivienda digna de las víctimas, particularmente acceso preferente a los programas de subsidios familiares, parciales o totales, de vivienda en las modalidades de mejoramiento, construcción en sitio propio, adquisición de vivienda, u otras establecidas por la política de vivienda urbana y rural (...)"

Al finalizar el año 2024 se replantearon aspectos relacionados con la ejecución de la política pública de vivienda, los cuales fueron comunicados por el Fondo Nacional de Vivienda a través de Circular No. 0012 de 2024, a los establecimientos de crédito, entidades de economía solidaria, cajas de compensación familiar, constructores y/o vendedores de vivienda de interés social y hogares beneficiarios o interesados en acceder al subsidio familiar de vivienda en el marco del programa "Mi Casa Ya".

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada.

El artículo 2.1.1.4.1.3.1 del Decreto 1077 de 2015 se encuentra vigente.

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

N/A.

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).

La Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 declaró un Estado de Cosas Inconstitucional – ECI en materia de garantía de derechos de la población en situación de Desplazamiento Forzado y víctima del conflicto armado. En tal sentido, exhorto al Gobierno nacional a establecer medidas que permitan restablecer el goce efectivo de derechos por parte de la población víctima del conflicto, entre los que se encuentra el acceso progresivo al derecho a la vivienda.

La Sentencia C-667 de 2006 de la Honorable Corte Constitucional hizo énfasis en que las mujeres como grupo poblacional son un actor diferencial de especial protección "(...) *la mujer es sujeto constitucional de especial protección y en esa medida no sólo sus derechos generales sino igualmente los específicos, requieren de atención fija por parte de todo el poder público (...)*".

La sentencia C-493 de 2015, definió que el derecho a la vida digna tiene un carácter progresivo, en cuanto existen acciones de cumplimiento inmediato, de corto plazo y otras que requieren de un desarrollo progresivo:

*"para la Corte, **el derecho a la vivienda digna es de carácter progresivo y supone para el Estado la carga de brindar los medios que conduzcan a su materialización.** para cumplir con ese objetivo, las autoridades deben expedir los instrumentos legislativos que permitan la creación de un sistema coordinado entre las distintas entidades y que:*

"(...) de forma concatenada, haga uso eficiente de los recursos para garantizar que la población más vulnerable de la sociedad, pueda contar con las condiciones necesarias para acceder a una solución de vivienda digna de acuerdo con los lineamientos establecidos por los instrumentos internacionales incorporados en el ordenamiento jurídico colombiano"

*"(...) A partir de lo anterior, la Corte ha identificado que la garantía superior a la vivienda guarda estrecha relación con la dignidad humana y otros derechos fundamentales, como la vida, el mínimo vital, la salud, la educación y el acceso a los servicios del Estado. Estos no podrían ser eficaces si el individuo no contara con un lugar de habitación digno y adecuado para desarrollar su proyecto de vida. Con base en ello, el tribunal ha sostenido que la vivienda constituye un derecho fundamental autónomo. Sin embargo, **le corresponde al Estado fijar las condiciones para hacerlo efectivo de manera progresiva conforme a la disponibilidad de recursos y la capacidad humana,** de modo que se garanticen: "plenas condiciones de seguridad jurídica, disponibilidad, sostenibilidad, habitabilidad, asequibilidad, adecuación espacial y adecuación cultural". Negrita fuera de texto.*

La Honorable Corte Constitucional en la sentencia SU-016 de 2021 señaló que:

"(...) el derecho a la vivienda digna de las víctimas de desplazamiento forzado es fundamental y merece una actuación reforzada de Estado para su protección y restablecimiento (...) Además, las autoridades tienen la obligación de prever soluciones de vivienda temporal o permanente de manera digna, crear planes y programas sociales para acceder a estas soluciones (...)".

Adicionalmente, en el Auto No. 310 de 2023 de seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional planteó la necesidad de establecer una orientación a la política pública dirigida dirigida a población víctima de desplazamiento forzado y víctimas del conflicto armado, incluida la del sector

vivienda, con un enfoque de soluciones duraderas, que incluyan acciones diferenciales que permitan de forma gradual y progresiva eliminar las fallas estructurales del acceso al derecho a la vivienda por parte de las víctimas y la superación del Estado de Cosas Inconstitucional – ECI definido por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-197 de 2023 plantea que las mujeres se encuentran en mayor grado de segregación en materia de acceso al trabajo, siendo el grupo con mayor representación que ingresa al mercado laboral en escenarios de informalidad y con un alto grado de vulnerabilidad.

La honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-265 de 2024, reitera que:

"La protección especial para las mujeres cabeza de familia se deriva de los artículos 13 y 43 de la Constitución. El artículo 13 establece la obligación de asegurar la igualdad real y efectiva para los grupos tradicionalmente discriminados y proteger a las personas en circunstancias de debilidad manifiesta. El artículo 43, por su parte, impone el deber especial de apoyar a estas mujeres y sus familias, considerando las dificultades que enfrentan al asumir solas las tareas de crianza y manutención, y garantizándoles acceso a recursos y oportunidades en diversas esferas de su vida (...)"

En la misma providencia judicial, la Corte Constitucional establece que el mandato para garantizar la igualdad y el bienestar de las mujeres cabeza y sus familias, tiene como propósitos:

"(...) (i) promover la igualdad real y efectiva entre los géneros; (ii) reconocer la carga significativa que soporta una mujer cabeza de familia y establecer un deber estatal de apoyo en todos los aspectos de su vida y desarrollo personal, con el fin de compensar, aliviar y hacer menos onerosa la responsabilidad de mantener a su familia; y (iii) de esta manera, proporcionar una protección a la familia, que es el núcleo básico de la sociedad. (...)"

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales.

No se presentan circunstancias jurídicas adicionales.

El proyecto de Resolución y la presente memoria justificativa serán publicados en la página web del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio por un término de quince (15) días calendario (contados a partir del día siguiente a la publicación), para comentarios y observaciones por parte de la ciudadanía.

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

El presente proyecto normativo no tiene impacto económico; por cuanto, con su expedición, se busca priorizar a ciertos hogares que registran estado *"interesado – cumple"* dentro de la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda del Programa de promoción de acceso a la vivienda de interés social, se mantienen los valores del subsidio familiar de vivienda, los cuales se asignan en concordancia con el marco de gasto de mediano plazo.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

El presente proyecto de Resolución no tiene impacto presupuestal distinto al establecido en el marco de gasto de mediano plazo del sector vivienda, ciudad y territorio.

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

Las disposiciones contenidas en el proyecto de Resolución no generan 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 (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)	N/A
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)	N/A
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública (Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)	N/A
Otro (Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)	N/A

Aprobó:

NELSON ALIRIO MUÑOZ LEGUIZAMÓN
Jefe Oficina Asesora Jurídica
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

JOSÉ ALEJANDRO BAYONA CHAPARRO
Director del Sistema Habitacional
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio