

	MEMORIA JUSTIFICATIVA	Versión: 2.0
		Fecha: 13/08/2015
		Código: NMV-F-01

Tipo de proyecto normativo: (Marque con una X)	Decreto	X
	Resolución	
	Otro - ¿Cuál?	
<p>“Por el cual se modifican algunas disposiciones del Decreto 1077 de 2015 relativas a la garantía del derecho a la vivienda para la población víctima de desplazamiento forzado y los hogares afectados por la crisis fronteriza mediante la asignación de subsidios familiares de vivienda en especie y se dictan otras disposiciones”</p>		

ESTUDIO DE IMPACTO Y MEMORIA JUSTIFICATIVA¹

1. Antecedentes, razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición

El artículo 51 de la Constitución Política establece que todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna y que el Estado fijará las condiciones para hacer efectivo este derecho.

Con el fin de concretar el derecho a la vivienda, en los términos establecidos en el artículo 51 de la Constitución Política, el Estado se ha fijado como objetivo el desarrollo de una política de vivienda para población vulnerable, entre la que se encuentra la población víctima de desplazamiento forzado.

El artículo 12 de la Ley 1537 de 2012 establece que las viviendas asignadas a título de subsidio familiar de vivienda en especie serán asignadas en forma preferente a la población que se encuentre en alguna de las siguientes condiciones: a) que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema, b) que esté en situación de desplazamiento, c) que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o d) que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable. Dentro de la población en estas condiciones, se dará prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores.

a) Población víctima de desplazamiento forzado.

El presente proyecto de decreto tiene como objetivo consolidar los avances significativos que ha tenido el subsidio de vivienda a partir de la optimización de sus mecanismos jurídicos, administrativos y la regulación de algunas problemáticas no previstas por el legislador en la Ley 1448 de 2011 y su Decreto 1077 de 2015, así como la adopción de disposiciones que fortalezcan la articulación interinstitucional necesaria para garantizar efectivamente los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado con ocasión del conflicto armado.

Conforme el Decreto 3571 de 2011, son funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio formular y hacer seguimiento a la política de atención a la población en situación de vulnerabilidad, para la materialización de sus derechos, con un enfoque integral diferencia y social, en coordinación con las demás entidades competentes del estado.

¹ El contenido de este documento incluye los requerimientos de la etapa previa, de que trata el Anexo a que hace referencia el Decreto 1081 de 2015, en lo relacionado con las directrices generales de técnica normativa.

Dentro del marco legal y jurisprudencial del estado, se reconoce que la población víctima se encuentra en una situación de extrema vulnerabilidad, generándole al estado la obligación de mejorar su capacidad institucional para garantizar el goce efectivo de los derechos que se han afectado con ocasión del conflicto armado

La Ley 1448 de 2011, "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a la víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones", busca establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3º de la Ley Ibídem y dentro de las que se encuentra la población en situación de desplazamiento y que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición.

De acuerdo con lo establecido en la Ley 1448 de 2011, sus decretos Ley y decretos reglamentarios, el Ministerio en el nuevo marco institucional y normativo de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas contempla obligaciones enmarcadas entre otros, en (i) formulación de política pública, (ii) acompañamiento a los procesos de coordinación y articulación, (iii) Enfoque Diferencial, (iv) procesos de reparación, entre otros.

La Sentencia T-025 de 2004, se origina en la revisión de 108 expedientes de tutela incoada por aproximadamente 1.150 accionantes, que dio como resultado que el 4 de febrero de 2004 la Corte Constitucional declarara un estado de cosas inconstitucional, por considerar que la población en situación de desplazamiento se encuentra en condiciones más allá de vulnerabilidad y a partir del que se han expedido en los ya trece (13) años de expedición, **400 autos de seguimiento** en los que se han dispuesto lineamientos que implican del Gobierno Nacional el adelantar una serie de acciones tendiente a asegurar la coherencia entre las obligaciones constitucionales, legales y las necesidades de la población en situación de desplazamiento para encaminar una ruta que permita asegurar el goce efectivo de derechos de esta población y así asegurar la superación del estado de cosas inconstitucionales.

En los autos de seguimiento la Corte, se ha pronunciado sobre diversos problemas que afectan la realización de la política pública encaminada al goce efectivo de los derechos de la población desplazada. Es así como los últimos autos proferidos desde el 2009 refieren en particular, al seguimiento de las órdenes específicas en materia de los componentes de la misma política pública, tales como prevención y protección especial y prioritaria, grupos étnicos (indígenas y afrocolombianos), grupos etéreos (niños, adultos mayores) mujeres, madres cabeza de familia y discapacitados.

Dentro de las medidas que ordeno la Corte se encuentran (i) la reformulación, ajuste e implementación de los diferentes componentes de la política pública en materia de desplazamiento forzado; (ii) la realización de ajustes importantes para mejorar el nivel de coordinación y corresponsabilidad entre la Nación y las entidades territoriales; (iii) la adopción de medidas específicas para asegurar la protección del derecho a la vivienda digna; (iv) la aplicación de indicadores de goce efectivo de derechos para determinar si se estaba avanzando; (v) la adopción de medidas específicas para asegurar la protección del derecho a la vida de la población desplazada; (vi) la incorporación del enfoque diferencial de la política pública en materia de desplazamiento y (vii) la coordinación de la política pública de atención a la población desplazada de las entidades territoriales y nacionales.

Asimismo, la Sala de Seguimiento a la Sentencia T 025 de 2004, la HCC ordenó entre otros mediante Auto 373 de 2016, diseñar una estrategia para la atención de las necesidades habitacionales urbanas de la población víctima de la población en situación de desplazamiento.

En esta medida, con el ajuste al proyecto esta encaminado a:

- (i) Composición poblacional de los proyectos en el marco del Programa de Vivienda Gratuita - PVG. Para lo cual se modificará la resolución de composición población que expide FONVIVIENDA con fundamento en el artículo 2.1.1.2.1.1.4 del Decreto 1077 de 2015.
- (ii) Priorización de Municipios. Estableciendo un orden prioritario entre los municipios a ser atendidos en el marco del PVG, teniendo como criterio la existencia de subsidios familiares de vivienda asignados por FONVIVIENDA sin aplicar.
- (iii) Procedimiento de postulación. Modificando el artículo 2.1.1.2.1.2.5 del Decreto 1077 de 2015, con el fin de que se postulen exclusivamente los hogares víctimas del desplazamiento forzado que se encuentran con subsidios asignados, vinculados a proyectos sinietrados, en incumplimiento o indemnizados, subsidios sin aplicar o hogares en estado calificado y población en situación de desplazamiento que se postula por primera vez.
- (iv) Priorización en la identificación de hogares potenciales beneficiarios y selección de hogares beneficiarios. Modificación de las ordenes de priorización (artículo 2.1.1.2.1.2.3 del Decreto 1077 de 2015) y selección (artículo 2.1.1.2.1.3.1 del Decreto 1077 de 2015) de los grupos poblacionales "Población de la Red Unidos" y "Población en condición de desplazamiento".

b) Hogares afectados por la crisis fronteriza

Como consecuencia de la crisis fronteriza con Venezuela, el Gobierno nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en territorio fronterizo con ese país a través del Decreto 1770 de 2015. La crisis fronteriza tuvo origen en las declaratorias de Estado de Excepción del Gobierno venezolano mediante Decretos 1950 y 1969 de 2015, con fundamento en la supuesta presencia de circunstancias delictivas y violentas en las zonas de frontera con Colombia. Esta declaratoria conllevó a una serie de dificultades en materia comercial y de consumo, garantía de la intimidad y la integridad personal, así como afectaciones a la libertad de locomoción ante el cierre de la frontera el 19 de agosto de 2015.

Los municipios objeto de declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por parte del Gobierno nacional son: La Jagua del Pilar, Urumita, Villanueva, El Molino, San Juan del Cesar, Fonseca, Barrancas, Albania, Maicao, Uribe y Hato Nuevo, departamento de La Guajira; Manaure-Balcón del Cesar, La Paz, Agustín Codazzi, Becerril, La Jagua de Ibirico, Chiriguaná y Curumaní, departamento del Cesar; Toledo, Herrán, Ragonvalia, Villa del Rosario, Puerto Santander, Área Metropolitana de Cúcuta, Tibú, Teorama, Convención, El Carmen, El Zulia, Salazar de las Palmas y Sardinata, departamento de Norte de Santander; Cubará, departamento de Boyacá; Cravo Norte, Arauca, Arauquita y Saravena, departamento de Arauca; La Primavera, Puerto Carreño y Cumaribo, departamento de Vichada; e, Inirida, departamento de Guainía.

A raíz de estos hechos, según cifras de la UNGRD, al menos 13.138 personas habrían resultado afectadas con la situación de emergencia en la frontera. Lo anterior generó que, pese a los esfuerzos de las entidades del Estado por superar la situación, el alto número de deportados hiciera necesaria la adopción de medidas legislativas extraordinarias que permitieran superar la emergencia económica, social y ecológica de los colombianos afectados por la crisis de la frontera.

Una de las consecuencias de esta situación de emergencia ha sido la pérdida de la garantía del derecho a la vivienda por parte de los colombianos deportados quienes contaban con una vivienda en Venezuela pero se ven obligados a regresar a Colombia sin contar con los recursos para adquirir una o siquiera arrendarla. En consecuencia, el Gobierno nacional expidió el Decreto Legislativo 1819 de 2015 en el que se consagran medidas en materia de asignación de subsidios familiares de vivienda de competencia del Gobierno nacional y las Cajas de Compensación Familiar.

Conforme al artículo 4º del decreto legislativo 1819 de 2015, los hogares afectados por la crisis

fronteriza deberán considerarse un grupo poblacional potencialmente beneficiario del subsidio familiar de vivienda 100% en especie, adicionalmente a los mencionados en el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012.

Como consecuencia de lo mencionado en los numerales 1 y 2, se hace necesario modificar algunas disposiciones del Decreto 1077 de 2015 relativas al acceso al subsidio familiar de vivienda 100% en especie para generar criterios preferentes para la población víctima de desplazamiento forzado, particularmente aquellos hogares que han sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda urbano asignado por FONVIVIENDA que se encuentren vinculados en proyectos indemnizados, en incumplimiento o paralizados, cuya ejecución no pueda ser concluida, hogares que han sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda urbano asignado por FONVIVIENDA que se encuentre sin aplicar, y hogares que se encuentren en estado "calificado" en el sistema de información del subsidio familiar de vivienda administrado por FONVIVIENDA y que se hayan postulado en la convocatoria para población en situación de desplazamiento realizada en el año 2007; e incluir como grupo poblacional potencialmente beneficiario del subsidio familiar de vivienda 100% en especie a los hogares afectados por la crisis fronteriza.

2. Impactos esperados

Permitir que los grupos poblacionales destinatarios del proyecto normativo, puedan satisfacer sus necesidades habitacionales urbanas, obteniendo un acceso efectivo al subsidio familiar de vivienda otorgado por el Gobierno Nacional, conforme a su estado de vulnerabilidad.

2.1. Oportunidad del proyecto

Los ajustes normativos son oportunos, toda vez que la Corte Constitucional ordenó al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, mediante Auto 373 de 2016, diseñar una estrategia para la atención de las necesidades habitacionales urbanas de la población víctima de la población en situación de desplazamiento.

Por otro lado, mediante el Decreto 1770 de 2015, el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en los municipios afectados por la crisis fronteriza con Venezuela, permitiendo que mediante decreto legislativo 1819 de 2015, se estableciera que los hogares afectados por la crisis fronteriza deberán considerarse un grupo poblacional potencialmente beneficiario del subsidio familiar de vivienda 100% en especie, adicionalmente a los mencionados en el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012.

Lo anterior, con el fin de permitirle un acceso efectivo al subsidio familiar de vivienda que otorga el Gobierno Nacional, conforme al estado de vulnerabilidad de la población, objeto del proyecto normativo.

2.2. Impacto jurídico

a) Fundamento Constitucional:

- El artículo 51 de la Constitución Política, en relación con el deber del Estado de promover el acceso a una vivienda establece, que: "Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda."
- El artículo 215 de la Constitución Política, en relación con la expedición de decretos con fuerza de ley en el marco de Estados de Emergencia Económica, Social y Ecológica, establece que: "Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos

212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario. Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.”

b) Fundamento Legal:

- El artículo 12 de la Ley 1537 de 2012 que, en relación con los grupos poblacionales que pueden ser potenciales beneficiarios de subsidios familiares de vivienda 100% en especie, establece que “(...) la asignación de las viviendas a las que hace referencia el presente artículo beneficiará en forma preferente a la población que se encuentre en alguna de las siguientes condiciones: a) que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema, b) que esté en situación de desplazamiento, c) que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o d) que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable. Dentro de la población en estas condiciones, se dará prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores.”
- El artículo 4 del Decreto Legislativo 1819 de 2015 que, en relación con la asignación de subsidios familiares de vivienda 100% en especie para población afectada por la crisis fronteriza, establece: “Podrán ser beneficiarios del subsidio familiar de vivienda 100% en especie los hogares a que se refiere el inciso 2° del artículo 1° de este decreto. Para todos los efectos, la población mencionada se considerará un grupo poblacional potencialmente beneficiario del subsidio, adicionalmente a los mencionados en el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012. El Gobierno Nacional reglamentaría las demás condiciones de acceso al subsidio familiar de vivienda y el cumplimiento de la prioridad establecida en la presente disposición.”

c) Fundamento Jurisprudencial:

- La Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional que, en relación con el estado de cosas inconstitucional declarado en esta providencia judicial y que atraviesa la población desplazada, manifestó que uno de los derechos vulnerados a este grupo poblacional era el derecho a la vivienda en la medida en que: “(...) las personas en condiciones de desplazamiento tienen que abandonar sus propios hogares o lugares habituales de residencia y someterse a condiciones inapropiadas de alojamiento en los lugares hacia donde se desplazan, cuando pueden conseguirlos y no tienen que vivir a la intemperie. En relación con este derecho, los Principios 18 y 21 establecen criterios mínimos que deben ser garantizados a la población desplazada a fin de proveerles vivienda y alojamiento básicos.”
- El Auto 373 de 2016 expedido por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, en el que la Corporación adelanta una evaluación de los avances por parte del Gobierno Nacional en la superación del estado de cosas inconstitucional de la población desplazada y, en lo referente al componente de vivienda urbana, determina que: “Persisten dificultades para garantizar las necesidades habitacionales de aquellas personas desplazadas por la violencia que, a pesar de no haber participado en las convocatorias de los esquemas anteriores, necesitan de todas formas de una solución de vivienda digna, demanda que no logra ser satisfecha ni por la Segunda Fase del Programa de Vivienda Gratuita, ni por los otros programas que enuncia el Gobierno.”

2.3. Impacto económico			
No se genera impacto económico.			
2.4. Impacto presupuestal			
No se genera impacto presupuestal.			
2.5. Impacto ambiental, ecológico y sobre el patrimonio cultural			
Las disposiciones contenidas en el proyecto de decreto no tienen los referidos impactos.			
3. Ámbito de aplicación y sujetos destinatarios			
3.1. Ámbito de aplicación			
- Nacional			
3.2. Sujetos Beneficiarios			
<ul style="list-style-type: none"> - Población víctima de desplazamiento forzado - Hogares afectados por la crisis fronteriza 			
4. Viabilidad jurídica			
<p>En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las previstas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, en desarrollo del artículo 123 de la Ley 1448 de 2011 y el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012, en cumplimiento de la orden décimo primera del Auto 373 de 2016 proferido por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, en desarrollo del Decreto Legislativo 1819 de 2015</p>			
	Norma que se deroga, modifica, adiciona o sustituye	Fecha expedición	Vigencia
a) Deroga			
b) Modifica o Adiciona	Decreto 1077 de 2015	26 de mayo de 2015	A partir de su publicación el Diario Oficial
c) Sustituye			
5. Consulta previa y publicidad			
5.1. Consulta Previa			
<p>No aplica. En la medida en que el ajuste normativo, redundará en mayor acceso a la población en situación de desplazamiento en el componente de vivienda urbana y a población afectada por la crisis fronteriza, grupos poblacionales respecto de los cuales no se requiere adelantar consulta previa, conforme lo establecido en la Ley 21 de 1991 y el Convenio 169 de la OIT.</p>			

5.2. Publicidad

El numeral 8º del artículo 8º de la Ley 1437 de 2011 establece: "*8. Los proyectos específicos de regulación y la información en que se fundamenten, con el objeto de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas. Para el efecto, deberán señalar el plazo dentro del cual se podrán presentar observaciones, de las cuales se dejará registro público. En todo caso la autoridad adoptará autónomamente la decisión que a su juicio sirva mejor el interés general.*"

El proyecto de resolución se publicó en la Página WEB del Ministerio, desde el ___ hasta el ___ de agosto de 2017. Se anexa constancia de publicación.

6. Coordinación

El proyecto normativo, por su contenido material, fue coordinado y concertado con el Departamento para la Prosperidad Social y la Unidad para las Víctimas.

7. Otros

Cuestionario Superintendencia de Industria y Comercio de acuerdo con lo establecido en la Resolución 44649 de 2010, el cual hace parte integral de esta memoria justificativa como anexo 1.

El responsable designado para la elaboración del proyecto normativo es Jorge Abril Maldonado de la Dirección del Sistema Habitacional.

Cordialmente,

SANDRA MARCELA MURCIA MORA
Directora del Sistema Habitacional

ALEJANDRO QUINTERO ROMERO
Director de Inversiones en Vivienda de Interés Social

Anexos: Cuestionario de incidencia sobre la libre competencia – Anexo 1, en un (1) folio.

Elaboró: Jorge Abril Maldonado

ANEXO 1
Memoria Justificativa

Proyecto Normativo: "Por el cual se modifican algunas disposiciones del Decreto 1077 de 2015 relativas a la garantía del derecho a la vivienda para la población víctima de desplazamiento forzado y los hogares afectados por la crisis fronteriza mediante la asignación de subsidios familiares de vivienda en especie y se dictan otras disposiciones"

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

1. ¿La regulación limita el número o la variedad de las empresas en uno o varios mercados relevantes relacionados? Es posible que esto suceda, entre otros eventos, cuando el proyecto de acto:	
a) Otorga derechos exclusivos a una empresa para prestar servicios o para ofrecer bienes.	NO
b) Establece licencias, permisos, autorizaciones para operar o cuotas de producción o de venta.	NO
c) Limita la capacidad de cierto tipo de empresas para ofrecer un bien o prestar un servicio.	NO
d) Eleva de manera significativa los costos de entrada o salida del mercado para las empresas.	NO
e) Crea una barrera geográfica a la libre circulación de bienes o servicios o a la inversión.	NO
f) Incrementa de manera significativa los costos	NO
i) Para nuevas empresas en relación con las empresas que ya operan en un mercado o mercados relevantes relacionados.	NO
ii) Para unas empresas en relación con otras cuando el conjunto ya opera en uno o varios mercados relevantes relacionados.	NO

2. ¿La regulación limita la capacidad de las empresas para competir en uno o varios mercados relevantes relacionados? Es posible que esto suceda, entre otros eventos, cuando el proyecto de acto:	
a) Controla o influye sustancialmente sobre los precios de los bienes o servicios o el nivel de producción.	NO
b) Limita a las empresas la posibilidad de distribuir o comercializar sus productos.	NO
c) Limita la libertad de las empresas para promocionar sus productos.	NO
d) Otorga a los operadores actuales en el mercado un trato diferenciado con respecto a las empresas entrantes.	NO
e) Otorga trato diferenciado a unas empresas con respecto a otras.	NO
f) Limita la libertad de las empresas para elegir sus procesos de producción o su forma de organización industrial.	NO
g) Limita la innovación para ofrecer nuevos productos o productos existentes pero bajo nuevas formas.	NO

3. ¿La regulación implica reducir los incentivos de las empresas para competir en uno o varios mercados relevantes relacionados? Es posible que esto suceda, entre otros eventos, cuando el proyecto de acto:	
a) Genera un régimen de autorregulación o corregulación;	NO
b) Impone la obligación de dar publicidad sobre información sensible para una empresa que podría ser conocida por sus competidores (por ejemplo, precios, nivel de ventas, costos)	NO

NOTA: SI ALGUNA DE LAS RESPUESTAS ES AFIRMATIVA DEBERÁ REMITIRSE EL PROYECTO NORMATIVO PARA CONCEPTO DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO.