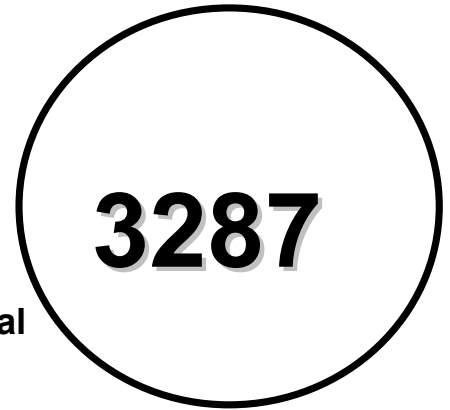


Documento

Conpes

**Consejo Nacional de Política Económica y Social
República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación**



**PROGRAMA DE SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA EN ESPECIE
EN LOTES DE LA NACION**

**Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
DNP – DDUPA - PROGA**

Versión aprobada

Bogotá, 17 de mayo de 2004

Contenido

- I. INTRODUCCIÓN**
- II. ANTECEDENTES**
 - 1. Antecedentes legales
 - 2. Programa Piloto 2002
- III. PROGRAMA SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA EN ESPECIE EN LOTES DE LA NACIÓN**
 - 1. Características generales
 - 2. Esquema Operativo del Programa Propuesto
 - 3. Responsabilidad de los actores
 - 4. Metas
- IV. RECOMENDACIONES**

I. INTRODUCCIÓN

Este Documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES, un conjunto de medidas orientadas a implementar el Programa de Subsidio Familiar de Vivienda en Especie, utilizando lotes de la Nación en el contexto de la Ley 708 de 2001. En particular se presenta: (i) los antecedentes legales y operativos del Programa de Subsidio Familiar de Vivienda en Especie; y, (ii) el esquema operativo y administrativo para el desarrollo de dicho Programa.

II. ANTECEDENTES

1. Antecedentes legales

La Ley 3 de 1991 estableció el subsidio en especie, el cual puede estar representado en lote, como una modalidad de subsidio familiar de vivienda de interés social. En desarrollo de esta norma y con el propósito de dinamizar el otorgamiento de subsidios bajo esta modalidad, por iniciativa del Gobierno Nacional el Congreso de la República expidió la Ley 708 de 2001, la cual define que los lotes con vocación para la construcción de vivienda de interés social, de propiedad de entidades públicas del orden nacional de carácter no financiero, que hagan parte de cualquiera de las Ramas del Poder Público, deben destinarse para la entrega de subsidios familiares de vivienda en especie.

Con el proceso de reestructuración del Sistema Nacional de Vivienda, durante la vigencia de 2003 se recomendó la liquidación del Inurbe (Decreto 554 de 2003) y la creación del Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda (Decreto Ley 555 de 2003), estableciéndole como una de sus funciones implementar el Programa de Subsidio Familiar de Vivienda en Especie.

De otra parte, el Gobierno Nacional creó el Programa para la Gestión Eficiente de Activos Públicos – PROGA¹, cuyo objetivo es desarrollar un sistema de gestión que maximice el retorno económico y social de los activos del Estado. El PROGA se enfoca inicialmente en el levantamiento de información sobre los activos inmuebles de las entidades públicas de la rama ejecutiva del nivel nacional y del sector central. De esta forma, se espera que los lotes ociosos con vocación VIS de

¹ Documento CONPES No.3251 Octubre 20 de 2003.

propiedad de las entidades públicas, sean identificados y transferidos hacia el desarrollo de programas de vivienda de interés social, tal como lo establece la Ley 708 de 2001.

Dado el nuevo marco institucional del sector, el Gobierno Nacional requiere la creación de un esquema operacional que permita desarrollar un Programa de Subsidio Familiar de Vivienda en Especie, que amplíe la cobertura de beneficiarios de la Política de Vivienda de Interés Social, y que aproveche de manera eficiente ciertos activos improductivos de la Nación. Así mismo, este Programa cumple con el objetivo de País de Propietarios previsto en la Ley 812 de 2003 (Plan Nacional de Desarrollo) y, contribuye de manera importante al cumplimiento de la meta fijada para el cuatrienio de cuatrocientas mil (400.000) soluciones de vivienda de interés social.

2. Programa Piloto 2002 – 2004.

En cumplimiento de lo establecido en la Ley 708 de 2001 el Gobierno Nacional impulsó en el 2002 el desarrollo de un Programa Piloto de subsidios combinados en especie y en dinero en lotes de propiedad de la Nación, en el cual se construyeron 1.915 VIS (unidades básicas con desarrollo progresivo) en 6 proyectos para vivienda con precio inferior a 50 SMLV con una inversión de \$3.576 millones representados en lotes y \$10.757 millones como subsidio complementario en dinero². Con estos proyectos se beneficiaron hogares con ingresos mensuales menores a 2 SMLV, y en especial, hogares que hicieron parte de proyectos de reubicación y de población desplazada.

El subsidio otorgado en este programa piloto consistió en un aporte en especie (lote) y su complementario en dinero que contó con una bolsa especial de recursos en el presupuesto del Inurbe. Como requisito fundamental el municipio y/o departamento debía invertir recursos representados en obras de urbanismo.

Este programa ha sido considerado como exitoso por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el DNP y FONADE. El programa propuesto en el presente documento retoma esta experiencia, incorporando las lecciones aprendidas en el desarrollo de este esquema. Vale la pena destacar los elementos que garantizaron el éxito del programa:

- (i) El Programa contó con recursos propios para el subsidio complementario en dinero, lo que permitió mayor facilidad en el cierre financiero. Se destaca una ejecución del 100% de los

² Ver más información en el Anexo 1.

subsidios asignados, en contraste con la ejecución promedio de los demás subsidios asignados por el Inurbe.

- (ii) El Programa contó con la activa participación y aporte de cofinanciación de las entidades territoriales involucradas.
- (iii) La contratación de la gerencia, a cargo de FONADE, se acordó por resultados. Esto evitó proyectos inconclusos. Así mismo, la contratación de constructores e interventores se hizo mediante convocatorias públicas a nivel nacional.

III. PROGRAMA SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA EN ESPECIE EN LOTES DE LA NACIÓN

El Programa de Subsidio Familiar de Vivienda en Especie que se presenta a continuación es coherente con la política nacional vigente para VIS, plasmada en la Ley 3 de 1991, la Ley 708 de 2001, la Ley 812 de 2003, y sus decretos reglamentarios. El Programa busca complementar el subsidio en dinero que se le otorgue a las familias, aumentando así la cobertura de beneficiarios del Sistema Nacional de Vivienda, a través de la utilización de lotes de propiedad de la Nación con vocación para la construcción de VIS. No obstante, el subsidio familiar de vivienda en especie también podrá asignarse sin requerir subsidio complementario en dinero, cuando las condiciones del proyecto lo permita.

El Gobierno Nacional podrá asignar el subsidio familiar de vivienda en especie en proyectos cuya gerencia y construcción se desarrolle por el Municipio, por entidades del orden nacional autorizadas para la gerencia de proyectos o por constructores privados, asegurando siempre la transferencia del lote directamente a la familia beneficiaria del subsidio.

Según lo establecido en la Ley 812 de 2003 y en el Decreto Ley 555 de 2003 Fonvivienda es la entidad encargada de recibir los predios de la Nación con vocación de VIS y asignarlos como subsidio en especie. Sobre el particular es importante resaltar que Fonvivienda es una entidad adscrita al MAVDT que no cuenta con estructura administrativa ni planta de personal propia, por lo cual para implementar un programa de subsidio familiar de vivienda en especie, con las características del programa piloto de 2002, se requiere diseñar un esquema de ejecución que tenga en consideración esta característica administrativa.

1. Características generales

Tipo de solución: conforme a lo establecido por el Artículo 96 de la Ley 812 de 2003, con este programa se desarrollarán exclusivamente viviendas tipo 1 que tienen como valor tope los definidos en el Artículo 104 de esta Ley (50 SMLV en las ciudades mayores de 500.000 habitantes y de 40 SMLV en las ciudades con población inferior a 500.000 habitantes)³.

Beneficiarios: podrán ser beneficiarios de este subsidio los hogares que cumplan con las condiciones establecidas para el Subsidio Familiar de Vivienda en el Decreto 975 de 2004. Este Programa dará prioridad a los hogares considerados como población vulnerable, entre los cuales están: desplazados por la violencia, víctimas de atentados terroristas o de desastres naturales, vinculados en programas de reubicación desarrollados por los entes territoriales, hogares conformados por personas vinculados a los programas de reinserción y las familias localizadas en zonas críticas en las que el gobierno viene implementando el Programa de Seguridad Democrática.

Monto del subsidio: el monto del subsidio entregado es igual al valor comercial del lote que se asigna al hogar. El valor máximo de este subsidio es el definido por el Decreto 975 de 2004 para vivienda Tipo 1 (21 SMLV equivalente en la vigencia de 2004 a \$7'518.000).

2. Esquema operativo del Programa propuesto

A continuación se describen las principales etapas definidas para la ejecución de los proyectos de vivienda vinculados al Programa⁴:

1. Las entidades propietarias y el PROGA continuarán la realización del inventario de los bienes inmuebles fiscales con vocación para el desarrollo de VIS. Este inventario será enviando a Fonvivienda.

³ De acuerdo con el artículo 91 de la Ley 388 de 1997 y el párrafo primero del artículo séptimo del Decreto 975 del 2004: El tipo de vivienda señalado para los municipio con más de 500.000 habitantes será aplicable a aquellos aledaños dentro de su área de influencia, y a los demás municipios que integren un área metropolitana legalmente constituida, como cuando se encuentren a una distancia no mayor de 50 kilómetros de los límites del perímetro urbano del respectivo municipio y evidencien impactos en la demanda de suelos e inmuebles urbanos derivados de un elevado grado de accesibilidad e interrelaciones económicas y sociales. Para consultar el listado de municipios ver Resolución 511 del 7 de mayo del 2004 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

⁴ Para mayor detalle ver el Anexo 2- flujograma.

2. Fonvivienda solicitará la transferencia de cada bien inmueble una vez se constate que tiene vocación para la construcción de proyectos de vivienda de interés social, y se cuente con el interés de la administración municipal correspondiente, para aportar recursos y desarrollar el proyecto.
3. La entidad propietaria transferirá a Fonvivienda el inmueble totalmente saneado y con un avalúo comercial vigente.
4. Una vez recibido el inmueble, Fonvivienda celebrará un convenio interadministrativo con el Municipio o con entidades públicas del orden nacional autorizadas para la gerencia de proyectos, para que se encarguen del cuidado, administración y vigilancia del lote mientras comienza el proceso constructivo y hasta la entrega formal de las viviendas.
5. El municipio elaborará los estudios y diseños para el desarrollo del proyecto, bien sea directamente o a través de un tercero contratado para tal efecto.
6. Con estos estudios y diseños, el Municipio podrá gestionar la elegibilidad del proyecto, la cual deberá hacerse de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 975 de 2004.
7. De manera simultánea, las familias del Municipio podrán participar en las convocatorias de subsidio familiar de vivienda en dinero que abre Fonvivienda a través de las Cajas de Compensación Familiar.
8. Para aquellas convocatorias del subsidio familiar de vivienda en dinero ya abiertas o futuras, Fonvivienda podrá asignar el subsidio ofreciéndole a los postulantes una asignación en dinero y una asignación complementaria en especie de manera simultánea. En estos casos, las familias deberán contar con un subsidio ya asignado o haber sido preseleccionadas en los procesos de convocatoria del subsidio en dinero. Harán parte de este Programa las familias que cumplan con los requisitos para la asignación, es decir, con el financiamiento completo de la vivienda⁵. La suma de los

⁵ De conformidad con el Artículo 5 de la Ley 708 de 2001, los beneficiarios del subsidio en especie podrán obtener subsidio complementario en dinero.

subsidios en dinero y en especie no podrá exceder el tope del subsidio familiar de vivienda previsto en la normatividad vigente.

9. Expedida la resolución de asignación del subsidio por parte de Fonvivienda, se procederá a emitir las resoluciones mediante las cuales se transferirá el dominio del inmueble a los beneficiarios⁶ y al municipio las áreas de cesión del proyecto. Es importante señalar que Fonvivienda asignará la totalidad de los lotes involucrados en un proyecto VIS.
10. Una vez asignados los subsidios en especie y en dinero, cuando sea el caso, el proyecto de vivienda de interés social se ejecutará a través de un Gestor o mediante un convenio interadministrativo con entidades públicas del orden nacional autorizadas para la gerencia de proyecto.
11. El Gestor, que puede ser una persona natural o jurídica; pública o privada; unión temporal, consorcio o asociación de que trata la Ley 489 de 1998; o la unidad administrativa del municipio que tengan como función la ejecución de proyectos de vivienda, será el encargado de gerenciar el desarrollo de los proyectos. Para la administración de los recursos provenientes de ahorro, subsidio, crédito y demás fuentes de financiación, el Gestor constituirá un encargo fiduciario con entidades autorizadas por la Superintendencia Bancaria para administrar o gerenciar recursos.
12. Tanto el Gestor como la entidad pública que realice la gerencia del proyecto obtendrán pólizas de cumplimiento de acuerdo con lo establecido en la normatividad vigente. Todos los proyectos contarán con una interventoría.
13. Concluida la ejecución de la obra, el municipio realizará la entrega real y material de las viviendas a los beneficiarios del Programa del Subsidio Familiar de Vivienda en Especie.

Cuando un predio transferido a Fonvivienda, en cumplimiento de la Ley 812 de 2003, no se pueda desarrollar con vivienda de interés social Tipo 1 en un tiempo determinado, por razones técnicas, jurídicas o financieras, propias del proyecto urbanístico, el Gobierno Nacional estudiará el

⁶ La entrega del bien al beneficiario estará sujeta a la ejecución efectiva del proyecto de VIS.

mecanismo para proceder a su enajenación a través de entidades especializadas. El dinero producto de esta operación podrá incorporarse en el presupuesto de inversión de Fonvivienda.

3. Responsabilidad de los actores

Fonvivienda: tiene la responsabilidad jurídica y presupuestal de recibir los lotes y asignarlos como subsidio familiar de vivienda en especie transfiriendo el dominio del lote individual a los beneficiarios del Programa. Además divulgará y convocará a los municipios y hogares.

Municipio: define si los lotes de la Nación tienen vocación para la construcción de vivienda de interés social, conforme a las normas urbanísticas locales e identifica el tipo de solución VIS a construir. Cuando la solución de vivienda es tipo 1, en el marco del convenio suscrito con Fonvivienda, el municipio como oferente del proyecto deberá:

- Gestionar recursos para cofinanciar el proyecto y encargarse de la administración, vigilancia y cerramiento de los lotes.
- Organizar la demanda de hogares que cumplan con los requisitos definidos y que cuenten con la financiación completa de la solución de vivienda.
- Tramitar o expedir las licencias requeridas y presentar el proyecto para elegibilidad, si es el caso.
- Realizar directa o indirectamente la ejecución de la obra hasta que sea entregada a los beneficiarios.

Otorgantes de Elegibilidad: cuando sea el caso, Findeter y las entidades del artículo 17 del Decreto 975 de 2004 otorgarán la elegibilidad de los proyectos.

Cajas de Compensación Familiar - CCF: Las CCF seguirán siendo la ventanilla única para la recepción de formularios de los beneficiarios interesados en el proyecto determinado.

4. Metas

Para el 2004 la meta propuesta es la asignación de \$10.000 millones en subsidio familiar de vivienda en especie, los cuales están incorporados en el presupuesto de inversión de Fonvivienda. Con estos recursos se estima asignar aproximadamente 3.000 subsidios para lo cual el PROGA y el MAVDT ha identificado preliminarmente 17 lotes de entidades del orden nacional (ver anexo 3).

Para vigencias posteriores, el PROGA proyecta la disponibilidad de 15 lotes anuales, por lo cual el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial se encargará de estudiar la posibilidad de destinar recursos del Subsidio Familiar de Vivienda para la ejecución de este Programa.

Conscientes de la necesidad de optimizar los recursos para vivienda, los municipios y la entidad que se encargue de organizar la demanda deberán articular este subsidio en especie con otros recursos de financiación disponibles, tales como: cooperación internacional, microcrédito inmobiliario, aportes o subsidios de entes territoriales y ahorro programado de los hogares.

IV. RECOMENDACIONES

Teniendo en consideración los antecedentes jurídicos y operativos del Programa de Subsidio Familiar de Vivienda en Especie y los lineamientos de política enunciados en este documento, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, recomiendan al CONPES:

1. Aprobar el esquema operativo y administrativo del Programa de Subsidio Familiar de Vivienda en Especie que define el presente documento, bajo el marco de la Ley 708 de 2001 y el Decreto Ley 555 de 2003.
2. Solicitar a las entidades públicas de nivel nacional, de carácter no financiero, que hagan parte de cualquiera de las Ramas del Poder Público, así como a los órganos autónomos e independientes, realizar el inventario de lotes que cumplen con lo establecido en la Ley 708 de 2001.
3. Solicitar a Fonvivienda interactuar directamente con los municipios y departamentos donde están ubicados los lotes identificados, para definir lo antes posible su potencial de desarrollo de VIS.

4. Solicitar al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público estudiar mecanismos para la enajenación, a través de una entidad especializada, de los lotes VIS que no puedan ser desarrollados en los términos descritos en el presente documento. Los recursos producto de esta operación podrán ser incorporados al presupuesto de inversión de Fonvivienda.
5. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público incorporar los recursos generados por la enajenación de estos bienes en el presupuesto de inversión de Fonvivienda.
6. Solicitar a los municipios y a FINDETER, estudiar mecanismos que permitan a los beneficiarios de estos proyectos, a través de intermediarios autorizados, el acceso a la línea de redescuento existente para la financiación de vivienda de interés social.
7. Solicitar al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público adelantar los trámites necesarios para expedir el Decreto que implementa el Programa de Susidio Familiar de Vivienda en Especie.
8. Solicitar al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial establecer el modelo operativo tanto para el subsidio en especie con subsidio complementario en dinero, como de las otras modalidades que no requieran el complemento en dinero.
9. Solicitar al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y a Findeter establecer el mecanismo y la reglamentación de la figura de gestores de VIS para la gerencia integral de proyectos de vivienda de interés social.
10. Solicitar al Consejo Nacional de Estupefacientes evaluar la posibilidad de destinar lotes con vocación de VIS para el desarrollo del Programa de Subsidio Familiar en Especie, que surjan por causa y con ocasión de los procesos de extinción del dominio.
11. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público evaluar la posibilidad de aumentar la apropiación de recursos en el presupuesto de Fonvivienda para subsidio en especie teniendo en cuenta que este rubro no incide en el déficit fiscal.
12. Solicitar al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en complemento al Programa del Subsidio Familiar de Vivienda en Especie, reglamentar el subsidio para habilitación legal de títulos de que trata la Ley 3ª de 1991.

Anexo 1.

Esquema financiero promedio y características de los proyectos

(cifras de 2002)

| Fuente | Promedio por solución |
|----------------|------------------------------|
| Inurbe | \$7.372.578 |
| Lote | \$1.837.362 |
| En dinero | \$5.535.216 |
| Municipio/dpto | \$3.089.227 |
| Beneficiarios | \$1.149.608 |
| Total | \$11.611.4131 |
| Fonade* | \$131.948 |
| Total | \$11.743.361 |

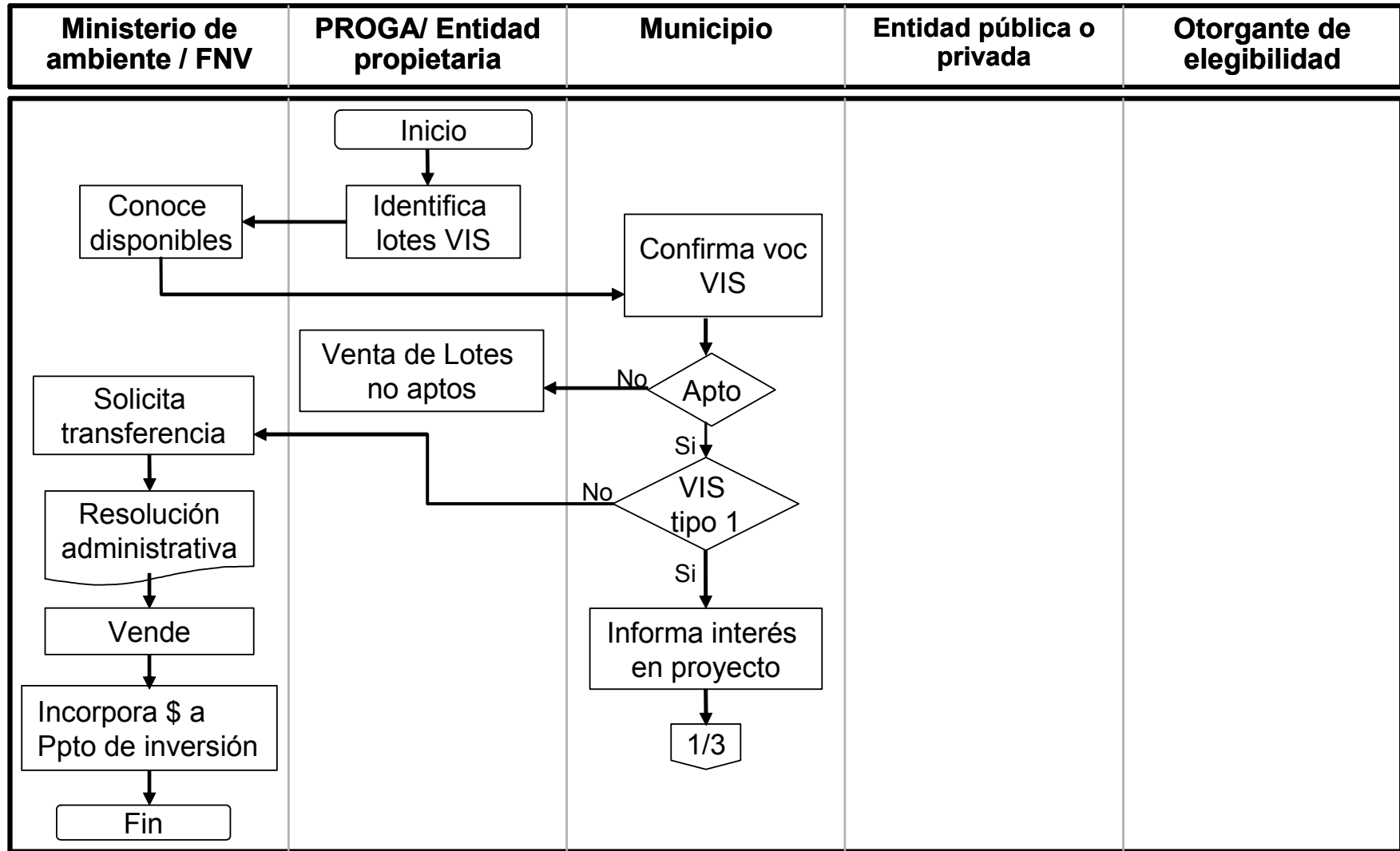
| Municipio | No. viviendas | Area lote vvda (m2) | SFV lote (\$ mill) | SFV comp. (\$ mill) | Fecha entrega |
|------------------|----------------------|----------------------------|---------------------------|----------------------------|----------------------|
| Neiva | 396 | 58 | \$809 | \$2.434 | 26-Feb-04 |
| Cúcuta | 184 | 75 | \$435 | \$985 | 01-Sep-02 |
| Cúcuta | 700 | 90 | \$983 | \$3.749 | 07-Mar-04 |
| Bugalagrande | 123 | 78 | \$380 | \$600 | 15-Feb-04 |
| Pitalito | 334 | 126 | \$684 | \$1.895 | 15-Feb-04 |
| Soledad | 178 | 72 | \$282 | \$1.093 | 25-Ene-04 |
| Total | 1915 | 74 | \$3.576 | \$10.757 | |

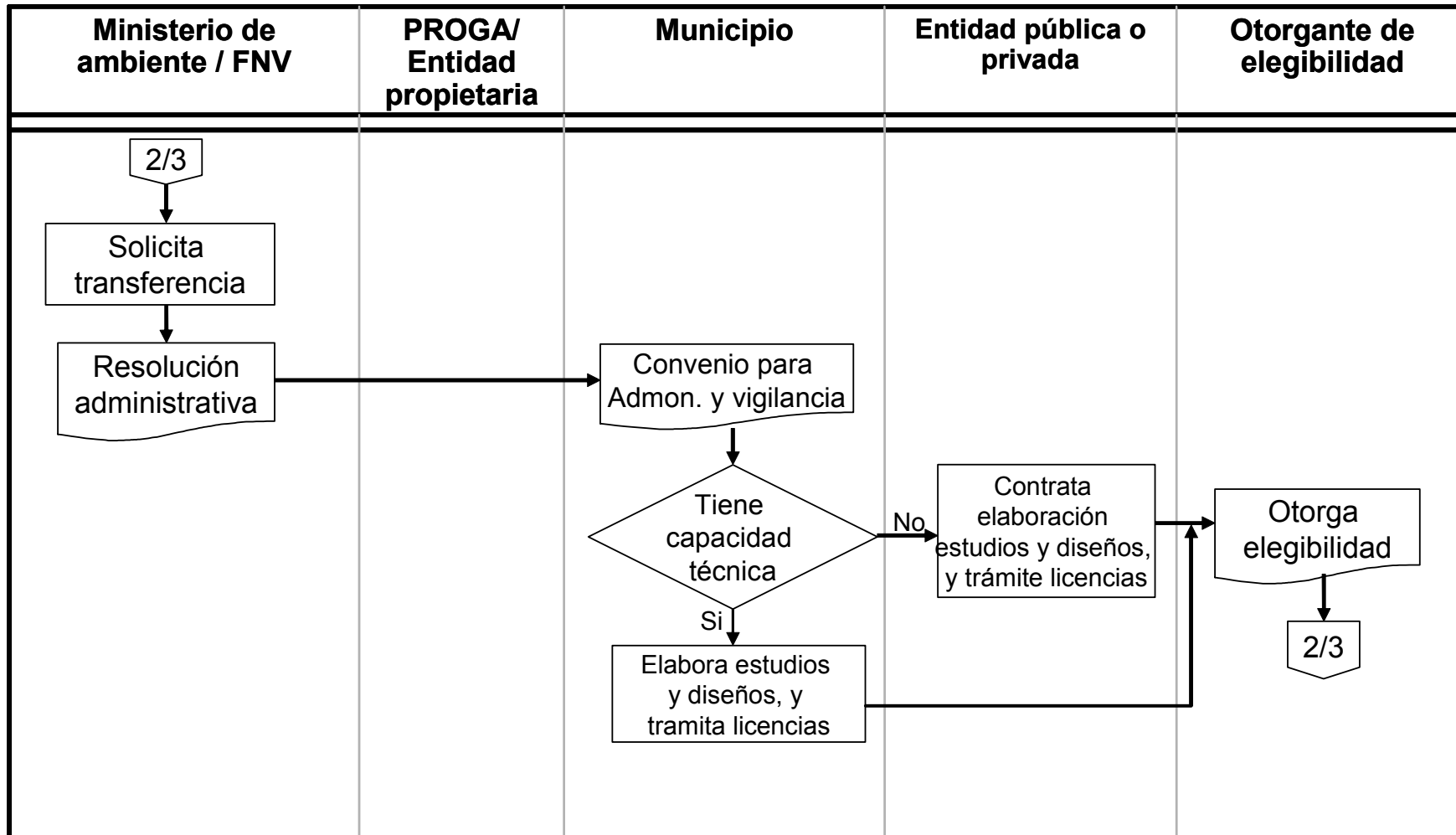
Fuente: FONADE

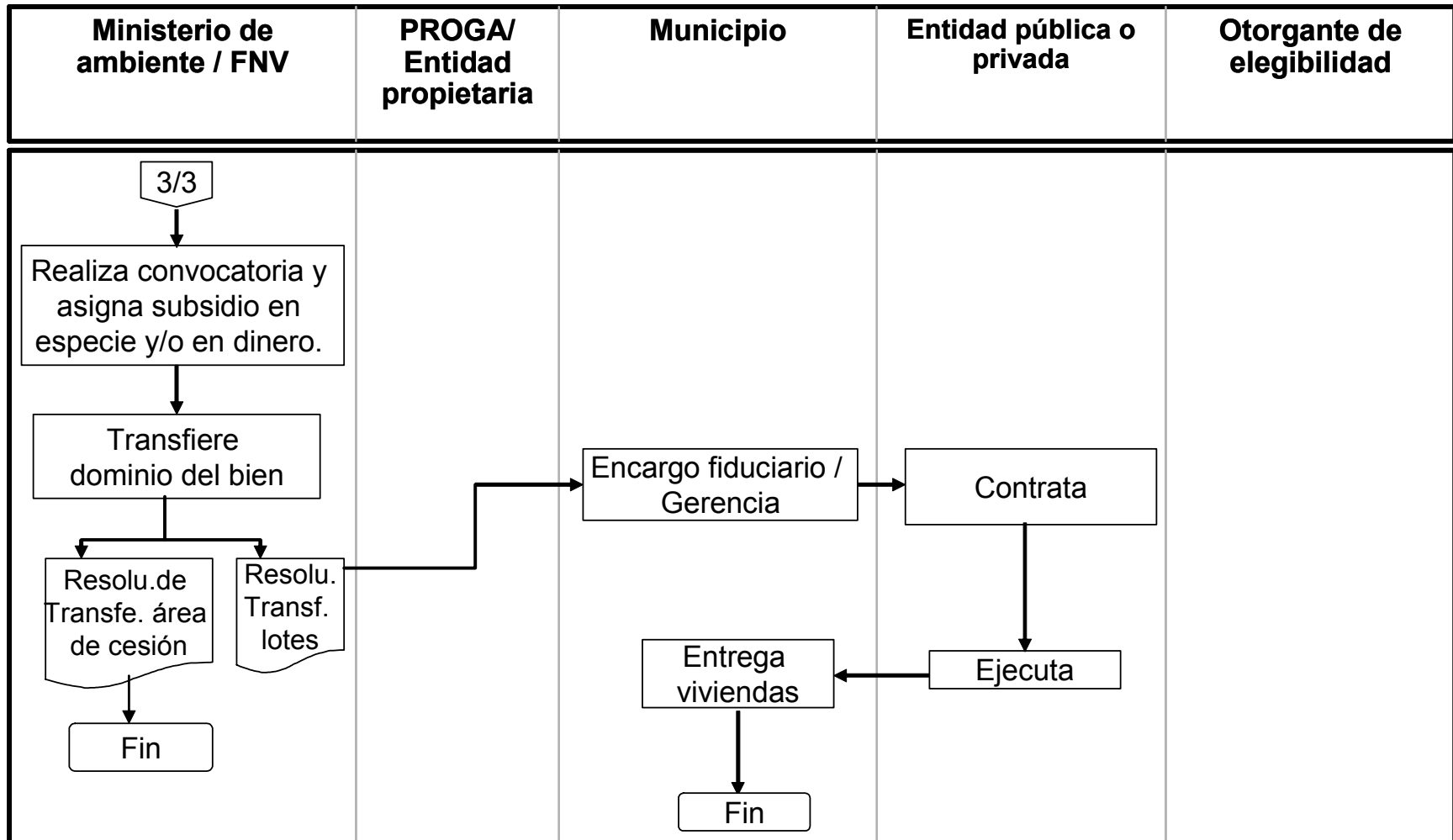
* Inversión excedentes financieros.

Fuente: FONADE

Anexo 2. Flujo de ejecución Programa Subsidio Familiar de Vivienda en Especie.







Anexo 3.

Lotes identificados preliminarmente por el PROGA y el MAVDT con vocación para VIS

| Departamento | Municipio | Entidad propietaria |
|---------------------|----------------------|----------------------------|
| Guaviare | San José de Guaviare | Aeronáutica Civil |
| Valle | Cartago | Idema |
| Bolívar | Cartagena | Inurbe |
| Boyacá | Tunja | Inurbe |
| Caldas | La Dorada | Inurbe |
| Caldas | La Dorada | Inurbe |
| Cundinamarca | Bogotá D.C. | Inurbe |
| Cundinamarca | Bogotá D.C. | Inurbe |
| Norte de Santander | Cúcuta | Inurbe |
| Tolima | Ibagué | Inurbe |
| Tolima | Ibagué | Inurbe |
| Tolima | Ibagué | Inurbe |
| Córdoba | Montería | Invias |
| Córdoba | Montería | Invias |
| Magdalena | Ariguani | Invias |
| Meta | Villavicencio | Invias |
| Risaralda | Pereira | Invias |