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): | *Indique la fecha en que se presenta a Secretaría Jurídica de Presidencia* | |
| Proyecto de Decreto/Resolución: | *“Por el cual se modifican y/o adicionan los artículos 2.1.1.1.1.1.2, 2.1.1.1.1.1.7, 2.1.1.1.1.1.8, 2.1.1.1.13.3, 2.1.1.1.13.4, 2.1.1.4.1.1.1, 2.1.1.4.1.2.1, 2.1.1.4.1.2.2, 2.1.1.4.1.2.3, 2.1.1.4.1.2.3, 2.1.1.4.1.3.1, 2.1.1.4.1.3.2, 2.1.1.4.1.3.3, 2.1.1.4.1.4.1, 2.1.1.4.1.4.2, 2.1.1.4.2.1, 2.1.1.4.2.3, 2.1.1.4.2.4, 2.1.1.4.2.6, 2.1.1.4.2.7, 2.1.1.4.2.8, 2.1.1.4.2.10, 2.1.1.4.2.11, 2.1.1.6.7.6, 2.1.1.8.3, 2.1.1.8.5, 2.1.1.9.10 y 2.1.1.9.13 del Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.”* | |
| 1. **ANTECEDENTES Y 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 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.  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.  El Capítulo 4° de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, desarrolla el Programa de promoción de acceso a la vivienda de interés social “*MI CASA YA*”, cuyo monto del subsidio familiar de vivienda es destinado a la adquisición o a la suscripción de contratos de leasing habitacional de vivienda de interés social nueva, que FONVIVIENDA asigne a los hogares que cumplan las condiciones señaladas y dependerá de la clasificación socioeconómica de acuerdo con la información del SISBÉN IV.    De otro lado, es importante reconocer la existencia de grupos poblacionales que, por sus condiciones y características requieren ser atendidos conforme con sus necesidades y particularidades para disminuir situaciones de inequidad que dificultan el goce efectivo de sus derechos fundamentales. A continuación, se plantean una serie de elementos y características diferenciales de los grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad que son objeto de descripción en la presente memoria justificativa:   1. Víctimas del conflicto armado   Según cifras de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV hay 9.781.883 víctimas en Colombia con corte al 31 de agosto de 2024[[1]](#footnote-2), de las cuales 8.718.931 han sufrido desplazamiento forzado a causas relacionadas o con ocasión del conflicto armado. Para el año 2022, el 50,1% de la población víctima se encuentra en situación de pobreza monetaria y aproximadamente 21,2% en pobreza extrema. En tal sentido, la población víctima del conflicto armado se encuentra en una alta situación de vulnerabilidad socioeconómica.  Por otro lado, la población víctima del conflicto armado se encuentra ubicada principalmente en los departamentos de Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Chocó y Antioquia[[2]](#footnote-3). La UARIV realizó el cálculo de déficit habitacional con corte del 31 de enero de 2023, a partir de la información reportada en la encuesta SISBÉN IV y la entrevista de caracterización adelantada por la entidad, se estableció que el 77% de los hogares con víctimas están en déficit habitacional, de estos, el 35,3% en déficit cuantitativo y el 41,7% en déficit cualitativo[[3]](#footnote-4).  Los departamentos de Antioquia, Bolívar, Nariño, Valle del Cauca y Magdalena concentran aproximadamente el 39,6% de las víctimas con déficit habitacional del país[[4]](#footnote-5). Debe destacarse que los municipios de San Andrés de Tumaco con 52.151 hogares y Buenaventura con 50.900 hogares presentan el mayor número de hogares con déficit habitacional de tipo cuantitativo; mientras que Medellín y Bogotá presentan el mayor número neto de hogares con déficit de tipo cualitativo con 38.939 y 28.531 hogares, respectivamente[[5]](#footnote-6).  A partir de lo anterior, se puede establecer que de la población víctima existen casi en proporcionalidad requerimientos de soluciones habitacionales asociadas a: 1) mejoras y/o ajustes a las viviendas y 2) el acceso a viviendas para reducir el déficit habitacional de este grupo poblacional. Este último tipo de soluciones habitacionales son requeridas, principalmente, para víctimas ubicadas en territorios con características rurales y ubicadas en territorios periféricos del país, tales como los departamentos de Valle del Cauca y Nariño.  De tal modo, la población víctima del conflicto armado se concentra en un gran número en departamentos periféricos y con condiciones rurales que cuentan con poca disponibilidad de unidades habitacionales asociadas a una oferta inferior de proyectos de vivienda nueva y en tal sentido, requieren el establecimiento de soluciones habitacionales para la adquisición de vivienda y reducción del déficit habitacional cuantitativo de estos grupos poblacionales, entre las que se considera pertinente la adquisición de vivienda usada en el marco del programa de promoción de acceso a la vivienda de interés social.  Se debe establecer que, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio crea e implementa programas tendientes a promover el acceso a la vivienda, con el fin de mejorar las condiciones habitacionales de las personas de menores ingresos y contribuir con la disminución del déficit habitacional del país mediante la asignación de un Subsidio Familiar de Vivienda (SFV). Teniendo en cuenta la situación de vulnerabilidad establecida previamente, los hogares integrados por víctimas del conflicto armado hacen parte de la población con menores ingresos y en situación de vulnerabilidad y de la población a priorizar para el acceso a los programas liderados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.  Teniendo en cuenta las disposiciones aquí descritas, resulta imperioso habilitar la aplicación del programa de promoción de acceso a la vivienda de interés social, para la adquisición de vivienda de interés social usada para población víctima del conflicto armado con estado “*incluido*” en el Registro Único de Víctimas de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV, o quien haga sus veces. Lo anterior, en aras de dar cumplimiento a las sentencias T-025 de 2004 y SU-016 de 2021 procurando la autonomía económica, la seguridad y el bienestar material y emocional de esta población, así como garantizar la inclusión e implementación efectiva del principio de enfoque diferencial.   1. Personas en proceso de reincorporación - firmantes del Acuerdo Final de Paz - 2016   A partir de información aportada por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia SU-020 de 2022, se establece frente a la población en proceso de reincorporación lo siguiente:   “(…) *i) existe una situación masiva de riesgo y vulnerabilidad frente a la vida en condiciones dignas e integridad personal de la población de firmantes del Acuerdo Final de Paz, excombatientes en proceso de reincorporación y miembros de la colectividad política ligada a las FARC”; ii) tales hechos presentan una relación de condicionamiento necesario con problemas estructurales del Estado para materializar deberes constitucionales ligados al goce efectivo de derechos propio del Estado Social de Derecho y la materialización de principios y aspiraciones constitucionales, incluida la Paz y iii) las dos situaciones referidas “dependen, en gran medida, de la precaria implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (…).”*  Según informe de diagnóstico de la población excombatiente de las FARC – EP y en proceso de reincorporación adelantado por parte de la Agencia de Reincorporación y Normalización, estos se ubican: un 38% en zona rural dispersa, 36% en cabeceras municipales, 15% en Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación - ETCR y 11% en centros poblados rurales[[6]](#footnote-7). Los lugares con mayor concentración de reincorporados de las extintas FARC – EP son los departamentos del Meta, Antioquia, Cauca y Caquetá. La ciudad de Bogotá es el municipio con mayor cantidad de firmantes, con aproximadamente, el 6% de la población[[7]](#footnote-8).  A corte de abril de 2024, el universo de firmantes y en proceso de reincorporación son 11.487 mujeres y hombres, de los cuales 7.739 se encuentran en déficit de tipo cuantitativo y aproximadamente un 3.600 requieren algún tipo de mejora o adecuación habitacional en las viviendas que habitan[[8]](#footnote-9). A partir de los registros enunciados previamente, se puede plantear que la población en proceso de reincorporación requiere, principalmente en materia del acceso progresivo al derecho a la vivienda, soluciones habitacionales asociadas a la adquisición de vivienda para reducir el amplio déficit habitacional de tipo cuantitativo en que se encuentra este grupo poblacional diferencial.  La población en proceso de reincorporación se concentra en departamentos periféricos y con condiciones rurales que cuentan con poca disponibilidad de unidades habitacionales asociadas a una oferta inferior de proyectos de vivienda nueva y en tal sentido, requieren el establecimiento de soluciones habitacionales para la adquisición de vivienda y reducción del déficit habitacional cuantitativo de estos grupos poblacionales, entre las que se considera pertinente la adquisición de vivienda usada en el marco del programa de promoción de acceso a la vivienda de interés social.  Se debe establecer que, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio crea e implementa programas tendientes a promover el acceso a la vivienda, con el fin de mejorar las condiciones habitacionales de las personas de menores ingresos y contribuir con la disminución del déficit habitacional del país mediante la asignación de un Subsidio Familiar de Vivienda (SFV). Teniendo en cuenta la situación de vulnerabilidad establecida previamente, los hogares integrados por personas en proceso de reincorporación hacen parte de la población con menores ingresos y en situación de vulnerabilidad y de la población a priorizar para el acceso a los programas liderados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.  Teniendo en cuenta las disposiciones aquí descritas, resulta imperioso habilitar la aplicación del programa de promoción de acceso a la vivienda de interés social, para la adquisición de vivienda de interés social usada para población en proceso de reincorporación incluida en los listados expedidos por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización - ARN o quien haga sus veces. Lo anterior, en aras de dar cumplimiento a la sentencia T- SU-020 de 2022 y sus autos de seguimiento procurando la autonomía económica, la seguridad y el bienestar material y emocional de esta población, así como garantizar la inclusión e implementación efectiva del principio de enfoque diferencial.   1. Madres Comunitarias, Famis y madres sustitutas   Se debe resaltar que las mujeres que se desempeñan como Madres Comunitarias de Bienestar, Famis y Madres Sustitutas el artículo 3° del Decreto 126 de 2013 establece que: *“(…) las madres comunitarias de Bienestar, Famis y Madres Sustitutas previamente certificadas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (…) podrán postularse para aplicar al subsidio familiar de vivienda de interés social en las modalidades de adquisición de vivienda nueva o usada (…)”*, presupuesto normativo que las define como un grupo poblacional diferencial para acceder al Subsidio Familiar de Vivienda, entre estos, la adquisición de vivienda usada.  Lo anterior, teniendo en cuenta que la Honorable Corte Constitucional en Sentencia C-667 de 2006, ha hecho énfasis en que las mujeres son un 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 (…)”*. Según el informe de Mujeres y hombres: brechas de género en Colombia, en 2021 el (…) 40,3% de las mujeres estaban en condición de pobreza en el país. Es decir, los hogares integrados por mujeres, especialmente mujeres cabeza de hogar hacen parte de la población con menores ingresos y en situación de vulnerabilidad.  *Tabla 1. Número de madres y padres comunitarios o sustitutos registrados por departamento*   |  |  |  | | --- | --- | --- | | Departamento | Número de madres y padres comunitarios o sustitutos | Porcentaje | | Amazonas | 0 | 0% | | Antioquia | 3069 | 7% | | Arauca | 56 | 0% | | Atlántico | 3716 | 9% | | Bogotá D.C. | 2574 | 6% | | Bolívar | 3432 | 8% | | Boyacá | 1463 | 4% | | Caldas | 161 | 0% | | Caquetá | 169 | 0% | | Casanare | 0 | 0% | | Cauca | 2164 | 5% | | Cesar | 1778 | 4% | | Chocó | 949 | 2% | | Córdoba | 3610 | 9% | | Cundinamarca | 853 | 2% | | Guainía | 0 | 0% | | Guaviare | 22 | 0% | | Huila | 1231 | 3% | | La Guajira | 601 | 1% | | Magdalena | 2907 | 7% | | Meta | 676 | 2% | | Nariño | 2482 | 6% | | Norte de Santander | 1653 | 4% | | Putumayo | 36 | 0% | | Quindío | 203 | 0% | | Risaralda | 500 | 1% | | San Andrés | 27 | 0% | | Santander | 1424 | 3% | | Sucre | 2084 | 5% | | Tolima | 448 | 1% | | Valle del Cauca | 3274 | 8% | | Vaupés | 7 | 0% | | Vichada | 20 | 0% | | Total general | 41589 |  |   Fuente: elaboración propia con base en ICBF.  De acuerdo con la información aportada por el ICBF, actualmente hay 41.589 madres y padres comunitarios o sustitutos. Cabe mencionar que, de acuerdo con el análisis de los datos, existen personas que cumplen funciones de madre comunitaria al tiempo que son madres sustitutas. Adicionalmente, el departamento con mayor cantidad de madres y padres comunitarios o sustitutos es Atlántico (con 3.716 responsables del cuidado de los niños y las niñas), seguido de los departamentos de Córdoba, Bolívar, Valle del Cauca, Antioquia, Magdalena y Bogotá; relacionado con su presencia de las ciudades capitales  más grandes (Barranquilla, Cartagena, Cali, Medellín, Santa Marta y Montería).  Se debe establecer que, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio crea e implementa programas tendientes a promover el acceso a la vivienda, con el fin de mejorar las condiciones habitacionales de las personas de menores ingresos y contribuir con la disminución del déficit habitacional del país mediante la asignación de un Subsidio Familiar de Vivienda (SFV). Teniendo en cuenta la situación de vulnerabilidad establecida previamente, los hogares integrados por madres comunitarias hacen parte de la población con menores ingresos y en situación de vulnerabilidad y de la población a priorizar para el acceso a los programas liderados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.  Tomando en cuenta que, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.1.1.1.1.1.7 del Decreto 1077 de 2015 las Cajas de Compensación Familiar pueden otorgar subsidios familiares de vivienda para la adquisición de vivienda de interés social usada a las madres comunitarias de Bienestar, Famis y Madres Sustitutas, se estima pertinente en aras de ampliar la oferta, habilitar la aplicación del programa de promoción de acceso a la vivienda de interés social, para la adquisición de vivienda de interés social usada a los hogares donde al menos un miembro cumpla con la condición de ser madre comunitaria vinculada a los programas de hogares comunitarios de bienestar, Famis y madres sustitutas, certificadas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.  Habilitar la adquisición de vivienda usada a través del programa de promoción de acceso a la vivienda de interés social, permite que estos grupos poblacionales tengan mayores oportunidades de acceso a una vivienda digna, como una estrategia que permite superar las barreras para la utilización del subsidio familiar de vivienda destinado a la adquisición.  d. Recicladores de oficio  Respecto a la población recicladora, con base en la información dispuesta en el Sistema Único de Información- SUI- de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) y de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP) de Bogotá, se identificaron datos importantes relacionados con el diagnostico de los recicladores de oficio en términos de cantidad de recicladores identificados y registrados, así como el acceso de estos a salud, vivienda y educación.   1. Registro de recicladores de oficio en el marco del servicio público de aseo.   De acuerdo con la información reportada por las organizaciones de recicladores de oficio prestadoras de la actividad de aprovechamiento ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios a través del registro de miembros de la organización en el Sistema Único de Información (SUI), entre los años 2016 y 2022, la población de recicladores de oficio en el país se incrementó en un 446,6%; pasando de 12.459 recicladores en el año 2016 a 68.100 en el año 2022[[9]](#footnote-10), como se evidencia en la Gráfica 1, a continuación:  *Gráfica 1. Número de recicladores totales en el país*  Gráfico, Gráfico de barras  Descripción generada automáticamente  *Fuente: Extraído del Informe sectorial de aprovechamiento SSPD, 2022.*  Al respecto, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios mediante el informe sectorial de la actividad de aprovechamiento del año 2022, precisó que el número de recicladores registrados por año y relacionados en la gráfica 1, corresponde al individuo registrado como miembro de una organización de recicladores de oficio en SUI.  Haciendo referencia, en que existen casos donde un reciclador puede ser miembro de varias organizaciones, y, por lo tanto, puede encontrarse registrado varias veces en el SUI, fenómeno que se conoce como multiafiliación.  En consecuencia, mediante los datos de la tabla 2, se pretende evidenciar el porcentaje de variación del registro de recicladores de oficio, a través de la distribución de estos por departamentos durante los años 2021 y 2022, contemplando el fenómeno de multiafiliación:  *Tabla 2. Número de recicladores registrados por departamento con reporte de miembros de la organización asociados.*   | **Departamento** | **Número de recicladores 2021** | **Número de recicladores 2022** | **% de variación** | | --- | --- | --- | --- | | Bogotá D.C | 25.748 | 27.696 | 7,6 (+) | | Antioquia | 8.860 | 10.339 | 16,7 (+) | | Cundinamarca | 4.223 | 5.101 | 20,8 (+) | | Atlántico | 4.742 | 4.996 | 5,4 (+) | | Valle del Cauca | 4.314 | 4.944 | 14,6 (+) | | Meta | 2.789 | 2.819 | 1,1 (+) | | La Guajira | 1.003 | 1.445 | 44,1 (+) | | Boyacá | 1.149 | 1.204 | 4,8 (+) | | Santander | 1.107 | 1.148 | 3,7 (+) | | Córdoba | 953 | 975 | 2,3 (+) | | Bolívar | 416 | 901 | 116,6 (+) | | Tolima | 702 | 827 | 17,8 (+) | | Huila | 630 | 795 | 26,2 (+) | | Magdalena | 670 | 788 | 17,6 (+) | | Risaralda | 591 | 754 | 27,6 (+) | | Cesar | 478 | 739 | 54,6 (+) | | Norte de Santander | 548 | 567 | 3,5 (+) | | Nariño | 458 | 501 | 9,4 (+) | | Sucre | 293 | 385 | 31,4 (+) | | Casanare | 338 | 345 | 2,1 (+) | | Caldas | 113 | 287 | 154,0 (+) | | Cauca | 254 | 253 | -0,4 (-) | | Quindío | 172 | 233 | 35,5 (+) | | Guaviare | 121 | 121 | 0,0 | | Arauca | 55 | 55 | 0,0 | | Caquetá | 54 | 44 | -18,5 (-) | | Amazonas | 15 | 15 | 0,0 | | Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina | 15 | 15 | 0,0 | | Choco | 12 | 12 | 0,0 |   *Fuente: Extraído del informe sectorial de aprovechamiento SSPD, 2021 y 2022*  Acorde con los datos presentados, en los departamentos de Guainía, Putumayo, Vaupés y Vichada no se encuentran recicladores de oficio registrados en el Sistema Único de Información SUI de la SSPD para los años mencionados. Precisando que, es posible que existan recicladores realizando acciones relacionadas con el aprovechamiento de residuos sólidos o de reciclaje por fuera del servicio público de aseo.  Adicionalmente durante el mismo período de análisis (2021-2022) se encuentra que, en los departamentos de La Guajira, Bolívar, Cesar y Caldas hubo un aumento del registro de recicladores de oficio de más del 30%.  Asimismo, de la gráfica 1, se evidencia que este crecimiento en el registro se ha dado anualmente como consecuencia de la expedición del Decreto 596 de 2016, el cual modifica y adiciona el Decreto 1077 de 2015, instrumento normativo que permitió que las organizaciones de recicladores de oficio se constituyeran como personas prestadoras de la actividad de aprovechamiento en el marco del servicio público de aseo.  Por otro lado, se registró para el año 2022, que la ciudad con mayor cantidad de recicladores de oficio es Bogotá D.C (con 27.696 recicladores de oficio registrados), seguida por los departamentos de Antioquia, Atlántico, Valle del Cauca y Meta; relacionado con su presencia de las ciudades capitales (Medellín, Barranquilla, Cali y Villavicencio) (Gráfica 2).  Gráfica 2. Recicladores registrados en SUI por departamento  Gráfico, Gráfico de líneas  Descripción generada automáticamente  *Fuente: Elaboración propia, datos extraídos de los informes sectoriales de la actividad de aprovechamiento SSPD, 2019, 2020, 2021, 2022.*  Sobre la cantidad de recicladores registrados por las organizaciones de recicladores de oficio ante el SUI, se encuentra que, en la ciudad de Bogotá, durante el período del año 2019 comparado con el año 2022, el registro de recicladores de oficio aumentó en un 30%. No obstante, el efecto en los departamentos es mayor, así: Antioquia, 172%, Atlántico, 111%, y Valle del Cauca 122%.  De lo anterior, se puede concluir que, en efecto, existe un gran número de población que se dedican a la actividad de reciclaje y que se encuentran en organizaciones autorizadas a través de las cuales pueden acceder a los beneficios.   1. Condiciones socioeconómicas de los recicladores de oficio: una breve caracterización en la ciudad de Bogotá.   Sobre estos aspectos, es preciso señalar que, la ciudad de Bogotá ha sido pionera en la implementación de procesos de recolección de datos e información relacionada con los recicladores de oficio, como es el caso de la caracterización social realizada a través del Registro Único de Recicladores de Oficio (RURO), a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Servicios públicos (UAESP), en consecuencia del cumplimiento a la normatividad asociada al censo de recicladores dispuesta a través del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, así como, en lo descrito a través de las sentencias T-387 de 2012 y T 740 de 2015 y el Auto 268 de 2010[[10]](#footnote-11) , donde la Honorable Corte Constitucional se ha pronunciado sobre los recicladores de oficio como sujetos de especial protección constitucional y sobre la necesidad de promover acciones afirmativas a su favor.  Así las cosas, entendiendo que Bogotá es la ciudad donde se encuentra ubicada más del 40% de los recicladores de oficio del país, se incluye el análisis de las condiciones socioeconómicas de esta población para efectos del presente documento.  De acuerdo con el RURO, a enero de 2024, se cuenta con un total de 26.159 recicladores de oficio en la ciudad de Bogotá, de los cuales 11.134 (43%) son de género femenino y 15.025 (57%) de género masculino.  De otra parte, en cuanto al nivel educativo, los datos presentados por la UAESP para cada uno de los años desde el 2016 al 2023 son los siguientes:  Tabla 3. Nivel educativo de los recicladores de oficio de Bogotá.   |  |  |  |  |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | | **Nivel Educativo** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** | **2021** | **2022** | **2023** | | Primaria | 359 | 759 | 512 | 666 | 158 | 330 | 126 | 221 | | Primaria Incompleta |  |  |  | 57 | 5 | 4 | 15 | 67 | | Secundaria | 257 | 594 | 359 | 362 | 223 | 235 | 185 | 252 | | Secundaria Incompleta |  |  |  | 110 | 3 | 5 | 32 | 103 | | Técnico/Tecnólogo | 13 | 21 | 25 | 21 | 2 | 12 | 14 | 17 | | Profesional |  | 16 | 6 | 4 | 1 | 1 | 1 | 1 | | Sin Información | 339 | 487 | 116 | 68 | 123 | 102 | 24 | 54 | | Total general | 968 | 1877 | 1018 | 1288 | 515 | 689 | 397 | 715 |   *Fuente: Caracterización social realizada a través del Registro Único de Recicladores de Oficio (RURO) de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP) . Disponible en: https://www.uaesp.gov.co/content/caracterizacion-organizaciones-recicladores*  De acuerdo con la UAESP, los datos corresponden a información de la población recicladora incluida en cada uno de los años desde el 2016 al 2023 y no las cifras acumuladas del total de recicladores.  Así las cosas, se puede observar que a través de estos años se han registrado como recicladores de oficio en la ciudad de Bogotá en su mayoría con un nivel de educación en primaria, seguido de aquellos que cuentan con educación secundaria. Adicionalmente, se resalta que una población considerable de recicladores de oficio en Bogotá no registra información sobre su nivel educativo. De lo anterior, la UAESP[[11]](#footnote-12) indica que, esta situación puede deberse, en parte, a que, en las condiciones del oficio del reciclaje, este grupo social no tiene como primera opción la preparación académica y en algunos casos no puede contemplarse para futuras generaciones, que igualmente deciden emplearse laboralmente y dejar de lado la educación oficial.  Ahora, en relación con el acceso al sistema de salud, por parte de los recicladores de oficio que ejercen su labor en la ciudad de Bogotá y que fueron ingresados al RURO en los años 2016 a 2023, se evidencia que más del 80% se encuentran en el régimen subsidiado del sistema de seguridad social en salud, es decir que tienen acceso a los servicios de salud a través del subsidio que ofrece el estado, por encontrarse dentro de la población más pobre del país y sin capacidad de pago para este servicio.  *Tabla 4. Acceso al sistema de salud de los recicladores de oficio de Bogotá*   |  |  |  |  |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | | **Salud** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** | **2021** | **2022** | **2023** | | Contributivo | 30 | 70 | 29 | 131 | 28 | 23 | 17 | 40 | | Subsidiado | 812 | 1572 | 875 | 1055 | 331 | 383 | 251 | 649 | | Otro |  |  |  |  |  |  |  |  | | Sin Información | 126 | 235 | 114 | 102 | 156 | 283 | 129 | 26 | | Total | 968 | 1877 | 1018 | 1288 | 515 | 689 | 397 | 715 |   *Fuente: Caracterización social realizada a través del Registro Único de Recicladores de Oficio (RURO) de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP)*  *Disponible en : https://www.uaesp.gov.co/content/caracterizacion-organizaciones-recicladores*  Por su parte, sobre el acceso a vivienda de los recicladores de oficio de la ciudad capital ingresados al RURO durante los años 2016 a 2023, se observa que, la mayoría de estos cuentan con viviendas arrendadas, seguido de la vivienda propia. Cabe resaltar que, existe una población importante de recicladores de oficio en Bogotá que no brindó información acerca de su lugar de vivienda en el registro de recicladores de oficio.  *Tabla 5. Acceso a vivienda de los recicladores de oficio de Bogotá*   | **Tipo de Vivienda** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** | **2021** | **2022** | **2023** | | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | | Arrendada | 509 | 1098 | 592 | 995 | 303 | 492 | 310 | 544 | | Propia | 107 | 193 | 116 | 172 | 41 | 65 | 25 | 76 | | Habitación |  |  |  |  |  |  |  | 1 | | Otros | 2 | 2 |  | 5 | 3 | 2 |  | 3 | | Calle | 4 | 12 | 3 | 7 |  | 3 | 3 | 2 | | Invasión | 13 | 8 | 6 | 8 | 9 | 9 | 6 | 2 | | Hogar De Paso | 1 |  |  |  | 1 | 2 | 2 |  | | Resto (cambuche, familiar, paga diario) | 45 | 88 | 57 | 95 | 58 | 60 | 41 | 85 | | Sin información | 287 | 476 | 244 | 6 | 100 | 56 | 10 | 2 | | Total general | 968 | 1877 | 1018 | 1288 | 515 | 689 | 397 | 715 |   *Fuente: Caracterización social realizada a través del Registro Único de Recicladores de Oficio (RURO) de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP)* *Disponible en: https://www.uaesp.gov.co/content/caracterizacion-organizaciones-recicladores*  Por otro lado, la UAESP[[12]](#footnote-13) también refiere que, se encuentra una realidad que es difícil de cuantificar, pero necesaria de mencionar y refiere que para algunos recicladores y sus familias es común tener que vivir en el mismo vehículo con el cual realizan la recolección del material reciclable, debido a sus condiciones socioeconómicas.  A partir de la información reportada previamente, se puede concluir que las condiciones socio económicas evidencian que los recicladores de oficio son personas en situación de vulnerabilidad, de pobreza y con bajo nivel educativo, que resultan ser candidatos idóneos a priorizar en el marco de los programas para la garantía y acceso progresivo al derecho a la vivienda liderados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.  e. Zonas donde la oferta de vivienda de interés nueva no sea suficiente para mitigar el déficit cuantitativo de vivienda  Según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018, en Colombia hay más de un millón doscientos mil hogares en déficit cuantitativo de vivienda, por tal motivo, es indispensable garantizar soluciones de vivienda que contribuyan a reducir las deficiencias estructurales y de espacio en las que habitan los hogares en cada lugar del territorio nacional. Según información de encuesta de Galería Inmobiliaria sobre la oferta de vivienda VIS por municipio, de los 104 municipios que cobija la encuesta, en sólo el 20% la oferta de vivienda de interés social nueva sería suficiente para cubrir las deficiencias habitacionales. En otras palabras, la oferta de vivienda nueva es insuficiente para que los hogares de poblaciones vulnerables logren acceder a espacios habitacionales adecuados.  Por otro lado, es necesario precisar que en cumplimiento del artículo 41 de la Ley 21 de 1982, adicionado por el artículo 16 de la Ley 789 de 2002, las Cajas de Compensación Familiar administran, entre otros, programas de vivienda de interés social, constituyéndose en parte fundamental de las políticas estatales para garantizar el acceso a una vivienda y hábitat de calidad en condiciones dignas, de equidad, transparencia y enfoque diferencial para los trabajadores afiliados y sus familias, teniendo en cuenta sus particularidades y los territorios en los que habitan.  El artículo 2.1.1.1.1.1.7 del Decreto 1077 de 2015, establece que: *“(…) El subsidio familiar de vivienda otorgado por las Cajas de Compensación Familiar con cargo a los recursos por estas administrados aplicará para la adquisición de una vivienda nueva, la construcción en sitio propio y el mejoramiento de viviendas de Interés Social y de Interés Prioritario o el arrendamiento y arrendamiento con opción de compra de todo tipo de viviendas, siempre y cuando el canon pactado no supere el 1% del valor de la vivienda de interés social, y excepcionalmente para adquisición de vivienda usada de acuerdo con lo estipulado en los artículos 2.1.1.1.2.1.9, 2.1.1.1.4.3; 2.1.1.1.5.4; 2.1.1.1.7.3 y 2.1.1.1.8.2.2 del presente decreto”*, es decir, que de manera excepcional, las Cajas de Compensación Familiar pueden otorgar subsidios familiares de vivienda para la adquisición de vivienda usada a población en situación de desplazamiento, madres comunitarias, recicladores, concejales y, a hogares que han perdido la totalidad de su solución de vivienda o que esta haya sido afectada como consecuencia de una situación de desastre, calamidad pública o emergencias que se presenten o puedan acaecer por eventos de origen natural y para aquellos que por causa de estas situaciones queden en condiciones de alto riesgo no mitigable.  Por lo tanto y en línea de lo manifestado con anterioridad, se da la posibilidad de expandir para las Cajas de Compensación Familiar, el otorgamiento de subsidios familiares de vivienda para la adquisición de vivienda usada a población en proceso de reincorporación que se encuentre activo en el proceso de reincorporación a cargo de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización - ARN o quien haga sus veces y, para la adquisición de viviendas ubicadas en aquellas zonas donde la oferta de vivienda de interés nueva no sea suficiente para mitigar el déficit cuantitativo de vivienda. Esta medida se encuentra en línea con lo establecido para el programa de promoción de acceso a la vivienda de interés social.  Respecto a la definición de vivienda usada, es importante que el subsidio recaiga sobre viviendas que han dado cumplimiento a las normas nacionales y locales para su construcción. En esta medida, el proyecto contempla 2 variables en relación con que la edificación cumpla con las normas urbanísticas:     * Que haya contado con Licencia urbanística de construcción.   Conforme al artículo 99 de la Ley 388 de 1997 toda obra de construcción necesita de una autorización previa mediante una licencia urbanística. En virtud del mismo numeral, la licencia urbanística es la que otorga derechos, autoriza específicamente usos del suelo y certifica el cumplimiento de normas urbanísticas y de sismo resistencia.     * Que cuente con acto de reconocimiento.   Cuando una edificación o parte de esta se construyó sin licencia 5 años antes de la expedición de la Ley 1848 de 2017, y cumple con el régimen de usos del suelo establecidos en el Plan de Ordenamiento Territorial, dicha Ley, reglamentada por los artículos 2.2.6.4.1.1 y siguientes del Decreto 1077 de 2015, permite que se reconozca la edificación. Es decir que, mediante un acto administrativo, la autoridad competente establece que la edificación cumple con norma sismo resistente y que además el uso está permitido en el POT. Es decir que una edificación que no contó con licencia y por ende no tenía autorizado el uso ni certificado el cumplimiento de normas urbanísticas y de sismo resistencia, ahora cuenta con un acto administrativo que la justifica.    De esta manera, las viviendas que sean objeto de subsidio deben estar autorizadas por un acto administrativo que certifique que la edificación cumple con norma sismo resistente y que además el uso está permitido en el POT.    Quien cuenta con la información de cada territorio es la respectiva autoridad territorial, que además debe tener un expediente municipal donde repose esta información. Dentro de la misma debe poder identificarse la existencia o no de suelo oferta de vivienda de interés social nueva y/o la insuficiencia de esta para cubrir la demanda cuantitativa.    Atendiendo el derecho al acceso a la información, las cajas de compensación familiar pueden solicitar esta información o una certificación, y el municipio debe brindarla.  Finalmente, se estima necesario modificar la denominación del Programa de promoción de acceso a la vivienda de interés social "Mi Casa Ya", con el propósito de enmarcarlo en una estrategia más general de largo plazo que responda al objetivo de atender el déficit habitacional a través de la adquisición de vivienda de interés social. | | |
|  | | |
| 1. **AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO**   El presente proyecto normativo se aplicará en todo el territorio nacional y va dirigido a los potenciales hogares beneficiarios en el marco del Programa de promoción de acceso a la vivienda de interés social y de manera excepcional en el marco de los Subsidios Familiares de Vivienda otorgados por las Cajas de Compensación Familiar, donde al menos un miembro del hogar cumpla con alguna de las siguientes condiciones:   * Víctima del conflicto armado con estado INCLUIDO en el Registro Único de Víctimas de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV, o quien haga sus veces. * En proceso de reincorporación que se encuentre activo en las bases de datos a cargo de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización – ARN, o quien haga sus veces. * Madre comunitaria vinculada a los programas de hogares comunitarios de Bienestar, Famis y Madres Sustitutas, certificada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. * Reciclador de oficio que se encuentre registrado ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios como miembro de una organización de recicladores de oficio o en el sistema de información que determine el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para tal fin.   Además, aplicará la posibilidad de adquisición de vivienda usada para aquellas viviendas ubicadas en zonas donde la oferta de vivienda de interés nueva no sea suficiente para cubrir la demanda cuantitativa. | | |
| 1. **VIABILIDAD JURÍDICA**   **3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo.**  **Fundamento Constitucional**  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.  El numeral 7 del artículo 313 de la misma Carta Fundamental establece que es competencia de los municipios la reglamentación de los usos del suelo.  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.  **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 1°, 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 5° 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 6° 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 (parágrafo 5°) por el artículo 18 de la Ley 1537 de 2012, adicionado parcialmente (parágrafo 6°) 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.  Las autoridades territoriales en el marco de su autonomía y sus competencias están llamadas a gestionar lo relacionado con los usos del suelo en su territorio.  El inciso primero del artículo 122 de la Ley 388 de 1997 establece lo siguiente:  “*ARTICULO 112. EXPEDIENTE URBANO. Con el objeto de contar con un sistema de información urbano que sustente los diagnósticos y la definición de políticas, así como la formulación de planes, programas y proyectos de ordenamiento espacial del territorio por parte de los diferentes niveles territoriales, los municipios y distritos deberán organizar un expediente urbano, conformado por documentos, planos e información georreferenciada, acerca de su organización territorial y urbana*”.  Conforme a lo señalado en esta cita, los municipios y distritos deben contar con documentos, planos e información georreferenciada, acerca de su organización territorial y urbana.  En la Ley 511 de 1999 *por la cual se establece el Día Nacional del Reciclador y del Reciclaje* se plantea en su artículo 4 que, el *“(…) Gobierno (…) promoverá programas de vivienda especiales dirigido a aquellos grupos y/o asociaciones de recuperadores de recursos reciclables que sean reconocidos por la ley (…)”*. Teniendo en cuenta que, los recicladores por su situación de marginalidad y vulnerabilidad se identifican como sujetos de especial protección constitucional se requiere establecer medidas por parte del Gobierno nacional que generen la garantía y el acceso a derechos en condiciones de dignidad, entre estos el acceso progresivo al derecho a la vivienda por parte de este grupo poblacional.  La Ley 1448 del 10 de junio de 2011, "*Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*", es un referente fundamental para la aplicación del principio de enfoque diferencial en la construcción de política pública en el país, reconoce que hay poblaciones con características particulares y por lo tanto, tiene como objetivo la disminución de inequidades, orientar los procesos, medidas y acciones que se desarrollen para proteger y reparar integralmente a las víctimas. La aplicación de este principio debe valorar todos los ejes de desigualdad e incluir los enfoques diferenciales de manera integral.  El numeral 4° del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011 señala que es competencia de los municipios la reglamentación de los usos del suelo y la adopción de los planes de ordenamiento territorial.  Corresponde al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en el marco de lo establecido en el artículo 2° 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 (…).*”  Las mujeres que se desempeñan como Madres Comunitarias de Bienestar, Famis y Madres Sustitutas tienen un rol fundamental en la sociedad a través de la implementación de hogares comunitarios y hogares sustitutos como cuidadoras que generan entornos seguros de desarrollo para niños, niñas y adolescentes. Teniendo en cuenta lo anterior, el Decreto 126 de 2013 establece en su artículo 3 que *“(…) las madres comunitarias de Bienestar, Famis y Madres Sustitutas previamente certificadas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (…) podrán postularse para aplicar al subsidio familiar de vivienda de interés social en las modalidades de adquisición de vivienda nueva o usada (…)”*. Por tanto, las madres comunitarias de Bienestar, Famis y Madres Sustitutas se establecen como un grupo poblacional diferencial a acceder a distintas modalidades de Subsidio Familiar de Vivienda, entre estos, la adquisición de vivienda usada.  El 24 de noviembre de 2016, el Gobierno nacional suscribió con las y los representantes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC – EP), el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante Acuerdo Final de Paz), el cual, fue refrendado por el Congreso de la República en decisión política del 30 de noviembre de 2016.  Asimismo, la implementación del Acuerdo Final de Paz, específicamente en lo concerniente al punto 3.2 *“Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil -en lo económico, lo social y lo político”*, plantea la necesidad de *“identificación de proyectos y mecanismos que permitan el acceso a vivienda”* de este grupo poblacional. Adicionalmente, ese acceso a vivienda debe estar asociado a los requerimientos, necesidades y características de este grupo poblacional diferencial, que como se identificó previamente, se ubica en un gran número en territorios periféricos del país y cuenta, principalmente, con requerimientos habitacionales de adquisición de vivienda.  A su vez, se debe resaltar que con la firma del Acuerdo Final de Paz entre las FARC – EP y el Gobierno nacional, se estableció un Plan Marco de Implementación, en que se establecieron soluciones de acceso a tierra y vivienda como garantías para una reincorporación integral de las personas firmantes del Acuerdo. En tal sentido, el punto 3.2.2.7 “*Garantías para una reincorporación económica y social sostenible*” establece la obligación del Gobierno nacional de identificar “*los planes o programas necesarios para la atención de los derechos fundamentales e integrales*” de la población en proceso de reincorporación y asociados, entre otros, a la garantía y acceso al derecho progresivo a la vivienda.  La Ley 2079 de 2021, “*por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat*”, reconoce que la política pública de hábitat y vivienda es una Política de Estado liderada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, entidad que deberá diseñar y adoptar normas destinadas a complementar el marco normativo dentro del cual se formula y ejecuta la política habitacional urbana y rural en el territorio nacional, con el fin de garantizar el ejercicio efectivo del derecho a una vivienda y hábitat dignos para todos. Además, en su artículo 4°, estableció que:  *“(…) Las autoridades gubernamentales, mediante programas, proyectos y acciones propenderán por la reducción del déficit habitacional cuantitativo y cualitativo en el país, teniendo en cuenta las características y necesidades particulares de la población urbana y rural, así como la aplicación de un* ***enfoque diferencial*** *y territorial a favor de los grupos poblacionales que por sus características sociales, étnicas, culturales, económicas, ecológicas o de género requieran de un reconocimiento especial. El Gobierno Nacional debe promover las condiciones para que la equidad en el acceso a una vivienda digna y hábitat sea real y efectiva, el reconocimiento, respeto, la protección y la garantía del derecho a una vivienda.*  *(…)*  ***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 indígenas, de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, campesinas y de grupos poblacionales específicos,* ***especialmente de la población víctima del conflicto armado****, incluyendo para esta última, el diseño de estrategias encaminadas a superar las barreras para la utilización de subsidios (…).”* Negrita fuera de texto.  El Decreto 490 de 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*.”, realizó modificaciones al programa “Mi Casa Ya”, a través de las cuales mejoró la progresividad del mismo, incluyendo el SISBÉN IV como instrumento de focalización y generando condiciones de clasificación de los hogares, permitiendo el acceso prioritario de aquellos que cuenten 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, señala en su artículo 4° que:  “*Artículo 4°. 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 indígenas, de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, campesinas y de grupos poblacionales específicos, especialmente de la población víctima del conflicto armado, incluyendo para esta última, el diseño de estrategias encaminadas a superar las barreras para la utilización de subsidios no aplicados en vigencias anteriores (…).”* Subrayado fuera de texto original.  En el mismo sentido, el artículo 20 de la Ley 2294 de 2023, modificó el artículo 3º del Decreto Ley 897 de 2017, en el cual se establece la creación del Programa de Reincorporación Integral, dirigido a:  *“(...) generar capacidades en sujetos y colectivos en proceso de reincorporación social, económica y comunitaria orientadas hacia el alcance del buen vivir y la construcción de paz; por medio del acceso y goce efectivo de derechos, la vinculación a la oferta pública y el impulso de sus iniciativas, para lo cual contará con cinco líneas transversales*     1. *Acceso a tierras para proyectos productivos y de vivienda;* 2. *Abordaje diferencial: enfoque de derechos, de género, étnico, curso de vida, dis­capacidad, comunitario, ambiental y territorial;* 3. *Seguridad orientada a la prevención temprana;* 4. *Enfoque territorial; y* 5. *Participación política y ciudadana (…)”*   Por consiguiente, se establece la necesidad del Estado de establecer iniciativas y una oferta pública que permita el acceso progresivo al derecho a la vivienda por parte de la población en proceso de reincorporación como parte de las acciones para la consolidación y construcción de paz.  Asimismo, en el marco de la estructura del Programa de Reincorporación Integral, el Decreto 0846 del 4 de julio de 2024, "*Por medio del cual se adicionan los capítulos 5 y 6 al Título 2, Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015 y se reglamentan los artículos 19 y 20 de la Ley 2294 de 2023" en su artículo 2.3.2.6.1.1 plantea como parte de las líneas transversales del programa el “Acceso a Tierras para proyectos productivos y de vivienda*” y en el artículo 2.3.2.5.3.8 alrededor de las funciones del *Subcomité de Acceso y Atención para la Garantía Integral de Derechos* de las personas en proceso de reincorporación, establece la función de *“Generar la articulación interinstitucional, con el fin de fortalecer la implementa­ción de la estrategia de acceso a vivienda rural y urbana para sujetos y colectivos en reincorporación, sus grupos familiares”.*  Por otro lado, la Ley 2421 del 22 de agosto de 2024 *"por la cual se modifica la Ley*[*1448*](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43043#1448)*de 2011 y se dictan otras disposiciones sobre reparación a las víctimas del conflicto armado interno"* en su artículo 65 relacionado con la oferta institucional para las víctimas del conflicto armado, establece que:  “(…) *Las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas, para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo*[161](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43043#161)*de la presente ley, adelantarán las acciones necesarias para crear y ajustar la oferta institucional para garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas y establecerá mecanismos y rutas que faciliten el acceso y permanencia de las víctimas en los diferentes planes y programas (…)*  *El Gobierno Nacional pondrá en marcha una oferta institucional específica para garantizar la estrategia de soluciones duraderas, especialmente lo relacionado con (…)*  *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 (…).”*  **3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada.**  El Decreto 1077 de 2015 objeto de modificación con el presente proyecto normativo se encuentra vigente.  **3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas.**  El presente proyecto normativo modifica los artículos 2.1.1.1.1.1.2, 2.1.1.1.1.1.7, 2.1.1.1.1.1.8, 2.1.1.1.13.3, 2.1.1.1.13.4, 2.1.1.4.1.1.1, 2.1.1.4.1.2.1, 2.1.1.4.1.2.2, 2.1.1.4.1.2.3, 2.1.1.4.1.2.3, 2.1.1.4.1.3.1, 2.1.1.4.1.3.2, 2.1.1.4.1.3.3, 2.1.1.4.1.4.1, 2.1.1.4.1.4.2, 2.1.1.4.2.1, 2.1.1.4.2.3, 2.1.1.4.2.4, 2.1.1.4.2.6, 2.1.1.4.2.7, 2.1.1.4.2.8, 2.1.1.4.2.10, 2.1.1.4.2.11, 2.1.1.6.7.6, 2.1.1.8.3, 2.1.1.8.5, 2.1.1.9.10, 2.1.1.9.13 y adiciona el artículo 2.1.1.4.1.3.1 del Decreto 1077 de 2015.  **3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción).**  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-793 de 2009 reconoció la necesidad de establecer acciones afirmativas a favor del grupo poblacional de los recicladores, especialmente los informales, debido a su situación socioeconómica que los ubica en una situación de debilidad manifiesta; en tal sentido, se debe consolidar de manera progresiva una igualdad material y superar las barreras que impiden el goce efectivo de derechos en dignidad. En tal sentido, la Corte Constitucional *“(…) señala como una obligación del Estado la de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptando medidas a favor de grupos discriminados o marginados (…)*  En el Auto - 268 de 2010, la Honorable Corte Constitucional señalo que, además de la condición de vulnerabilidad de la población recicladora:  “(…) existen otros criterios materiales que justifican que los recicladores sean sujetos de especial protección constitucional, y uno de ellos es la labor ambiental que cumplen, así como el hecho de que la sociedad entera se beneficie de la misma a pesar de que ellos no necesariamente se vean favorecidos o retribuidos por ella (…)”  Adicionalmente, en la Sentencia T-740 de 2015 la Honorable Corte Constitucional hace énfasis en considerar a los recicladores como sujetos de especial protección constitucional por su situación de marginalidad e importante labor que ejercen en la sociedad y en tal sentido requieren por parte del Estado actuaciones de orden positivo para superar las barreras de desigualdad que limitan el goce efectivo de sus derechos:  *“(…) En suma, no cabe duda de que los recicladores son sujetos de especial protección constitucional, por las condiciones de vulnerabilidad en que se encuentran y por las situaciones bajo las cuales ejercen su actividad, sin desconocer la importancia ambiental de su labor que beneficia al colectivo en general, así como a las generaciones futuras. Lo anterior es relevante (…) dicha condición genera consecuencias frente a dos postulados de la cláusula general de igualdad. Así, por un lado, repercute en el derecho a no ser discriminado, que de suyo también significa el derecho a no padecer un empeoramiento de la situación en que sobreviven, salvo que se satisfagan criterios de razonabilidad y de morigeración de los impactos adversos; y por lo otro, los convierte en beneficiarios de las denominadas acciones afirmativas, que tienen por finalidad incidir en las situaciones que generan las condiciones de desventaja, con el objeto de que puedan gozar de los derechos de que son titulares en igualdad de condiciones (…)”.*  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.  En los Autos de seguimiento Nos. 373 de 2016 y 310 de 2023 de la Sentencia T-025 de 2004, la Honorable Corte Constitucional identificó una serie de fallas estructurales para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional – ECI en materia de acceso y garantía de derechos de la población en situación de Desplazamiento Forzado y de las víctimas en el país. Al respecto, solicitó al Gobierno nacional la construcción de instrumentos de política pública que garanticen el acceso y goce efectivo de derechos de la población víctima del conflicto armado, entre los que se encuentra el acceso progresivo al derecho a la vivienda.  Por otro lado, la Honorable Corte Constitucional en la sentencia SU-016 de 2021 señaló que:  “(…) *el derecho a la vivienda digna de las víctimas (…) 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 y proporcionar el debido acompañamiento para materializar esta prerrogativa*”.  Adicionalmente, exhorta al Gobierno nacional a contar con una oferta institucional adecuada y afín a las necesidades de la población víctima, principalmente de desplazamiento forzado y dirigida a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado en el marco de la Sentencia T-025 de 2004.  Por otro lado, la sentencia SU-020 de 2022 declaró el Estado de Cosas Inconstitucional e en materia de garantías de seguridad para la población firmante del Acuerdo de Paz entre el Gobierno nacional y las extintas FARC – EP, y solicitó al Gobierno nacional promover y avanzar en la construcción y consolidación de una oferta pública que garantice la seguridad y vida de los y las firmantes y las condiciones mínimas para el desarrollo de una *reincorporación civil en condiciones de dignidad y con garantía de derechos*.  Específicamente, 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 a víctimas del conflicto armado, incluida la del sector de vivienda, con un enfoque de soluciones duraderas que permita el acceso progresivo al derecho a la vivienda por parte de las víctimas del conflicto armado. Por lo tanto, el Gobierno nacional es exhortado a ajustar la oferta institucional e incorporar acciones afirmativas que, de forma gradual y progresiva impacten a la población y que, desde el *enfoque de soluciones duraderas*, entre otros, conduzcan al acceso a la vivienda digna a la población víctima para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional definido por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004.  En el marco del subcomponente de reintegración integral del Acuerdo Final de Paz y en la Sentencia SU-020 de 2022, se establece la necesidad del Gobierno nacional de avanzar en acciones que permitan garantizar la seguridad y el goce efectivo de derechos de la población firmante del Acuerdo de las extintas FARC – EP y en proceso de reincorporación, entre las que se deben priorizar aquellas relacionadas con el acceso a programas de generación de ingresos y de acceso a tierra y vivienda.  Teniendo en cuenta lo anterior, la honorable Corte Constitucional ordenó desde el Auto 826 de 2024 de seguimiento de la SU 020 de 2022 desarrollar una planeación e implementación de una política con enfoque diferencial, que considere las condiciones y situación de la población firmante del acuerdo de paz y en proceso de reincorporación. Por otra parte, solicitó al Gobierno nacional incluir un subcomponente de planeación denominado *reincorporación integral*, en que se deben establecer acciones que permitan garantizar la seguridad y el goce efectivo de derechos de la población firmante del Acuerdo de las extintas FARC – EP y en proceso de reincorporación, entre los que se encuentra el acceso progresivo al derecho a la vivienda.  Desde la expedición de la Sentencia T-025 de 2004 y la Sentencia SU-020 de 2022, la Corte Constitucional ha venido presentando múltiples pronunciamientos frente a la necesidad del diseño y aplicación de programas, proyectos y políticas públicas con enfoque diferencial, que den cuenta que diversos sectores de la población tienen particularidades y características propias.  **3.5 Circunstancias jurídicas adicionales.**  No se presentan condiciones jurídicas adicionales.  El proyecto normativo 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. | | |
| 1. **IMPACTO ECONÓMICO** (Si se requiere)   El presente proyecto normativo no tiene impacto económico; por cuanto, con su expedición, se busca favorecer la disponibilidad de oferta de vivienda de interés social usada para los hogares que cumplan con los criterios señalados, y se mantienen los valores del subsidio familiar de vivienda, los cuales se asignan en concordancia con el marco de gasto de mediano plazo. | | |
| 1. **VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL** (Si se requiere)   El presente proyecto normativo no tiene impacto presupuestal distinto al establecido en el marco de gasto de mediano plazo del sector vivienda, ciudad y territorio. | | |
| 1. **IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN** (Si se requiere)   Las disposiciones contenidas en el proyecto normativo no generan impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación. | | |
| 1. **ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO** (Si cuenta con ellos) | | |
| Los estudios técnicos fueron relacionados en el numeral 1. | | |
|  | | |
|  | | |
| **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:**

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

**NELSON ALIRIO MUÑOZ LEGUIZAMÓN JOSÉ ALEJANDRO BAYONA CHAPARRO**

Jefe Oficina Asesora Jurídica Director del Sistema Habitacional

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

1. Para mayor información ver en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/registro-unico-de-victimas-ruv/> [↑](#footnote-ref-2)
2. Para mayor información ver en: <https://vgv.unidadvictimas.gov.co/> [↑](#footnote-ref-3)
3. UARIV. Informe de resultados de cálculo de déficit habitacional población víctima de desplazamiento forzado. 2023. [↑](#footnote-ref-4)
4. Ibidem. [↑](#footnote-ref-5)
5. Ibidem. [↑](#footnote-ref-6)
6. ARN. 2024. Documento de necesidades de vivienda para la reincorporación. [↑](#footnote-ref-7)
7. Ibidem. [↑](#footnote-ref-8)
8. Ibidem. [↑](#footnote-ref-9)
9. *De acuerdo con el informe sectorial SSPD (2022) corresponde a miembros únicos sin contar con el número de veces que este pueda estar registrado en SUI como miembro* [↑](#footnote-ref-10)
10. También, se pueden considerar otras providencias de la Corte Constitucional que establecen la situación de vulnerabilidad de este grupo poblacional, tales como las sentencias T - 724 de 2003 y T - 291 de 2009 y los Autos 183 de 2011, 189 de 2011; 275 de 2011; 366 de 2014; 118 de 2014 y 587 de 2015 [↑](#footnote-ref-11)
11. El reciclador de oficio en Bogotá (2022) 2da edición, disponible en https://www.uaesp.gov.co/sites/default/files/micrositios/aprovechamiento/el\_reciclador\_de\_oficio/El\_Reciclador\_de\_Oficio\_en\_Bogota\_2\_edicion\_2022.pdf [↑](#footnote-ref-12)
12. El reciclador de oficio en Bogotá (2022) 2da edición, disponible en https://www.uaesp.gov.co/sites/default/files/micrositios/aprovechamiento/el\_reciclador\_de\_oficio/El\_Reciclador\_de\_Oficio\_en\_Bogota\_2\_edicion\_2022.pdf [↑](#footnote-ref-13)