

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

Entidad originadora:	<i>Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio</i>
Fecha (dd/mm/aa):	
Proyecto de Decreto/Resolución:	<i>“Por el cual se modifican algunas disposiciones del Capítulo 1 y del Capítulo 7 del título 1, así como se modifican disposiciones de la subsección 4, sección 1, Capítulo 1 del título 10 de la Parte 1 Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relativo al subsidio familiar de vivienda en la modalidad de mejoramiento de Vivienda”.</i>

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

1.1. Déficit habitacional

De acuerdo con cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), a partir de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ENCV), para el 2019 el 32,8% de los hogares se encontraban en déficit habitacional. Para el 2023, este porcentaje se redujo a 28,9% (5,15 millones), que significa una disminución de 3,9 puntos porcentuales (p.p.), dando continuidad a la tendencia a la baja registrada en los últimos años.

Del total de hogares para 2023¹, 1,21 millones (6,8%) presentaban déficit cuantitativo asociado principalmente al uso de materiales inadecuados en las paredes o la carencia de estas, seguido del hacinamiento no mitigable. Además, otros 3,94 millones de hogares (22,1%) presentaban deficiencias cualitativas, siendo la falta de alcantarillado, el hacinamiento mitigable y el uso de agua para cocinar proveniente de fuentes inadecuadas² aquellas que los afectaban en mayor medida (Gráfico 1). Además, existen otras barreras que dificultan el acceso de las familias a una vivienda digna, entre las cuales se destacan los bajos ingresos, la informalidad laboral y la falta de acceso a financiación formal, entre otras (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), 2022³; Banco Mundial, 2021⁴).

Gráfico 1. Déficit habitacional en Colombia entre 2019 y 2023

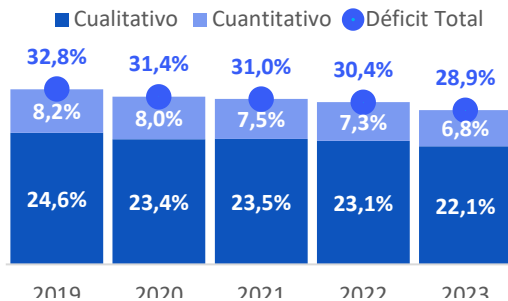
¹ Hace referencia al total de hogares en viviendas distintas de tradicional indígena (ENCV-DANE, 2023).

² Pozo sin bomba, aljibe, jagüey o barreno, agua lluvia; río, quebrada, manantial o nacimiento; carrotanque; aguatero; o agua embotellada o en bolsa. (Metodología 2020, DANE).

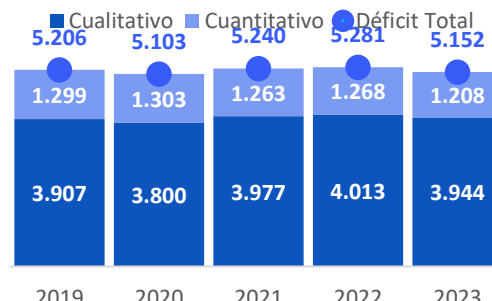
³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2022). National Urban Policy Review of Colombia. OECD Urban Studies. OECD Publishing. Paris.

⁴ Banco Mundial. (2021). Striking a Balance: Toward a Comprehensive Housing Policy for a Post-COVID Colombia. Global Program for Resilient Housing. Washington, DC: World Bank. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.

A. Porcentaje de hogares



B. Número de hogares (en miles)



Fuente: Cálculos MVCT con base en la ECV-DANE (2023).

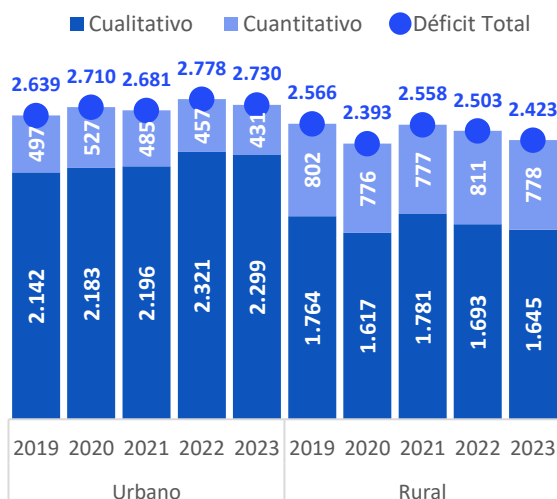
1.1.1. Déficit habitacional por área y dimensiones

Los hogares en déficit habitacional en 2023 (5,15 millones) se distribuyen casi equitativamente tanto en áreas urbanas (2,7 millones) como rurales (2,4 millones), si bien en términos porcentuales existen brechas importantes (19,6% de los hogares urbanos están en déficit, porcentaje que alcanza el 62,1% entre los hogares rurales). En ambas zonas se redujo el déficit total desde 2019, al pasar de 21,6% a 19,6% (2 p.p.) en las áreas urbanas, y de 70,2% a 62,1% (8,1 p.p.) en la ruralidad.

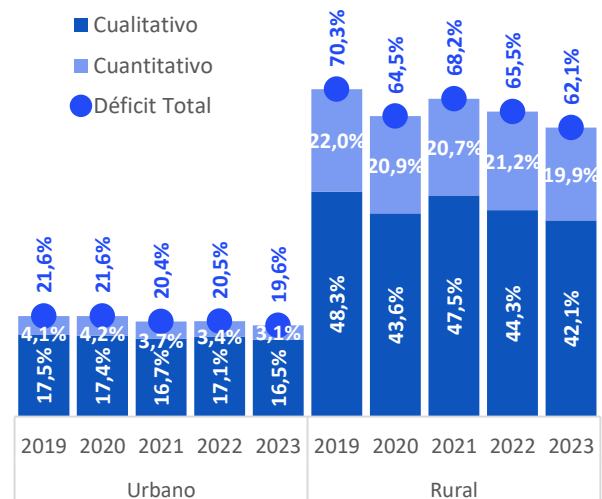
Por componentes, en 2023 predominaron las deficiencias de las viviendas relacionadas con aspectos cualitativos, afectando al 16,5% y 42,1% de los hogares urbanos y rurales, respectivamente, mientras que el déficit cuantitativo afectó a 3,1% de los hogares urbanos y al 19,9% de las familias rurales. Esto significa que hay cerca de tres hogares rurales por cada hogar urbano que presentan deficiencias cualitativas, mientras que, en cuanto al déficit cuantitativo la relación es de seis a uno (Gráfico 2).

Gráfico 2. Déficit habitacional por área en Colombia entre 2019 y 2023

A. Número de hogares (en miles)



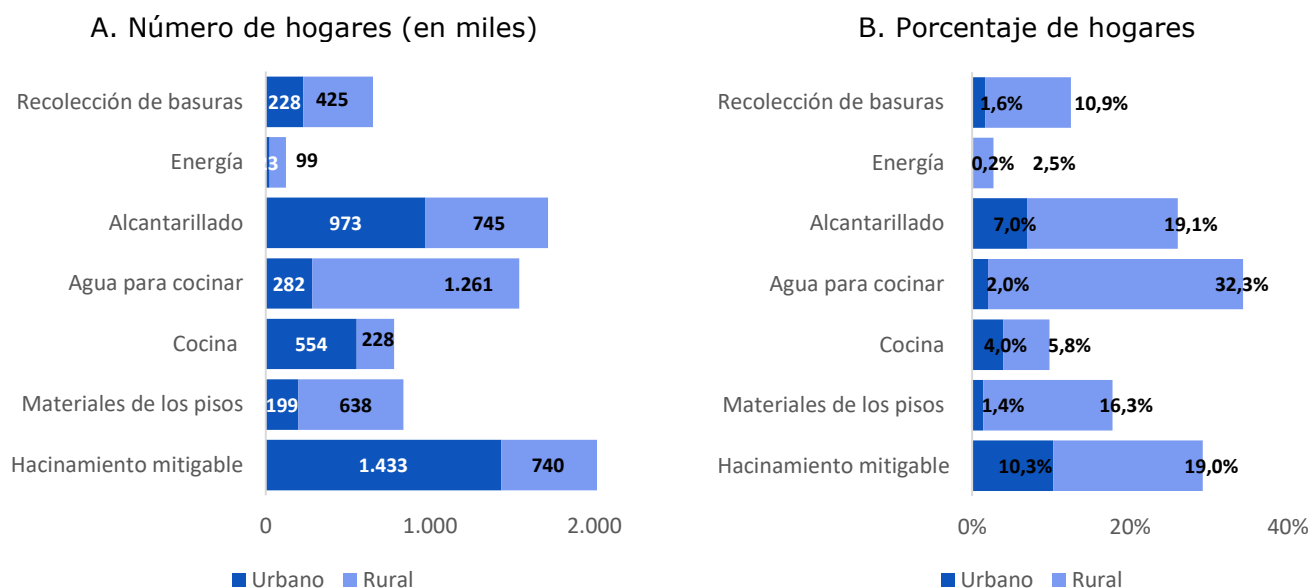
B. Porcentaje de hogares



Fuente: Cálculos MVCT con base en la ECV-DANE (2023).

A diferencia de los hogares en déficit cuantitativo, las necesidades de los hogares en déficit cualitativo pueden ser atendidas a través de intervenciones que subsanen las deficiencias identificadas, para que cumplan con las condiciones de habitabilidad requeridas. Como se observa en el Gráfico 3, en 2023 el hacinamiento mitigable fue la problemática que más afectó a los hogares urbanos (1,43 millones) que representaron el 10,3% y la tercera en el caso de las familias rurales con 19% (740 mil), después del uso de agua para cocinar proveniente de fuentes inadecuadas (32,3%) y de la carencia de alcantarillado (19,1%).

Gráfico 3. Déficit cualitativo por zona según dimensiones en 2023



Fuente: Cálculos MVCT con base en la ECV-DANE (2023)

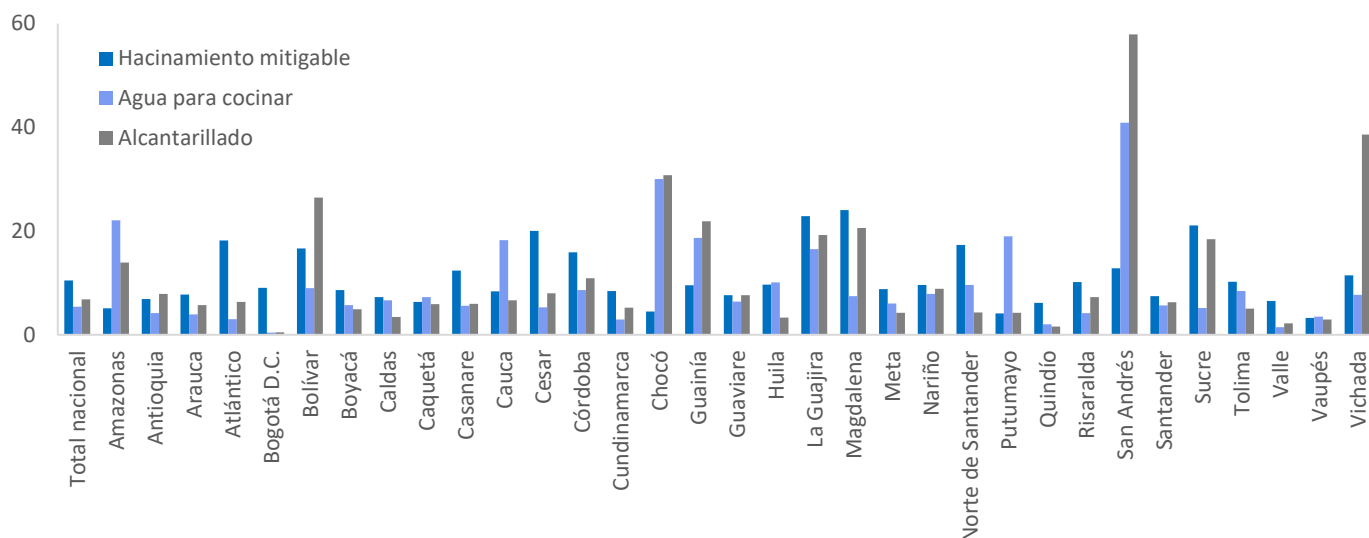
Nota: las cifras corresponden a los componentes jerarquizados por lo que únicamente se presentan los hogares que se encuentran en déficit cualitativo.

En atención a lo anterior, es importante realizar intervenciones que permitan eliminar todas las deficiencias de tipo cualitativo que enfrentan los hogares. Se requiere entonces, la formulación de programas orientados a la reparación o mantenimiento de las condiciones habitacionales del inmueble; la generación de nuevos espacios; y la disposición de conexiones intradomiciliarias y saneamiento básico; debido a que contribuyen a la reducción del número de hogares que presentan hacinamiento mitigable, que carecen de acceso al agua proveniente de fuentes hídricas aptas para el consumo humano y que realizan procesos inadecuados de manejo y desecho de aguas residuales, al ser las dimensiones que más afectan a los hogares con deficiencias cualitativas.

Las afectaciones causadas a los hogares en el marco de las anteriores dimensiones se acentúan en algunos territorios. Por ejemplo, San Andrés registra los mayores porcentajes de hogares con problemáticas asociadas a la falta de acceso al servicio de alcantarillado (57,9%) y disponibilidad de agua para el consumo humano (40,9%); seguido de Vichada con la mayoría de hogares afectados por la carencia de alcantarillados (38,6%); Chocó que cuenta con similar porcentaje de hogares con dificultades en materia de manejo y desecho de aguas residuales (30,8%) y de acceso a agua potable (30%); y La Guajira, que

evidencia una proporción casi igual de hogares que enfrentan dificultades relacionadas con hacinamiento mitigable (22,9%), servicios de alcantarillado (19,3%) y acceso a agua para cocinar (16,5%). (Gráfico 4)

Gráfico 4. Déficit cualitativo por departamentos según dimensiones en 2023 (%)

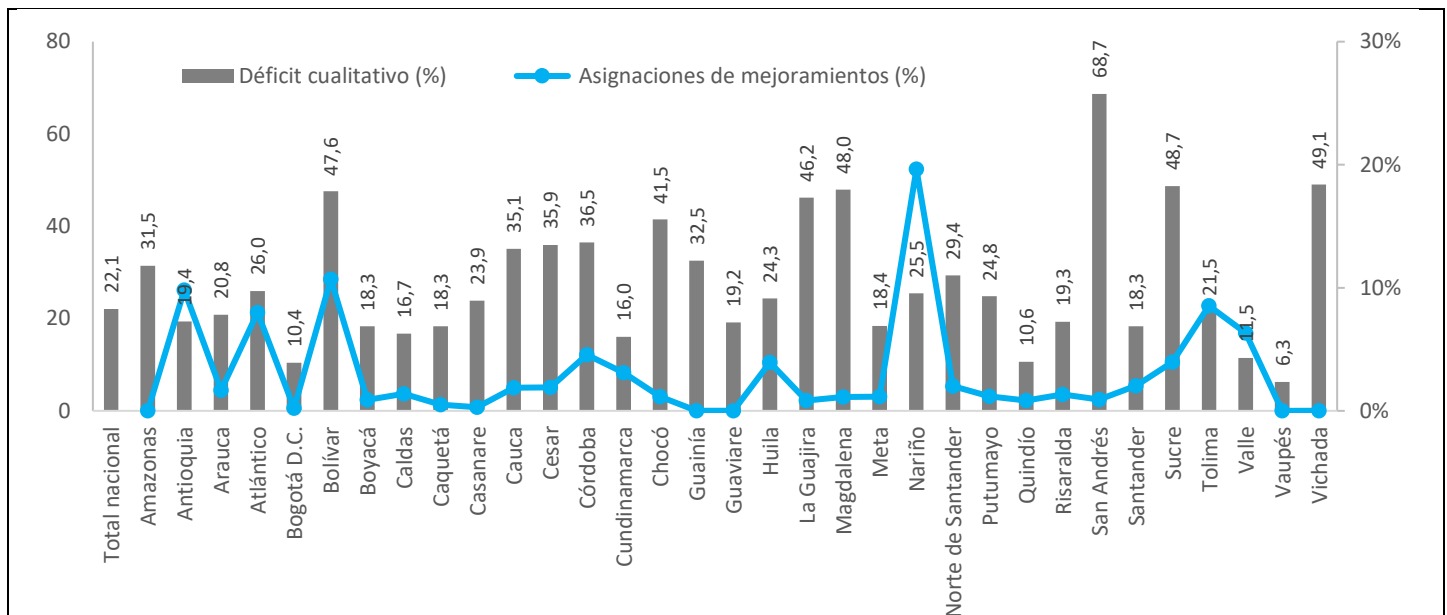


Fuente: Cálculos MVCT con base en la ECV-DANE (2023)

Nota: las cifras corresponden a los componentes jerarquizados por lo que únicamente se presentan los hogares que se encuentran en déficit cualitativo.

Si bien algunos territorios registran mayores deficiencias, cuando se compara con la territorialización de las asignaciones históricas de mejoramientos de vivienda, se observa un comportamiento contrario en el que los lugares con mayores necesidades no son necesariamente los que han recibido la mayor cantidad de subsidios para aliviar esta problemática. Un ejemplo de esto es San Andrés, que registra el mayor déficit cualitativo (68,7%) y las asignaciones sólo alcanzan el 0,9%. Casos similares se presentan en otros departamentos como Sucre (48,7%), Magdalena (48%), La Guajira (46,2%) y Chocó (41,5%), donde las afectaciones de tipo cualitativo son altas y las asignaciones para mejoramientos de vivienda no superan el 5%. Además, para departamentos como Vichada (49,1%), Guainía (32,5%) y Amazonas (31,5%) que enfrentan grandes desafíos en materia de alcantarillado, acceso a agua potable y hacinamiento mitigable, se ha asignado menos del 1% de los subsidios. Esto deja en evidencia la necesidad de realizar intervenciones más ambiciosas frente a estos componentes en particular (Gráfico 5).

Gráfico 5. Déficit cualitativo y asignaciones históricas de subsidios de mejoramiento de vivienda por departamentos en 2023 (%)



Fuente: Cálculos MVCT con base en la ECV-DANE (2023) e informe de asignaciones de la Subdirección del Subsidio Familiar de Vivienda (26-04-2024).

1.2. Deficiencias por vulnerabilidad sísmica y cambio climático

Además de las deficiencias medidas mediante el déficit cualitativo de vivienda, es imperativo adelantar intervenciones de mejoramiento que aborden los elementos que contribuyen a la reducción de la vulnerabilidad sísmica y las afectaciones producto del cambio climático; dimensiones que no hacen parte de la medición del déficit habitacional que realiza el DANE, pero que llegan incluso a considerarse más relevantes o que deberían ocupar un puesto en la priorización de las intervenciones, por encima de las dimensiones del déficit cualitativo; debido al riesgo que involucran en términos de potenciales muertes, por el riesgo inminente del desplome de las viviendas a causa de fallas en su estructura, su localización en zonas de amenaza sísmica y los daños provocados por inundaciones y huracanes generadas por el cambio climático.

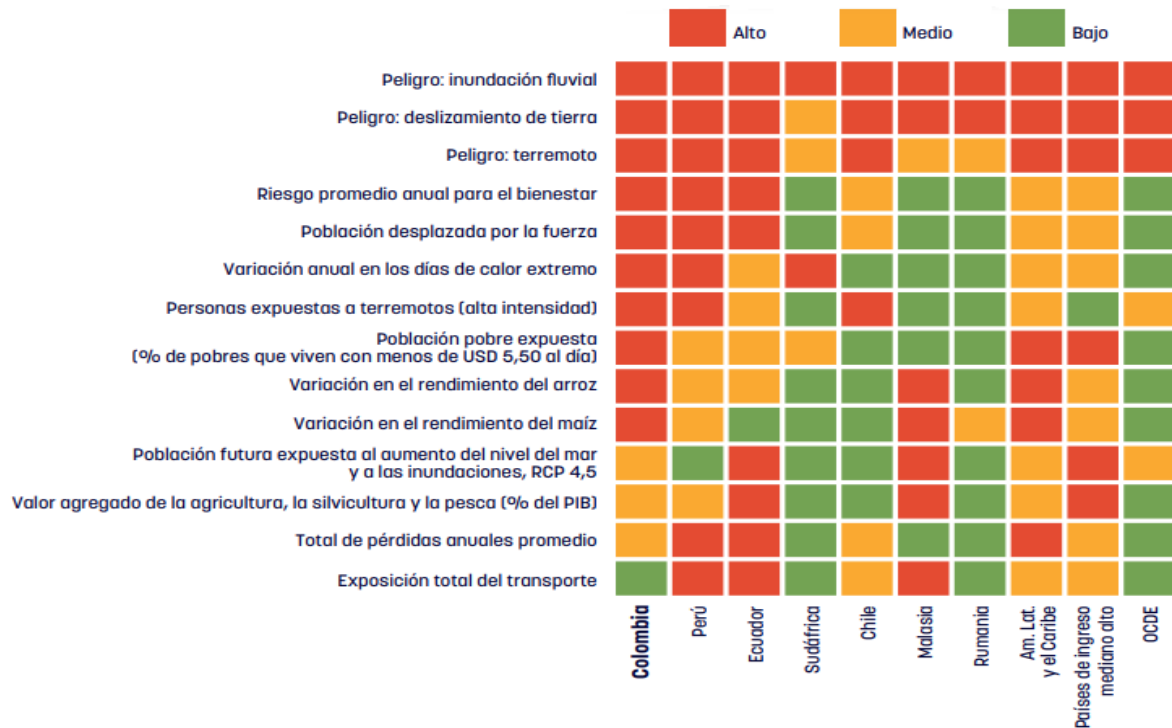
Al respecto, según *Build Change* “el 65% de las construcciones colombianas no tienen un sistema estructural adecuado para proteger a sus habitantes ante un posible terremoto y 80% de la población del país se localiza en zonas de amenaza sísmica intermedia o alta”⁵. En la misma línea, el más reciente “Informe sobre clima y desarrollo del país: Colombia”, advierte que la nación enfrenta grandes desafíos en materia de cambio climático, al presentar una clasificación de riesgo alto en 10 de los 14 componentes analizados en el documento, para establecer el nivel de riesgo ante desastres naturales. De hecho, de los países relacionados en el estudio, Colombia es el que más riesgo representa, seguido por Perú y Ecuador que tienen un riesgo alto en 9 del total de componentes.

En este sentido, teniendo en cuenta las afectaciones generadas por el cambio climático y en especial a las viviendas, al ocasionar daños a las estructuras, revestimientos, techos, sistemas eléctricos, entre otros, vale la pena indicar algunos de los factores incluidos en la medición, en los cuales Colombia registra una gran vulnerabilidad, siendo estos: peligro por: **(i)** inundación fluvial, **(ii)** deslizamiento de tierra, **(iii)**

⁵ *Build Change*. (2023). Vivienda Resiliente: un potenciador de la vida. Bogotá, D.C. Pág. 4.

terremotos y (iv) personas expuestas a terremotos de alta intensidad, todos con un resultado de riesgo alto⁶. (Grafico 6).

Gráfico 6. Colombia enfrenta riesgos más altos que los países comparables



Fuente: Banco Mundial. (2023). Informe sobre clima y desarrollo del país: Colombia. Washington. Pág. 3.⁷

1.3. Operación del programa

Para reducir las deficiencias asociadas a los componentes expuestos previamente, se hace necesario diseñar programas que permitan atender de manera integral las necesidades de mejoramiento de vivienda de los hogares, sin reemplazar en su totalidad la vivienda habitada por el hogar atendido.

Al respecto, el programa Casa Digna Vida Digna (CDVD) se configuró como la primera apuesta de orden nacional en Colombia para atender el déficit cualitativo habitacional, este fue adoptado mediante Decreto 867 de 2019, y durante su ejecución dejó una serie de lecciones aprendidas a partir de las cuales se planteó la necesidad de fortalecer y ampliar el alcance de iniciativas alrededor del mejoramiento de vivienda. Así, se hace necesario el desarrollo de alternativas eficaces para mejorar las condiciones habitacionales de los hogares más vulnerables, que por su condición socioeconómica y ubicación geográfica

⁶ Grupo Banco Mundial. (2023). Informe sobre clima y desarrollo del país: Colombia. Washington, DC. Pág. 3.

⁷ Tomado de: Climate Analytics (2022); Kulp y Strauss (2019); Rentschler y Salhab (2020); Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR) (2015); Banco Mundial (2022a, 2022d, 2022e). Nota: los indicadores son una selección de factores que impulsan el riesgo. Los países se califican aplicando un enfoque de referencia basado en países similares y con aspiraciones. El color rojo (alto riesgo) indica que el país se encuentra en el tercil superior; el amarillo (riesgo medio), que se encuentra en el tercil medio, y el verde (riesgo bajo), que se encuentra en el tercil más bajo.

exigen el diseño de instrumentos que permitan una mejor focalización. Por tal razón, en 2022 se planteó la iniciativa referente a la modalidad de Mejoramiento de Vivienda, el cual busca potencializar la acción del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en esta materia.

Para ello, se adelantaron mesas de trabajo al interior del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio entre los equipos de la Dirección de Vivienda Rural, Dirección del Sistema Habitacional y Dirección de Inversiones en Vivienda de Interés Social, cuyo objetivo fue el de revisar las necesidades normativas y los esquemas de gestión de los mejoramientos de vivienda tanto a nivel urbano como rural. Este ejercicio de análisis se realizó considerando: **(i)** la magnitud de las metas establecidas para el cuatrienio; **(ii)** el presupuesto disponible desde el sector para la ejecución de las intervenciones; y **(iii)** la capacidad operativa del equipo técnico del Ministerio, encargado de la implementación del programa. Como resultado de este trabajo, se identificó la necesidad de estructurar esquemas de ejecución que involucren a otros actores y complementen la capacidad operativa del Ministerio, de forma tal que se logre ampliar el tipo de intervenciones, la cobertura territorial del programa y la cantidad de hogares beneficiados.

En tal sentido, uno de los principales cambios que tendrá el programa de Mejoramiento de Vivienda es la descentralización de su operación y los esquemas de financiación. Las intervenciones no sólo serán ejecutadas por contratación directa a través del patrimonio autónomo de FONVIVIENDA, como se venía haciendo en el programa CDVD, sino a través de esquemas de cofinanciación con las entidades territoriales y demás actores, así como también se podrán celebrar convenios, contratos y/o cualquier negocio jurídico a través del cual podrá contratarse a la entidad encargada de la asistencia técnica, operación del programa, supervisión y otras actividades. Para fortalecer su alcance se desarrollarán esquemas alternativos con la participación de otros actores, tales como las entidades territoriales, Cajas de Compensación Familiar (CCF), sector privado, entre otros. Así, se busca aunar esfuerzos y promover la concurrencia de recursos para lograr las metas de mejoramiento.

La implementación de esta iniciativa, como ya se indicó, tiene un enfoque integral que incluye mejoramientos tanto a nivel urbano como rural. En tal sentido, los ajustes a su reglamentación no solamente modifican los toques de los subsidios a otorgar en función de la modalidad del mejoramiento (locativo con beneficio de reducción de la vulnerabilidad sísmica y fomento a la resiliencia climática, estructural, modular y de acceso a servicios públicos), sino que también incorporan lo pertinente para el desarrollo de mejoramiento de viviendas rurales, a partir de las lecciones aprendidas por el Ministerio durante su operación. Ahora bien, en línea con lo establecido en la Política de Vivienda Rural, en la modalidad de Mejoramiento de Vivienda se ha incluido la posibilidad de que los costos de transporte de materiales y logística puedan ser un rubro adicional al subsidio, atendiendo las dificultades de acceso a algunas zonas rurales.

Así mismo, en desarrollo del catalizador No. 3 "Territorios más humanos: hábitat integral" incluido en las bases del Plan Nacional de Desarrollo -Ley 2294 de 2023, se incluyen modificaciones a las condiciones de las intervenciones de mejoramiento (Artículo 2.1.11.7.8. del Decreto 1077 de 2015) para que puedan ser beneficiarias del subsidio familiar de vivienda en la modalidad de mejoramiento aquellos territorios históricamente marginados y aquellos de origen informal.

Ahora bien, en términos operativos, se contempla la implementación de distintos esquemas para ejecutar los mejoramientos de vivienda, tales como:

Modalidad I (gestión social): *proyectos ejecutados directamente por una persona natural u organización social o comunitaria mediante acciones colectivas que activan la participación de actores locales y/o redes de economía popular. El desarrollo de proyectos bajo esta modalidad puede facilitarse mediante estrategias de acompañamiento integral que faciliten los procesos de apoyo con: a) la asistencia técnica,*

b) la estructuración del proyecto y c) la supervisión, por parte del MVCT y al cumplimiento de las condiciones financieras y de garantías que se deben indicar en las propuestas.

Modalidad II (gestión particular con alianza comunitaria): proyectos ejecutados por una persona natural o jurídica con experiencia en la estructuración, financiación y ejecución de proyectos de construcción, quien vinculará de manera prioritaria a organizaciones o actores sociales y comunitarios como gestores aliados. Se contempla dentro de esta modalidad, las acciones de responsabilidad social empresarial.

Modalidad III (gestión asociada): proyectos gestionados y liderados por medio de la iniciativa de un proceso social o comunitario y ejecutados por una persona natural o jurídica en la estructuración, financiación y ejecución de proyectos con experiencia en materia de construcción. El desarrollo de proyectos bajo esta modalidad supone por parte del MVCT la puesta en marcha de estrategias de acompañamiento, donde se promueva una participación activa de ambos actores y el fortalecimiento de las capacidades de los procesos sociales y comunitarios a escala local, así como la supervisión al cumplimiento de los requerimientos técnicos y de aplicación de los enfoques que se definen en el presente decreto y al cumplimiento de los requerimientos financieros y de garantías que se deben indicar en las propuestas. Se contempla dentro de esta modalidad, las acciones de responsabilidad social empresarial.

Modalidad IV (gestión asociada pública): proyectos ejecutados de forma cofinanciada en alianzas con entidades territoriales, quienes participan con recursos de acuerdo con la categoría de cada municipio, distrito o departamento. El desarrollo de proyectos bajo esta modalidad supone por parte del MVCT estrategias diferenciadas de acompañamiento y/o supervisión según las capacidades de cada entidad territorial para la estructuración y ejecución de los proyectos.

1.4. Focalización poblacional mediante SISBÉN IV

En materia de focalización a nivel de hogar, el programa busca llegar a la población más vulnerable; por tanto, se utilizará el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBÉN), en su versión IV, como medio de verificación de vulnerabilidad en todas las modalidades. Esta metodología permite evaluar las condiciones de los hogares de acuerdo con sus condiciones de vida (teniendo en cuenta factores como vivienda y servicios públicos, educación, salud, ocupación e ingresos, antecedentes sociodemográficos y el Índice de Pobreza Multidimensional).

Adicionalmente, El SISBÉN IV clasifica a los hogares encuestados en 4 grupos y 51 subgrupos o niveles, y no en puntajes como se hacía en SISBÉN III. En el grupo A se encuentra la población en pobreza extrema. Este grupo está conformado por 5 subgrupos, desde A1 hasta A5. En el grupo B se encuentra la población en pobreza moderada. Este grupo está conformado por 7 subgrupos, desde B1 hasta B7. En el grupo C se encuentra la población vulnerable, es decir, en riesgo de caer en pobreza. Este grupo está conformado por 18 subgrupos, desde C1 hasta C18. Finalmente, en el grupo D se clasifica la población no pobre ni vulnerable. Este grupo está conformado por 21 subgrupos, desde D1 hasta D21.

1.5. Alcance y valores tope de los subsidios por tipo de mejoramiento

El presente acápite tiene como objetivo exponer los criterios que sustentan la definición de los valores tope del Subsidio Familiar de Vivienda (SFV) en la modalidad de mejoramiento de vivienda urbano y rural, a partir de cinco tipologías: locativo, servicios públicos, reducción de la vulnerabilidad, estructural y

modular; que permitan mejorar las condiciones de habitabilidad de los hogares y reducir los riesgos ante eventos naturales o fallas constructivas, en línea con las políticas públicas de vivienda de interés social y prioritario.

1.5.1. Vivienda Urbana

La definición de los valores del SFV para cada tipología se realizó teniendo en cuenta diferentes fuentes de información para establecer las características de las viviendas y las actividades generales que deben desarrollarse por tipo de mejoramiento. De esta manera, se revisó la información de las viviendas intervenidas en programas similares del MVCT (Casa Digna Vida Digna) teniendo en cuenta los procesos adelantados y los costos asociados; las iniciativas de otros actores como Cajas de Compensación Familiar y Entidades Territoriales para identificar el tipo de mejoramiento realizado y el valor del subsidio y; se llevaron a cabo discusiones con la Caja de Vivienda Popular, el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín (ISVIMED) y la Organización Internacional *Build Change* para robustecer el ejercicio en materia de costos, actividades generales que deben realizarse y aspectos adicionales que contribuyan a mejorar las condiciones de sismorresistencia de las viviendas, fortalecer su resiliencia climática y promover acciones que disminuyan la huella de carbono.

Adicionalmente, se tiene en cuenta las estimaciones presentadas en el documento “Proyecto de vivienda resiliente e incluyente en Colombia: Propuesta de modificación del programa de mejoramientos de vivienda a través de la incorporación de estrategias de sostenibilidad, resiliencia y equidad de género y recomendaciones para su funcionamiento”⁸.

Como resultado, se definieron los costos aproximados para cada tipo de mejoramiento para una vivienda de 55mt², teniendo en cuenta el desarrollo de actividades que mejoren las condiciones de los pisos, cielorrasos, instalaciones de redes de servicios públicos, construcción de espacios adicionales y reforzamiento de cimientos, columnas, entre otros. A continuación, se relaciona el ejercicio de estimación de los valores del subsidio para cada tipo de mejoramiento:

Mejoramiento locativo

El mejoramiento locativo incluye intervenciones enfocadas principalmente a la habilitación o instalación de baños, lavaderos, sanitarias, así como la rehabilitación de cubiertas de acuerdo con el diagnóstico y definición de las necesidades indicadas por el asistente técnico. Además, de acuerdo con las necesidades particulares de los hogares, permite la ejecución de obras de adecuación de espacios para personas con movilidad reducida, con el fin de priorizar la seguridad y la equidad en el acceso, asegurando que todos los residentes disfruten de condiciones dignas y seguras en sus hogares.

La implementación de este tipo de mejoramiento implica la adquisición de materiales de construcción de alta calidad, que deben cumplir con las normativas de seguridad y sismorresistencia vigentes, necesarios para asegurar la calidad y durabilidad de las obras en el tiempo, evitando así, gastos adicionales por reparaciones o ajustes futuros.

Como resultado, el desarrollo de este tipo de mejoramiento puede tener un valor de hasta 18 SMMLV. (Tabla1).

Tabla 1. Estimación de costos para mejoramiento locativo

⁸ Contrato 1587 de 2023. Miguel Ángel Orjuela Duarte.

ACTIVIDAD	COP	SMMLV 2024
Demoliciones	\$292.160,3	0,2
Concretos	\$2.440.177,0	1,9
Revoques	\$2.645.318,7	2,0
Enchapes	\$687.969,5	0,5
Aparatos Sanitarios	\$884.974,0	0,7
Puertas	\$1.073.259,4	0,8
Ventanas	\$1.131.092,0	0,9
Mesones	\$1.214.028,2	0,9
Lavaderos	\$485.085,9	0,4
Cubierta	\$2.710.116,2	9,8
TOTAL	\$ 23.564.181,2	18,1

Fuente: Cálculos realizados por el MVCT.

Mejoramiento servicios públicos

Este tipo de mejoramiento es una intervención destinada a proveer cualquier servicio público esencial o no convencional que contribuya a mejorar las condiciones de habitabilidad de la vivienda, el cual puede realizarse a través de la construcción de módulos adicionales o mediante intervenciones locativas que faciliten el acceso a servicios fundamentales como agua potable, saneamiento, electricidad y eficiencia energética. Además, estas intervenciones son susceptibles de incluir la instalación de alternativas de sostenibilidad ambiental en caso de requerirse. Con esto, se busca garantizar un entorno habitable que responda a las necesidades básicas de las familias, al tiempo que se contribuye a la sostenibilidad ambiental y al bienestar de las comunidades.

De esta manera, el desarrollo de este tipo de mejoramiento puede tener un valor de hasta 10 SMMLV (Tabla 5).

Tabla 2. Estimación de costos para mejoramiento de acceso a servicios públicos

ACTIVIDAD	COP	SMMLV 2024
Red eléctrica	\$1.482.139,7	1,1
Red hidráulica	\$389.528,2	0,3
Red sanitaria	\$5.746.129,2	4,4
Red de gas	\$2.458.000,9	1,9
SUBTOTAL	\$10.075.798,0	7,8
AIU (25%)	\$2.518.949,5	1,9
TOTAL	\$12.594.747,5	9,7

Fuente: Cálculos realizados por el MVCT

Mejoramiento con beneficio de reducción en vulnerabilidad

Este tipo de mejoramiento incluye las actividades relacionadas en el mejoramiento locativo, pero incluye, además, procesos de mitigación moderada de la vulnerabilidad sísmica y de fortalecimiento de la resiliencia de las viviendas ante los impactos del cambio climático, que representan riesgos para la integridad y seguridad de las viviendas y sus ocupantes.

Particularmente, los procesos de mitigación moderada que se consideran en esta tipología hacen referencia principalmente al uso de malla electrosoldada que se coloca encima de los muros o alrededor de las columnas como refuerzo para reducir la posibilidad de fallo de los muros de mampostería ante eventos sísmicos, al brindar mayor soporte, flexibilidad y resistencia al peso de las viviendas.

En cuanto a las actividades consideradas para promover la resiliencia de las viviendas ante los impactos del cambio climático, se tienen en cuenta medidas que promuevan la eficiencia energética, el uso racional del agua y la utilización de materiales con bajo impacto ambiental, que aunque impliquen una mayor inversión, se traducen en beneficios a largo plazo, tanto para los hogares como para la comunidad en general, al mejorar la habitabilidad de las viviendas, las cuales serán más resistentes y eficientes en el uso de recursos. La incorporación de estas medidas innovadoras presenta un costo estimado de hasta 6 SMLMV adicionales.

De esta manera, el desarrollo de este tipo de mejoramiento puede tener un valor de hasta 24 SMMLV, de los cuales, 18 SMMLV permitirían cubrir las actividades del mejoramiento locativo general y los 6SMMLV restantes se destinarían a las obras de mitigación de la vulnerabilidad sísmica y de sostenibilidad. (Tabla 2).

Tabla 3. Estimación de costos para mejoramiento locativo con beneficio de reducción en vulnerabilidad sísmica y fomento a la resiliencia climática

ACTIVIDAD	COP	SMMLV 2024
Demoliciones	\$292.160,3	0,2
Concretos	\$2.440.177,0	1,9
Revoques	\$2.645.318,7	2,0
Enchapes	\$687.969,5	0,5
Aparatos Sanitarios	\$884.974,0	0,7
Puertas	\$1.073.259,4	0,8
Ventanas	\$1.131.092,0	0,9
Mesones	\$1.214.028,2	0,9
Lavaderos	\$485.085,9	0,4
Cubierta	\$2.710.116,2	9,8
SUBTOTAL	\$23.564.181,2	18,1
Vulnerabilidad sísmica y resiliencia climática	\$7.785.944,0	6,0
TOTAL	\$31.350.125,2	24,1

Fuente: Cálculos realizados por el MVCT.

Mejoramiento estructural

Dentro de este tipo de mejoramiento se consideran el conjunto de intervenciones orientadas a corregir y prevenir deficiencias en la estructura de la vivienda existente, que comprometan la integridad de la edificación, con el propósito de reforzar elementos estructurales como cimientos, muros, techos y pisos, para garantizar su estabilidad y seguridad. Las obras de estabilización y reforzamiento permiten mitigar riesgos estructurales mediante la corrección de fallas principalmente en los muros de mampostería mediante el uso de barras de acero, deficiencias que de no atenderse, podrían derivar en daños graves a

la propiedad y en amenazas para la vida de los habitantes. En este sentido, el subsidio actuaría como una inversión preventiva que reduce el riesgo de colapso estructural y el posible impacto económico de reparaciones futuras.

Desde una perspectiva ambiental y de sostenibilidad, el enfoque del mejoramiento estructural también incorpora materiales y técnicas que fomentan la resiliencia climática y la carbono neutralidad. Estas mejoras pueden incluir el uso de materiales de bajo impacto ambiental y técnicas que optimicen la eficiencia energética, reduciendo así la huella de carbono de la vivienda. En un contexto de cambio climático, es imperativo que las intervenciones de mejoramiento estructural no solo atiendan la estabilidad física, sino que también se alineen con objetivos de sostenibilidad, promoviendo construcciones más amigables con el medio ambiente y que generen beneficios tanto sociales como ecológicos a largo plazo.

Para el desarrollo de las actividades anteriores se estima que el valor del subsidio sea de hasta 36 SMMLV, monto que permite cubrir los costos asociados a los materiales de calidad para llevar a cabo las mejoras estructurales e incluir un enfoque de bajo impacto ambiental cuando se requiera. (Tabla 4).

Tabla 4. Estimación de costos para mejoramiento estructural

ACTIVIDAD	COP	SMMLV 2024
Demoliciones	\$1.654.926,0	1,3
Concretos	\$28.584.840,9	22,0
Revoques	\$7.099.344,7	5,5
SUBTOTAL	\$37.339.111,6	28,7
AIU (25%)	\$9.334.777,9	7,2
TOTAL	\$46.673.889,6	35,9

Fuente: Cálculos realizados por el MVCT.

Mejoramiento modular

Hace referencia a las intervenciones destinadas a ampliar o adicionar espacios a la infraestructura existente de una vivienda como unidades de aseo personal, disposición de residuos domésticos, áreas para la preparación de alimentos, dormitorios o instalaciones de saneamiento básico, con el objetivo de mejorar las condiciones de habitabilidad de sus ocupantes y la funcionalidad de la vivienda.

Este tipo de mejoramiento es susceptible de incorporar criterios de sostenibilidad ambiental en caso de requerirse, mediante el uso de materiales y tecnologías que fomenten la carbono neutralidad y fortalezcan la resiliencia climática de las edificaciones. De esta manera, el mejoramiento modular no solo aporta a la calidad de vida de las personas al ampliar o mejorar el espacio físico de la vivienda, sino que también promueve un desarrollo sostenible, adaptado a las condiciones ambientales actuales y futuras. De esta manera, el desarrollo de este tipo de mejoramiento puede tener un valor de hasta 22 SMMLV (Tabla 5).

Tabla 5. Estimación de costos para mejoramiento modular

ACTIVIDAD	COP	SMMLV 2024
Excavación	\$778.190,2	0,6

Concretos	\$12.300.357,7	9,5
Mampostería	\$2.101.191,9	1,6
Enchapes	\$2.101.191,9	1,6
Red eléctrica	\$592.855,9	0,5
Red hidráulica	\$50.238,0	0,0
Red sanitaria	\$632.558,9	0,5
Puertas	\$757.425,9	0,6
Ventanas	\$565.546,0	0,4
Pintura	\$286.390,2	0,2
Cubierta	\$2.708.424,0	2,1
SUBTOTAL	\$22.874.370,6	17,6
AIU (25%)	\$5.718.592,7	4,4
TOTAL	\$28.592.963,3	22,0

Fuente: Cálculos realizados por el MVCT

1.5.2. Vivienda Rural

El presente proyecto de Decreto contempla lo establecido en la Política de Vivienda Rural (Resolución 0725 de 2023), y retoma los siguientes tipos de mejoramiento:

- **Locativo:** Aquellas obras que tienen por finalidad mantener el inmueble en las debidas condiciones de higiene y ornato sin afectar su estructura portante, su distribución interior, sus características funcionales, formales y/o volumétricas.
- **De acceso a servicios públicos esenciales y/o módulo sanitario:** Construcción de una unidad de aseo personal o de preparación de alimentos con disposición de residuos domésticos, acompañadas de saneamiento básico y disposición de aguas residuales, así como de instalaciones convencionales o no convencionales de servicios, que permitan mejorar la habitabilidad de la vivienda, que se podrán construir en módulos o intervenciones locativas.
- **Reducción de vulnerabilidad:** Con respecto al tipo de mejoramiento incluido para la zona urbana Locativo con beneficio de reducción en vulnerabilidad sísmica y fomento a la resiliencia climática, para el caso rural está cubierto con los tipos de mejoramiento definidos, por lo que no se requiere su inclusión.
- **Estructurales:** Obras que atiende carencias de la estructura de la vivienda existente, como el reforzamiento en cimientos, muros o cubiertas, que puedan incluir obras de mitigación de vulnerabilidad o estabilización.
- **Modular:** Obra independiente con el fin de ampliar o complementar la infraestructura de la vivienda existente.

El valor de cada tipo de intervención se determina, principalmente con base en la oferta institucional que se ha venido ejecutando, tanto desde el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, así como por las otras entidades que han tenido a cargo la ejecución de la Política de Vivienda Rural, como es el caso del Ministerio

de Agricultura y Desarrollo Rural y el Banco Agrario, donde el valor por mejoramiento correspondía a 16 o 22 SMMLV, sin tener en cuenta valores adicionales por concepto de transporte.

Una vez el MVCT asume la competencia en materia de vivienda rural, se evidenció la necesidad de reconocer un valor adicional asociado a la dispersión que se presentan en las viviendas rurales y las distancias con respecto a las fuentes cercanas de insumos para la construcción, por lo que se incluyó la posibilidad de aumentar el valor del subsidio hasta 28 SMMLV y en algunos departamentos con condiciones especiales hasta 30 SMMLV. En virtud de lo anterior, en el marco de la ejecución de mejoramientos en la zona rural, no se ha evidenciado la necesidad de aumentar el tope del subsidio.

Para el caso de los mejoramientos estructurales, se establece un valor de hasta 36 SMMLV, debido a las condiciones en las que son construidas las viviendas en la zona rural, el uso de materiales y sistemas constructivos utilizados de manera empírica, que en general no cumplen con condiciones de sismo resistencia. Lo anterior dificulta el desarrollo de este mejoramiento ya que implica realizar intervenciones desde la cimentación (incluyendo excavaciones), por lo que las actividades necesarias para el desarrollo del mejoramiento estructural incrementan los costos.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El presente proyecto normativo se aplicará en todo el territorio nacional y va dirigido a:

Empresas constructoras
Potenciales beneficiarios del subsidio familiar de vivienda en modalidad de mejoramiento
Entidades territoriales
Actores populares y/o comunitarios

3. 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.

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 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, define el subsidio familiar de vivienda como un aporte estatal en dinero o en especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitar el acceso a una solución de vivienda de interés social o interés prioritario, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece la ley.

El inciso segundo del artículo 6 de la Ley 3ª de 1991, modificado por el artículo 28 de la Ley 1469 de 2011, establece que está en cabeza del Gobierno Nacional la facultad de determinar la cuantía del subsidio familiar de vivienda, de acuerdo con los recursos disponibles, el valor final de la solución de vivienda y las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, en cuya postulación se dará un tratamiento preferente a las mujeres cabeza de familia de los estratos más pobres de la población, a las trabajadoras del sector informal y a las madres comunitarias.

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.

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

El presente proyecto normativo modifica los artículos 2.1.1.1.1.1.8; 2.1.1.7.1; 2.1.1.7.2; 2.1.1.7.3; 2.1.1.7.4; 2.1.1.7.5; 2.1.1.7.7.; 2.1.1.7.8; 2.1.1.7.9; 2.1.1.7.10 y 2.1.1.7.14, 2.1.10.1.1.4.1; modifica el título del Capítulo 7 del título 1 de la Parte 1 del Libro 2 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)

N/A

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

N/A

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

El presente proyecto normativo tiene impacto económico, en tanto que incrementa los valores máximos de los subsidios familiares de vivienda, dependiendo del tipo de mejoramiento. Sin embargo, esto se contempla en la ejecución presupuestal del programa y en la estructuración financiera del mismo. Además, la ejecución del programa en la modalidad de Mejoramiento de Vivienda cuenta con esquemas de cofinanciación con entidades territoriales, Cajas de Compensación Familiar y demás entidades otorgantes. Por último, los subsidios serán asignados según la disponibilidad de recursos en el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

5. 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, por lo tanto, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio cuenta con los recursos presupuestales necesarios para la implementación del programa.	
6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere) El presente proyecto normativo no tiene impacto sobre el medio ambiente o el patrimonio cultural de la Nación.	
7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)	
Relacionados en el numeral 1.	
ANEXOS:	
Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria <i>(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)</i>	X
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i>	N/A
Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	X
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	N/A
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	N/A
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	N/A

Aprobó:

NELSON ALIRIO MUÑOZ LEGUIZAMON

Jefe Oficina Asesora Jurídica
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

JOSÉ ALEJANDRO BAYONA CHAPARRO

Director del Sistema Habitacional
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

MANUELA MIRANDA CASTRILLÓN

Directora de Vivienda Rural
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

CLAUDIA ANDREA RAMIREZ MONTILLA

Directora de Espacio Urbano y Territorial
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio