

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE VIVIENDA  
Versión: 6.0, Fecha: 05/06/2023, Código: GPV-F-19

<b>Entidad originadora:</b>	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
<b>Fecha (dd/mm/aa):</b>	
<b>Proyecto de Decreto/Resolución:</b>	"Por el cual se modifica el Decreto 1077 de 2015 en lo relativo al subsidio familiar de vivienda en la modalidad de mejoramiento en el marco del programa "Cambia Mi Casa".

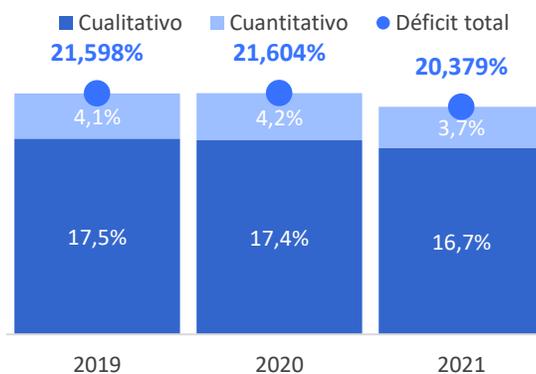
**1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.**

*(Por favor explique de manera amplia y detallada: la necesidad de regulación, alcance, fin que se pretende y sus implicaciones con otras disposiciones, por favor no transcriba con considerandos)*

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 vivían en déficit habitacional. Para el 2021, este porcentaje se redujo a 31,0 %, lo cual significa una disminución de 1,8 puntos porcentuales (pps), a pesar de la pandemia por COVID 19, que incrementó la pobreza en el país. De estos hogares, para 2021 había 1,26 millones (7,5%) que presentaban déficit cuantitativo y 3,98 millones (23,5%) que presentaban deficiencias cualitativas, con barreras para el acceso a vivienda digna. Entre estas barreras resaltan, el bajo ingreso, la informalidad laboral, la falta de acceso a financiación formal, entre otras (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), 2022) (Banco Mundial, 2021).

De estos hogares en déficit, 2,68 millones vivían en áreas urbanas, de manera que 20,4% de los hogares urbanos habita viviendas en déficit. Así como sucede en el total nacional, las principales carencias habitacionales en áreas urbanas son de tipo cualitativo. Mientras que 485 mil (3,7%) hogares presentan déficit cuantitativo, son 2,2 millones de hogares urbanos (16,7%) los que enfrentaban déficit cualitativo. Una relación de casi cinco hogares con carencias cualitativas por cada hogar con carencias cuantitativas.

Gráfica 1. Déficit habitacional urbano 2019-2021

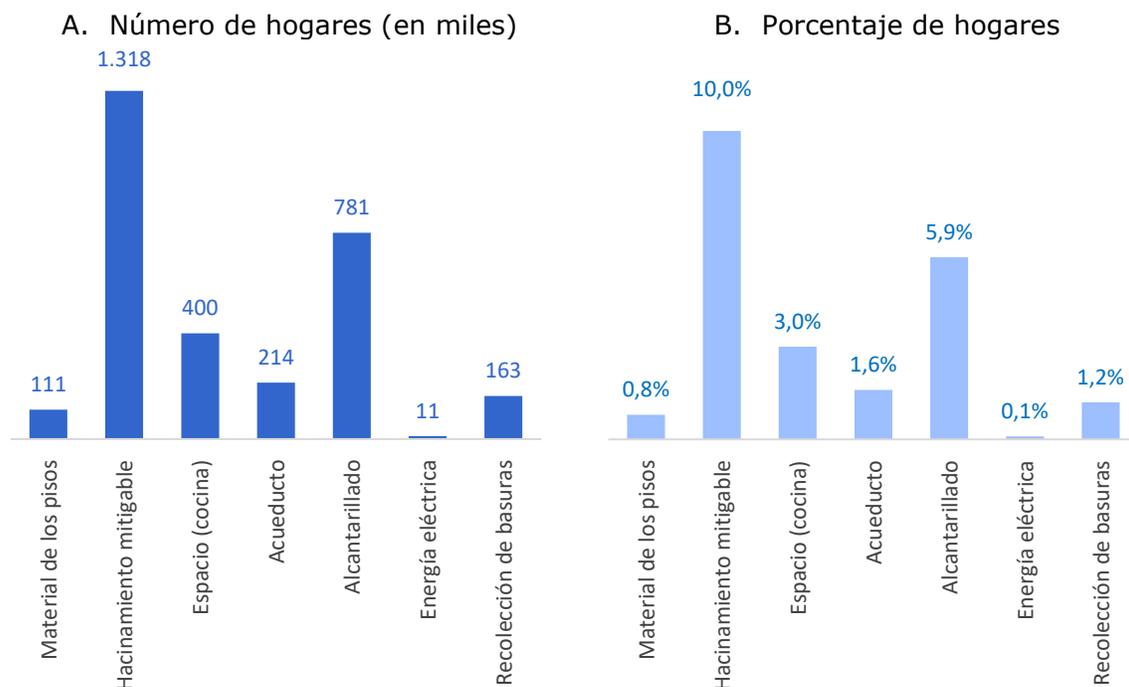


Fuente: cálculos MVCT con base en información de ECV – DANE.

A diferencia de los hogares en déficit cuantitativo, la mayoría de las necesidades de los hogares en déficit cualitativo pueden ser atendidas a través de intervenciones locativas de las viviendas que habitan. Como se observa en el gráfico 2, el componente del déficit cualitativo que en 2021 más afectaba a los hogares urbanos era el componente de hacinamiento mitigable. Puntualmente, 1,32 millones de hogares (10,0%) tenían carencias habitacionales en este componente, seguido de condiciones inadecuadas en el servicio de alcantarillado con 781 mil hogares (5,9%) y en el espacio de cocina con 400 mil hogares (3,0%).

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE VIVIENDA  
Versión: 6.0, Fecha: 05/06/2023, Código: GPV-F-19

Gráfica 2. Déficit cualitativo urbano en Colombia por dimensiones en 2021



**Fuente:** cálculos MVCT con base en la ECV-DANE.

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

En consecuencia, para impactar las dimensiones cualitativas, se hace necesario diseñar programas que permitan atender de manera integral las necesidades de mejoramiento de vivienda de los hogares, sin implicar reemplazar en su totalidad la vivienda habitada por el hogar atendido.

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 exigen el diseño de instrumentos que permitan una mejor focalización. Por tal razón, en 2022 se planteó la iniciativa Cambia Mi Casa (CMC) el cual busca potencializar la acción del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en materia de mejoramiento de vivienda, por lo que se ha diseñado a partir de la premisa de descentralización de las intervenciones como estrategia para alcanzar la meta de 400.000 mejoramientos en el cuatrienio 2022-2026.

Para ello se llevaron a cabo 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, las cuales tenían como objetivo revisar las necesidades

---

**FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA**  
**PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE VIVIENDA**  
Versión: 6.0, Fecha: 05/06/2023, Código: GPV-F-19

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 la cobertura territorial del programa, así como la cantidad de hogares beneficiados.

En tal sentido, uno de los principales cambios que tendrá el programa CMC 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, y a través de esquemas de cofinanciación con las entidades territoriales. 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 y entidades otorgantes de crédito, entre otros. Así se busca aunar esfuerzos y promover la concurrencia de recursos para lograr las metas de mejoramiento.

Adicionalmente, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tiene como propósito mejorar la cobertura territorial del programa CMC, no solamente para llegar a más municipios, sino para priorizar aquellos de categorías 4, 5 y 6 con más dificultades para atender su situación de déficit habitacional. Por ello, con el fin de mejorar la focalización territorial del programa, se ha avanzado en la inclusión de variables que reconocen las necesidades diferenciales entre las entidades territoriales (si se trata de un municipio PDET, el nivel de déficit habitacional y la categoría municipal). De esta manera, en la medida que la operación cuente con criterios objetivos de focalización, se busca que los mejoramientos de vivienda respondan a las necesidades y condiciones específicas del territorio, así como priorizar la atención de aquellas entidades territoriales cuyos hogares enfrentan más privaciones y carencias habitacionales.

La implementación de CMC 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 topes de los subsidios a otorgar en función de la modalidad del mejoramiento (estructural, locativo o modular), 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. Asimismo, se busca potenciar diferentes modalidades de intervención como la estructural y las intervenciones de tipo modular. Ahora bien, en línea con lo establecido en la Política de Vivienda Rural, en el programa CMC 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.

En términos operativos, se contempla la implementación de distintas modalidades para ejecutar los mejoramientos de vivienda, tales como:

**1. Ejecución propia:**

Con este sistema se desarrollarán intervenciones 100% subsidiadas o subsidiadas parcialmente (contando con una contrapartida de las entidades territoriales) por Fonvivienda. El esquema operativo de esta modalidad será la contratación de obras a través del patrimonio autónomo de Fonvivienda, previa determinación de los municipios en los que se realizarán las intervenciones, por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

**2. Gestión rotativa comunitaria:**

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE VIVIENDA  
Versión: 6.0, Fecha: 05/06/2023, Código: GPV-F-19

Este esquema permite que Fonvivienda sume esfuerzos con otros actores del sector para la gestión de mejoramientos a través de sistemas de concurrencia de subsidios con CCF, entidades territoriales, sector privado y asociaciones público-populares.

### 3. Asociación:

A través de esta modalidad se aunarán esfuerzos con organizaciones sin ánimo de lucro (fundaciones) y entidades territoriales que ejecuten mejoramientos dirigidos a atender la población focalizada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

### 4. Gestión a través del crédito:

Como estrategia para la inclusión financiera y la democratización del crédito, este esquema permite la articulación del subsidio familiar de vivienda con operaciones financieras gestionadas directamente por los hogares, otorgando subsidios a través de coberturas a la tasa de interés o aportes a capital. A su vez, el desarrollo de este esquema permitirá dar cumplimiento a la acción 1.30 del Documento CONPES 4005 *Política Nacional de Inclusión y Educación Económica y Financiera* (septiembre de 2020), según la cual el Ministerio debe *"Expedir decreto reglamentario que vincule a las entidades microfinancieras con la política de vivienda y el desarrollo de nuevos productos financieros, para promover el desarrollo del marco regulatorio que permita que las microfinanzas se vinculen a la estrategia de mejoramiento de vivienda"*.

En materia de focalización a nivel de hogar, el programa busca llegar a la población más vulnerable, razón por la cual 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. Ya que, a través de la base de datos del Sisbén es posible evaluar las condiciones de los hogares, ya que esta herramienta clasifica a los hogares de acuerdo con sus condiciones de vida, además de sus ingresos.

En la cuarta versión de esta herramienta, 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.

## 2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

*(Por favor indique el ámbito de aplicación o sujetos obligados de la norma)*

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

Entidades del sector financiero

Empresas constructoras

Potenciales beneficiarios del subsidio familiar de vivienda en modalidad de mejoramiento

Entidades territoriales

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE VIVIENDA  
Versión: 6.0, Fecha: 05/06/2023, Código: GPV-F-19

### 3. VIABILIDAD JURÍDICA

*(Por favor desarrolle cada uno de los siguientes puntos)*

#### 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 3 de 1991, modificado por el artículo 27 de la Ley 1469 de 2011, define la solución de vivienda como 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, y fija como una de las acciones conducentes para su obtención, el mejoramiento, habilitación y subdivisión de vivienda.

El artículo 6 de la Ley 3 de 1991, modificado por el artículo 28 de la Ley 1469 de 2011, establece 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 de las señaladas en el artículo 5 de la Ley 3 de 1991, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establezca la ley.

El inciso segundo del artículo 6º de la Ley 3 de 1991, modificado por el artículo 28 de la Ley 1469 de 2011, prevé que el Gobierno nacional determinará 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, estipulando un trato preferencial 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.

Que el numeral 6 del artículo 5 de la Ley 2079 de 2021 estableció que las políticas públicas en materia de vivienda se formularán y ejecutarán mediante la promoción de un enfoque diferencial, de acuerdo con las características étnicas, socioculturales, demográficas, económicas y ecológicas de la población, y las

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE VIVIENDA  
Versión: 6.0, Fecha: 05/06/2023, Código: GPV-F-19

particularidades de aquellas personas que requieren de un reconocimiento, protección y garantía especial por parte del Estado.

Así mismo, se identificó la necesidad de establecer un mecanismo de cumplimiento de los Acuerdos que en materia de vivienda celebró el Gobierno nacional con el Comité de Paro cívico de Buenaventura. En especial, para dar cumplimiento al punto 2.1.1.A. "Adecuación condiciones de confort climático de las viviendas de las etapas 1 y 2 del Macroproyecto San Antonio", que busca mejorar la sensación térmica al interior de las viviendas construidas en el Macroproyecto de Interés Social Nacional-MISN.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el Macroproyecto de Interés Social Nacional "San Antonio - Ciudadela Buenaventura" fue desarrollado como iniciativa pública, en el marco de lo establecido en el PND 2006-2010 (Ley 1151 de 2007) y el CONPES 3476, con el objetivo de "(...) *la habilitación de suelo para Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario, dentro de un proyecto integral que contempla la provisión de servicios públicos domiciliarios, redes viales de integración urbana, zonal y local, espacios públicos y equipamientos colectivos, para la reubicación de aproximadamente 3.400 hogares actualmente emplazados en zonas de alto riesgo de la margen costera sur y sureste de la Isla de Cascajal*", el cual fue adoptado mediante Resoluciones 0207 del 9 de Febrero de 2009 y 0934 del 27 de Diciembre de 2012, modificada por Resoluciones 0670 del 11 de Octubre de 2017 y 0224 del 23 de Abril de 2019.

### 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 2.1.1.1.1.4.1.3; 2.1.1.1.1.1.8; 2.1.1.7.1; 2.1.1.7.4; 2.1.1.7.5; 2.1.1.7.8; 2.1.1.7.9; 2.1.1.7.10 y 2.1.1.7.14, modifica el título del capítulo 7 del título 1 de la parte 1 del libro 2 y adiciona las secciones 1 y 2 al 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)

(Por favor señale el costo o ahorro de la implementación del acto administrativo)

El presente proyecto normativo no tiene impacto económico por cuanto se mantienen los valores del subsidio familiar de vivienda, los cuales se asignan en concordancia con el marco de gasto de mediano plazo.

**FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA**  
**PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE VIVIENDA**  
 Versión: 6.0, Fecha: 05/06/2023, Código: GPV-F-19

<p><b>5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL</b> (Si se requiere)  <i>(Por favor indique si cuenta con los recursos presupuestales disponibles para la implementación del proyecto normativo)</i>          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.</p>	
<p><b>6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN</b> (Si se requiere)  <i>(Por favor indique el proyecto normativo tiene impacto sobre el medio ambiente o el Patrimonio cultural de la Nación)</i>          El presente proyecto normativo no tiene impacto sobre el medio ambiente o el patrimonio cultural de la Nación</p>	
<p><b>7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO</b> (Si cuenta con ellos)</p>	
<b>ANEXOS:</b>	
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