

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

Entidad originadora:	<i>Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Fonvivienda</i>
Fecha (dd/mm/aa):	<i>Indique la fecha en que se presenta a Secretaría Jurídica de Presidencia</i>
Proyecto de Decreto/Resolución:	<i>"Por la cual se reglamenta el artículo 2.1.1.6.2.2 y el parágrafo 2 del artículo 2.1.1.6.9.3 del Decreto 1077 de 2015".</i>

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

De acuerdo con el documento del Banco Mundial “*Migración desde Venezuela a Colombia: impactos y estrategia de respuesta en el corto y mediano plazo*”: “*la migración ha generado una demanda importante en materia de albergue temporal y vivienda, que al no poder saciarse, se ha traducido en la ocupación de espacios públicos, lo cual exacerba la vulnerabilidad, inseguridad y condiciones de riesgo de los migrantes y retornados y afecta de forma significativa sus condiciones de salud*”. Lo anterior da cuenta de las condiciones de vulnerabilidad de esta población.

De otra parte, según la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) de 2019, el déficit de vivienda es particularmente marcado en la población migrante con ingresos inferiores a los dos salarios mínimos mensuales legales vigentes (2 SMMLV), lo cual acentúa la vulnerabilidad de esta población, quien requiere del apoyo del Gobierno Nacional para cubrir sus condiciones fundamentales de vida, incluyendo el acceso a una vivienda digna con servicios públicos esenciales.

La migración masiva de venezolanos al territorio colombiano ha obligado al Gobierno Nacional a adoptar acciones para atender las necesidades de esta población, mediante el diseño e implementación de estrategias, tales como las dispuestas en el documento CONPES 3950 de 2018 “*Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela*”. En línea con las estrategias propuestas, la urgencia de implementar soluciones temporales que permitan en el corto plazo atender las necesidades de la población migrante venezolana y la presión generada en el mercado de la vivienda en alquiler, el 19 de enero de 2021 se expidió el Decreto 057 a través del cual, entre otros aspectos, se adicionó la sección 9 al capítulo 1 de la parte 1 del libro 2 del Decreto 1077 de 2015, que estableció las condiciones para la asignación de un subsidio familiar de vivienda en modalidad de arrendamiento a aquellos hogares conformados por una o más personas de nacionalidad venezolana que integren el mismo núcleo familiar.

El subsidio aplicable al canon mensual de arrendamiento en beneficio de los hogares migrantes venezolanos, encuentra su origen en el programa de arrendamiento “Semillero de Propietarios” con algunas variaciones a saber: 1. El subsidio para población migrante, no exige la apertura de un instrumento financiero a través del cual se realicen los diferentes pagos del canon de arrendamiento con miras a la bancarización de la población. 2. No se exige por parte del hogar el depósito de un ahorro mensual que solo podrá ser usado al finalizar el periodo de arrendamiento subsidiado. 3. No es posible la suscripción de contratos de arrendamiento con opción de compra. 4. Los montos del valor del subsidio para población migrante dependen del plazo estipulado en el contrato de arrendamiento, de acuerdo con el artículo 2.1.1.6.9.3 del Decreto 1077 de 2015. 5. La asignación del subsidio no exige en todos los casos la constitución de una garantía que cubra las obligaciones contraídas por el hogar al suscribir el correspondiente contrato de arrendamiento.

El mismo Decreto 057 de 2021, en relación con la exigencia de la garantía, facultó a Fonvivienda para reglamentar sus condiciones, debiendo en todo caso observar los esquemas propuestos para su asignación, en atención al plazo del contrato de arrendamiento que celebre el hogar migrante. Así, la experiencia obtenida en la implementación y desarrollo del programa “Semillero de Propietarios” ha permitido evidenciar la importancia que tiene para los arrendadores contar con una garantía que cubra los posibles incumplimientos de los arrendatarios, para la conformación de la oferta de vivienda en renta, motivo por el cual, pese a

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

disminuirse el riesgo en un porcentaje importante, al menos en lo que tiene que ver con el esquema de subsidio en contratos de arrendamiento celebrados hasta por seis (6) meses, debido a que se subsidia el 100% del canon de arrendamiento, resulta necesario cubrir los riesgos asociados al no pago de los servicios públicos y las cuotas ordinarias de administración, en aquellos casos en los que el inmueble se encuentre sometido al régimen de propiedad horizontal.

Para facilitar la conformación de la oferta de vivienda, así como el acceso de los hogares migrantes a la constitución de una garantía que respalde las obligaciones asumidas en el marco del contrato de arrendamiento que suscriban con los gestores inmobiliarios, se diseñó un esquema de contragarantía a través del cual, y con recursos de donación, se pretende respaldar al garante principal de las obligaciones adquiridas por el tomador con el contrato de arrendamiento, sin considerar en ello el canon de arrendamiento, por ser un elemento cubierto en su totalidad por el subsidio ofrecido durante los seis meses de arrendamiento.

Los recursos que fondean la contragarantía son provenientes de donación, los cuales una vez se complete el periodo del cubrimiento de la contragarantía podrán ser usados para nuevas asignaciones.

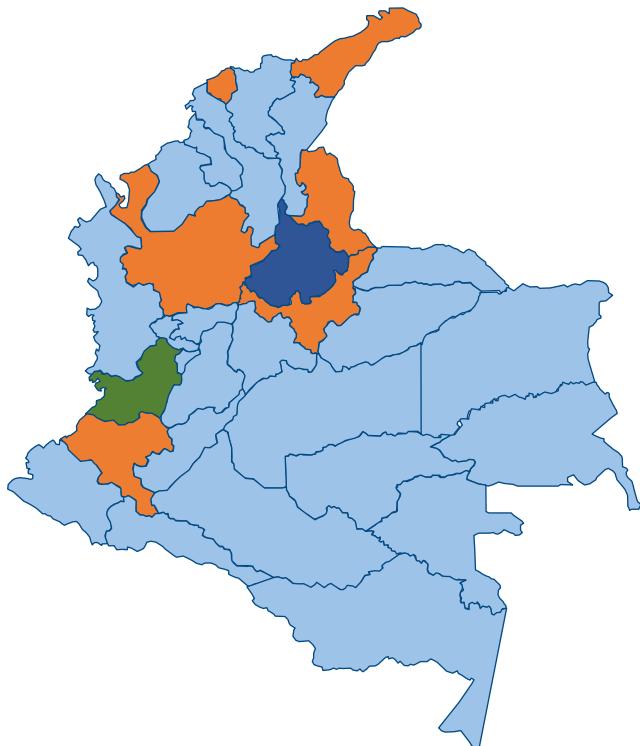
Se propone un porcentaje para el cubrimiento de la contragarantía equivalente al 40% del valor total de los subsidios otorgados, acogiendo en tal medida la recomendación del consultor contratado para la revisión y estructuración del fondo de contragarantía, quien lo estimó como producto del análisis de riesgo de las variables que a continuación se señalan:

- a. Población a la cual va dirigido el programa
- b. Valor del canon de arrendamiento
- c. Ubicación de los inmuebles
- d. Entorno económico y social
- e. Actividades económicas de los arrendatarios
- f. Ausencia de codeudores
- g. Nivel de exposición
- h. Tasas
- i. Elaboración de un P y G para establecer rentabilidad de la cuenta
- j. Gastos Administrativos de la Cuenta
- k. Componente Social
- l. No genera comisión, es directamente manejado por la Compañía.

Lo anterior no pretende desconocer la posible variación del porcentaje de cubrimiento, que eventualmente se puede presentar de acuerdo con las condiciones y los nuevos datos que se obtengan durante la ejecución del esquema del subsidio, el cual resulta ser un piloto o modelo experimental de cara a la implementación de estrategias para atender a la población migrante con presencia en nuestro país.

De otra parte, el Decreto 057 de 2021 que adicionó el Decreto 1077 de 2015, dispuso en su artículo 2.1.1.6.9.6 que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio mediante acto administrativo debería establecer los departamentos, distritos o municipios en los que podría aplicarse el subsidio, motivo por el cual la entidad expidió la Resolución 271 de 2023, en la que estableció los municipios en los que deben estar ubicadas las viviendas objeto de arrendamiento, y de manera posterior, según consta en acta del 18 de julio de 2023, con los donantes y el BID, se acordó dar inicio al piloto en once (11) de dichos municipios, a saber:

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



- Tunja
- Popayán
- Barranquilla
- Cúcuta
- Villa del Rosario
- Medellín
- Bello
- Bucaramanga
- Cali
- Riohacha
- Maicao

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

Ahora bien, siendo el esquema base para la asignación del subsidio el mismo desarrollado para el programa de arrendamiento y arrendamiento con opción de compra “Semillero de Propietarios”, resulta necesario para la asignación que el hogar logre la constitución de la garantía, por lo que es de vital importancia la reglamentación que se pretende expedir para beneficiar a los migrantes venezolanos.

Este Ministerio, avanzando en la implementación del esquema del subsidio en la modalidad de arrendamiento para hogares migrantes, ha iniciado convocatorias para algunas de las entidades territoriales en las que se focalizó la aplicación del subsidio, estableciendo tiempos y condiciones para la inscripción de los hogares interesados en el beneficio, así como para la habilitación y posterior asignación, resultando en tal medida oportuna la reglamentación que se soporta con el presente documento.

En la página web del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se encuentran a la fecha las siguientes convocatorias abiertas por Fonvivienda:

- Popayán, Cauca
- Bello, Antioquia
- Villa del Rosario, Norte de Santander
- San José de Cúcuta, Norte de Santander
- Tunja, Boyacá

Por último, los recursos con los que se asignará el beneficio corresponden a donaciones provenientes del Proyecto de Vivienda Resiliente e Incluyente del Banco Mundial - BM y del Programa de Integración Sociourbana de Migrantes en ciudades colombianas del Banco Interamericano de Desarrollo – BID, cumpliendo así con lo dispuesto en el Decreto 1104 de 2022, el cual ajustó el valor del subsidio familiar de vivienda aplicable al canon mensual de arrendamiento para hogares migrantes, en función del plazo de los contratos de arrendamiento subsidiado, estableciendo que el subsidio podría cubrir la totalidad del canon mensual o solo una parte del mismo, debiendo en este último caso el hogar beneficiario asumir el porcentaje restante del valor del canon.

En esta medida, la resolución que se presente expedir contempla en los términos del parágrafo 2 del artículo 2.1.1.6.9.3 del Decreto 1077 de 2015 los casos en los que el subsidio cubrirá solo una parte del canon de arrendamiento permitiendo su complementariedad y aquellos en los que se subsidiará el 100% del valor del canon.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El proyecto de resolución que se fundamenta en la presente memoria justificativa es de carácter nacional y va dirigida a los potenciales hogares migrantes venezolanos beneficiarios del subsidio familiar de vivienda aplicable al canon mensual de arrendamiento, así como a las compañías aseguradoras que otorguen las garantías.

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. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda."*
- El artículo 100 de la Constitución Política de Colombia señala que los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos.

Fundamento legal y reglamentario

- El artículo 41° de la Ley 820 de 2003 establece que *"El Estado podrá, tanto en su nivel nacional como territorial establecer subsidios a familias de escasos recursos para el alquiler de vivienda, cuando carezcan de ella. Tendrán derecho preferencial los desplazados por la violencia, las madres cabeza de familia y las personas de la tercera edad. El Gobierno establecerá los requisitos, condiciones y procedimientos para la asignación y uso de estos subsidios".*
- El Artículo 5 de la Ley 3^a 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, 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.
- El inciso segundo del artículo 6 de la Ley 3° 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.
- El Decreto 1104 del 29 de junio de 2022, modificó y adicionó el Decreto 1077 de 2015, en lo relacionado con el programa denominado "Semillero de Propietarios", reglamentando las condiciones para la asignación del subsidio familiar de vivienda para población migrante.

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

- El Decreto 057 del 19 de enero de 2021, modificó y adicionó el capítulo 6 al título 1 de la parte 1 del libro 2 del Decreto 1077 de 2015, incluyendo, entre otros aspectos, las condiciones de asignación del subsidio familiar de vivienda en la modalidad de arrendamiento para población migrante.
- El Decreto 2413 de 24 de diciembre de 2018 adicionó el capítulo 6 del título 1 de la parte 1 del libro 2 del Decreto 1077 de 2015 en lo relacionado con el Programa de arrendamiento y arrendamiento con Opción de Compra "Semillero de Propietarios" a través del cual se asigna el subsidio familiar de vivienda en el marco de operaciones de arrendamiento y arrendamiento con opción de compra a hogares con ingresos de hasta dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
- El Decreto 1077 del 26 de mayo de 2015, en el parágrafo 2 del artículo 2.1.1.6.9.3, señala que "*El subsidio asignado podrá cubrir la totalidad del canon de arrendamiento mensual, o solo una parte del mismo, caso en el cual el hogar beneficiario será responsable por el porcentaje del valor del canon mensual no cubierto con el subsidio. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio definirá los casos en los cuales se podrá aplicar alguna de estas alternativas (...)*".

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

N/A

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)

La expedición de la resolución no tiene impacto económico por cuanto ni el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ni Fonvivienda deben realizar el pago de las garantías cuyas condiciones se reglamentan.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

Para la implementación del programa de Vivienda Resiliente e Incluyente se obtuvo financiación de la banca multilateral, previo concepto favorable emitido por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES)¹ así como una donación de 36,7 millones de dólares para financiar, entre otros componentes, los subsidios de arrendamiento para la población migrante proveniente de Venezuela.

Así, el subsidio familiar de vivienda en la modalidad de arrendamiento para población migrante se financia con recursos de cooperación no retornables provenientes de donaciones del "Proyecto de Vivienda Resiliente e Incluyente en Colombia" del Banco Mundial (BM), y del "Programa de integración socio-urbana de migrantes en ciudades colombianas" del Banco Interamericano (BID), motivo por el cual el acto administrativo que se pretende expedir no genera ningún impacto al presupuesto de la Nación.

¹ Documento CONPES 4027 del 16 de marzo de 2021.

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

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere) N/A	
7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)	
N/A	
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>	<input checked="" type="checkbox"/>
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>	<input checked="" type="checkbox"/>
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:

Nombre y firma del Jefe de la Oficina Jurídica

Nombre y firma del (los) servidor(es) público(s) responsables en la entidad cabeza del sector administrativo que lidera el proyecto normativo

Nombre y firma del (los) servidor(es) público(s) responsables de otras entidades