

	FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA	Versión: 5.0
	PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE VIVIENDA	Fecha: 29/01/2021
		Código: GPV-F-19

Entidad originadora:	<i>Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio</i>
Fecha (dd/mm/aa):	<i>15-03-2023</i>
Proyecto de Decreto/Resolución:	<i>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.</i>

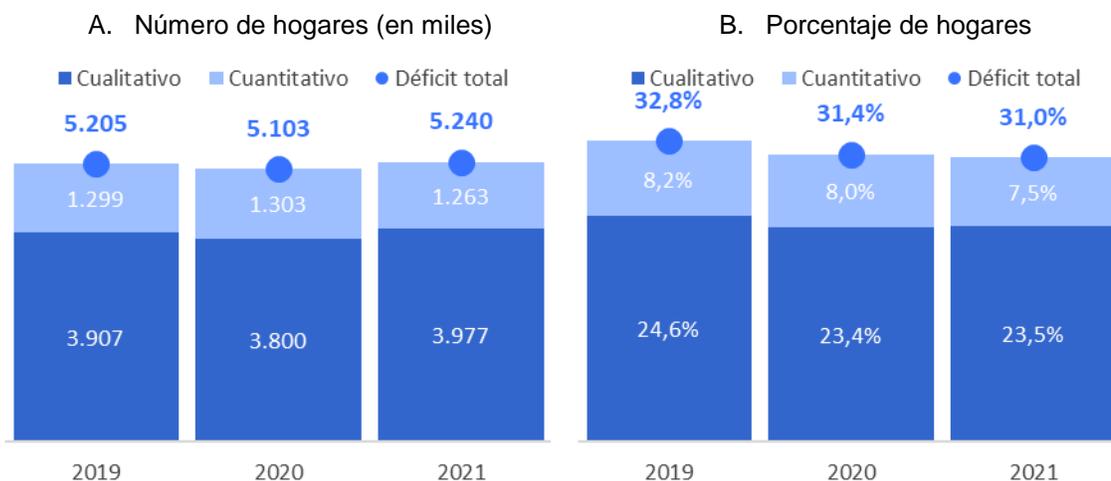
1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

1. Diagnóstico

1.1. Déficit habitacional

En los últimos años, Colombia ha avanzado significativamente en la reducción del 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 vivían en déficit habitacional. Para el 2021, este porcentaje se redujo a 31,0%, lo cual significó 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)¹ (Banco Mundial, 2021)².

Gráfica 1. Déficit habitacional en Colombia entre 2019 y 2021



¹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2022). National Urban Policy Review of Colombia. OECD Urban Studies. OECD Publishing, Paris.

² 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.

	FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA	Versión: 5.0
	PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE VIVIENDA	Fecha: 29/01/2021
		Código: GPV-F-19

Fuente: cálculos MVCT con base en la ECV-DANE

1.1.1. Déficit habitacional urbano y rural

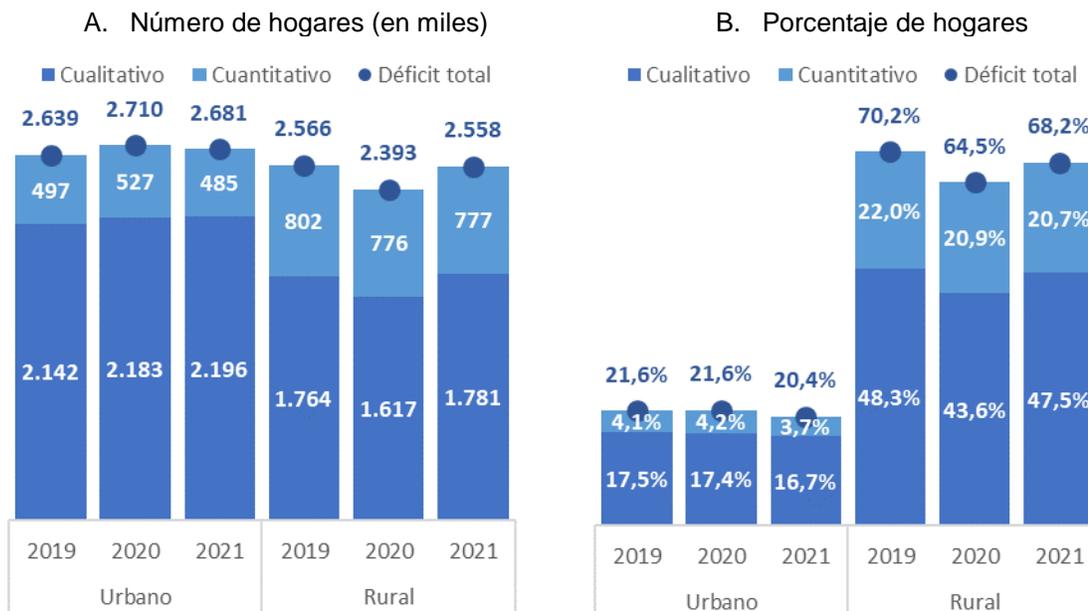
Al desagregar el déficit habitacional por zona, se encuentra que hay un número similar de hogares en déficit, pues del total de 5,24 millones a nivel nacional, 2,56 millones están en zona rural y 2,68 millones en zona urbana. Sin embargo, esta semejanza en términos absolutos cambia en términos relativos, pues el total hogares en viviendas distintas de tradicional indígena es de solo 3,75 millones en lo rural en comparación con 13,16 millones en lo urbano. Por esta razón, en porcentaje el déficit es casi el triple, siendo 68,2% en zona rural y 20,4% en zona urbana.

Aunque en ambos casos se redujo el déficit total entre 2019 y 2021, un logro atribuible en cierta medida a los esfuerzos de la política nacional de vivienda, la reducción ha sido insuficiente para cerrar la brecha entre el área rural y urbana.

En la primera, paso del 70,2% de hogares en déficit para 2019 a 68,2% en 2021, una reducción de 2 pps; en los hogares urbanos se pasó de un 21,6% en déficit durante 2019 a un 20,4% en 2021, una reducción de 1.2 pps.

En ambos casos el principal déficit que se presenta es el cualitativo, el cual se ha reducido en porcentaje, pero ha aumentado levemente en el número de hogares afectados, tanto en zona urbana como rural. Sin embargo, la mayor brecha entre zonas persiste en el cuantitativo, pues para 2021, solo 3,7% de los hogares urbanos están en este tipo de déficit, mientras que en la zona rural alcanza el 20,7%, una prevalencia 5 veces mayor.

Gráfica 2. Déficit habitacional por zona en Colombia entre 2019 y 2021



Fuente: cálculos MVCT con base en la ECV-DANE

1.1.2. Déficit habitacional según categoría de departamentos y municipios

En consideración al artículo 320 de la Constitución Política y la Ley 136 de 1994, los departamentos, municipios y distritos del país son categorizados de acuerdo con su ubicación, el tamaño de su población y el valor de sus ingresos corrientes de libre destinación y gastos de funcionamiento. En orden de mayor a menor tamaño del municipio, las siete



La vivienda y el agua son de todos
Minvivienda

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA

PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE VIVIENDA

Versión: 5.0

Fecha: 29/01/2021

Código: GPV-F-19

categorías contempladas en la ley son: especial, 1, 2, 3, 4, 5, 6. Por su parte, en los departamentos son cinco categorías: especial, 1, 2, 3 y 4.

Como se muestra en la gráfica 3, los departamentos de menor tamaño (medido por su categoría) y alejados de la región Andina presentan un déficit habitacional mayor. Tomando en conjunto los departamentos de categoría 4, hay 603 mil hogares en déficit (lo que representa un 63,3%), en la categoría 3 son 237 mil hogares (45,1%), en la categoría 2 son 1,14 millones de hogares (39,0%), en la categoría 1 son 1,85 millones de hogares (40,1%), y finalmente, en los departamentos de categoría especial son 1,41 millones de hogares en déficit habitacional (17,9%).

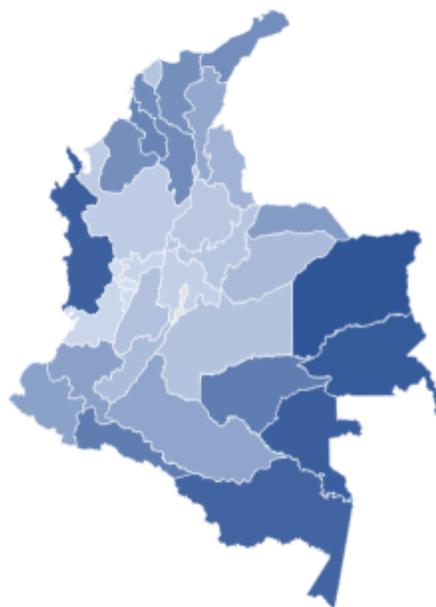
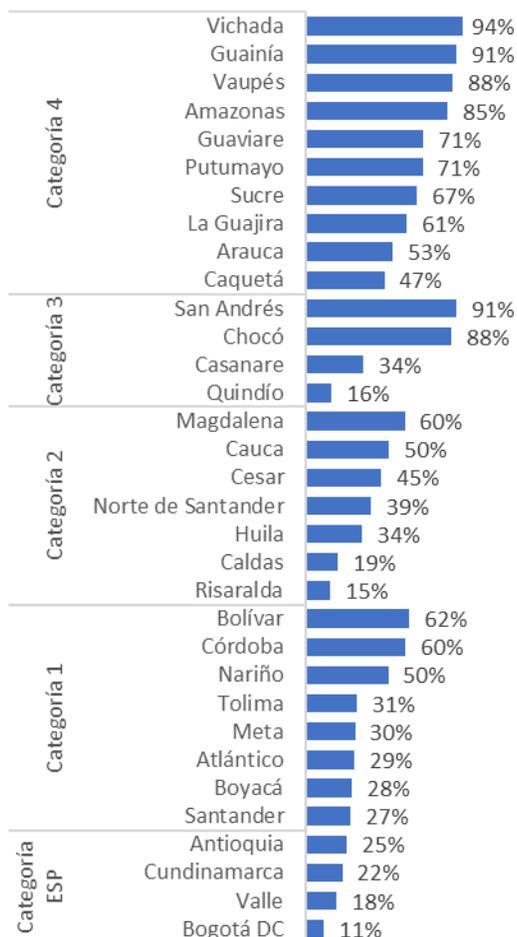
Como se ve, solo en el grupo de categoría especial el déficit es menor que el valor nacional, de 31% para el 2021.

Esto se explica porque el 46,7% de los hogares viven en dichos departamentos, pero de igual manera muestra las grandes disparidades regionales con departamentos más pequeños.

Gráfica 3. Déficit habitacional por departamento en 2021

A. Porcentaje de hogares

B. Mapa – Porcentaje de hogares



	FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA	Versión: 5.0
	PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE VIVIENDA	Fecha: 29/01/2021
		Código: GPV-F-19

Fuente: cálculos MVCT con base en la ECV-DANE

Para realizar este mismo análisis a nivel municipal solo se cuenta con los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda realizado por el DANE en 2018, por lo que estas cifras no son directamente comparables con las presentadas anteriormente de la Encuesta de Calidad de Vida (ECV).

Con base en esta información, se puede evidenciar una tendencia de mayor déficit habitacional en los municipios de menor tamaño. Mientras en los municipios de categoría especial se registra el menor porcentaje de hogares en déficit (16,6%), en los de categoría 4 (62,3%), 5 (43,8%) y 6 (63,7%) se encuentran los mayores valores.

Al separarlos en dos grupos, los municipios de categoría especial, 1 y 2 tenían 1,73 millones de hogares en déficit en 2018, lo que representa el 20,9% de los hogares allí ubicados, en comparación con 5,76 millones de hogares en los de categoría 3, 4, 5 y 6, por lo que en este grupo habría un déficit en 59,0% de los hogares.

Tabla 1. Déficit habitacional por categoría de municipio en 2018

Categoría del municipio	Número de municipios	Número de hogares en viviendas distintas de tradicional indígena	Hogares en déficit habitacional	Déficit habitacional
ESP	6	4.680.896	776.880	16,6%
1	27	2.710.174	717.820	26,5%
2	19	872.093	230.384	26,4%
3	26	619.662	247.964	40,0%
4	16	297.069	185.131	62,3%
5	42	624.483	273.803	43,8%
6	967	4.252.178	2.708.384	63,7%
Área no municipalizada	18	4.090	4.079	99,7%
Total	1.121	14.060.645	5.144.445	36,6%

Fuente: cálculos MVCT con base en la CNPV 2018-DANE

1.2. Mi Casa Ya

Desde su creación en el año 2015, Mi Casa Ya ha sido reconocido como un programa que facilita el acceso a la vivienda de interés social, desde un enfoque de adquisición. Según el DANE, para el 2015, sólo el 34,9 % de los hogares con ingresos mensuales menores a 2 SMMLV eran propietarios de una vivienda y el 40,3 % de los hogares con 2 a 4 SMMLV eran propietarios.

Por su parte, las tasas de propiedad en hogares de 4 a 8 SMMLV y más de 8 SMMLV alcanzaba el 52,3% y el 65,9%, respectivamente. De esta forma, se observaba una relación negativa entre el nivel de ingreso y las tasas de propiedad.

De acuerdo con la OCDE (2022), esta relación se explica porque los hogares de bajos ingresos enfrentan fuertes limitantes para acceder a un crédito hipotecario, ya que se caracterizan por no tener un historial crediticio y por una baja capacidad de ahorro.



La vivienda y el agua
son de todos

Minvivienda

FORMATO: **MEMORIA JUSTIFICATIVA**

PROCESO: **GESTIÓN A LA POLÍTICA DE VIVIENDA**

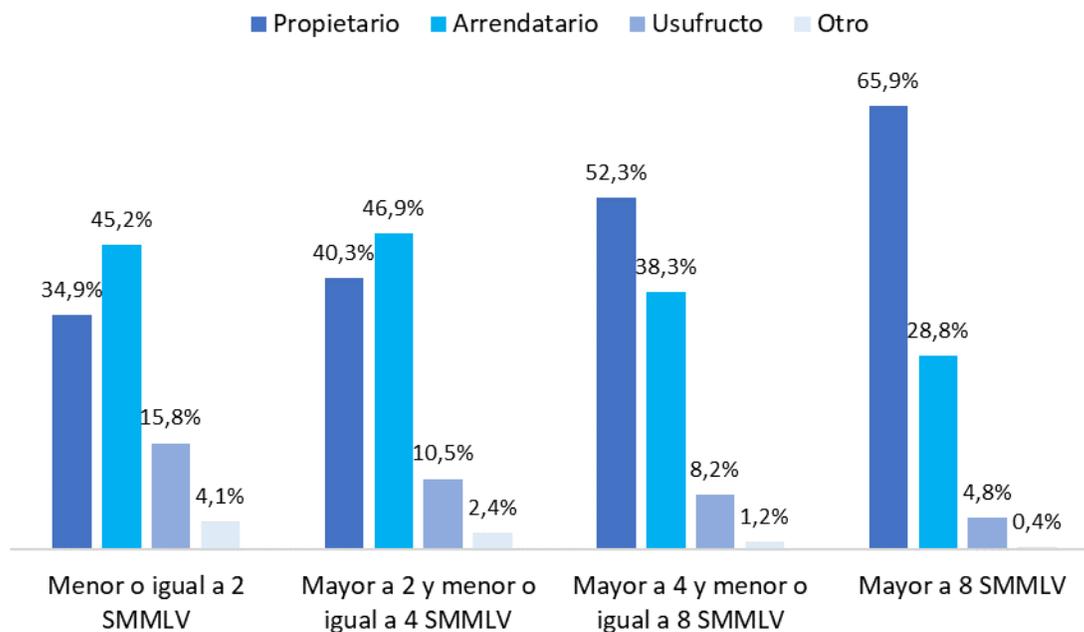
Versión: 5.0

Fecha: 29/01/2021

Código: GPV-F-19

Esta dinámica genera problemas de acceso a vivienda para la población de bajos ingresos que, por sus condiciones socioeconómicas, no logra el cierre financiero para adquirir Vivienda de Interés Social nueva.

Gráfica 4. Tenencia por rango de ingresos en 2015



Fuente: elaboración MVCT con base en DANE-GEIH 2015

Reconociendo esta realidad, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio estructuró e inició la implementación del programa Mi Casa Ya. Inicialmente el programa estaba focalizado en hogares con ingresos mensuales entre 2 y 4 SMMLV y en el 2017 fue ampliado a hogares con ingresos de 0 a 2 SMMLV.

Posteriormente, el Gobierno Nacional fortaleció y perfeccionó el programa para facilitar el cierre financiero y el acceso a crédito hipotecario por parte de los hogares de menores ingresos. Por ejemplo, se habilitó la articulación de subsidios del Gobierno Nacional con otras entidades, tales como las cajas de compensación y los entes territoriales. Esto ha permitido que este programa sea hoy protagonista de la política de vivienda nacional y muestre niveles récord en asignación y progresividad.

Mi Casa Ya es un programa de subsidio de vivienda que otorga el Gobierno Nacional para facilitar la adquisición de vivienda nueva urbana, dirigido, hasta ahora, a familias cuyos ingresos no superen los 4 SMMLV. Consta de dos componentes, un subsidio a la cuota inicial y una cobertura a la tasa de interés. Estos beneficios facilitan a los hogares el cierre financiero para la adquisición de vivienda.

En el primer componente, se asigna un subsidio a la cuota inicial cuyo monto depende del nivel de ingreso del hogar. Aquellos hogares con ingresos mensuales entre 2 y 4 SMMLV reciben un subsidio de 20 SMMLV. Por su parte, para los hogares con un ingreso mensual entre 0 y 2 SMMLV, el subsidio otorgado corresponde a 30 SMMLV.

	FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA	Versión: 5.0
	PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE VIVIENDA	Fecha: 29/01/2021
		Código: GPV-F-19

El segundo componente de Mi Casa Ya es la cobertura a la tasa de interés del crédito hipotecario o leasing habitacional. Esta cobertura se otorga durante los primeros 7 años del crédito hipotecario o leasing habitacional y el monto depende del tipo de vivienda adquirida. Así, cuando los hogares adquieren una Vivienda de Interés Prioritario (VIP), la cobertura es de 5 puntos porcentuales sobre la tasa de interés pactada con la entidad financiera. Mientras que, para aquellos hogares que adquieren una vivienda VIS, cuyo precio sea mayor a 90 SMMLV, la cobertura a la tasa representa una reducción de 4 puntos porcentuales.

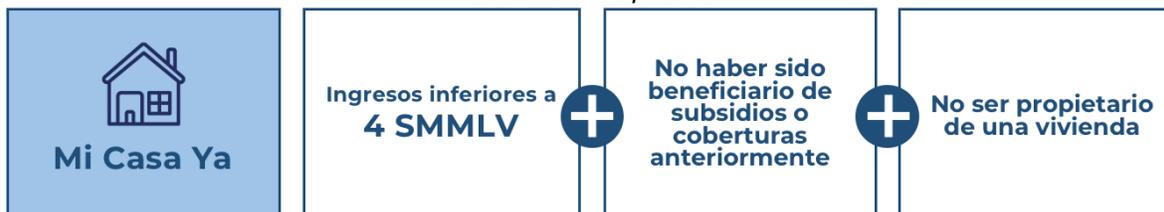
Gráfica 5. Mi Casa Ya

 Subsidio a la cuota inicial		+	 Cobertura tasa de interés por 7 años	
0-2 SMMLV	30 SMMLV	-	VIP (Hasta 90 SMMLV)	5 pps
2-4 SMMLV	20 SMMLV		VIS (Desde 90 hasta 135-150 SMMLV)	4 pps

Fuente: elaboración MVCT

El programa funciona bajo el esquema de “primer llegado, primer servido” de tal manera que los subsidios se otorgan a los beneficiarios de acuerdo con la disponibilidad, según orden de llegada. Esto es así puesto que los beneficiarios son elegidos por demanda hasta que se agoten los cupos, que a su vez están definidos según la disponibilidad presupuestal del Ministerio y Fonvivienda. Los hogares que pueden ser beneficiarios del programa Mi Casa Ya son aquellos que tengan ingresos mensuales de hasta 4 SMMLV, que no sean propietarios de una vivienda, que no hayan sido beneficiarios de una cobertura a la tasa de interés ni de un subsidio familiar de vivienda otorgado por el Gobierno Nacional, y que cuenten con el cierre financiero para la adquisición de la vivienda (crédito aprobado o carta de aprobación de la operación de leasing habitacional).

Gráfica 6. Requisitos



Fuente: elaboración MVCT

El hogar interesado en acceder a Mi Casa Ya debe buscar en el mercado inmobiliario la vivienda de interés social o prioritario nueva urbana de su preferencia. Puede elegir la que mejor le convenga en el proyecto que más le llame la atención. Una vez decida qué vivienda comprar, se acerca a la entidad financiera de su elección, a la entidad de economía solidaria o a la Caja de Compensación Familiar de su preferencia y tramita el crédito hipotecario o leasing habitacional cobijado con la medida.

	<p align="center">FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA</p> <p align="center">PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE VIVIENDA</p>	<p align="center">Versión: 5.0</p>
		<p align="center">Fecha: 29/01/2021</p>
		<p align="center">Código: GPV-F-19</p>

Un hogar que sigue el proceso de aplicación al programa queda inscrito en la plataforma desde el mismo desde el momento en que hace su primera consulta ante una entidad financiera, y en esta sigue una serie de estados:

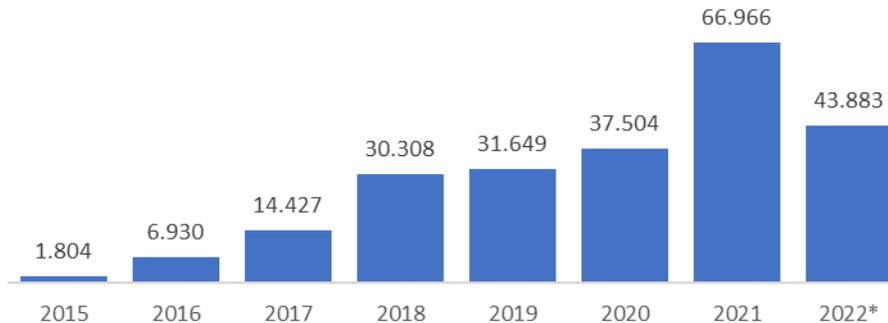
- **Habilitado:** es el resultado de una primera verificación de requisitos que hace el establecimiento de crédito, Caja de Compensación Familiar o entidad de economía solidaria, indicando que el hogar cumplió con varios requisitos del programa y puede continuar con su proceso para ser acreedor del subsidio. Sin embargo, la entidad de crédito o economía solidaria aún no ha solicitado la asignación del subsidio a Fonvivienda, por lo cual el hogar no es beneficiario. Es importante precisar que una familia puede consultar el cumplimiento preliminar de requisitos en varias entidades y tener varias habilitaciones en el tiempo.
- **Por asignar:** indica que el hogar, además de cumplir con los requisitos del programa, ya cuenta con la aprobación del crédito hipotecario o leasing habitacional y su proyecto de vivienda ya está terminado y listo para entrega.
- **Asignado:** Fonvivienda expide la resolución de asignación que hace a la familia acreedora del subsidio familiar de vivienda.
- **Aplicado:** una vez el Establecimiento de Crédito, Entidad de Economía Solidaria ha desembolsado y registrado el crédito hipotecario o leasing habitacional, el constructor inicia el trámite de cobro del subsidio a Fonvivienda.
- **Marcado para pago:** este estado indica que ya la constructora realizó el cobro del subsidio familiar de vivienda.
- **Reportado para pago:** el pago del subsidio familiar de vivienda se encuentra en trámite por parte de Fonvivienda y la Fiduciaria.
- **Pagado:** el subsidio familiar de vivienda se pagó exitosamente al constructor.

1.2.1. Resultados

Entre el 15 de septiembre de 2015 y el 27 de enero de 2023 se han asignado 256.716 subsidios de Mi Casa Ya. La eficiencia del programa en facilitar el acceso a vivienda a los hogares colombianos demostró que el programa es un gran instrumento de política. A lo largo de sus años de ejecución, el programa ha incrementado su ritmo de asignación y escala. Mientras que en el 2016 se otorgaron 6.930 subsidios, esta cifra creció continuamente hasta alcanzar 66.966 subsidios otorgados en 2021 y 43.883 en 2022.

	FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA	Versión: 5.0
	PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE VIVIENDA	Fecha: 29/01/2021
		Código: GPV-F-19

Gráfica 7. Subsidios otorgados de Mi Casa Ya entre 2015 y 2022 por año



Fuente: cálculos MVCT con base en FONVIVIENDA *Nota: La gráfica muestra subsidios otorgados, por lo que en el año 2022 no se incluyen subsidios asignados con cargo a la vigencia futura de 2023

El aumento del volumen y ritmo de asignación se ha visto acompañado por un incremento en la progresividad del programa. Más del 70% de los beneficiarios de Mi Casa Ya han sido hogares con ingresos mensuales inferiores a los 2 SMMLV. Adicionalmente, más del 22% de los subsidios asignados se hicieron bajo la figura de concurrencia con las Cajas de Compensación Familiar.

En 2022, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio³ y el Departamento Nacional de Planeación, de la mano del Centro Nacional de Consultoría (CNC), desarrollaron un estudio de análisis del efecto de los programas de vivienda sobre el déficit habitacional. El estudio encontró que, para 2022, la proporción de beneficiarios con déficit habitacional se redujo significativamente para los beneficiarios de todos los programas del MVCT. En el caso específico de Mi Casa Ya, se estima que el déficit habitacional cayó 23,2 puntos porcentuales para los beneficiarios del programa, equivalente a una reducción del 58,97% con respecto a 2017.

Adicionalmente, en el marco de una evaluación de impacto del programa realizada en 2021 el Departamento Nacional de Planeación (DNP) con el apoyo del Centro Nacional de Consultoría (CNC)⁴ y la Universidad de los Andes, se evidencian más resultados significativamente positivos. De acuerdo con dicho estudio, se encontró que los hogares beneficiarios de Mi Casa Ya habitan viviendas con un mayor número de cuartos totales per cápita en un 20,3% y tienen una probabilidad mayor de poseer ciertos bienes privados sustanciales para mejorar la calidad de vida.

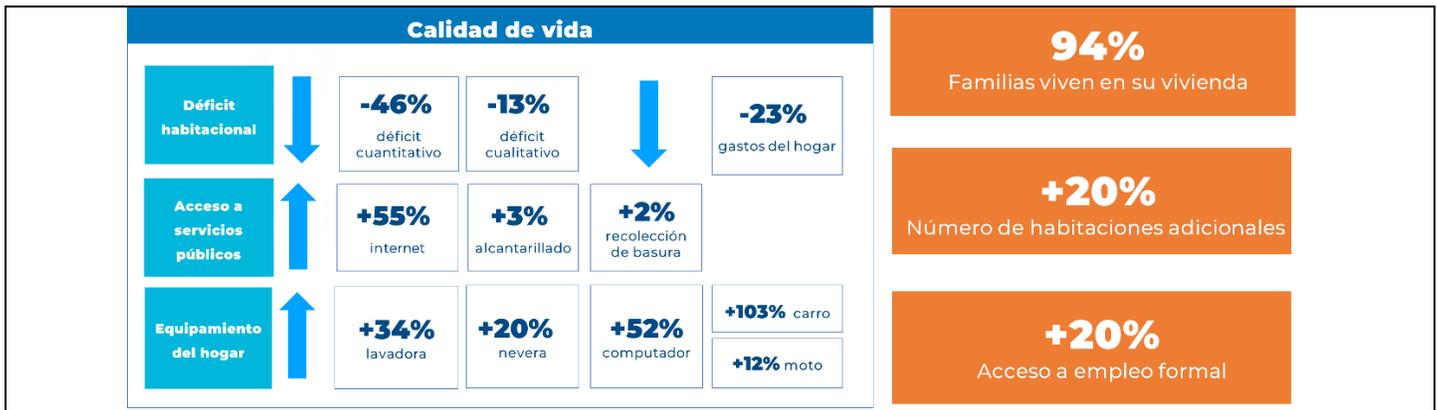
Puntualmente, aumenta la probabilidad de que los hogares tengan nevera (20,0%), lavadora (33,9%), computador (51,5%), moto (41,5%) y automóvil (103,0%). Se evidenció que el programa tiene un impacto positivo en la probabilidad de acceso a servicios de vigilancia (241%), reduce la probabilidad de acceso a lugares ilegales donde se vende y consume estupefacientes (reducción del 87,3%) y los hogares beneficiarios del programa Mi Casa Ya tienen una probabilidad menor de ser víctimas de hurto a personas (-43,0%).

Gráfica 8. Principales resultados de la evaluación de impacto

³ Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2022). Política de vivienda integral: equidad, inclusión y formalización 2018-2022, Bogotá D.C.

⁴ Departamento Nacional de Planeación (2021). Informe de resultados de la Evaluación y segunda entrega de la documentación de las bases de datos.

	FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA	Versión: 5.0
	PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE VIVIENDA	Fecha: 29/01/2021
		Código: GPV-F-19



Fuente: evaluación de impacto de Mi Casa Ya realizada por el CNC (2021)

Por su parte, la evaluación de impacto también encontró que Mi Casa Ya tiene un efecto positivo sobre los principales indicadores de pobreza. Los hogares beneficiarios del programa poseen una probabilidad menor de encontrarse en situación de pobreza moderada (30,6%) y en situación de vulnerabilidad (10,3%). También se identificó que los hogares beneficiarios tienen una probabilidad mayor de convertirse en hogares no pobres o vulnerables (73,7%). Mi Casa Ya también impacta positivamente otras esferas en la calidad de vida de los hogares. De acuerdo con la evaluación, los beneficiarios del programa tienen una probabilidad mayor de tener trabajo (4,1%), tener un mayor nivel de ingreso (25,1%), así como de realizar aportes a un fondo de pensión (20,0%). Por su parte, los miembros en edad escolar pertenecientes a los hogares beneficiarios del programa tienen una mayor probabilidad de asistir a un centro educativo (5,1%).

Los excelentes resultados de la evaluación de impacto de Mi Casa Ya demuestran que el programa genera impactos positivos en calidad de vida de los hogares beneficiarios. Estos impactos van más allá de las condiciones habitacionales, ya que el programa permite mejorar el nivel de ingresos, acceder a más equipos del hogar, facilitar el acceso a instituciones educativas, generar espacios habitacionales más seguros, entre otros beneficios.

Aunque el programa es valorado como exitoso y ha beneficiado a un gran número de hogares colombianos, se pueden realizar ajustes para mejorar su progresividad e incluir grupos de población vulnerables o con condiciones particulares de exclusión.

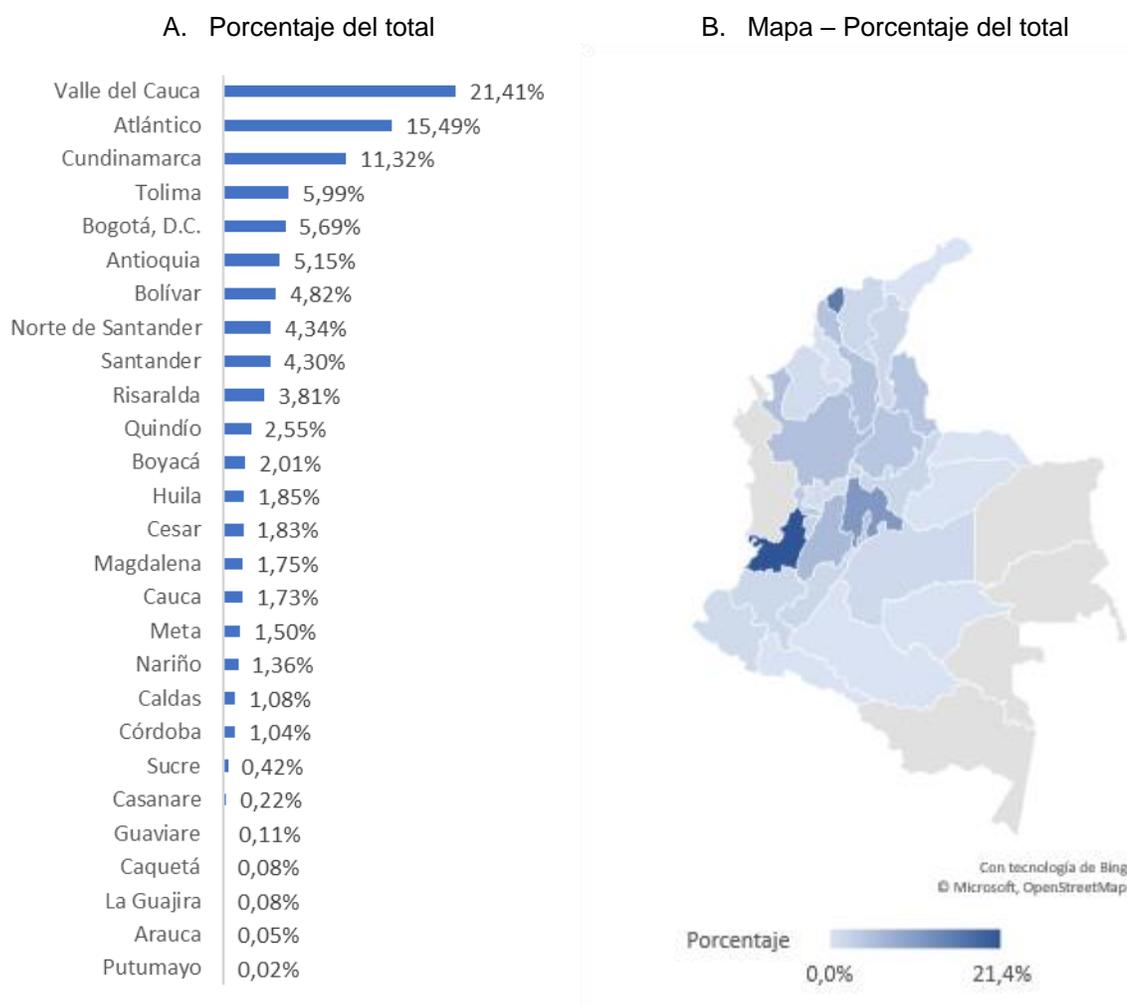
1.2.2. Cobertura territorial

La eficiencia del programa en facilitar el acceso a vivienda a los hogares colombianos ha demostrado sus bondades como instrumento de política. No obstante, se han identificado oportunidades para mejorar la progresividad, aumentar el volumen de hogares atendidos por el programa e incluir grupos de población con condiciones particulares de exclusión.

Del total de subsidios de Mi Casa Ya asignados hasta el 27 de enero de 2023, el 60% se dirigen a cinco departamentos: Valle del Cauca, Atlántico, Cundinamarca, Tolima y Bogotá. Los siguientes cinco departamentos con más asignaciones participan en un 22,4%, por lo que 8 de cada 10 subsidios han sido destinados a diez departamentos. Esto muestra una alta concentración territorial del programa, principalmente en la región Andina, Valle del Cauca, Atlántico y Bolívar, sin que haya beneficiado de forma suficiente a otros departamentos.



Gráfica 9. Porcentaje del total de subsidios Mi Casa Ya entregados por departamento



Fuente: cálculos MVCT con base en FONVIVIENDA

Una situación similar se repite al observar la asignación de subsidios a nivel municipal, pues los diez municipios con más subsidios asignados concentran el 52,3% del total, mientras otros 318 municipios se reparten el 47,7% restante. De aquí también cabe destacar que el programa ha beneficiado hasta el momento a hogares en 328 municipios, por lo que aún hay 793 que no han recibido ningún subsidio y corresponde a 70,7% de los municipios del país.

Realizando el análisis por tamaño municipal, el 100% de los 52 municipios categoría especial, 1 y 2 han recibido por lo menos un subsidio, mientras que esto solo pasa en el 25,8% de los municipios categoría 3, 4, 5 y 6, teniendo la menor proporción los de categoría 6 en donde 212 de 967 municipios han sido beneficiados. Por número de subsidios también se observa que los municipios de categoría especial, 1 y 2 concentran el 76,2% de los subsidios, pero solo el 23,8% se ha dirigido a los de categoría 3, 4, 5 y 6.



La vivienda y el agua
son de todos

Minvivienda

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA

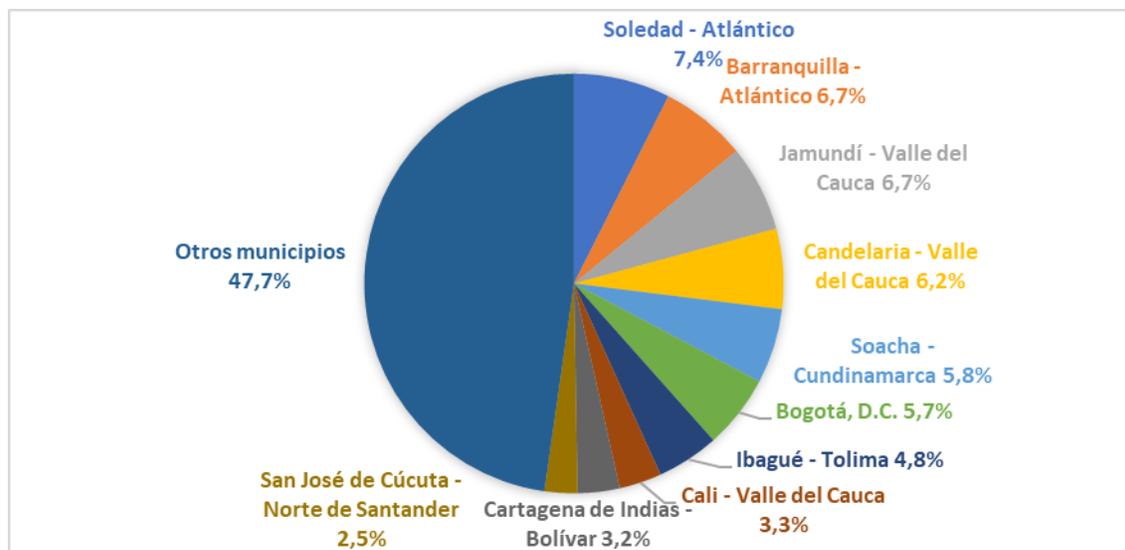
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE VIVIENDA

Versión: 5.0

Fecha: 29/01/2021

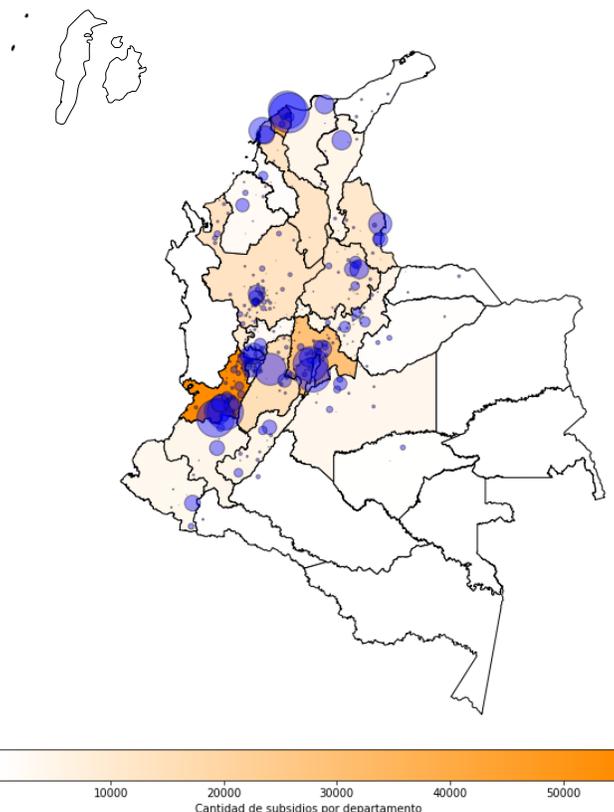
Código: GPV-F-19

Gráfica 10. Porcentaje del total de subsidios Mi Casa Ya entregados por municipio



Fuente: cálculos MVCT con base en FONVIVIENDA

Gráfica 11. Municipios que han recibido subsidios de Mi Casa Ya



Fuente: elaboración MVCT con base en FONVIVIENDA

Tabla 2. Número de municipios beneficiados y de hogares beneficiarios de Mi Casa Ya por categoría de municipio

Categoría del municipio	Número de municipios	Municipios beneficiados	Asignaciones MCY	Porcentaje de asignaciones por categoría
ESP	6	6	52.562	20,47%
1	27	27	80.274	31,27%
2	19	19	62.840	24,48%
3	26	20	28.728	11,19%
4	16	11	5.620	2,19%
5	42	33	8.017	3,12%
6	967	212	18.675	7,27%
Área no	18	0	0	0,00%

	FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA	Versión: 5.0
	PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE VIVIENDA	Fecha: 29/01/2021
		Código: GPV-F-19

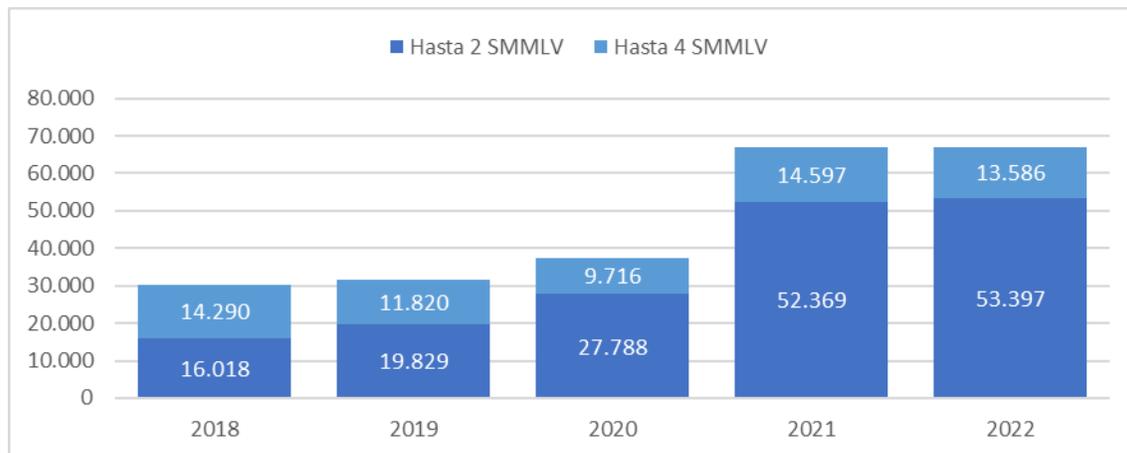
municipalizada				
Total	1.121	328	256.716	100,00%

Fuente: cálculos MVCT con base en FONVIVIENDA

1.2.3. Cobertura a población de bajos ingresos

Luego de los ajustes realizados a Mi Casa Ya en 2017, la participación de los hogares con ingresos entre 0 y 2 SMMLV ha sido importante y mayoritaria en todos los años. En el periodo 2018-2022, de los 233.410 subsidios de Mi Casa Ya, el 73% fueron asignados a hogares con ingresos entre 0 y 2 SMMLV y el restante 27% a hogares entre 2 y 4 SMMLV.

Gráfica 11. Número de subsidios de Mi Casa Ya asignados entre 2018 y 2022 por rango de ingresos del hogar beneficiario

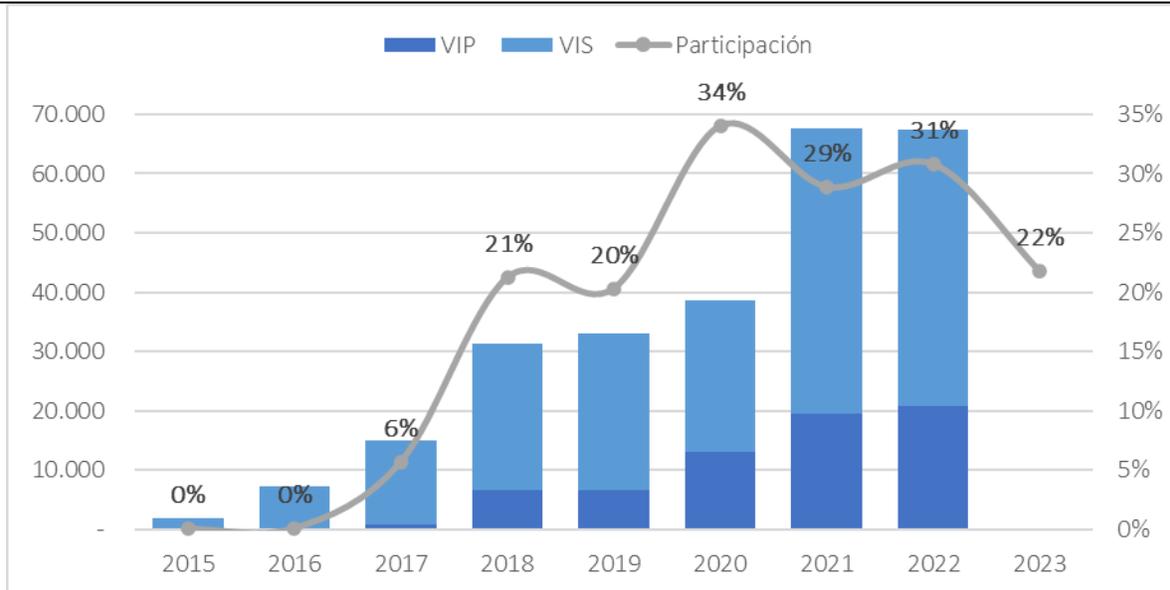


Fuente: cálculos MVCT con base en FONVIVIENDA

De igual manera, la Vivienda de Interés Prioritario (VIP), destinada a los hogares de menores recursos, ha tenido una importante y creciente participación en el programa, pasando desde el 6% que tenía en 2017 a un 31% en 2022, con un máximo de 34% observado en 2020.

Gráfica 12. Número y participación de VIP en subsidios de Mi Casa Ya asignados entre 2015 y 2023 por tipo de vivienda

	FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA	Versión: 5.0
	PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE VIVIENDA	Fecha: 29/01/2021
		Código: GPV-F-19

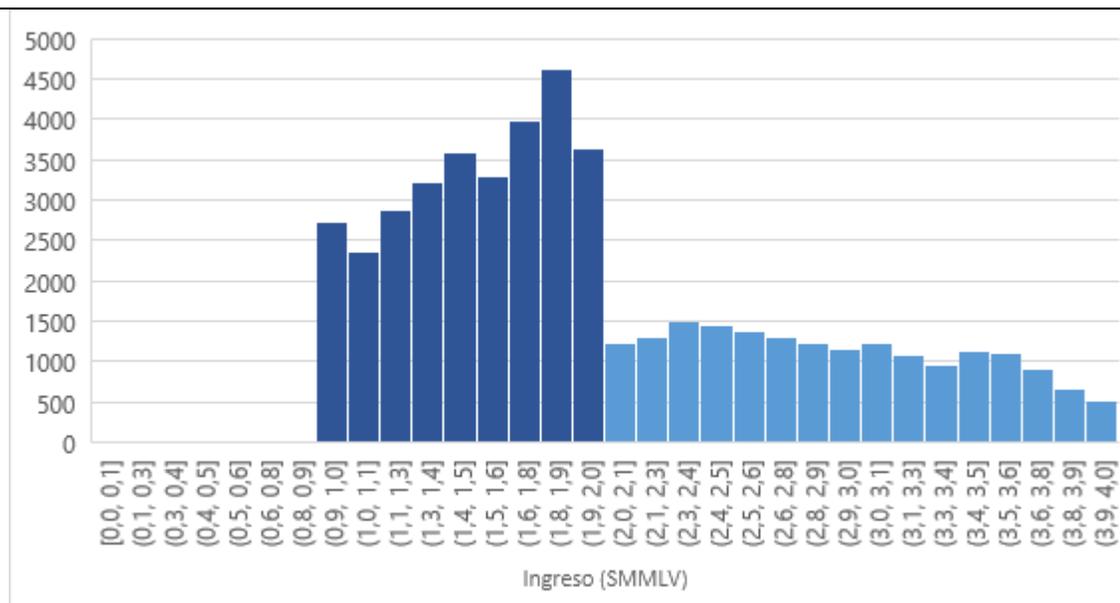


Fuente: cálculos MVCT con base en FONVIVIENDA

Además, estudios efectuados señalan una falta de cobertura del Subsidio Familiar de Vivienda en la población pobre. Un primer estudio, contratado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y realizado por el Centro Nacional de Consultoría (CNC) en 2022, analizó el efecto de los programas de vivienda sobre el déficit habitacional, y encontró que solo el 3% del total tiene ingresos inferiores a 1 SMMLV, como se puede apreciar en la Gráfica 11. Con base en la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares 2017, un estudio elaborado por Fedesarrollo (2021)⁵ encontró que el 93,2% de los subsidios de vivienda (no solo Mi Casa Ya) fueron recibidos por hogares no pobres, y tan solo el 7,1% del gasto fue destinado al quintil de menores ingresos.

Gráfica 13. Distribución de hogares asignados entre 2018 y 2020 por ingreso

⁵ Fedesarrollo (2020). Reformas para una Colombia post-COVID-19. Hacia un nuevo contrato social. Bogotá. Recuperado de: https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/4103/Repor_Abril_2021_Mej%EDa_et_al.pdf?sequence=9



Fuente: elaboración propia a partir de Centro Nacional de Consultoría (2022)

2. Ajustes propuestos

Mi Casa Ya se ha consolidado como el programa que permite a los hogares asegurar el cierre financiero en la compra de vivienda nueva y sus excelentes resultados en asignaciones evidencian la importancia que ha tenido en la política de vivienda urbana. Sin embargo, como se mostró, persiste un alto nivel de déficit habitacional en zonas rurales y en municipios pequeños, el cual no está siendo cubierto de forma suficiente por Mi Casa Ya, así como tampoco ha llegado en una proporción considerable a los hogares de menores ingresos y pobres.

Por esta razón y considerando la alta demanda que tiene el programa y el número limitado de cupos que usualmente se agotan antes de finalizar el año, se plantea realizar ajustes estratégicos que permitan mejorar su focalización y, de esta manera, priorizar los subsidios disponibles para que beneficien a un mayor número de hogares vulnerables, de bajos ingresos y ubicados fuera de los municipios principales.

2.1. Focalización poblacional mediante Sisbén IV

El Sisbén (Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales) es una herramienta de información y base de datos operada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) que permite clasificar a la población de acuerdo con sus condiciones de vida e ingresos y así focalizar la inversión social y garantizar que sea asignada a quienes más lo necesitan.

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.

	FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA	Versión: 5.0
	PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE VIVIENDA	Fecha: 29/01/2021
		Código: GPV-F-19

Distintos estudios, como el desarrollado por la Misión para la Profundización de la Cartera Hipotecaria (2020)⁶ y la evaluación de impacto de Mi Casa Ya elaborada por el Centro Nacional de Consultoría y la Universidad de los Andes (2021)⁷, recomiendan usar Sisbén IV para la focalización del programa. El cambio de una focalización basada en rangos de ingresos, como se hace actualmente, a una basada en Sisbén IV traería múltiples ventajas, las cuales se reseñan en el siguiente recuadro.

Tabla 3. Comparación entre focalización mediante ingresos y Sisbén IV

Desventajas de focalización basada en ingresos	Ventajas de focalización basada en Sisbén IV
Los ingresos desconocen la diversidad de condiciones de vulnerabilidad de los hogares	Reconoce las características del hogar más allá del nivel de ingreso
Ingreso salarial no captura diferencias regionales y sociales	Metodología de clasificación del Sisbén considera diferencias en condiciones de vida e ingresos
Salario reportado puede no ser la única fuente de ingresos del hogar	Interoperabilidad con otras bases de datos, como el Registro Social del DNP
No es fácil verificar documentación, por lo que puede presentarse manipulación en la información	Constante actualización y validación de la información por parte del DNP
Posibilidad de reportar ingresos de un solo individuo, desconociendo que la focalización debe hacerse según ingreso total del hogar	Alinea el criterio de focalización con los demás programas de la política social

Fuente: elaboración MVCT

De hecho, la mayoría de los programas sociales y subsidios que otorgan entidades estatales se basan en Sisbén IV para focalizar quiénes pueden recibirlos. Ejemplos incluyen los programas de Prosperidad Social (Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Ingreso Solidario, Compensación del IVA, Colombia Mayor, Red de Seguridad Alimentaria – ReSA, Familias en su Tierra – FEST), los servicios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en sus modalidades de prevención, Generación E del ICETEX y el Régimen Subsidiado de Salud.

Para hacer la transición del esquema actual con el que opera Mi Casa Ya, basado en ingresos del hogar, a uno que utilice los puntos de corte de Sisbén IV, el MVCT ha contado con el apoyo de la Dirección de Desarrollo Social del DNP. Tomando como fuente de información la Gran Encuesta Integrada de Hogares – GEIH 2019 realizada por el DANE, se determinaron las categorías de clasificación del Sisbén IV que corresponden a los rangos actuales del programa de 0 – 2 SMMLV y de 0 – 4 SMMLV, tanto en hogares ubicados en zona urbana como en zona rural.

Para cada rango y cada zona se eligió el punto de corte que minimizara tanto el error de exclusión (EE) como el error de inclusión (EI) en los que se incurriría si se eligiera dicho subgrupo como punto de corte para focalizar el programa. Tomando como ejemplo el rango de 0 a 2 SMMLV en zona urbana, el error de exclusión para cierto subgrupo Sisbén corresponde al porcentaje de hogares urbanos no propietarios que superan el punto de corte en Sisbén (y no estarían focalizados en el nuevo esquema) pero que tienen ingresos inferiores a 2 SMMLV (y por lo tanto cumplirían las

⁶ Fedesarrollo (2020). Misión para la profundización de la cartera hipotecaria. Bogotá: Fedesarrollo-Secretaría Técnica, octubre, 161 p. Recuperado de: <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/4083>

⁷ Departamento Nacional de Planeación (2021). Informe de resultados de la Evaluación y segunda entrega de la documentación de las bases de datos.

	FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE VIVIENDA	Versión: 5.0
		Fecha: 29/01/2021
		Código: GPV-F-19

condiciones actuales del programa). El error de inclusión se refiere a aquellos hogares no propietarios que tienen una clasificación igual o inferior al punto de corte determinado en Sisbén IV (por lo que estarían focalizados) pero que tienen ingresos superiores a 2 SMLMV.

Con esta metodología se definieron los siguientes puntos de corte en Sisbén IV que corresponden a la focalización actual por rangos de ingresos.

Tabla 4. Puntos de corte del Sisbén IV que corresponden a los rangos de ingreso por zona

Zona	Rango de ingresos	Punto de corte Sisbén IV
Urbana	0 – 2 SMMLV	C7
	2 – 4 SMMLV	D11
Rural	0 – 2 SMMLV	C14
	2 – 4 SMMLV	D20

Fuente: elaboración MVCT

2.2. Priorización en asignación a población vulnerable

La focalización mediante Sisbén es un primer paso para asegurar que los recursos del Subsidio Familiar de Vivienda lleguen a la población vulnerable del país y que más lo necesita. Una segunda medida que va en esta dirección plantea dar una priorización entre el universo de todos los potenciales beneficiarios a la población vulnerable y aquella ubicada en territorios donde, hasta el momento, no ha llegado de forma suficiente Mi Casa Ya.

Gracias a la prioridad dada a estos territorios, se espera que el aumento de la demanda incentive la oferta para construcción de Vivienda de Interés Social en zona rural y municipios pequeños, lo que sería un logro adicional de esta medida.

Bajo este enfoque, los subsidios se otorgan siguiendo una priorización especial para aquella población con condiciones especiales de vulnerabilidad, así como la ubicada en zonas rurales y municipios pequeños. A todo hogar interesado en el programa se le asignará un puntaje, que irá de 0 hasta 100, según sus características y la ubicación del proyecto de vivienda que desea adquirir. Siempre que haya cupos los subsidios se otorgarán a los hogares de mayor puntaje, es decir, a los de mayor vulnerabilidad y ubicados en zonas rurales y municipios pequeños.

La siguiente tabla muestra de forma específica cuáles son los criterios de priorización y cuál es puntaje asignado a cada uno. El puntaje total del hogar será la suma del puntaje que recibe en cada uno de los criterios.

Tabla 5. Criterios y puntajes para priorización en la asignación de cupos

Criterio	Puntaje máximo por criterio	Categoría	Puntaje por categoría
Clasificación del hogar en Sisbén IV	30	Subgrupos del A1 al A5	30
		Subgrupos de B1 al B7	25
		Subgrupos del C1 al C18	15
		Subgrupos del D1 al D20	10
Municipio de ubicación de la vivienda	20	Municipios categoría 5 y 6	20
		Municipios categoría	15

	FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE VIVIENDA	Versión: 5.0
		Fecha: 29/01/2021
		Código: GPV-F-19

		3 y 4	
		Municipios de categoría especial, 1 y 2	0
Área de ubicación de la vivienda	20	Rural	20
		Urbano	0
Tipo de vivienda	20	Vivienda de Interés Prioritario (VIP)	20
		Vivienda de Interés Social (VIS)	0
El hogar es víctima del conflicto armado	5	Si	5
		No	0
El hogar cumple algún criterio de enfoque diferencial: mujeres cabeza de familia de los estratos más pobres de la población, las trabajadoras del sector informal, las madres comunitarias, las personas de la tercera edad, los miembros de comunidades étnicas, la población en situación de discapacidad, los miembros de la fuerza pública y los familiares beneficiarios de estos que hubieren fallecido en actos del servicio, y personal que haya tenido disminución en capacidad psicofísica o incapacidad absoluta permanente por gran invalidez	5	Si	5
		No	0

Fuente: elaboración MVCT

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

Entidades del sector financiero
Empresas constructoras
Potenciales beneficiarios del subsidio familiar de vivienda

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. 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.”

Así mismo, 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: (...) 11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones, y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.”

	FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE VIVIENDA	Versión: 5.0
		Fecha: 29/01/2021
		Código: GPV-F-19

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, 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 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

Las normas relacionadas se encuentran vigentes

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

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)

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

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

La expedición del decreto 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

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

	FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE VIVIENDA	Versión: 5.0
		Fecha: 29/01/2021
		Código: GPV-F-19

(Por favor indique si cuenta con los recursos presupuestales disponibles para la implementación del proyecto normativo)

El presente Proyecto de Decreto no tiene impacto presupuestal distinto al establecido en el marco de gasto de mediano plazo del sector vivienda, ciudad y territorio.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)

(Por favor indique el proyecto normativo tiene impacto sobre el medio ambiente o el Patrimonio cultural de la Nación)

El presente proyecto de Decreto no genera este impacto

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)

Los estudios técnicos se encuentran contenidos en el numeral 1 del presente documento

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 LEGUIZAMÓN

	FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE VIVIENDA	Versión: 5.0
		Fecha: 29/01/2021
		Código: GPV-F-19

Jefe de la Oficina Jurídica
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

NORMA JANETH GÓMEZ CÁCERES
Directora del Sistema Habitacional
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio