

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
 PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE VIVIENDA  
 Versión: 8.0 Fecha: 07/05/2025 Código: GPV-F-19

<b>Entidad originadora:</b>	<i>Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio</i>
<b>Fecha (dd/mm/aa):</b>	Mayo 2026
<b>Proyecto de Decreto/Resolución:</b>	<i>"Por el cual se reglamentan los artículos 7°, 9°, 10°, 11°, 23°, 24° y 58° de la Ley 2079 de 2021, se adicionan y modifican disposiciones del Decreto 1077 de 2015, y se dictan otras disposiciones".</i>

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

El Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, en el cumplimiento de la función de formular, dirigir y coordinar las políticas, planes, programas y regulaciones en materia de vivienda y financiación de vivienda urbana y rural, para enfrentar los desafíos del déficit habitacional y en busca de transformar los territorios urbanos y rurales, a través de objetivos de reactivación económica, formula la reglamentación de los artículos 7°, 9°, 10°, 11°, 23°, 24° y 58° de la Ley 2079 de 2021, para dar cumplimiento a los mandatos de regulación conferidos en la norma Ley 2079 de 2021 y definir las condiciones relacionadas con la flexibilidad para acceder a soluciones de financiación de vivienda y las garantías destinadas a amparar operaciones de crédito hipotecario o leasing habitacional.

Adicionalmente, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, en Sentencia de 6 de marzo de 2025, dentro del proceso con radicación 76001-23-33-000-2024-00807-01, promovido por un ciudadano contra el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y otro, confirmó la orden de cumplimiento contenida en la Sentencia de 13 de diciembre de 2024 del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en lo pertinente a reglamentar el artículo 4 de la Ley 2037 de 2020 y los artículos 4°, 9°, 10°, 11°, 15°, 21°, 23°, 24°, 25°, 27°, 53, 57° y 58° de la Ley 2079 de 2021.

En cumplimiento de las decisiones judiciales, que son de obligatorio cumplimiento para todas las ramas del poder público de conformidad con el artículo 4 de la Ley 393 de 1997, y con el propósito de garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda digna, expide la reglamentación de los siguientes artículos 7°, 9°, 10°, 11°, 23°, 24° y 58° de la Ley 2079 de 2021 para impulsar el acceso a la vivienda, facilitar su financiación y mejorar las condiciones habitacionales de los colombianos.

Respecto a los artículos 4 de la Ley 2037 del 2020 y 4, 15, 21, 27, 25, 53 y 57 de la Ley 2079 de 2021 que no serán objeto de reglamentación en el presente decreto, se indica la razón por la cual no son incluidos en el actual proyecto normativo:

### **1.1. Estado de la reglamentación de los artículos 4 de la Ley 2037 del 2020 y 4, 15, 21, 27 25, 53 y 57 de la Ley 2079 de 2021**

Se indica que la orden del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, confirmada por el Consejo de Estado mediante sentencia del 6 de marzo de 2025, impone al Gobierno Nacional el deber de adelantar las gestiones necesarias para la reglamentación de diversas disposiciones de la Ley 2037 de 2020 y la Ley 2079 de 2021. No obstante, dicha orden no establece que la reglamentación deba materializarse en un único acto administrativo, por lo que su cumplimiento puede realizarse de manera progresiva, atendiendo a criterios de competencia sectorial, necesidad regulatoria, grado de desarrollo técnico de las materias y coordinación institucional requerida.

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE VIVIENDA  
Versión: 8.0 Fecha: 07/05/2025 Código: GPV-F-19

En este contexto, se expone la razón por la cual algunos de los artículos contenidos en la orden impartida por el alto tribunal no serán reglamentados en este decreto, en los siguientes términos:

#### **Reglamentación artículo 4 de la Ley 2079 de 2021.**

Frente a lo establecido en el artículo 4 de la Ley 2079 de 2021 adicionado por el artículo 297 de la Ley 2294 de 2023, establece que la política de vivienda y hábitat incluirá un enfoque diferencial dentro del cual se reconozca las condiciones socio económicas y culturales de los pueblos indígenas, de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, campesinas y de grupos poblacionales específicos, especialmente de la población víctima del conflicto armado, se considera que no resulta necesario incorporar un desarrollo reglamentario adicional en el presente decreto, por las siguientes razones:

El mandato en mención ya ha sido desarrollado en el marco de los instrumentos operativos del sector vivienda. En efecto, mediante el Decreto 1341 del 10 de diciembre del 2025 *"Por el cual se adiciona el Capítulo 4 al Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, para reglamentar los asuntos relacionados con el hábitat y la vivienda diferencial y se dictan otras disposiciones"* cuyo objeto es el establecer las normas para orientar las intervenciones del Estado en hábitats y viviendas con características diferenciales, a partir del reconocimiento de sus particularidades y de los derechos bioculturales, así como incentivar el uso de materiales y sistemas alternativos de construcción. Resaltando que su aplicación se prevé para pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, pueblo Rom o Gitano, campesinado colombiano y población víctima del conflicto armado incluida en el Registro Único de Víctimas localizada en hábitats y viviendas diferenciales.

Resaltando que, que el Ministerio de Vivienda, Fonvivienda y otras entidades del Gobierno Nacional puedan brindar apoyo técnico y financiero a entidades territoriales y grupos poblacionales para desarrollar análisis, estudios, trámites e intervenciones relacionados con la actuación, identificación, caracterización, fortalecimiento e intervención del hábitat y la vivienda diferencial. Ese apoyo podrá gestionarse a través de los Planes de Gestión del Hábitat

En consecuencia, el mandato legal ya fue objeto de desarrollo normativo y se encuentra incorporado y compilado en la regulación propia del sector.

#### **Reglamentación Artículo 15 de la Ley 2079 de 2021**

En relación con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 2079 de 2021, mediante el cual se establece que el Gobierno Nacional reconocerá el aporte de deportistas y entrenadores de alta excelencia que se encuentren en situación de vulnerabilidad habitacional, y cuyo párrafo dispone que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio del Deporte definirán las condiciones para garantizar el acceso a dicho reconocimiento, se considera que no resulta necesario incorporar un desarrollo reglamentario adicional en el presente decreto, por las siguientes razones:

1. Existencia de desarrollo normativo previo y cumplimiento material del mandato legal

El mandato contenido en el artículo 15 ya ha sido desarrollado en el marco de los instrumentos operativos del sector vivienda. En efecto, mediante el Decreto 0413 de 2025 se facultó al Ministerio para definir criterios de priorización en el acceso al Subsidio Familiar de Vivienda (SFV), los cuales fueron incorporados en el Manual Operativo del programa de mejoramiento de vivienda, adoptado mediante Resolución No.

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE VIVIENDA  
Versión: 8.0 Fecha: 07/05/2025 Código: GPV-F-19

0466 de 2025, incluyendo expresamente como población priorizable a los deportistas y entrenadores de alta excelencia en condición de vulnerabilidad habitacional.

Adicionalmente, en el marco del programa de autogestión de vivienda de interés social nueva urbana, reglamentado mediante el Decreto 585 de 2025, se prevé que en cada convocatoria o mecanismo de implementación podrán definirse los criterios jurídicos, técnicos, operativos y financieros para la asignación de subsidios, así como la población beneficiaria. En este contexto, resulta viable incorporar dentro de dichos criterios a los deportistas y entrenadores de alta excelencia que cumplan las condiciones de vulnerabilidad habitacional, dando así cumplimiento al reconocimiento previsto en la ley.

En consecuencia, el reconocimiento legal ya ha sido materializado y cuenta con canales efectivos de implementación dentro de los programas vigentes del sector.

## 2. Suficiencia de los instrumentos operativos para definir condiciones de acceso

El párrafo del artículo 15 establece una obligación de definir condiciones, sin exigir que dicha regulación se realice mediante decreto. En ese sentido, los manuales operativos y actos administrativos que estructuran la ejecución de los programas de vivienda constituyen el nivel idóneo de regulación, en tanto:

- Permiten definir criterios de priorización y focalización de manera flexible.
- Facilitan la adaptación a las condiciones territoriales y a la disponibilidad de recursos.
- Garantizan la operatividad efectiva de los programas sin rigidizar su implementación.

El artículo 15 de la Ley 2079 de 2021 no requiere desarrollo reglamentario adicional en el presente decreto, en la medida en que su contenido ya ha sido implementado a través de los programas de mejoramiento de vivienda y autogestión de vivienda de interés social, mediante instrumentos administrativos que permiten la efectiva priorización de los deportistas y entrenadores de alta excelencia en condición de vulnerabilidad habitacional.

## **Reglamentación Artículo 21 de la Ley 2079 de 2021**

El artículo 21 de la Ley 2079 de 2021 dispone que, debido a las condiciones de vulnerabilidad y de acceso en ciertos municipios rurales, el MVCT puede incrementar el monto del Subsidio Familiar de Vivienda Rural (SFVR), para cubrir mayores costos de transporte de materiales en zonas de difícil acceso. En cumplimiento de este mandato, el MVCT reglamentó esta disposición mediante la Resolución 0725 del 23 de agosto de 2023 y el Decreto 413 del 3 de abril de 2025, los cuales permiten dicho incremento tanto en la modalidad de vivienda nueva en especie como en mejoramiento de vivienda.

A continuación, se presentan los principales ajustes normativos adoptados:

### **i. Resolución 0725 de 2023:**

- **Aumento del SFVR por costos variables de transporte (artículo 4):** Autoriza el incremento del SFVR para cubrir sobrecostos asociados al transporte de materiales en zonas rurales de difícil acceso, estableciendo topes diferenciados según el departamento, así: i)

Hasta 90 y 100 SMMLV (según el departamento) para vivienda nueva; y hasta 28 y 30 SMMLV para mejoramiento de vivienda.

- **Cálculo del valor adicional por transporte (artículo 5):** Define los criterios para calcular el valor adicional del subsidio por transporte, con base en variables como la distancia y las condiciones de acceso al sitio del proyecto.

## ii. Decreto 413 de 2025:

- **Actualización de topes del SFVR para mejoramiento de vivienda (artículo 12):** Ajusta los valores máximos del subsidio, diferenciándolos por tipo de intervención (locativa, servicios públicos, reducción de vulnerabilidad, estructural o modular).
- **Incremento adicional por transporte (parágrafo 1 del artículo 12):** Ratifica la posibilidad de incluir, por una sola vez, un valor adicional de entre 1 y 8 SMMLV para cubrir costos de transporte en zonas de difícil acceso.

De acuerdo con lo expuesto, se concluye que el artículo 21 de la Ley 2079 de 2021 se encuentra debidamente reglamentado mediante los actos administrativos vigentes, los cuales desarrollan de manera suficiente y específica su contenido. Por tanto, no resulta jurídicamente necesario incluir su reglamentación en el presente proyecto de decreto.

### Reglamentación Artículo 25 de la Ley 2079 de 2021

En desarrollo de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 2079 de 2021, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio estructuró un proyecto de decreto orientado a facultar a este Ministerio para reglamentar, mediante acto administrativo, las condiciones de operación de los mecanismos de Obras por Impuestos y Obras por Regalías en materia de Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario en zonas rurales del país. Este proyecto fue suscrito por la señora Ministra de Vivienda y el Ministro de Hacienda y Crédito Público, y posteriormente remitido al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) para la firma del señor Presidente de la República.

No obstante, mediante comunicación del 21 de noviembre de 2025 (OFI25-00228296), la Secretaría Jurídica del DAPRE devolvió el trámite, indicando que el proyecto de decreto no surtió el trámite de firma presidencial, señalando la necesidad de coordinar un espacio con el despacho del Presidente de la República para la presentación del referido decreto.

En atención a lo anterior, y considerando que el proyecto requiere adelantar nuevamente las etapas procedimentales para su expedición, este fue incorporado en la agenda regulatoria vigente y publicado para consulta ciudadana entre el 9 y el 24 de abril de 2026.

En ese orden, la no inclusión del artículo 25 en el presente proyecto de decreto obedece a que su reglamentación se encuentra en curso mediante un instrumento normativo independiente, el cual sigue su propio trámite de expedición.

### Reglamentación Artículo 57 de la Ley 2079 de 2021

En relación con lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley 2079 de 2021, mediante el cual se establece que, una vez asignado el Subsidio Familiar de Vivienda en especie, el cónyuge o compañero permanente que

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE VIVIENDA  
Versión: 8.0 Fecha: 07/05/2025 Código: GPV-F-19

haya incurrido en violencia intrafamiliar contra una mujer beneficiaria será objeto de exclusión de la subvención, previo el desarrollo de un procedimiento administrativo sancionatorio, se considera que no resulta necesario incorporar un desarrollo reglamentario adicional en el presente decreto, por las siguientes razones:

El artículo 57 regula una situación posterior a la asignación del subsidio, estableciendo una consecuencia jurídica clara frente a un hecho sobreviniente debidamente acreditado. En este sentido, la norma:

- Define el supuesto de hecho (violencia intrafamiliar certificada por autoridad competente).
- Establece la consecuencia (exclusión del victimario del subsidio).
- Incorpora la garantía procedimental (adelantamiento de un procedimiento administrativo sancionatorio).
- Determina el efecto jurídico respecto del hogar (no restitución del subsidio para la víctima y los demás miembros).

Por lo anterior, se trata de una disposición suficientemente determinada y de aplicación directa, que no requiere desarrollo reglamentario adicional.

Adicionalmente, el contenido del artículo 57 ya se encuentra reglamentado en el Decreto 1077 de 2015, específicamente en el artículo 2.1.1.2.6.3.2, modificado por el Decreto 739 de 2021, el cual establece como causal de inicio del procedimiento de revocatoria del Subsidio Familiar de Vivienda en especie:

La acreditación, mediante certificación de autoridad competente, de que una mujer beneficiaria ha sido víctima de violencia intrafamiliar por parte de su cónyuge o compañero permanente, disponiendo expresamente la exclusión del victimario del subsidio, sin que ello implique la pérdida del beneficio para la víctima y los demás miembros del hogar.

En este sentido, el ordenamiento jurídico ya cuenta con un desarrollo reglamentario específico, vigente y plenamente operativo, que permite la aplicación efectiva de la disposición legal, en armonía con los procedimientos administrativos del sector.

Finalmente, de conformidad con los principios de buena regulación y técnica normativa previstos en el Decreto 1081 de 2015, no se deben incorporar desarrollos reglamentarios cuando la disposición legal es clara, completa y ya cuenta con regulación vigente que permite su aplicación. En este caso, una reglamentación adicional no solo resultaría innecesaria, sino que podría generar duplicidad normativa o eventuales inconsistencias interpretativas.

### **Reglamentación del artículo 4 de la Ley 2037 del 2020 y los artículos 27 y 53 de la Ley 2079 de 2021.**

Al respecto se hace oportuno mencionar que, en artículo 4 de la Ley 2037 del 2020 dispuso que el Gobierno Nacional implementará la metodología de medición de indicadores cuantitativos y cualitativos de los espacios públicos, y brindará asistencia técnica a los municipios y distritos en la formulación de los planes de ordenamiento territorial y en la adecuada planeación e implementación de los espacios públicos, cuando estos así lo requieran.

Por su parte el artículo 27 de la Ley 2037 del 2020 se establece que el artículo 27 de la Ley 2079 del 2021, modificadorio del artículo 8 de la Ley 388 de 1997, incluyó que las acciones urbanísticas "(...) deberán estar

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE VIVIENDA  
Versión: 8.0 Fecha: 07/05/2025 Código: GPV-F-19

contenidas o autorizadas en los Planes de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen. En los casos en que aplique deberán sustentarse en estudios jurídicos, ambientales, de servicios públicos, o los demás que se requieran para garantizar el conocimiento pleno del territorio y su viabilidad financiera, con soporte en la infraestructura necesaria para promover el desarrollo de ciudades ordenadas y planificadas, de conformidad con la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional”.

En este sentido es función del Gobierno Nacional expedir la reglamentación correspondiente a establecer los casos en los cuales las acciones urbanísticas deberán sustentarse en estudios jurídicos, ambientales, de servicios públicos y demás análisis que resulten necesarios para garantizar el conocimiento integral del territorio y su viabilidad financiera.

Y finalmente el artículo 53 de la Ley 2037 del 2020 adicionó un párrafo al artículo 4 de la Ley 388 de 1997 referido a “Participación democrática”, el cual establece lo siguiente: *“Párrafo. El gobierno Nacional reglamentará los mecanismos que permitan garantizar la participación democrática en la formulación de los planes de ordenamiento territorial”*. De tal manera que con dicha adición se ordena expresamente al Gobierno Nacional a reglamentar los mecanismos que permitan garantizar la participación democrática en la formulación de los POT.

Respecto de las anteriores reglamentaciones se considera que no resulta necesario incorporar un desarrollo reglamentario adicional en el presente decreto, por las siguientes razones:

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio emprendió curso de la reglamentación del artículo 4 de la Ley 2037 del 2020 y los artículos 27, 53 de la Ley 2079 de 2021, esto a través del proyecto de Decreto *“Por el cual se adicionan disposiciones al Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 en lo relacionado con acciones urbanísticas, participación democrática en la formulación de los planes de ordenamiento territorial, medición de indicadores del espacio público, inventario general de espacio público y aprovechamiento económico de los bienes de uso público y se dictan otras disposiciones”* cuyo objeto es el de establecer los lineamientos para la reglamentación en la formulación de las acciones urbanísticas, en especial en lo relacionado con aquellos estudios en los cuales deben sustentarse estas acciones, en los casos que aplique; reglamentar los mecanismos mínimos que permitan garantizar la participación democrática en la formulación de los planes de ordenamiento territorial (incluye POT, PBOT y EOT), con el fin de fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos; establecer la metodología para la medición de indicadores cuantitativos y cualitativos del espacio público en los municipios y distritos, con el fin de evaluar su cantidad, calidad, accesibilidad, funcionalidad y sostenibilidad, en el marco de la planeación y gestión del desarrollo territorial; establecer lineamientos que orienten a los municipios y distritos del país en la conformación, actualización y gestión del inventario general de espacio público; y establecer lineamientos que orienten a los municipios y distritos del país en la reglamentación del aprovechamiento económico de los bienes de uso público, con el fin de promover una gestión eficiente, transparente y sostenible del espacio público.

En el trámite de estudio o adopción de este decreto, se resalta que el día 03 de noviembre del 2025, se publicó en el siguiente enlace; <https://minvivienda.gov.co/tramites-y-servicios/consultas-publicas/por-el-cual-se-adicionan-disposiciones-al-decreto-unico-reglamentario-1077-de-2015-en-lo-relacionado-con-acciones-urbanisticas-participacion> , el proyecto de Decreto y su respectiva memoria justificativa, esto para su publicidad y recepción de observaciones por parte de los diferentes actores públicos y privados interesados en participar en dicha actuación. De la cual fue menciona que a dichas observaciones y comentarios fue dado respuesta en el mismo enlace mediante informe global de información.

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE VIVIENDA  
Versión: 8.0 Fecha: 07/05/2025 Código: GPV-F-19

En ese sentido, la reglamentación del artículo 4 de la Ley 2037 de 2020 y de los artículos 27 y 53 de la Ley 2079 de 2021 se encuentra en curso y en una etapa procedimental distinta a la de la presente iniciativa normativa, razón por la cual resulta pertinente dar continuidad a su trámite de manera independiente, en observancia de los principios de economía, celeridad y eficacia que rigen la función administrativa.

Al respecto, debe adicionarse que la reglamentación de esta materia demanda un desarrollo normativo autónomo, habida cuenta de la especialidad de los asuntos que regula, de la necesidad de efectuar análisis técnicos y jurídicos diferenciados, y de la obligación de asegurar su debida articulación con el marco normativo vigente. Por esta razón, su trámite no puede entenderse incorporado ni absorbido por el proceso reglamentario correspondiente a los artículos 7, 9, 10, 11, 23, 24 y 58 de la Ley 2079 de 2021, en la medida en que estos persiguen objetivos regulatorios diversos, asociados principalmente a la promoción del acceso a la vivienda, la facilitación de su financiación y el mejoramiento de las condiciones habitacionales. En ese orden, la autonomía material de la materia objeto de regulación y la necesidad de conferírle un tratamiento técnico y normativo propio justifican que su desarrollo se adelante de forma separada.

En consecuencia, comoquiera que los mandatos legales de que se trata surten un trámite reglamentario independiente, actualmente en fase avanzada de incorporación en la regulación sectorial, no se considera procedente incluirlos en la presente propuesta normativa.

## **1. 2 Situación actual y necesidad de regulación.**

Se evidencia que los artículos 7º, 9º, 10º, 11º y 58º de la Ley 2079 de 2021 actualmente no cuentan con reglamentación, por lo cual se busca a través de su desarrollo normativo, la flexibilidad para acceder a soluciones de financiación de vivienda y las garantías destinadas a amparar operaciones de crédito hipotecario o leasing habitacional.

De igual manera, los artículos 23 y 24 de la misma ley, relacionados con la formulación de proyectos de vivienda de interés social rural a partir de diseños tipo y con la promoción de mecanismos de financiación en zonas rurales, tampoco han sido reglamentados, lo que limita la implementación efectiva de estas disposiciones y el acceso oportuno a soluciones habitacionales en el sector rural.

Ante esta situación, a través del ejercicio de la acción de cumplimiento, un ciudadano, requirió la reglamentación entre otros, de los artículos 7º, 9º, 10º, 11º, 23º, 24º y 58º de la Ley 2079 de 2021. Una vez surtido el trámite judicial correspondiente, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, Sala Mixta de Decisión, decidió:

**"PRIMERO:** ORDENAR a la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA por conducto el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (DAPRE) y al MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD y TERRITORIO, que, en el marco de sus funciones, en el término improrrogable de seis (06) meses contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, realicen las gestiones eficientes para realizarla reglamentación de los artículos 4 de la Ley 2037 de 2020 y 4, 7, 9, 10, 11, 15, 21, 23, 24, 25, 27, 53, 57 y 58 de la Ley 2079 de 2021, conforme las consideraciones expuestas."

Esta decisión fue confirmada por el Consejo de Estado, sección Quinta, mediante Sentencia de fecha 6 de marzo de 2025, en la cual ordenó al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, realizar las gestiones eficientes para reglamentar, para el caso que nos ocupa, los artículos 4 de la Ley 2037 de 2020 y los

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE VIVIENDA  
Versión: 8.0 Fecha: 07/05/2025 Código: GPV-F-19

artículos 4, 7, 9, 10, 11, 15, 21, 23, 24, 25, 27, 53, 57 y 58<sup>7º, 9º, 10º, 11º, 23º, 24º y 58º</sup> de la Ley 2079 de 2021, sin embargo, amplió el plazo otorgado de 6 meses a 8 meses para que el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio reglamente los artículos citados:

**"PRIMERO.** *Confirmar la orden de cumplimiento contenida en la sentencia de 13 de diciembre de 2024 del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, pero ampliando el plazo otorgado para el cumplimiento de la decisión judicial al de 8 meses, siguientes a la ejecutoria de esta sentencia, por las razones expuestas en esta decisión".*

Conforme lo expuesto, la presente reglamentación que se pretende expedir tiene como finalidad subsanar el vacío normativo advertido en el marco de la acción de cumplimiento y de esta manera generar directrices sobre temas como la flexibilidad para acceder a soluciones de financiación de vivienda y las garantías destinadas a amparar operaciones de crédito hipotecario o leasing habitacional.

### **1.3 Tasas de interés de vivienda de interés social del Fondo Nacional del Ahorro**

El artículo 7º de la Ley 2079 de 2021 se enmarca en la política del Estado colombiano para garantizar el acceso a la vivienda digna y la reducción del déficit habitacional. Históricamente, el acceso a la financiación ha sido una barrera significativa para la población de bajos y medianos ingresos. Las altas tasas de interés de los créditos hipotecarios y de leasing habitacional disminuyen la capacidad de pago y limitan la adquisición de vivienda, incluso cuando las familias cumplen con otros requisitos.

La reglamentación de esta norma permite cumplir un mandato constitucional al facilitar el acceso a la vivienda digna para todos los colombianos, priorizando a la población que más lo necesita.

Al exigir que el Fondo Nacional del Ahorro ofrezca tasas de interés más bajas que otras entidades financieras, le otorga a esta entidad un rol de líder del mercado en materia de inclusión financiera para vivienda de interés social, lo que genera un beneficio directo para los usuarios, ya que reduce la carga financiera de la compra de vivienda.

A su turno, nos viabiliza competencia y dinamismo del sector financiero de vivienda, en la medida que, la directriz legal de ofrecer tasas de interés competitivas y, en particular, más bajas que el resto del mercado, impulsa a otras entidades financieras a revisar y optimizar sus propias tasas de interés para no perder competitividad, lo que genera un efecto positivo en todo el sector, ya que la competencia por ofrecer mejores condiciones beneficia a los consumidores en general, lo que puede resultar en una reducción de las tasas de interés promedio para los créditos de vivienda de interés social.

Ahora bien, dada la naturaleza dinámica del mercado financiero, la heterogeneidad de los productos ofrecidos por las distintas entidades y la multiplicidad de factores (tanto nacionales como globales) que inciden en los criterios de sostenibilidad del Fondo Nacional del Ahorro, no resulta viable establecer reglas de tasas de interés de manera rígida en la norma. La fijación de un límite de este tipo podría comprometer el principio fundamental establecido en el artículo 7 de la Ley 2079 de 2021, que obliga a preservar la sostenibilidad financiera del FNA.

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE VIVIENDA  
Versión: 8.0 Fecha: 07/05/2025 Código: GPV-F-19

Con tal propósito, se le otorga al FNA, en el marco de su autonomía y régimen especial, la facultad de definir y revisar periódicamente sus tasas con base en criterios técnicos de prudencia financiera.

Así entonces, la reglamentación no le impone una carga inviable al FNA, sino que lo exhorta a operar de manera eficiente para ofrecer el mejor servicio posible sin arriesgar su patrimonio, lo que garantiza que el Fondo pueda seguir cumpliendo su misión a largo plazo, sin depender de recursos extraordinarios del presupuesto nacional para cubrir pérdidas. Se fomenta un modelo de gestión que maximiza el impacto social sin sacrificar la viabilidad económica de la entidad.

#### **1.4 Plazo máximo regulatorio para créditos hipotecarios**

El plazo máximo para los créditos hipotecarios es una de las medidas macroprudenciales más importantes junto a otras como el LTV (Loan to Value) y el RCI (Relación Cuota-Ingreso). Estas medidas hacen parte de un marco regulatorio que propende por la estabilidad financiera y establece unos límites al endeudamiento de los hogares, lo cual tiene un impacto en la calidad de cartera y la profundización financiera.

El numeral 3° del artículo 17 de la Ley 546 de 1999 estableció como una de las condiciones de los créditos de vivienda individual el siguiente:

“Tener un plazo para su amortización comprendido entre cinco (5) años como mínimo y treinta (30) años como máximo”.

Posteriormente, dicha disposición fue modificada por el artículo 9° de la Ley 2079 de 2021 en el sentido de indicar que:

“Artículo 9°. Plazo máximo de financiamiento de los créditos de vivienda individual. Modifíquese el numeral 3 del artículo 17 de la Ley 546 de 1999, el cual quedará así:

“3. Tener un plazo mínimo de cinco (5) años para su amortización. El Gobierno nacional fijará el plazo máximo, respetando criterios de estabilidad financiera, el cual, en todo caso, no podrá ser inferior a treinta (30) años”.

De acuerdo con esto, la modificación permitiría al Gobierno nacional extender el plazo más allá de los 30 años como estaba establecido anteriormente. En este sentido, se debe evaluar la pertinencia de esta medida y establecer un límite igual o superior a 30 años.

Ampliar el plazo de un crédito hipotecario tiene como efecto inmediato la reducción del valor de la cuota en la moneda que esté definida (Pesos o UVR en el caso colombiano). No obstante, esto también implica una ralentización en el ritmo de amortización del crédito, lo cual se traduce en un incremento en el pago total de intereses. Este tipo de escenarios requiere entonces establecer un punto óptimo, en el cual se maximiza el impacto neto positivo de la medida.

Para determinar la necesidad de aumentar el plazo máximo se debería evidenciar que dicha medida cumple con las siguientes consideraciones:

**FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA**  
**PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE VIVIENDA**  
**Versión: 8.0 Fecha: 07/05/2025 Código: GPV-F-19**

- Que el actual límite suponga un techo artificial que esté limitando considerablemente la profundización de la cartera hipotecaria.
- Que permita ampliar la capacidad de financiamiento de los hogares sin que esto suponga un crecimiento considerable en el pago de intereses y desestime el ahorro.

A continuación, se evaluarán estas dos consideraciones.

**Consideración 1: ¿El tope de 30 años es un techo artificial que limita considerablemente la profundización de la cartera hipotecaria?**

Según cifras de la Superintendencia Financiera de Colombia, el 25% de los créditos de vivienda cuentan con plazos superiores a 20 años como se puede observar en la siguiente tabla.

**Estadísticas de plazos al momento de la originación de créditos entre julio de 2022 y junio de 2025**

Plazo	Vivienda total	
	Número de créditos	Participación
Más de 5 años y hasta 7 años	8.645	2%
Más de 7 años y hasta 15 años	133.771	24%
Más de 15 años y hasta 20 años	281.483	50%
A más de 20 años	142.158	25%

Fuente: Superfinanciera de Colombia F-414. Cálculos: Dirección del Sistema Habitacional

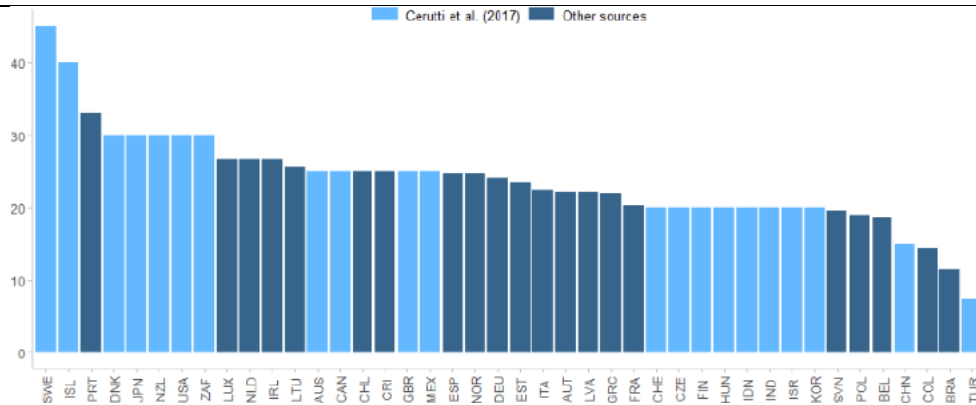
Esto indica que los establecimientos de crédito no están colocando créditos hipotecarios sistemáticamente cerca al tope regulatorio previo de 30 años, lo cual puede interpretarse como un desinterés del mercado en realizar colocaciones con plazos superiores a 30 años.

Adicionalmente, según el estudio de Hoenselaar et. al (2021)<sup>1</sup>, el mercado hipotecario colombiano cuenta con uno de los promedios de plazos más bajos de la región como se puede evidenciar en el gráfico 1. En este mismo estudio se realizó el cálculo de la relación entre el *Foreclosure Regulation Index* (cuantifica el grado de favorabilidad y protección al consumidor a los acreedores de la regulación financiera y es calculado a través de particularidades del sistema hipotecario en materia regulatoria) y el promedio de plazos de los créditos hipotecarios, mostrando una relación negativa, lo que sugiere que el mismo sistema bancario colombiano establece un límite natural debido a las condiciones actuales del mercado en materia regulatoria. En este sentido, ampliar el plazo máximo no tendría un fuerte impacto estructural según la evidencia señalada.

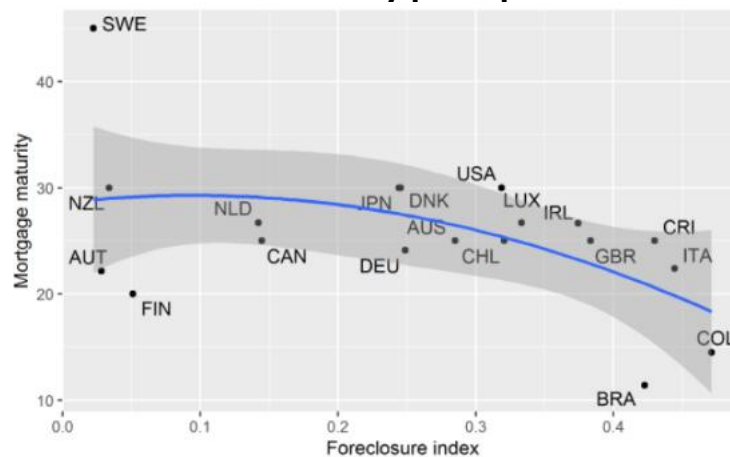
**Gráfico 1. Plazo promedio de créditos hipotecarios por país**

<sup>1</sup> Van Hoenselaar, F., Courrière, B., De Pace, F. & Ziemann, V. (2021). *Mortgage finance across OECD countries* (OECD Economics Department Working Paper No. 1693). OECD Publishing. Recuperado de: [https://www.oecd.org/en/publications/mortgage-finance-across-oecd-countries\\_f97d7fe0-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/mortgage-finance-across-oecd-countries_f97d7fe0-en.html)

**FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA**  
**PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE VIVIENDA**  
 Versión: 8.0 Fecha: 07/05/2025 Código: GPV-F-19



**Gráfico 2. Relación Foreclosure Index y plazo promedio créditos de vivienda**



Fuente: Hoenselaar et. al (2021).

El caso de Portugal<sup>2</sup> ilustra que un tope máximo se justifica cuando las condiciones estructurales del mercado lo demandan. Allí, el crecimiento del plazo promedio de los créditos (más de 30 años como se evidencia en la gráfica de promedios) hizo necesaria una regulación para converger gradualmente hacia dicho tope de 30 años. La intervención regulatoria responde a la dinámica del mercado financiero.

**Consideración 2: ¿Incrementar el plazo límite a más de 30 años permite ampliar la capacidad de financiamiento de los hogares sin que esto suponga un crecimiento considerable en el pago de intereses?**

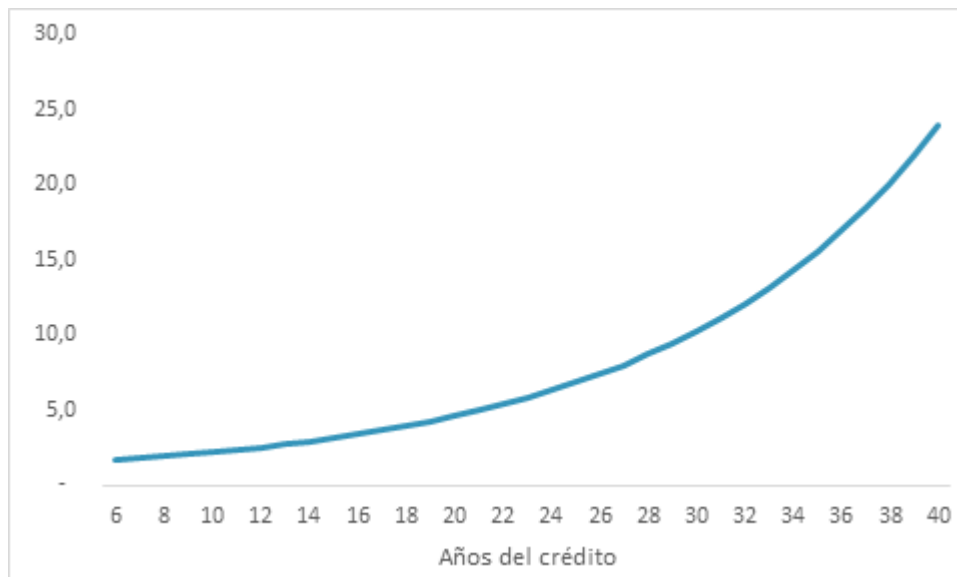
Al realizar una simulación de un crédito de vivienda a cuota constante, el cual es el esquema de amortización más común<sup>3</sup>, y calcular la elasticidad que se describe a continuación, se evidencia que la proporción de incremento en el pago de intereses y la reducción en el valor de la cuota es creciente exponencialmente conforme se aumenta el plazo del crédito.

<sup>2</sup> Banco de Portugal. (2022, 31 enero). *Macroprudential Recommendation within the Legal Framework of new credit agreements for Consumers: Convergence of the average maturity of new credit agreements for house purchase towards 30 years* (publicación). Banco de Portugal. Recuperado de [https://www.bportugal.pt/sites/default/files/2022\\_doclimites\\_en.pdf](https://www.bportugal.pt/sites/default/files/2022_doclimites_en.pdf)

<sup>3</sup> El efecto es incluso más grande en créditos indexados en UVR.

Elasticidad intereses-cuota= $\Delta$  % valor total intereses  $\Delta$  % valor cuota x 100<sup>[OBJ]</sup>

**Gráfico 3. Elasticidad intereses-cuota para un crédito tasa y cuota constante**



Elaboración: Dirección del Sistema Habitacional

Por ejemplo, ampliar el plazo de un crédito de 15 a 20 años reduce el valor de la cuota el 9% aproximadamente e incrementa el pago total de intereses en 41%. Pasar de 30 a 35 años reduciría el valor de la cuota en 1% incrementando el valor de los intereses en 21%. Elasticidad cruzada pasa de -9,56 a -14,2.

En este sentido, ampliar el tiempo de crédito después de 30 años no permite ampliar la capacidad de financiamiento de manera significativa, y sí aumenta considerablemente el pago total de intereses.

Dado que no se evidencia que el techo de 30 años para los créditos de vivienda suponga un limitante importante para la profundización de cartera, ni se evidencia que ampliar el plazo máximo permite aumentar la capacidad de endeudamiento de los hogares sin incrementar los intereses de manera importante, se establece que el plazo máximo para los créditos hipotecarios sea de 30 años.

## **1.5 Garantías del Fondo Nacional de Garantías, y bonos hipotecarios**

### **1.5.1 Garantías para créditos individuales y créditos asociativos para organizaciones populares**

Una de las herramientas para facilitar el acceso de los hogares a financiamiento es el establecimiento de una garantía complementaria a la hipotecaria que cubra el saldo insoluto del crédito, lo que permite que los bancos sean más flexibles a la hora de otorgar el crédito y se reduzca la percepción de riesgo, fomentando así la inclusión financiera a hogares y organizaciones populares que en otras condiciones no podrían acceder a financiamiento. De acuerdo con esto, el impulso al otorgamiento de estas garantías

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE VIVIENDA  
Versión: 8.0 Fecha: 07/05/2025 Código: GPV-F-19

complementarias resulta estratégico para profundizar la cartera hipotecaria y fortalecer el acceso al crédito a estos actores.

En este aspecto, las garantías complementarias ofrecidas por el Fondo Nacional de Garantías resulta ser una medida estratégica para canalizar el crédito a los hogares más vulnerables y las organizaciones comunitarias.

- El producto VIS007 que cuenta con una vigencia de 7 años y una comisión constante del 0,056% + IVA, requiere el pago de una comisión que puede llegar a ser de casi \$4 millones en total. Apoyar a los hogares más vulnerables en el acceso a este tipo de productos a través de un subsidio de la comisión, aliviaría el gasto de estos hogares en casi \$50.000 mensuales.
- El producto EMP285, diseñado con un plazo extenso de hasta 120 meses y una comisión anual anticipada desde el 2,50% + IVA. Apoyar a familias de bajos recursos con un subsidio que cubra total o parcialmente esta comisión representaría un alivio financiero significativo, reduciendo su carga mensual en miles de pesos y facilitando el acceso al mejoramiento de vivienda
- El producto VIS020, que ofrece cobertura de hasta el 28% con una comisión del 0,02% + IVA sobre el saldo de capital, genera un costo acumulado que puede ser considerable para familias de escasos recursos que aspiran a vivienda nueva. Implementar un subsidio dirigido a la comisión permitiría a estos hogares ahorrar decenas de miles de pesos mensuales, haciendo más viable el sueño de acceder a una vivienda propia y reduciendo la barrera financiera que representa el costo de la garantía.

Además, facilitar el acceso a las organizaciones comunitarias al crédito asociativo para construcción y mejoramiento de vivienda impulsaría la economía popular y el desarrollo de comunidades alrededor de la vivienda reduciendo el riesgo percibido por los establecimientos de crédito.

Adicionalmente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo "*Colombia, potencia mundial de la vida*", una de las estrategias prioritarias para la reducción del déficit cualitativo es el fortalecimiento de los esquemas de mejoramiento de vivienda para población vulnerable, la cual en muchos casos no cumple con las condiciones para acceder al crédito hipotecario tradicional. A través del decreto 413 de 2025 se habilitó al Fondo Nacional del Ahorro para otorgar créditos de mejoramiento sin la constitución de garantía hipotecaria, lo que será un hito en la estructura de política de vivienda en el país, pues reconoce la realidad socioeconómica de los hogares que se encuentran en déficit cualitativo, y supone una inclusión financiera a estos hogares que no son atendidos por la banca tradicional. De esta manera, es de gran importancia ampliar el uso de garantías complementarias del FNG a este tipo de créditos que no son créditos individuales de vivienda según lo establecido en la Ley 546 de 1999.

Es importante aclarar que, con respecto al a reglamentación del artículo 10 de la Ley 2079 de 2021, el gobierno habilita la posibilidad de otorgar recursos del Subsidio Familiar de Vivienda en el componente de adquisición de vivienda, lo cual implica que son recursos ya apropiados y no se requiere el desarrollo de un nuevo proyecto de inversión que implique un impacto presupuestal.

En este contexto, el uso de garantías complementarias administradas por el Fondo Nacional de Garantías para respaldar operaciones de crédito destinadas al mejoramiento de vivienda constituye un mecanismo idóneo para ampliar el acceso al financiamiento formal de los hogares de menores ingresos. Este instrumento resulta particularmente relevante para aquellas familias que, aun requiriendo recursos para superar condiciones de déficit cualitativo de vivienda, no cuentan con activos suficientes para constituir

garantías reales o presentan perfiles de riesgo que limitan su acceso a las modalidades tradicionales de crédito.

La garantía complementaria permite reducir la pérdida esperada de las operaciones de financiación y fortalecer los esquemas de administración del riesgo implementados por los establecimientos de crédito, al constituirse como una alternativa adicional de recuperación frente a eventuales incumplimientos de este tipo de cartera. De esta manera, se disminuye la percepción de riesgo asociada a este segmento poblacional y se generan incentivos para ampliar la oferta de crédito orientada al mejoramiento habitacional, promoviendo condiciones más favorables de acceso en términos de aprobación, plazo y sostenibilidad financiera de las operaciones.

De esta manera, el Producto EMP285 del Fondo Nacional de Garantías, se acopla a la realidad del deudor, resaltando que dicho producto se diseñó para respaldar créditos de mejoramiento de vivienda con plazos acordes con la capacidad de pago de los hogares vulnerables. La existencia de esta garantía permite acompañar la implementación de los mecanismos de financiación habilitados para la atención del déficit cualitativo de vivienda, especialmente en aquellos casos en los que no resulta viable la constitución de garantías hipotecarias tradicionales. En consecuencia, este instrumento contribuye a cerrar brechas de acceso al crédito y fortalece la inclusión financiera de hogares que históricamente han enfrentado restricciones para vincularse al sistema financiero formal.

Desde la perspectiva prudencial, las garantías administradas por el Fondo Nacional de Garantías constituyen mecanismos robustos de mitigación del riesgo de crédito, estructurados bajo criterios técnicos de sostenibilidad financiera, suficiencia de reservas, cobertura de contingencias y adecuada administración del riesgo asumido. Su operación incorpora esquemas de valoración, seguimiento y cobertura que permiten una gestión responsable de las exposiciones crediticias respaldadas, manteniendo los incentivos adecuados para la originación y administración de cartera por parte de los intermediarios financieros.

En tal sentido, el fortalecimiento y promoción de este tipo de garantías resulta consistente con los principios de gestión prudente del riesgo contenidos en el régimen financiero colombiano, particularmente con los lineamientos establecidos en el Decreto 2555 de 2010 y en las instrucciones impartidas por la Superintendencia Financiera de Colombia en materia de administración del riesgo de crédito (CBJ 08/26). Lo anterior, por cuanto la garantía complementaria, mas no sustituye, los procesos de evaluación de capacidad de pago, análisis de riesgo y seguimiento de cartera efectuados por los establecimientos de crédito, contribuyendo a mejorar los mecanismos de mitigación del riesgo y a preservar la estabilidad y solidez del sistema financiero.

Por consiguiente, la posibilidad de destinar recursos para facilitar el acceso a las garantías complementarias asociadas a créditos de mejoramiento de vivienda no solo favorece la inclusión financiera de los hogares de menores ingresos, sino que fortalece la efectividad de la política pública de reducción del déficit cualitativo de vivienda, al tiempo que mantiene estándares adecuados de administración y mitigación del riesgo financiero.

### **1.5.1 Garantías para emisión de bonos hipotecarios**

Ahora bien, en el contexto de la emisión de bonos hipotecarios, las garantías complementarias también funcionan para reducir el riesgo percibido de inversionistas, lo que tiene un efecto positivo en las tasas de interés de vivienda. La titularización de cartera resulta ser un elemento central en la profundización y ampliación del mercado secundario, lo que aumenta la oferta de instrumentos financieros para

inversionistas, y también libera recursos de los emisores para poder aumentar la colocación de créditos sin comprometer capital propio. En consecuencia, otorgar recursos públicos para la financiación de las garantías para estas emisiones resulta estratégico en aras de sofisticar la cartera hipotecaria y el mercado de valores inmobiliarios.

Con respecto a la reglamentación del artículo 11, el impacto fiscal de la expedición de este decreto es potencial y contingente, toda vez que no implica necesariamente una apropiación presupuestal. El acto administrativo a través del cual se definirán los recursos y apropiación presupuestal es el documento normativo que generaría el impacto fiscal.

### **1.6 Proyectos Tipo de Vivienda Rural**

En la actualidad, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio cuenta con proyectos tipo a nivel de lineamientos orientados al: "Apoyo financiero para complementar subsidios de vivienda nueva rural, los Lineamientos para la aplicación de programas de mejoramiento de vivienda rural de orden nacional, la Construcción de viviendas palafíticas y la Construcción de Vivienda de Interés Social Nueva Rural", los cuales han sido elaborados y adoptados conjuntamente con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en el marco de lo dispuesto en el artículo 2.2.6.2.3. del Decreto 1082 de 2015 y la Resolución 3348 de 2016 del DNP. Dichos proyectos se encuentran publicados y disponibles en el siguiente enlace: <https://proyectostipo.dnp.gov.co/>, y pueden ser utilizados como referencia para la formulación y presentación de proyectos ante el Sistema General de Regalías (SGR) y otras fuentes de financiación.

Asimismo, se requiere atender lo previsto en la Ley 2056 de 2020 respecto de las competencias de la Comisión Rectora con relación a la adopción de los requisitos técnicos sectoriales para viabilizar los proyectos de inversión financiados a través de recursos del SGR (artículo 5) y el trámite de viabilidad del que tratan los parágrafos 6 y 7 del Artículo 1.2.1.2.8 del Decreto 1821 de 2020 "*Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sistema General de Regalías*", se incluye disposición para la aplicación específica en el sector.

De manera que, se requiere reglamentar el artículo 23 de la Ley 2079 de 2021, de acuerdo con la competencia asignada al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para establecer las condiciones básicas a las que se refiere el artículo, y considerando el desarrollo normativo existente sobre el Sistema General de Regalías.

Así las cosas, se establecen como condiciones mínimas las que resulten de la coordinación con el DNP como herramienta necesaria para la construcción y adopción de proyectos tipo (diseños e intervenciones), siguiendo el ciclo de inversión del Sistema General de Regalías ya previsto; y los requisitos establecidos por la Comisión Rectora del SGR para la viabilidad de los proyectos.

Lo anterior, con el objetivo de reducir reprocesos en el ciclo de inversión de los proyectos y promover una inversión sectorial articulada entre los diferentes actores del Sistema General de Regalías.

Finalmente, es imperioso mencionar que el MVCT emitirá lineamientos que contemplen intervenciones tipo, acordes con las condiciones socioculturales y las necesidades básicas de los hogares objeto de intervención.

### **1.7 Financiación de la Vivienda Rural.**

Con el propósito de fortalecer el acceso de los hogares rurales a soluciones de vivienda con apoyo financiero, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ha adelantado diversas acciones, entre las cuales se destaca la expedición del Decreto 490 del 4 de abril de 2023, mediante el cual se introdujeron ajustes significativos al programa inicialmente denominado "Mi Casa Ya" (hoy Programa de promoción de acceso a la vivienda de interés social). Entre las principales medidas adoptadas se incluyen: i) la ampliación de la cobertura territorial a zonas rurales; ii) el fomento del crédito hipotecario y del leasing habitacional como mecanismos complementarios al subsidio familiar de vivienda; y iii) la focalización mediante el Sisbén IV. Además, el programa establece como requisito que los hogares cuenten con un crédito aprobado o un contrato de leasing habitacional vigente, lo que garantiza el uso efectivo de estos instrumentos en la financiación de soluciones de vivienda rural.

A pesar de estos avances normativos, es necesario incorporar de manera expresa en la normativa del sector vivienda, la promoción de instrumentos financieros dentro de la política de vivienda rural, tal como lo establece el artículo 24 de la Ley 2079 de 2021. En consecuencia, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, mediante la expedición de este decreto, adiciona el artículo 2.1.10.1.1.1.3. a la Subsección 1 de la Sección 1 del Capítulo 1 del Título 10 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, reglamentando lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 2079 de 2021.

Este nuevo artículo incluye como parte de la política de vivienda rural, la promoción de mecanismos financieros como el crédito hipotecario y el leasing habitacional, con el objetivo de facilitar la financiación para la adquisición, construcción o mejoramiento de vivienda de interés social rural de los hogares ubicados en las zonas rurales del país.

Así mismo, reconoce la necesidad de una acción interinstitucional, facultando al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para coordinar esfuerzos con otras entidades del Gobierno Nacional, el sector financiero, las entidades territoriales y demás otorgantes de subsidios. Esta articulación busca mejorar las condiciones de acceso a estos instrumentos, flexibilizar los requisitos para los hogares rurales y fortalecer la educación financiera como elemento esencial para un uso adecuado y sostenible, entre otros.

En resumen, la adición del artículo 2.1.10.1.1.1.3. al Decreto 1077 de 2015:

- a.** Reconoce las alternativas de financiación disponibles para los hogares rurales dentro de la política de vivienda de interés social rural.
- b.** Fortalece el acceso al crédito hipotecario y al leasing habitacional, mecanismos esenciales para superar el rezago en cobertura y sostenibilidad de las soluciones habitacionales rurales.
- c.** Contribuye al cierre de las brechas históricas en el acceso al crédito en el sector rural, tradicionalmente afectado por bajos niveles de bancarización, limitada educación financiera y escasa presencia institucional del sistema financiero formal.
- d.** Facilita el diseño y ejecución de estrategias interinstitucionales orientadas a mejorar las condiciones de acceso a dichos instrumentos, y a promover la educación financiera entre los hogares rurales.

De acuerdo con lo expuesto, la reglamentación propuesta materializa el mandato legal previsto en el artículo 24 de la Ley 2079 de 2021, mediante una acción concreta en el ámbito de la política de vivienda rural, alineada con los principios de equidad territorial, inclusión financiera y desarrollo rural.

### **1.8. Garantías para facilitar el acceso a mecanismos de financiación de vivienda de interés social**

El artículo 10 de la Ley 2079 de 2021 facultó al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y al Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda para financiar garantías otorgadas por el Fondo Nacional de Garantías (FNG), destinadas a facilitar el acceso a mecanismos de financiación vinculados a soluciones de vivienda de interés social.

La disposición constituye un instrumento orientado a reducir las barreras de acceso al financiamiento que enfrentan los hogares de menores ingresos, reconociendo que la disponibilidad de crédito y la mitigación de riesgos asociados a las operaciones financieras son elementos fundamentales para materializar el derecho a una vivienda digna y para avanzar en el cierre del déficit habitacional.

En desarrollo de dicha habilitación legal, la presente reglamentación establece las condiciones generales para la financiación de garantías por parte del sector vivienda, definiendo un marco que permita la implementación de políticas, programas, estrategias e instrumentos orientados a facilitar el acceso de los hogares a mecanismos de financiación de vivienda de interés social.

La reglamentación propuesta responde a la necesidad de dotar al sector de herramientas financieras que permitan ampliar la cobertura de los instrumentos de financiación existentes, especialmente para aquellos hogares que, aun contando con capacidad de pago o siendo potenciales beneficiarios de programas de vivienda, enfrentan dificultades para acceder al sistema financiero por ausencia o insuficiencia de garantías.

En este sentido, las garantías constituyen un mecanismo complementario a otros instrumentos de política pública, en la medida en que contribuyen a mejorar las condiciones de acceso a la financiación, reducir los riesgos asociados a las operaciones crediticias y promover una mayor inclusión financiera de la población objetivo de la política habitacional.

De igual manera, la reglamentación reconoce que las necesidades habitacionales de los hogares pueden materializarse a través de distintos programas, esquemas e instrumentos previstos en el ordenamiento jurídico, razón por la cual se considera necesario establecer un marco regulatorio suficientemente flexible que permita la adecuada articulación de las garantías con las diferentes estrategias de acceso a soluciones habitacionales de interés social que sean implementadas por el Gobierno nacional, atendiendo las prioridades de política pública, la disponibilidad de recursos y las condiciones definidas para cada programa.

Por lo anterior, la regulación propuesta no crea nuevas modalidades de financiación ni modifica los instrumentos financieros existentes, sino que desarrolla las condiciones necesarias para la operación del mecanismo previsto por el legislador, permitiendo que las garantías financiadas con recursos del sector vivienda puedan contribuir de manera efectiva al cumplimiento de los objetivos de la política habitacional,

en armonía con las disposiciones vigentes y dentro del marco de competencias atribuido al Gobierno nacional.

### **1.8.1 Justificación de la focalización en Vivienda de Interés Social (VIS)**

Si bien el artículo 10 de la Ley 2079 de 2021 contempla, en términos generales, la posibilidad de estructurar mecanismos que faciliten el acceso al financiamiento de vivienda, incluyendo la utilización de garantías para crédito hipotecario y leasing habitacional, el presente proyecto de decreto circunscribe su desarrollo normativo exclusivamente a la vivienda de interés social (VIS), en atención a las competencias, naturaleza jurídica y finalidades del sector administrativo de vivienda, así como a los principios que orientan la política pública en la materia.

En primer lugar, debe señalarse que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ejerce funciones orientadas a la formulación, implementación y financiación de políticas públicas dirigidas prioritariamente a la población en condiciones de vulnerabilidad, particularmente aquella con dificultades de acceso a una solución habitacional en el mercado formal. En este sentido, sus actuaciones deben enmarcarse en el objetivo de reducción del déficit habitacional, el cual afecta de manera desproporcionada a los hogares de menores ingresos.

En concordancia con lo anterior, el artículo 51 de la Constitución Política establece el derecho de todos los colombianos a una vivienda digna, y dispone que el Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho, promoviendo planes de vivienda de interés social. Esta disposición constitucional constituye el fundamento principal de la intervención estatal en el sector vivienda, particularmente a través de instrumentos focalizados en la población de menores ingresos.

Asimismo, el marco legal vigente refuerza esta orientación. En efecto, la Ley 388 de 1997 define la vivienda de interés social como aquella destinada a satisfacer las necesidades de los hogares de menores ingresos, mientras que la Ley 1537 de 2012 y la Ley 2079 de 2021 consolidan un conjunto de instrumentos orientados a facilitar su acceso, incluyendo subsidios, mecanismos de financiación y esquemas de apoyo estatal.

De igual forma, el Decreto 1077 de 2015 estructura el marco normativo sectorial bajo un enfoque claramente dirigido a la promoción de la vivienda de interés social y prioritario, delimitando el ámbito de actuación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a este segmento poblacional.

Bajo este contexto, resulta jurídicamente procedente y técnicamente necesario que el desarrollo reglamentario del mecanismo de financiación de garantías a través del Fondo Nacional de Garantías (FNG) se enfoque exclusivamente en operaciones destinadas a vivienda de interés social, por las siguientes razones:

- 1. Principio de focalización del gasto público:** Los recursos del Presupuesto General de la Nación asignados al sector vivienda tienen destinación específica y deben orientarse prioritariamente a la población de menores ingresos, en cumplimiento de los principios de eficiencia, equidad y progresividad del gasto público.
- 2. Competencia funcional del MVCT y Fonvivienda:** De conformidad con el Decreto 3571 de 2011, las funciones del Ministerio y sus entidades adscritas se concentran en la formulación y ejecución

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE VIVIENDA  
Versión: 8.0 Fecha: 07/05/2025 Código: GPV-F-19

de políticas, planes y programas dirigidos a facilitar el acceso a vivienda de interés social, sin que exista un mandato general para intervenir en todos los segmentos del mercado de vivienda.

- 3. Finalidad de la intervención estatal en el mercado de vivienda:** La intervención mediante subsidios o garantías financiadas con recursos públicos se justifica en la existencia de fallas de mercado que afectan principalmente a los hogares de menores ingresos, quienes enfrentan mayores restricciones de acceso al crédito. En contraste, los segmentos no VIS cuentan con mayores capacidades de acceso a financiamiento en condiciones de mercado.
- 4. Sostenibilidad fiscal y marco de gasto:** La ampliación de estos mecanismos a todo el universo de vivienda implicaría una dispersión de recursos públicos y un riesgo para la sostenibilidad fiscal, en contravía del marco fiscal de mediano plazo y de los criterios de priorización del gasto social.
- 5. Coherencia con la política pública de vivienda:** La política pública del sector, reiterada en distintos planes nacionales de desarrollo y normativa sectorial, ha privilegiado históricamente el fortalecimiento de la vivienda de interés social como instrumento para reducir desigualdades y cerrar brechas sociales.

En consecuencia, aunque la habilitación legal contenida en el artículo 10 de la Ley 2079 de 2021 tiene un alcance general, el presente decreto ejerce la potestad reglamentaria dentro del ámbito competencial del sector vivienda, focalizando el instrumento en la vivienda de interés social, en atención a la destinación específica de los recursos públicos.

### **1.9 Ajuste de numeración del Decreto 1077 de 2015**

En el marco del presente proyecto de decreto, se incorpora un ajuste a la numeración del articulado correspondiente a los Títulos 2 y 3 de la Parte 2 del Libro 1 del Decreto 1077 de 2015, con el propósito de corregir inconsistencias formales identificadas en la estructura interna del Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.

Este ajuste responde a la necesidad de garantizar la coherencia, sistematicidad y correcta técnica normativa del decreto compilatorio, en tanto se evidencian vacíos y desalineaciones en la numeración del articulado que pueden generar dificultades en su interpretación, aplicación y remisión normativa.

En efecto, el Decreto 1077 de 2015, como instrumento de compilación normativa, debe observar criterios de orden lógico, secuencialidad y uniformidad en la numeración de sus disposiciones, de conformidad con los lineamientos de técnica normativa establecidos en el Decreto 1081 de 2015. En este sentido, la existencia de numeraciones incompletas, duplicadas o no consecutivas afecta la claridad del ordenamiento y dificulta su uso por parte de los operadores jurídicos y administrativos.

Así las cosas, aprovechando el ejercicio reglamentario que se adelanta mediante el presente decreto, se procede a:

- Ajustar la numeración del articulado de los Títulos 2 y 3 de la Parte 2 del Libro 1 del Decreto 1077 de 2015.
- Reorganizar las disposiciones existentes, manteniendo su contenido material, pero corrigiendo su ubicación y numeración para efectos de claridad y sistematicidad.

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE VIVIENDA  
Versión: 8.0 Fecha: 07/05/2025 Código: GPV-F-19

Es importante precisar que este ajuste tiene un carácter estrictamente formal y no implica modificaciones sustanciales al contenido normativo de las disposiciones, sino que busca mejorar su estructura, facilitar su consulta y fortalecer la seguridad jurídica en su aplicación.

En consecuencia, la modificación propuesta se enmarca en los principios de buena regulación, en particular los de claridad, coherencia y accesibilidad normativa, y contribuye a la adecuada consolidación del Decreto Único Reglamentario del sector, en línea con su naturaleza de instrumento de compilación y racionalización normativa.

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

A la población en general que adquiera vivienda de interés social y utilice los mecanismos de apoyo a la financiación.

## **3. VIABILIDAD JURÍDICA**

### **3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo**

El artículo 51 de la Constitución Política de Colombia establece que todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna, correspondiendo al Estado fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promover planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas.

La Ley 3ª de 1991, creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social integrado por las entidades públicas y privadas que cumplan funciones conducentes entre otras, a la financiación de viviendas.

La Ley 546 de 1999, establece normas generales y señala los criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado de financiación de vivienda individual a largo plazo y para determinar condiciones especiales para la vivienda de interés social.

El artículo 1º del Decreto 3571 de 2011 establece que: *"El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tendrá como objetivo primordial lograr, en el marco de la ley y sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico"*.

La Ley 2079 de 2021 reconoció la política pública de hábitat y vivienda como una política de Estado que diseña y adopta normas destinadas a complementar el marco normativo dentro del cual se formula y ejecuta la política habitacional en el país.

El artículo 50 de la Ley 2079 de 2021 dispone que el Gobierno Nacional deberá reglamentar lo dispuesto en la citada ley en un plazo no mayor de un (1) año contado a partir de su promulgación.

### **3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada**

La Ley 2079 de 2021 se encuentra vigente.

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

El presente Decreto adiciona los artículos 1.2.3.1.2., 2.1.1.6.1.3., 2.1.10.1.1.1.3., 2.1.10.1.1.1.4., 2.1.11.3., 2.1.11.4., y modifica el artículo 2.1.11.1 del Decreto 1077 de 2015.

### **3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)**

N/A

### **3.5 Circunstancias jurídicas adicionales**

A través de Memorando con radicado 2026IE0006417 de fecha 29 de mayo de 2026, se autorizó publicación del proyecto normativo por el término de siete (07) días calendario, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2.1.2.5.1.7 del Decreto 1081 de 2015, sustituido por el Decreto 385 de 2026.

La anterior se fundamenta en la necesidad de dar cumplimiento a las disposiciones previstas en el artículo 2.1.2.5.1.7 del Decreto 1081 de 2015, sustituido por el Decreto 385 de 2026, teniendo en cuenta que ha transcurrido un término superior al previsto en dicha disposición entre la publicación del informe de observaciones y análisis de resultados de la consulta pública y la remisión del proyecto para firma presidencial, circunstancia que exige adelantar una nueva consulta pública por un término no inferior a siete (7) días calendario.

En consecuencia, la publicación autorizada no constituye una reducción arbitraria del término de publicidad previsto en la regulación interna del Ministerio, sino el cumplimiento de una exigencia procedimental expresamente establecida en la normativa de técnica regulatoria vigente, garantizando simultáneamente los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana y seguridad jurídica que orientan la expedición de actos administrativos de carácter general.

Adicionalmente, se considera necesario garantizar la continuidad y celeridad del trámite administrativo del proyecto normativo, evitando dilaciones adicionales en su expedición, particularmente considerando que la iniciativa reglamentaria se enmarca en las actuaciones adelantadas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para dar cumplimiento a la Sentencia del 6 de marzo de 2025 proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, dentro de la acción de cumplimiento relacionada con la reglamentación de disposiciones de la Ley 2079 de 2021 y la Ley 2037 de 2020.

Así mismo, se tiene en cuenta que el proyecto de decreto ya surtió previamente un proceso de consulta pública ciudadana, por lo cual el término de siete (07) días calendario resulta razonable, proporcional y suficiente para garantizar la participación de los interesados, en armonía con los principios de eficacia y eficiencia administrativa.

### **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

**5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL** (Si se requiere)

El presente proyecto normativo no tiene impacto presupuestal, en tanto reglamenta las condiciones para facilitar la financiación y mejorar las condiciones habitacionales en el país.

Adicionalmente, las reglamentaciones que se deriven del presente proyecto normativo están establecidas 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)*

**N/A**

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

Los relacionados 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>	NA
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>	NA
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	NA
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	NA

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE VIVIENDA  
Versión: 8.0 Fecha: 07/05/2025 Código: GPV-F-19

**Aprobó:**

---

**RODRIGO ANDRÉS BERNAL**  
**Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)**  
**Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio**

---

**JOSÉ ALEJANDRO BAYONA CHAPARRO**  
**Director del Sistema Habitacional**  
**Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio**

---

**MARISELLA CALPA GÓMEZ**  
**Directora de Vivienda Rural**  
**Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio**