

	FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA PROCESO: FORMULACIÓN DE POLÍTICAS E INSTRUMENTACIÓN NORMATIVA	Versión: 4.0
		Fecha: 20/08/2019
		Código: FPN-F-01

Tipo de proyecto normativo: (Marque con una X)	Decreto	x
	Resolución	
	Otro - ¿Cuál?	

Se debe escribir el epígrafe del proyecto normativo
 Por el cual se adicionan los Decretos 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público y 1077 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con las causales de terminación de la cobertura de la tasa de interés

Para el diligenciamiento de este formato es necesario regirse por lo dispuesto en el Decreto 1081 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Presidencia de la República", en lo relacionado con las directrices generales de técnica normativa.

1. Antecedentes, razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición
 Normas y razones técnicas, jurídicas o económicas que justifiquen la necesidad de expedir la norma.

El Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, "Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus", en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, y en virtud de la misma, se establecieron disposiciones de aislamiento preventivo y de control de la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos, la cual fue prorrogada mediante Resolución 844 del 26 de mayo de 2020 hasta el 31 de agosto de 2020.

El vertiginoso escalamiento del brote del nuevo coronavirus COVID-19, hasta configurar una pandemia, representa actualmente una amenaza global a la salud pública, con afectaciones al sistema económico, de magnitudes impredecibles e incalculables, de la cual Colombia no podrá estar exenta.

Como parte de las medidas para enfrentar el brote del coronavirus COVID -19 fue expedido el Decreto 457 de 2020 por medio del cual el Gobierno Nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, para lo cual estableció la medida de aislamiento preventivo obligatorio desde las cero horas (00:00 am) del 25 de marzo de 2020 hasta las cero horas (00:00 am) del día 13 de abril de 2020, la cual fue prorrogada hasta las cero horas (00:00 am) del día 27 de abril de 2020 mediante el Decreto 531 de 2020, posteriormente hasta las cero horas (00:00 am) del día 11 de mayo de 2020 mediante el Decreto 593 de 2020, luego hasta las cero horas (00:00 am) del 25 de mayo de 2020 mediante Decreto 636 de 2020 seguido de la prórroga hasta las 12 de la noche (12:00 pm) del 31 de mayo de 2020 mediante Decreto 689 de 2020, posteriormente desde la cero horas (00:00 am) del 1 de junio de 2020 hasta las cero horas (00:00) del 1 de julio de 2020 mediante Decreto 749 de 2020, prorrogado hasta las 12 de la noche (12:00pm) del 15 de julio de 2020 mediante Decreto 878 de 2020, posteriormente desde las cero horas (00:00 am) del día 16 de julio de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 1 de agosto de 2020 mediante Decreto 990 de 2020 y finalmente desde las cero horas (00:00 am) del día 1 de agosto de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 1 de septiembre de 2020 mediante Decreto 1076 de 2020.

Las medidas de aislamiento decretadas con el fin de enfrentar el brote del coronavirus COVID -19 han generado una crisis económica entre la población, incluida la que a la fecha es beneficiaria de los programas de adquisición y financiación de vivienda ofrecidos por el Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, lo cual justifica implementar ajustes temporales para aliviar la carga económica de estos hogares.

La Superintendencia Financiera de Colombia ha expedido las circulares externas 007 del 17 de marzo de 2020 y 014 del 30 de marzo de 2020, por medio de las cuales impartió instrucciones a las entidades vigiladas relacionadas con las modificaciones a las operaciones activas de crédito necesarias para mitigar los efectos derivados de la coyuntura económica de los mercados financieros y la situación de emergencia sanitaria.

Mediante circular externa 022 del 30 de junio de 2020, la Superintendencia Financiera de Colombia dio instrucciones a los establecimientos de crédito para la definición del programa de acompañamiento a deudores e incorporación de medidas

prudenciales complementarias en materia de riesgo crediticio, entre las que se destaca, el otorgamiento de periodos de gracia y la redefinición de los créditos de vivienda y/o los contratos de leasing habitacional

A la fecha, existen créditos destinados a la adquisición de vivienda y operaciones de leasing habitacional que cuentan con el beneficio de cobertura a la tasa de interés establecido en los decretos 1068 de 2015 y 1077 de 2015, los cuales podrían perder su cobertura si no se modifican las condiciones de pérdida de la misma cuando se efectúen las modificaciones a los créditos y operaciones de leasing habitacional ya que dichas reestructuraciones pueden incluir aumentos en los plazos y por ende, aumentos en el interés pactado.

Este aumento también genera riesgos con respecto a los presupuestos que las entidades gubernamentales han destinado para el pago de las actuales coberturas, por lo que se hace necesario establecer un límite para evitar dicho impacto fiscal.

Con el fin de impedir la extensión de los efectos de la emergencia en los deudores de cartera hipotecaria y locatarios de leasing habitacional que cuenten con el beneficio de cobertura de tasa de interés y a quienes les sean aplicados los beneficios de los programas de acompañamiento al deudor, se hace necesario efectuar ajustes a las condiciones para la graduación de la cobertura y a las relacionadas con la terminación anticipada de la misma.

2. Estudio de impacto normativo

(¿Qué impacto se espera obtener?): Todo decreto o resolución produce, en principio, un impacto en el ámbito jurídico, económico e incluso ambiental. Por tanto será necesario realizar un Estudio de Impacto Normativo (ESIN), cuyo objeto es determinar la necesidad de expedir, modificar o derogar una normatividad.

2.1. Oportunidad del proyecto

El estudio sobre la oportunidad del proyecto identificará los objetivos de la propuesta, el análisis de las alternativas existentes, tanto normativas como de cualquier otra naturaleza, todo con el fin de sustentar la necesidad de su expedición.

El proyecto es oportuno en tanto busca por un lado que la aplicación de las medidas de los planes de alivio a los deudores por parte de los establecimientos de crédito, no se constituya en causal de pérdida de la cobertura de tasa, logrando que estos hogares no vean un mayor impacto en sus finanzas.

Por otro lado, el proyecto es oportuno para garantizar que no se va a incurrir en mayores gastos en el pago de las coberturas por parte de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y Vivienda, Ciudad y Territorio, estableciendo un límite de pago según el presupuesto que para cada operación realice cada entidad.

2.2. Impacto jurídico

El objeto de este estudio es propender por la coherencia del ordenamiento jurídico, así como evitar problemas de interpretación y aplicación de los preceptos normativos que se proyectan frente a las disposiciones vigentes. El impacto jurídico deberá incluir los siguientes aspectos: 1. Supremacía constitucional y jerarquía normativa, 2. Legalidad, 3. Seguridad jurídica, 4. Reserva de ley, 5. Eficacia o efectividad.

Las normas en que se fundamenta la presente iniciativa permiten regular la articulación del subsidio familiar de vivienda con operaciones de arrendamiento y arrendamiento con opción de compra, siendo temas que no están sometidos a reserva legal, como se determina a continuación:

a) 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."*

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.

b) Fundamento legal y Reglamentario.

Artículo 48 de la Ley 546 de 1999 que autoriza la creación del Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria (FRECH), administrado por el Banco de la República, en los términos que establezca el Gobierno Nacional, con el propósito de facilitar las condiciones para la financiación de vivienda.

Artículo 123 de la Ley 1450 de 2011, que establece que el Gobierno Nacional, a través del Fondo de Reserva para la Estabilización de Cartera Hipotecaria (FRECH), administrado por el Banco de la República, podrá ofrecer nuevas coberturas de tasas de interés a los deudores de créditos de vivienda nueva y locatarios en contratos de leasing habitacional que otorguen o suscriban los establecimientos de crédito.

Parágrafo 3 del artículo 26 de la Ley 1469 de 2011 el cual dispone que con la finalidad de la financiación de vivienda nueva, el Gobierno Nacional, a través del Fondo de Reserva para la Estabilización de Cartera Hipotecaria (FRECH), podrá ofrecer nuevas coberturas de tasas de interés a los deudores de crédito de vivienda nueva que otorguen las entidades financieras y las cajas de compensación familiar, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional para estas últimas.

2.3. Impacto económico

En los eventos en que la naturaleza del decreto o resolución así lo amerite, deberá señalar el impacto económico el que contemplará la posibilidad de proporcionar a los destinatarios tiempo y medios suficientes para adaptarse a las nuevas condiciones que se dicten para el ejercicio de derechos y obligaciones.

La reglamentación propuesta no genera un impacto económico sobre los destinatarios de la norma que implique la necesidad de adaptación, por el contrario, estas medidas buscan que los hogares beneficiarios de los programas de cobertura de tasa de interés a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Fondo Nacional de Vivienda.

2.4. Impacto presupuestal

Según el caso, se deberán identificar los costos fiscales del proyecto normativo y la fuente para la financiación de dicho costo, en este caso el proyecto será conciliado con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Si la expedición del proyecto normativo requiere de Certificado de Disponibilidad Presupuestal, se debe indicar.

La expedición de la norma no presenta impacto fiscal diferente al ya contemplado en el marco fiscal de mediano plazo 2018-2027 y el marco de gasto de mediano plazo 2019-2022

2.5. Impacto ambiental, ecológico y sobre el patrimonio cultural

Cuando se requiera, deberá elaborarse un estudio de impacto ambiental y ecológico, y si llegare a ser del caso, sobre el patrimonio cultural de la Nación.

Las disposiciones contenidas en el proyecto de decreto no tienen los referidos impactos.

3. Ámbito de aplicación y sujetos destinatarios

3.1. Ámbito de aplicación

Se debe determinar si la aplicación de la norma será Nacional o Territorial.

Nacional

3.2. Sujetos Beneficiarios

Identificar a los potenciales beneficiarios de la norma.

Ejemplo: Tipo de población (Desplazada, afectada por ola invernal, pobreza extrema, etc.), entidades ejecutoras y/o implementadoras, etc.

- Beneficiarios de cobertura de tasa de interés.

4. Viabilidad jurídica

La viabilidad jurídica deberá incluir los siguientes aspectos:

1. Análisis expreso y detallado de las normas que otorgan la competencia para la expedición del correspondiente acto.
2. La vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada.
3. Las disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas, si alguno de estos efectos se produce con la expedición del respectivo acto.

La norma se expide en uso de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en desarrollo del numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, el artículo 123 de la Ley 1450 de 2011 y el Parágrafo 3 del artículo 26 de la Ley 1469 de 2011.

		Norma que se deroga, modifica, adiciona o sustituye	Fecha expedición	Vigencia
Deroga				
Modifica	x	Decreto 1077 de 2015 Decreto 1068 de 2015	26/05/2015 26/05/2015	Vigente
Adiciona				
Sustituye				
Nuevo				

5. Participación Ciudadana

5.1. Socialización con actores internos y externos

Se deberá indicar con cuales actores internos y externos se socializó el proyecto de normativo.

Se deberá anexar las constancias de socialización, si aplica.

Actores Internos:
OAJ Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
Despacho Viceministro de Vivienda
Dirección de Inversiones en VIS

Actores Externos:
MHCP

5.2. Consulta Previa

De acuerdo con su contenido, debe analizarse si el proyecto normativo es una decisión administrativa sujeta a las condiciones de la Ley 21 de 1991 en materia de consulta previa. Se deberá anexar las constancias de la realización de la consulta previa, si aplica.
De acuerdo con su contenido, el proyecto de decreto no es una decisión administrativa sujeta a las condiciones de la Ley 21 de 1991 en materia de consulta previa.
5.3. Publicidad De conformidad con la ley (núm. 8, art. 8, CPACA) y el artículo 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015, debe someterse el proyecto normativo a consideración del público. Se deberá anexar la constancia de publicación en la web del MVCT. Si se presentan comentarios se deberá diligenciar el formato “FPN-F-03 Matriz de consolidación de comentarios, anexarlo al presente documento y publicarlo en la web del MVCT. Si no se presentan comentarios durante el periodo de publicación en la web del MVCT, se deberá dejar constancia expresa en el presente numeral.
Debido a la naturaleza de la ejecución de las medidas que se pretenden adoptar y teniendo en cuenta que los establecimientos de crédito deben formular sus planes de alivio a deudores en los tiempos exigidos por la Superintendencia Financiera de Colombia en la circular 022, se hace uso de la excepción en materia de publicación de los proyectos específicos de regulación expedidos con firma del Presidente de la República establecida en el inciso segundo del artículo 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015. En los anteriores términos, el documento se publicó por un término de 5 días horas a partir del 14 de agosto de 2020 hasta el 19 de agosto de 2020.
6. Coordinación Cuando el respectivo proyecto tenga impacto o comprenda materias propias de ministerios o departamentos administrativos diferentes al que ha tomado la iniciativa de elaboración, este deberá ponerlo en conocimiento de aquellos y coordinar lo pertinente para que el texto remitido a la firma del Presidente de la República se encuentre debidamente conciliado y refleje una visión integral y coherente. Se deben anexar las constancias respectivas de la coordinación y/o concertación que se produjo.
El proyecto normativo requiere coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
7. Abogacía de la Competencia Anexo 1. Cuestionario Superintendencia de Industria y Comercio de acuerdo con lo establecido en la Resolución 44649 de 2010, el cual hace parte integral de esta memoria justificativa.
Cuestionario Superintendencia de Industria y Comercio de acuerdo con lo establecido en la Resolución 44649 de 2010, el cual hace parte integral de esta memoria justificativa como anexo 1.
8. Otros – Modificación de Trámites En virtud de lo dispuesto en el artículo 2.1.2.1.11 del Decreto 1081 de 2015, cuando el proyecto normativo cree o modifique un trámite, deberá adjuntarse el concepto del Departamento Administrativo de la Función Pública.
No Aplica
9. El responsable(s) designado(s) para la elaboración del proyecto normativo Indicar nombre y cargo del responsable a la fecha del diligenciamiento del presente formato
El área responsable de la elaboración del proyecto es la Dirección del Sistema Habitacional del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Cordialmente;

CARLOS FELIPE REYES FORERO
Director del Sistema Habitacional

Anexos:

Anexo 1 - Cuestionario de incidencia sobre la libre competencia, en un (1) folio.

Elaboró	Revisó	Fecha
Juan David Ching R	Carlos Felipe Reyes Forero – Director del Sistema Habitacional	3-08-2020

ANEXO 1

Memoria Justificativa Proyecto Normativo

Tipo de proyecto normativo: (Marque con una X)	Decreto	
	Resolución	
	Otro - ¿Cuál?	
Se debe escribir el epígrafe del proyecto normativo Diligencie aquí: Por el cual se modifica el Decreto 1077 de 2015 en lo relacionado con el subsidio familiar de vivienda destinado al arrendamiento y se dictan otras disposiciones		

CUESTIONARIO - INCIDENCIA SOBRE LA LIBRE COMPETENCIA

(Resolución 44649 de 2010 de la Superintendencia de Industria y Comercio)

1. ¿La regulación limita el número o la variedad de las empresas en uno o varios mercados relevantes relacionados? Es posible que esto suceda, entre otros eventos, cuando el proyecto de acto:	
a) Otorga derechos exclusivos a una empresa para prestar servicios o para ofrecer bienes.	
b) Establece licencias, permisos, autorizaciones para operar o cuotas de producción o de venta.	
c) Limita la capacidad de cierto tipo de empresas para ofrecer un bien o prestar un servicio.	
d) Eleva de manera significativa los costos de entrada o salida del mercado para las empresas.	
e) Crea una barrera geográfica a la libre circulación de bienes o servicios o a la inversión.	
f) Incrementa de manera significativa los costos	
i) Para nuevas empresas en relación con las empresas que ya operan en un mercado o mercados relevantes relacionados.	
ii) Para unas empresas en relación con otras cuando el conjunto ya opera en uno o varios mercados relevantes relacionados.	

2. ¿La regulación limita la capacidad de las empresas para competir en uno o varios mercados relevantes relacionados? Es posible que esto suceda, entre otros eventos, cuando el proyecto de acto:	
a) Controla o influye sustancialmente sobre los precios de los bienes o servicios o el nivel de producción.	
b) Limita a las empresas la posibilidad de distribuir o comercializar sus productos.	
c) Limita la libertad de las empresas para promocionar sus productos.	
d) Otorga a los operadores actuales en el mercado un trato diferenciado con respecto a las empresas entrantes.	
e) Otorga trato diferenciado a unas empresas con respecto a otras.	
f) Limita la libertad de las empresas para elegir sus procesos de producción o su forma de organización industrial.	
g) Limita la innovación para ofrecer nuevos productos o productos existentes pero bajo nuevas formas.	

3. ¿La regulación implica reducir los incentivos de las empresas para competir en uno o varios mercados relevantes relacionados? Es posible que esto suceda, entre otros eventos, cuando el proyecto de acto:	
a) Genera un régimen de autorregulación o corregulación;	
b) Impone la obligación de dar publicidad sobre información sensible para una empresa que podría ser conocida por sus competidores (por ejemplo, precios, nivel de ventas, costos)	

NOTA: SI ALGUNA DE LAS RESPUESTAS ES AFIRMATIVA DEBERÁ REMITIRSE EL PROYECTO NORMATIVO PARA CONCEPTO DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO.