

	FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA	Versión: 3.0
	PROCESO: FORMULACIÓN DE POLÍTICAS E INSTRUMENTACIÓN NORMATIVA	Fecha: 27/02/2018
		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 adiciona el capítulo 7 al título 1 de la parte 1 del libro 2 del Decreto 1077 de 2015 en relación con la implementación del Programa de Arrendamiento con opción de compra "Semillero de Propietarios"

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 artículo 51 de la Constitución Política consagró el derecho de todos los colombianos a tener una vivienda digna, estableciendo que el Estado es quien fija las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promueve planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución.

El artículo 5° de la Ley 3 de 1991, modificado por el artículo 27 de la Ley 1469 de 2011 establece como una acción conducente para la obtención de soluciones de vivienda, "la celebración de contratos de arrendamiento con opción de compra de vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario a favor del arrendatario".

El artículo 6° de la Ley 3 de 1991, modificado por el artículo 28 de la Ley 1469 de 2011 define el Subsidio Familiar de Vivienda como "un aporte estatal en dinero o en especie, que podrá aplicarse en lotes con servicios para programas de desarrollo de autoconstrucción, entre otros, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitar el acceso a una solución de vivienda de interés social o interés prioritario, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece la ley"

El inciso segundo del artículo 6° de la Ley 3 de 1991, modificado por el artículo 28 de la Ley 1469 de 2011 establece que está en cabeza del Gobierno Nacional la facultad de determinar la cuantía del subsidio familiar de vivienda.

El parágrafo 4 del artículo 6 de la Ley 3 de 1991, modificado por el artículo 28 de la Ley 1469 de 2011 dispuso que "Los hogares podrán acceder al subsidio familiar de vivienda de interés social otorgado por distintas entidades partícipes del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y aplicarlos concurrentemente para la obtención de una solución de vivienda de interés social cuando la naturaleza de los mismos así lo permita".

El parágrafo 5 del artículo 6° de la Ley 3 de 1991, adicionado por el artículo 18 de la Ley 1537 de 2012 establece que "los beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda en la modalidad de arrendamiento, tendrán derecho a postularse nuevamente para el acceso al Subsidio Familiar de Vivienda, en las modalidades de adquisición, construcción o mejoramiento, de acuerdo con el reglamento que para el efecto establezca el Gobierno Nacional".

El artículo 41 de la Ley 820 de 2003 dispuso: "El Estado podrá, tanto en su nivel nacional como territorial establecer subsidios a familias de escasos recursos para el alquiler de vivienda, cuando carezcan de ella. Tendrán derecho preferencial los desplazados por la violencia, las madres cabeza de familia y las personas de la tercera edad. El Gobierno establecerá los requisitos, condiciones y procedimientos para la asignación y uso de estos subsidios"

El artículo 24 de la Ley 1469 de 2011, dispuso: "Como mecanismo para garantizar el derecho de acceso a una vivienda VIS o VIP, nueva o usada, a personas o familias que deseen adquirir una vivienda para su habitación, en especial aquellas personas o familias sin capacidad de ahorro ni acceso a crédito hipotecario, a partir de la vigencia de la presente ley se podrán suscribir contratos de arrendamiento con opción de compra a favor del arrendatario a través de los cuales podrá adquirirse la propiedad del inmueble destinado para el fin aquí indicado. El Gobierno Nacional reglamentará lo establecido en el presente artículo."

El artículo 26 de la Ley 1469 de 2011, dispuso: " El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio reglamentará un procedimiento especial que permita articular los recursos del Subsidio Familiar de Vivienda de que trata el artículo 18 de la presente Ley, con los recursos originados en créditos para adquisición de vivienda o leasing habitacional para habitación de familia otorgados por las entidades debidamente autorizadas para tal propósito, y con contratos de arrendamiento con

opción de compra a favor del arrendatario."

El Parágrafo 2 del artículo 37 de la Ley 1537 de 2012, estableció que el Gobierno deberá reglamentar *"las condiciones bajo las cuales se garantizará la utilización del contrato de arrendamiento con opción de compra a favor del arrendatario de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 24 y 26 de la Ley 1469 de 2011"*.

En cumplimiento del artículo 23 de la Ley 1469 de 2011, el Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA - podrá acudir a la celebración de contratos de fiducia mercantil, con sujeción a reglas generales y del derecho comercial, sin las limitaciones y restricciones previstas en el numeral 5 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, de la Ley 1150 de 2007, y demás normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan.

El artículo 6° de la Ley 1537 de 2012 establece que los recursos del Presupuesto General de la Nación asignados al Fondo Nacional de Vivienda podrán ser transferidos a patrimonios autónomos constituidos mediante la celebración de contratos de fiducia mercantil y cuyo proceso de vinculación se regirá exclusivamente por las normas del derecho privado.

De acuerdo con lo expuesto, se hace necesario reglamentar las condiciones para el desarrollo de un programa dirigido a articular el subsidio familiar de vivienda con contratos de arrendamiento y de arrendamiento con opción de compra

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.

Mediante las disposiciones de la norma objeto de análisis se espera cumplir con los postulados normativos superiores que establecen a la vivienda en alquiler como un mecanismo eficaz para garantizar el derecho constitucional a la vivienda digna.

Es así como con este Decreto se busca darle efectividad a la posibilidad de articular el subsidio familiar de vivienda con las operaciones de arrendamiento y arrendamiento con opción de compra, reglamentando a través de la creación de un programa, las condiciones de acceso y operación para esta tipología de subsidio.

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

Las normas de rango legal en las que se fundamenta la expedición de este Decreto se concretan en las siguientes:

El artículo 5° de la Ley 3 de 1991, modificado por el artículo 27 de la Ley 1469 de 2011 que establece como una acción conducente para la obtención de soluciones de vivienda, *"la celebración de contratos de arrendamiento con opción de compra de vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario a favor del arrendatario"*.

El artículo 6° de la Ley 3 de 1991, modificado por el artículo 28 de la Ley 1469 de 2011 que 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"

A su vez, el inciso segundo de este mismo artículo, modificado por el artículo 28 de la Ley 1469 de 2011 que indica que la facultad de determinar la cuantía del subsidio familiar de vivienda se encuentra en cabeza del Gobierno Nacional

El párrafo 4 del artículo 6 de la Ley 3 de 1991, modificado por el artículo 28 de la Ley 1469 de 2011 que dispone que *"Los hogares podrán acceder al subsidio familiar de vivienda de interés social otorgado por distintas entidades partícipes del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y aplicarlos concurrentemente para la obtención de una solución de vivienda de interés social cuando la naturaleza de los mismos así lo permita"*.

Por su parte, el párrafo 5 del mismo artículo, adicionado por el artículo 18 de la Ley 1537 de 2012, establece que *"los beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda en la modalidad de arrendamiento, tendrán derecho a postularse nuevamente para el acceso al Subsidio Familiar de Vivienda, en las modalidades de adquisición, construcción o mejoramiento, de acuerdo con el reglamento que para el efecto establezca el Gobierno Nacional"*.

En cuanto a las normas que regulan el arrendamiento de vivienda urbana, el artículo 41 de la Ley 820 de 2003 dispuso: *"El Estado podrá, tanto en su nivel nacional como territorial establecer subsidios a familias de escasos recursos para el alquiler de vivienda, cuando carezcan de ella. Tendrán derecho preferencial los desplazados por la violencia, las madres cabeza de familia y las personas de la tercera edad. El Gobierno establecerá los requisitos, condiciones y procedimientos para la asignación y uso de estos subsidios"*

El artículo 24 de la Ley 1469 de 2011 que indica: *"Como mecanismo para garantizar el derecho de acceso a una vivienda VIS o VIP, nueva o usada, a personas o familias que deseen adquirir una vivienda para su habitación, en especial aquellas personas o familias sin capacidad de ahorro ni acceso a crédito hipotecario, a partir de la vigencia de la presente ley se podrán suscribir contratos de arrendamiento con opción de compra a favor del arrendatario a través de los cuales podrá adquirirse la propiedad del inmueble destinado para el fin aquí indicado. El Gobierno Nacional reglamentará lo establecido en el presente artículo."*

En esta misma ley, el artículo 26, dispuso: *" El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio reglamentará un procedimiento especial que permita articular los recursos del Subsidio Familiar de Vivienda de que trata el artículo 18 de la presente Ley, con los recursos originados en créditos para adquisición de vivienda o leasing habitacional para habitación de familia otorgados por las entidades debidamente autorizadas para tal propósito, y con contratos de arrendamiento con opción de compra a favor del arrendatario."*

Finalmente, el Parágrafo 2 del artículo 37 de la Ley 1537 de 2012, estableció que el Gobierno deberá reglamentar *"las condiciones bajo las cuales se garantizará la utilización del contrato de arrendamiento con opción de compra a favor del arrendatario de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 24 y 26 de la Ley 1469 de 2011"*.

De los preceptos normativos citados, se deduce claramente que las materias objeto de reglamentación en el Decreto que se pone a consideración, no se encuentran sujetas a reserva de ley y su integración al ordenamiento jurídico se encuentra dotado de seguridad al encontrar respaldo en normas de superior jerarquía.

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 al promover la tenencia de vivienda en alquiler con aplicación del subsidio familiar de vivienda, tienen un impacto positivo sobre la disponibilidad de recursos a favor de los beneficiarios del programa.

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 del Subsidio Familiar de Vivienda
- Fondo Nacional de Vivienda.
- Arrendadores de las viviendas del programa.
- Entidades Financieras o Fondo Nacional del Ahorro, encargados de la recepción de los recursos del hogar.

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.

Diligencie aquí:

La norma se expide en uso de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 51 y el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, en el artículo 6 de la Ley 3 de 1991, el artículo 41 de la Ley 820 de 2003, los artículos 24 y 26 de la Ley 1469 de 2011 y el artículo 37 de la Ley 1537 de 2012, como se dejó expresado en el acápite "2.2. Impacto jurídico" del presente documento.

		Norma que se deroga, modifica, adiciona o sustituye	Fecha expedición	Vigencia
Deroga				
Modifica				
Adiciona	X	Capítulo 7 al título 1 de la parte 1 del libro 2 del Decreto 1077 de 2015	16/05/2015	Vigente
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.

En la elaboración del proyecto normativo, participaron los siguientes actores internos y externos:

Actores Internos:

1. Dirección de Inversiones en Vivienda de Interés Social
2. Oficina Asesora Jurídica
3. Despacho del Viceministro de Vivienda

Actores Externos:

1. Asobancaria
2. Camacol
3. Asofiduciarias
4. Fasecolda
5. Asofianzas
6. Fedelonjas
7. Departamento Nacional de Planeación

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.

La presente versión de memoria justificativa se consolida para ser incluida dentro de la publicación a que se refiere el artículo 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015

<p>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. <u>Se deben anexar las constancias respectivas de la coordinación y/o concertación que se produjo.</u> El proyecto normativo por su contenido material, requiere la coordinación con el Ministerio de Hacienda, entidad a la que será remitido una vez se consoliden los comentarios efectuados tras la etapa de publicación.</p>
<p>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.</p>
<p>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</p>
<p>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 responsable designado para la elaboración del proyecto normativo es el contratista Juan David Ching Ruiz, de la Dirección del Sistema Habitacional.</p>

Cordialmente,



CARLOS FELIPE REYES FORERO
Director del Sistema Habitacional

Anexos:

Anexo 1 - Cuestionario de incidencia sobre la libre competencia, en un (1) folio.
 Constancias de socialización, en siete (7) folios útiles.

Elaboró	Revisó	Fecha
Juan David Ching Ruiz	Carlos Felipe Reyes Forero	11/10/2018

ANEXO 1
Memoria Justificativa Proyecto Normativo

Tipo de proyecto normativo: (Marque con una X)	Decreto	X
	Resolución	
	Otro - ¿Cuál?	
Se debe escribir el epígrafe del proyecto normativo Diligencie aquí: Por el cual se adiciona el capítulo 7 al título 1 de la parte 1 del libro 2 del Decreto 1077 de 2015 en relación con la implementación del Programa de Arrendamiento con opción de compra "Semillero de Propietarios"		

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.	NO
b) Establece licencias, permisos, autorizaciones para operar o cuotas de producción o de venta.	NO
c) Limita la capacidad de cierto tipo de empresas para ofrecer un bien o prestar un servicio.	NO
d) Eleva de manera significativa los costos de entrada o salida del mercado para las empresas.	NO
e) Crea una barrera geográfica a la libre circulación de bienes o servicios o a la inversión.	NO
f) Incrementa de manera significativa los costos	NO
i) Para nuevas empresas en relación con las empresas que ya operan en un mercado o mercados relevantes relacionados.	NO
ii) Para unas empresas en relación con otras cuando el conjunto ya opera en uno o varios mercados relevantes relacionados.	NO

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.	NO
b) Limita a las empresas la posibilidad de distribuir o comercializar sus productos.	NO
c) Limita la libertad de las empresas para promocionar sus productos.	NO
d) Otorga a los operadores actuales en el mercado un trato diferenciado con respecto a las empresas entrantes.	NO
e) Otorga trato diferenciado a unas empresas con respecto a otras.	NO
f) Limita la libertad de las empresas para elegir sus procesos de producción o su forma de organización industrial.	NO
g) Limita la innovación para ofrecer nuevos productos o productos existentes pero bajo nuevas formas.	NO

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 correulación;	NO
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)	NO

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