

	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b>	Versión: 2.0
		Fecha: 13/08/2015
		Código: NMV-F-01

<b>Tipo de proyecto normativo:</b>	<b>Decreto</b>	<b>X</b>
	<b>Resolución</b>	
	<b>Otro - ¿Cuál?</b>	
<i>"Por el cual se modifican los artículos 2.1.1.1.1.8 y 2.1.1.1.1.9, y se adiciona el artículo 2.1.1.1.1.4.2.5 del Decreto 1077 de 2015, en relación con el monto del subsidio familiar de vivienda que otorgan las Cajas de Compensación Familiar y se dictan otras disposiciones"</i>		

## ESTUDIO DE IMPACTO Y MEMORIA JUSTIFICATIVA<sup>1</sup>

### 1. Antecedentes, razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición

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

El artículo 68 de la Ley 49 de 1990 determina que las Cajas de Compensación Familiar – CCF, deben constituir fondos para el subsidio familiar de vivienda - Fovis, en seguimiento a las políticas fijadas por el Gobierno Nacional.

Cada Fovis está constituido por los aportes que realice la respectiva Caja de Compensación Familiar y sus rendimientos, en los porcentajes definidos para el año 2002 en el artículo 63 de la Ley 633 de 2000, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 7º del artículo 16 de la Ley 789 de 2002, modificado por el artículo 29 de la Ley 1430 de 2010.

Mediante los Decretos 1432 de 2013 y 428 de 2015, incorporados respectivamente en los capítulos 3 y 4 del título 1 de la parte 1 del libro 2 del Decreto 1077 de 2015 *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio"*, se determinaron las condiciones para el desarrollo de los Programas de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores – VIPA y de Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social "Mi Casa Ya".

En el marco de la implementación de los programas creados por el Gobierno Nacional para facilitar el acceso a la vivienda de interés social urbana nueva, se han realizado diferentes análisis en relación con el valor que debe tener el subsidio familiar de vivienda otorgado a las familias beneficiarias, teniendo en consideración el monto de sus ingresos mensuales. Por ejemplo, en el programa VIPA el valor máximo del subsidio familiar de vivienda alcanza los 30 SMMLV, lo que representa hasta un 43% de la vivienda a adquirir, permitiendo que los hogares con baja capacidad de ahorro puedan comprar una vivienda.

Ahora bien, los subsidios otorgados por las Cajas de Compensación Familiar, que buscan atender hogares con condiciones de ingreso similares a las exigidas en los programas mencionados, tienen a la fecha un valor diferente. Si se compara el valor del subsidio familiar de vivienda al que tendría

<sup>1</sup> El contenido de este documento incluye los requerimientos de la etapa previa, de que trata el Anexo a que hace referencia el Decreto 1081 de 2015, en lo relacionado con las directrices generales de técnica normativa.

acceso un hogar a través de una Caja de Compensación Familiar, según sus ingresos, contra aquel al que tendría derecho si es beneficiario de alguno de los programas del Gobierno mencionados, se evidencia una desventaja para los primeros, como se describe a continuación:

**Cuadro 1. Distribución del valor de los SFV según rango de ingreso**

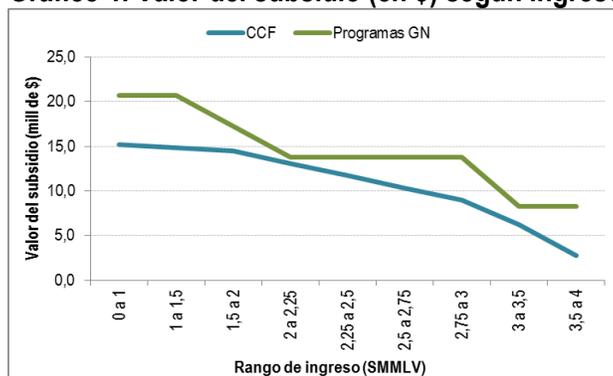
INGRESOS				VALOR DEL SUBSIDIO		Programa	INGRESOS				VALOR DEL SUBSIDIO	
Desde		Hasta		SMLMV	Pesos (\$)		Desde		Hasta		SMLMV	Pesos (\$)
SMLMV	Pesos (\$)	SMLMV	Pesos (\$)				SMLMV	Pesos (\$)	SMLMV	Pesos (\$)		
0,00	-	1,00	689.454	22,0	15.167.988	Casa Ahorro	0,00	-	1,00	689.454	30,0	20.683.620
1,00	689.454	1,50	1.034.181	21,5	14.823.261		1,00	689.454	1,60	1.103.126	30,0	20.683.620
1,50	1.034.181	2,00	1.378.908	21,0	14.478.534		1,60	1.103.126	2,00	1.378.908	25,0	17.236.350
2,00	1.378.908	2,25	1.551.272	19,0	13.099.626	Mi Casa Ya	2,00	1.378.908	2,25	1.551.272	20,0	13.789.080
2,25	1.551.272	2,50	1.723.635	17,0	11.720.718		2,25	1.551.272	2,50	1.723.635	20,0	13.789.080
2,50	1.723.635	2,75	1.895.999	15,0	10.341.810		2,50	1.723.635	2,75	1.895.999	20,0	13.789.080
2,75	1.895.999	3,00	2.068.362	13,0	8.962.902		2,75	1.895.999	3,00	2.068.362	20,0	13.789.080
3,00	2.068.362	3,50	2.413.089	9,0	6.205.086		3,00	2.068.362	3,50	2.413.089	12,0	8.273.448
3,50	2.413.089	4,00	2.757.816	4,0	2.757.816		3,50	2.413.089	4,00	2.757.816	12,0	8.273.448

Cálculos: MVCT

Lo anterior, significa que el requerimiento de ahorro de los hogares afiliados a las Cajas de Compensación Familiar – CCF es mayor, aún en las mismas condiciones de ingreso de otros hogares, por lo que se ve limitada su capacidad de compra de vivienda. Por ejemplo, si se toma un hogar con un ingreso de hasta 1,5 SMMLV éste tendría derecho a un subsidio de \$14,8 millones por parte de la CCF y de \$20,7 millones si accede al subsidio en el marco del Programa VIPA. Con el subsidio familiar de vivienda, el valor del crédito para adquirir una vivienda de interés prioritario en el primer caso sería de \$31 millones (suponiendo que el hogar tiene un ahorro de 5% del valor de la vivienda) y en el segundo sería de \$25,2 millones. Esto significa que el hogar tendría que pagar una cuota aproximada de \$283 mil pesos (27% de su ingreso) en el caso 1 y de \$ 230 mil pesos en el caso 2 (22% de su ingreso). De esta forma, en condiciones similares de ingreso y ahorro, el hogar que es beneficiario de subsidios familiares de vivienda por parte de una CCF, en programas diferentes a los mencionados, tendría una carga financiera mayor.

De otro lado, si se observa gráficamente, la diferencia entre el valor del subsidio otorgado por las CCF y el otorgado por el Gobierno no se mantiene constante, sino que es desfavorable para los hogares de los segmentos de ingreso más bajos (menos de 2 SMMLV), así como los más altos que pueden ser beneficiarios de subsidio (más de 3 SMMLV).

**Gráfico 1. Valor del subsidio (en \$) según ingreso**



Fuente: MVCT

En consecuencia, y con el fin de establecer condiciones de igualdad para los hogares beneficiarios de subsidios familiares de vivienda asignados por el Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda con recursos del presupuesto nacional a través de los mencionados programas, y por las Cajas de Compensación Familiar con recursos parafiscales, cuando se asignan a hogares diferentes a los beneficiarios del Programa VIPA, es necesario determinar los valores de los subsidios familiares de vivienda a ser asignados de conformidad con los ingresos del hogar, por las CCF.

Adicionalmente, con el propósito de facilitar el acceso efectivo a soluciones de vivienda por parte de los hogares beneficiarios de los subsidios familiares de vivienda asignados por las CCF, en condiciones de igualdad con quienes sean beneficiarios de las disposiciones contenidas en el proyecto normativo, se autoriza a las CCF a aumentar el valor de los subsidios familiares de vivienda urbana nueva que hayan asignado, que se encuentran vigentes y pendientes de aplicar, sin que en ningún caso se supere el valor establecido.

Igualmente, las Cajas de Compensación Familiar han asignado subsidios familiares de vivienda de interés social en dinero para áreas urbanas que se encuentran pendientes de aplicación, y la adquisición, construcción o mejoramiento de la solución de vivienda no concluirá dentro del término de vigencia del subsidio, razón por la cual se hace necesario autorizar transitoriamente a los Consejos Directivos de las mencionadas Cajas para otorgar un plazo mayor para su aplicación y legalización, siempre y cuando se cumplan las condiciones establecidas en la disposición propuesta.

Por último, el límite a la cuantía del subsidio familiar de vivienda dispuesta en el artículo 2.1.1.1.1.9 del Decreto 1077 de 2015, y que corresponde a la incorporación del artículo 9 del Decreto 2190 de 2009, es contraria a disposiciones que se han expedido a partir del año 2012, y que han permitido que los subsidios familiares de vivienda que asigne el Fondo Nacional de Vivienda puedan ser hasta de 70 SMMLV, es decir, el valor total de una vivienda de interés prioritario. Un ejemplo de ello, son los artículos 2.1.1.2.1.4.6 (Artículo 22 del Decreto 1921 de 2012) y 2.1.1.1.1.1.1 (artículo 1 del Decreto 156 de 2013) del Decreto 1077 de 2015. Por lo anterior, se propone la eliminación del límite a la cuantía del subsidio familiar de vivienda asignado por Fonvivienda.

## **2. Impactos esperados**

Las disposiciones normativas propuestas facilitarán el cierre financiero de los hogares en el acceso a una vivienda de interés social urbana nueva, a través de los subsidios familiares de vivienda otorgados por las Cajas de Compensación Familiar.

Adicionalmente, por el término de tres meses a partir de la vigencia de la disposición normativa, los Consejos Directivos de las Cajas de Compensación Familiar podrán aumentar la vigencia de los subsidios familiares de vivienda que se encuentran sin asignar y en los cuales los hogares beneficiarios acrediten la suscripción de la promesa de compraventa de la vivienda o el contrato de obra, según corresponda.

### **2.1. Oportunidad del proyecto**

Los ajustes son oportunos teniendo en cuenta la igualdad que debe existir para los hogares postulantes al subsidio familiar de vivienda destinado a la adquisición de vivienda de interés social urbana nueva.

Además, es oportuno establecer un régimen de transición para la legalización de subsidios familiares de vivienda asignados por las Cajas de Compensación Familiar, permitiendo en consecuencia aumentar la vigencia de los mismos, en beneficio de los hogares que acrediten las condiciones señaladas en las disposiciones propuestas.

Igualmente, es oportuno generar coherencia entre las disposiciones expedidas desde el año 2012 que facultan a Fonvivienda para asignar subsidios familiares de vivienda por valor hasta de 70 SMMLV, y el límite a la cuantía del subsidio familiar de vivienda establecida en el artículo 2.1.1.1.1.1.9 del Decreto 1077 de 2015.

## **2.2. Impacto jurídico**

### a) Fundamento Constitucional.

El artículo 51 de la Constitución Política, en relación con el deber del Estado de promover el acceso a una vivienda establece: *"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."*

### b) Fundamento Legal

- El artículo 6º de la Ley 3ª de 1991, modificado por el artículo 28 de la Ley 1469 de 2011 estableció que el Subsidio Familiar de Vivienda es un aporte estatal en dinero o en especie, que se otorga 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. Esta misma norma dispone que la cuantía del subsidio será determinada por el Gobierno Nacional de acuerdo con los recursos disponibles, el valor final de la solución de vivienda y las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios.
- La Ley 49 de 1990 en su artículo 68 dispone lo siguiente: *"Subsidio a la vivienda de interés social por parte de las cajas de compensación familiar. Cada caja de compensación familiar estará obligada a constituir un fondo para el subsidio familiar de vivienda, el cual a juicio del Gobierno Nacional, será asignado en dinero o en especie y en seguimiento de las políticas trazadas por el mismo. El subsidio para vivienda otorgado por las cajas de compensación familiar será destinado conforme a las siguientes prioridades:*
  - 1. A los afiliados de la propia caja de compensación, cuyos ingresos familiares sean inferiores a cuatro salarios mínimos mensuales.*
  - 2. A los afiliados de otras cajas de compensación, cuyos ingresos familiares sean inferiores a cuatro salarios mínimos mensuales.*
  - 3. A los no afiliados a las cajas de compensación, cuyos ingresos familiares sean inferiores a cuatro salarios mínimos mensuales. El fondo para el subsidio familiar de vivienda, estará constituido por los aportes y sus rendimientos, que al mismo haga la correspondiente caja de compensación familiar, en los porcentajes que se refieren a continuación:*
    - a) Cuando el cociente de recaudos para subsidio familiar de una Caja resultare igual o superior al ciento diez por ciento (110%), la Caja transferirá mensualmente al fondo, una suma equivalente al diez y ocho por ciento (18%) de los aportes patronales para subsidio el primer año de vigencia de esta Ley y el veinte por ciento (20%) del segundo año en adelante;*
    - b) Cuando el cociente de recaudos para subsidio familiar de una caja resultare igual o superior al cien por ciento (100%) e inferior al ciento diez por ciento (110%) la Caja transferirá mensualmente al fondo, una suma equivalente al doce por ciento (12%) de los aportes patronales para subsidio.*

*PARÁGRAFO 1o. Las cajas de compensación familiar, con los recursos restantes de sus recaudos para subsidio, no estarán obligadas a realizar destinaciones forzosas para planes de vivienda.*

*PARÁGRAFO 2o. El cincuenta y cinco por ciento (55%) que las cajas destinarán al Subsidio Monetario, será sobre el saldo que queda después de deducir la transferencia respectiva al fondo de subsidio familiar de vivienda y el diez por ciento (10%) de los gastos de administración y funcionamiento. En ningún caso una caja podrá pagar como subsidio en*

dinero una suma inferior a la que esté pagando en el momento de expedir esta Ley.  
*PARÁGRAFO 3o. Las cajas de compensación familiar que atiendan el subsidio familiar en las áreas rurales o agroindustriales ubicadas en zonas de Plan Nacional de Rehabilitación y en las intendencias y comisarías, no estarán obligadas a constituir el fondo para subsidio de vivienda de interés social en la parte correspondiente al recaudo proveniente de dichas áreas y adelantarán directamente los programas de vivienda.*

*PARÁGRAFO 4o. Adicionado por el art. 185, Ley 1607 de 2012. Los recursos administrados por las Cajas de Compensación Familiar en los fondos para el otorgamiento de subsidio familiar de vivienda, se regirán por las condiciones de focalización y distribución que establezca el Gobierno Nacional. Las Cajas de Compensación Familiar podrán transferir recursos del FOVIS a los patrimonios que constituya Fonvivienda junto con las Cajas de Compensación Familiar y otras entidades públicas o las entidades que determine el Gobierno Nacional, para que en forma conjunta con recursos del Gobierno Nacional se desarrollen programas de vivienda de interés prioritaria dirigidos a los hogares con ingresos familiares de hasta dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes conforme a la normatividad vigente. Las condiciones para la asignación de los subsidios las reglamentará el Gobierno Nacional.*

*La vigencia de los subsidios familiares de vivienda que fueron otorgados por la caja de compensación familiar y que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley no hubieren sido aplicados dentro del término de su vigencia, serán transferidos al Patrimonio Autónomo de que trata el presente artículo. Así mismo, para los próximos tres (3) años, los recursos de los Fondos de Vivienda de las Cajas de Compensación Familiar, serán destinados a dicho patrimonio autónomo en los porcentajes y en las condiciones que determine el Gobierno Nacional atendiendo la composición poblacional.”*

### **2.3. Impacto económico**

Las disposiciones contenidas en el proyecto de Decreto generan un impacto económico en los Fondos para el subsidio Familiar de vivienda – Fovis de las Cajas de Compensación Familiar, pues se determina un mayor valor de los subsidios familiares de vivienda que éstas asignan a los hogares que cumplen con los requisitos establecidos en la normativa vigente para tal efecto.

### **2.4. Impacto presupuestal**

Las disposiciones contenidas en el proyecto de Decreto no generan un impacto en los recursos del Presupuesto General de la Nación.

### **2.5. Impacto ambiental, ecológico y sobre el patrimonio cultural**

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**

Nacional

### **3.2. Sujetos Beneficiarios**

- Cajas de Compensación Familiar
- Hogares potencialmente beneficiarios de subsidios familiares de vivienda por las Cajas de Compensación Familiar, en las condiciones establecidas en el proyecto normativo.
- Actores públicos y privados que tengan interés en intervenir en la implementación de las

medidas a que se refiere el proyecto normativo, de acuerdo con sus capacidades y competencias.

#### 4. Viabilidad jurídica

La norma se expide en uso de las facultades consignadas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, el artículo 68 de la Ley 49 de 1990 y el artículo 6° de la Ley 3ª de 1991, modificado por el artículo 28 de la Ley 1469 de 2011.

	Norma que se deroga, modifica, adiciona o sustituye	Fecha expedición	Vigencia
a) Deroga	N/A	N/A	N/A
b) Modifica o Adiciona	Decreto 1077 de 2015	26/05/2015	Vigente
c) Sustituye	N/A	N/A	N/A

#### 5. Consulta previa y publicidad

##### 5.1. Consulta Previa

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.

##### 5.2. Publicidad

El numeral 8º del Artículo 8º de la Ley 1437 de 2011 establece: "8. *Los proyectos específicos de regulación y la información en que se fundamenten, con el objeto de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas. Para el efecto, deberán señalar el plazo dentro del cual se podrán presentar observaciones, de las cuales se dejará registro público. En todo caso la autoridad adoptará autónomamente la decisión que a su juicio sirva mejor el interés general.*"

El proyecto de decreto se publicó en la Página WEB del Ministerio, desde el \_\_\_ hasta el \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2015.

#### 6. Coordinación

El proyecto normativo, por su contenido material, requiere la coordinación con el Ministerio de Trabajo en el trámite de su expedición.

#### 7. Otros

No aplica.

El responsable designado para la elaboración del proyecto normativo es Juan Carlos Ospina Rendón, asesor.

Cordialmente,

**DIANA MARGARITA BARRERA CRUZ**  
Directora del Sistema Habitacional

**ALEJANDRO QUINTERO ROMERO**  
Director de Inversiones en Vivienda de Interés Social (E)

Anexos: Cuestionario de incidencia sobre la libre competencia – Anexo Nro. 1, en un (1) folio.

Elaboró: Juan Carlos Ospina Rendón - Asesor

**ANEXO 1**  
**Memoria Justificativa**

**Proyecto Normativo:** "Por el cual se determina el monto del subsidio familiar de vivienda destinado a la adquisición de vivienda de interés social urbana nueva que otorgan las Cajas de Compensación Familiar y se dictan otras disposiciones"

**CUESTIONARIO - INCIDENCIA SOBRE LA LIBRE COMPETENCIA**

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

<b>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:</b>	
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

<b>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:</b>	
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

<b>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:</b>	
a) Genera un régimen de autorregulación o corregulación;	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