

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

<b>Tipo de proyecto normativo:</b> (Marque con una X)	<b>Decreto</b>	<b>X</b>
	<b>Resolución</b>	
	<b>Otro - ¿Cuál?</b>	

*Por el cual se modifica el Decreto 1077 de 2015, en relación con la definición de las condiciones para el acceso al Programa de Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social – Mi Casa Ya*

## 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 Decreto ley 555 de 2003 creó el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, el cual tiene dentro de sus objetivos la ejecución de las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana, y una de sus funciones es la de asignar subsidios de vivienda de interés social, según las condiciones definidas por el Gobierno Nacional.

El Gobierno Nacional ha creado e implementado diferentes programas tendientes a promover el acceso a la vivienda, para lo cual ha tenido en consideración las condiciones socioeconómicas particulares de los diferentes grupos poblacionales beneficiarios. Así, el Programa de Vivienda Gratuita está dirigido a la población en situación especial de vulnerabilidad de acuerdo con lo establecido en el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012, mientras que el Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores – VIPA se creó para el beneficio de hogares con capacidad de ahorro y con ingresos inferiores a dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV), de conformidad con lo dispuesto por el parágrafo 4º del artículo 68 de la Ley 49 de 1990, adicionado por el artículo 185 de la Ley 1607 de 2012. Este último programa, que busca contribuir al cierre financiero de los hogares que cuenten con un crédito hipotecario y con un ahorro previo, a través de la entrega de un subsidio familiar de vivienda – SFV y una cobertura a la tasa de interés, finalizará su ejecución en el año 2017.

Por su parte, el Programa de Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social – “Mi Casa Ya” se diseñó, inicialmente, para promover el acceso a la vivienda de interés social por parte de hogares con ingresos superiores a 2 e inferiores o iguales a 4 SMLMV con capacidad de ahorro efectiva, pero cuya capacidad de acceso a crédito apenas les permite acceder una vivienda con valor de entre 23 y 43 millones de pesos, cifra que se encuentra por debajo del tope de una vivienda de interés prioritario - VIP y que no corresponde con las características de una vivienda demandada por este segmento poblacional. Este Programa fue implementado mediante el Decreto 0428 de 2015, e incorporado en la sección 2.1.1.4.1 del Decreto 1077 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.

<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.

El programa Mi Casa Ya promueve el acceso a la vivienda de interés social – VIS mediante la entrega de un SFV y de una cobertura a la tasa de interés que permite que los hogares logren el cierre financiero para la adquisición de la vivienda.

El esquema operativo del Programa ha permitido optimizar los procesos de asignación de los SFV por parte de FONVIVIENDA, gracias a la plataforma tecnológica con base en la cual trabaja, la cual ha sido implementada por el Gobierno Nacional y permite que el hogar interesado en acceder a los beneficios del programa pueda acudir directamente a la entidad financiera de su interés, la cual podrá verificar, en línea y de forma inmediata, si el hogar cumple con las condiciones para ser beneficiario del programa. Una vez el hogar cuente con una vivienda terminada que cumpla las condiciones establecidas por el programa, podrá solicitar a la entidad financiera la legalización del crédito. Previo a la escrituración, la entidad financiera verifica nuevamente el cumplimiento de las condiciones y solicita la asignación del SFV a Fonvivienda. Una vez asignado el SFV, la entidad financiera desembolsa el crédito, se da inicio al cubrimiento de la tasa de interés y el constructor podrá solicitar el desembolso del SFV.

Ahora bien, como consta en el documento CONPES 3869 del 12 de octubre de 2016, mediante el cual se declaró de importancia estratégica el Proyecto Subsidio Familiar de Vivienda, bajo el cual se asignan los subsidios del Programa Mi Casa Ya, y se efectuó la modificación a las apropiaciones presupuestales del Programa de Cobertura a la Tasa de Interés establecidas en el CONPES 3725 del 14 de mayo de 2012, a través del cual se declaró de importancia estratégica el “Programa de Cobertura Condicionada para Créditos de Vivienda Segunda Generación”, se han advertido algunas situaciones que hacen necesario modificar la reglamentación aplicable al Programa Mi Casa Ya.

De acuerdo con lo anterior y ante la finalización del programa VIPA, se hace necesario que la política de vivienda cuente con un programa que permita atender el segmento de población que quedaría desatendido después de finalizar este programa. En consecuencia, se propone modificar los segmentos de población que atiende el programa Mi Casa Ya para incluir los hogares con ingresos inferiores o iguales a dos SMMLV. Así, estos hogares tendrán la posibilidad de continuar accediendo a los beneficios otorgados por el Gobierno nacional en materia de vivienda. En efecto, cálculos del MVCT, basados en las cifras de la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) del DANE (2015) muestran un potencial de 590 mil hogares urbanos, no propietarios de vivienda, dentro de ese rango de ingreso, que podrían alcanzar el cierre financiero para acceder a una vivienda con esos beneficios.

De otro lado, se ha identificado que existen hogares que, aunque tienen capacidad de endeudamiento, no cuentan con capacidad de ahorro suficiente para acceder a un crédito hipotecario. Así, para los hogares con baja capacidad de ahorro, se requiere una opción de financiamiento que facilite su cierre financiero.

El leasing habitacional es una herramienta que puede reducir el requerimiento de recursos propios equivalentes a la cuota inicial. En particular, a diferencia del crédito hipotecario, el leasing habitacional permite ofrecer apalancamientos de hasta el 100% del valor del activo financiado, en razón del registro de la propiedad del activo a nombre de la entidad financiera que ofrece el leasing. De esta forma, si los beneficios ofrecidos como parte del programa Mi Casa Ya, pueden ser articulados en operaciones de leasing habitacional, el requerimiento de ahorro podría reducirse significativamente e, incluso, eliminarse. Este ajuste abriría la posibilidad de acceso de más hogares al programa.

Diversos cálculos realizados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio<sup>2</sup> dan cuenta de cuotas en la modalidad de leasing dentro de un rango de 306.000 pesos y 500.000 pesos, en el

---

<sup>2</sup> Los cálculos se realizaron con condiciones ajustadas a las de la banca comercial, es decir con tasas de mercado, con varios sistemas de amortización y con porcentajes de financiación de 80%, además de diferentes valores de viviendas.

máximo rango de ingreso; valores cercanos a lo que se encuentran pagando los hogares por arrendamiento, en promedio. Como se deduce de estas estimaciones, la incorporación del leasing habitacional viabilizará el cierre financiero para aquellos hogares dentro del rango de población objetivo que, si bien tienen capacidad de pago y endeudamiento, tienen capacidad de ahorro limitada. El efecto inclusivo del leasing habitacional aumentará la cantidad de hogares potencialmente beneficiarios del programa Mi Casa Ya.

Con fundamento en lo anterior y en las recomendaciones del CONPES, se hace necesario modificar Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, especialmente para incluir el segmento poblacional con ingresos de hasta 2 SMLMV como potencial beneficiario del programa y el mecanismo financiero del leasing habitacional destinado a la adquisición de vivienda familiar como opción de financiación para los hogares beneficiarios del programa.

## **2. Impactos esperados**

De acuerdo con lo establecido en el documento CONPES 3869 de 2016, las modificaciones propuestas en el proyecto normativo *"permitirán que el programa Mi Casa Ya cumpla con su propósito de facilitar el acceso a vivienda nueva de interés social y prioritario a todos los segmentos de hogares de bajos ingresos y que se puedan otorgar los beneficios del programa. En particular, permitirán atender los segmentos de población con ingresos hasta de cuatro salarios mínimos mensuales legales vigentes, además de continuar incentivando la oferta de este tipo de vivienda. Adicionalmente, proporcionará una nueva opción de financiamiento para aquellos hogares que, a pesar de no contar con capacidad de ahorro, estén interesados en acceder a una vivienda con los beneficios del programa"*.

Se estima que la articulación del SFV con contratos de leasing habitacional abre la posibilidad de vincular efectivamente al programa "Mi Casa Ya" a cerca de 320 mil hogares que se encuentran dentro del rango de ingreso del programa, pero que no tienen capacidad de ahorro. Además se ha identificado un potencial de 590 mil hogares, perteneciente al rango de ingresos hasta 2 SMMLV, que podrían acceder a los beneficios del programa.

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

La modificación al Programa Mi Casa Ya es oportuna en la medida en que se ajusta a las recomendaciones emitidas por el Consejo Nacional de Política Económica y Social del país, que pretenden facilitar el acceso a VIS y VIP nueva a hogares de bajos ingresos y dinamizar el comportamiento del mercado de vivienda.

### **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 Decreto ley 555 de 2003 creó el Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, el cual tiene

dentro de sus objetivos la ejecución de las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana.

- El artículo 3º del Decreto Ley antes citado dispone que una de las funciones de Fonvivienda consiste en: "Asignar subsidios de vivienda de interés social bajo las diferentes modalidades de acuerdo con la normatividad vigente sobre la materia y con el reglamento y condiciones definidas por el Gobierno Nacional (...)"
- 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.
- El párrafo 1º del artículo 23 de la Ley 1469 de 2011 faculta a FONVIVIENDA, para el cumplimiento de las funciones que le asigna la normatividad vigente, a acudir a la celebración de contratos de fiducia, con sujeción a las 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 123 de la Ley 1450 de 2011 dispone: "*Con el propósito de generar condiciones que faciliten la financiación de vivienda nueva, 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 crédito de vivienda nueva y leasing habitacional que otorguen los establecimientos de crédito.*

*Los recursos requeridos para el otorgamiento y pago de nuevas coberturas de tasa de interés constituirán recursos del FRECH y serán apropiados por parte del Gobierno Nacional en los presupuestos anuales mediante un aval fiscal otorgado por el CONFIS, acorde a los compromisos anuales que se deriven de la ejecución de dichas coberturas.*

*El Gobierno Nacional apropiará y entregará al FRECH los recursos líquidos necesarios para el cubrimiento y pago de estas coberturas, en la oportunidad, plazo y cuantías requeridas, de conformidad con lo dispuesto para el efecto por el Viceministerio Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Se creará una subcuenta en el FRECH para su manejo, la cual deberá estar separada y diferenciada presupuestal y contablemente de los demás recursos del FRECH.*

**Parágrafo.** *El Banco de la República no será responsable por el pago de las sumas que se deriven de la operación del FRECH cuando el Gobierno Nacional no haya ejecutado las operaciones presupuestales, la entrega y giro de los recursos necesarios para la ejecución de las coberturas".*

### **2.3. Impacto económico**

Las modificaciones al programa contribuirán a jalonar el crecimiento económico del país a través del sector de la construcción, generando mayor cantidad de empleos en el mismo. Se espera que el estímulo se refleje en un mayor Producto Interno Bruto - PIB futuro del sector de construcción de edificaciones, que al primer semestre de 2016 venía impulsando la economía con un crecimiento del 6,8%.

A partir de los promedios de ventas de viviendas nuevas mensuales, con datos de la Cámara Colombiana de la Construcción - CAMACOL, se estima que en el lapso de 3 años se venderían alrededor de 40.000 unidades VIP en el país. Teniendo en cuenta que 25.500 de ellas serían objeto del programa de cobertura de tasa de interés, hay una porción del mercado que podría comercializarse con los beneficios del programa Mi Casa Ya, permitiendo que los hogares se beneficien con esa oferta.

Adicionalmente, la medida tendría un efecto en la profundización de cartera, teniendo en cuenta que con la inclusión del leasing habitacional en el marco del programa se alcanzan porcentajes de financiación mayores para la compra de vivienda VIS y se abrirá la posibilidad de acceso al sistema financiero a un mayor número de hogares.

#### **2.4. Impacto presupuestal**

La modificación propuesta no presenta impacto fiscal diferente al ya contemplado en el marco Fiscal de Mediano Plazo 2017-2026 y en el Marco de Gasto de Mediano Plazo 2017-2020 del Sector Vivienda.

#### **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**

- Hogares potencialmente beneficiarios del Programa Mi Casa Ya.
- Deudores o locatarios pertenecientes a hogares beneficiarios del Programa Mi Casa Ya.
- Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA.
- Establecimientos de crédito o el Fondo Nacional del Ahorro que suscriban contrato de permuta financiera con el Banco de la República.
- Banco de la República.

### **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 6º de la Ley 3ª de 1991, modificado por el artículo 28 de la Ley 1469 de 2011, y el artículo 123 de la Ley 1450 de 2011.

	Norma que se deroga, modifica, adiciona o sustituye	Fecha expedición	Vigencia
a) Deroga			
b) Modifica o Adiciona	Modifica las secciones 2.1.1.4.1 y 2.1.1.4.2 del Decreto 1077 de 2015	26/05/2015	Vigente
c) Sustituye			

### **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 \_\_\_ de noviembre de 2016 hasta el \_\_\_ de noviembre de 2016.

### **6. Coordinación**

El proyecto normativo, por su contenido material, requiere la coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el trámite de su expedición.

### **7. Otros**

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.

El responsable designado para la elaboración del proyecto normativo es Hector Alexander Torres Morales, Profesional Especializado de la Dirección del Sistema Habitacional.

Cordialmente,

**DIANA MARGARITA BARRERA CRUZ**

Directora del Sistema Habitacional

**ALEJANDRO QUINTERO ROMERO**

Director de Inversiones en Vivienda de Interés Social

Anexos: Cuestionario de incidencia sobre la libre competencia, en un (1) folio útil.  
Constancia de Publicación, en un (1) folio útil.  
Constancia de publicación en la Página WEB del Ministerio, en un (1) folio útil.

Elaboraron: Hector Alexander Torres Morales – Profesional especializado DSH  
Juan Oswaldo Manrique – Asesor Viceministro de Vivienda

Revisó: Diana Margarita Barrera Cruz – Directora DSH

## ANEXO 1

### Memoria Justificativa Proyecto Normativo

"Por el cual se modifica el Decreto 1077 de 2015, en relación con la definición de las condiciones para el acceso al Programa de Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social – Mi Casa Ya"

#### 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>NO</b>
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 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

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