

|   |                              |                   |
|---|------------------------------|-------------------|
|  | <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>Resolución</b>    | <b>X</b> |
|   | <b>Otro - ¿Cuál?</b> |          |
| "Por la cual se establecen criterios para realizar redistribuciones de cupos de recursos en el marco del Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores - VIPA" |                      |          |

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

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

El artículo 185 de la Ley 1607 de 2012 adicionó el párrafo 4º al artículo 68 de la Ley 49 de 1990, el cual permitió que el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, en conjunto con las Cajas de Compensación Familiar - CCF, desarrollara el Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores, en adelante Programa VIPA, dirigido a hogares con ingresos familiares de hasta dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

El párrafo adicionado por el artículo 185 de la Ley 1607 de 2012 fue reglamentado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 1432 del 5 de julio de 2013, actualmente incorporado en la Sección 1 del Capítulo 3 del Título 1, de la Parte 1 del libro 2 del Decreto 1077 de 2015.

Con fundamento en la facultad otorgada por el artículo 185 de la Ley 1607 de 2012 y según lo establecido en el artículo 2.1.1.3.1.1.1 del Decreto 1077 de 2015, FONVIVIENDA y las CCF constituyeron, mediante contrato de Fiducia Mercantil No. 491 de 2013, un patrimonio autónomo que administra los recursos del Programa VIPA, en adelante Fideicomiso – Programa VIPA, cuyo vocero es la Fiduciaria Bogotá S.A.

El artículo 5º de la Ley 1537 de 2012 dispone: "Distribución de recursos para proyectos de vivienda de interés social. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio definirá mediante resolución, los criterios de distribución de los recursos del Presupuesto General de la Nación asignados al Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) o la entidad que haga sus veces, para que este los aplique.

La distribución de los recursos incluirá un porcentaje mínimo del 20% para los municipios de categorías 4, 5 y 6. No obstante, si una vez conformado el inventario de predios presentados para la realización de los proyectos de vivienda de interés prioritario en estas entidades territoriales, dentro del periodo que para el efecto fije el Fondo Nacional de Vivienda, no es posible comprometer los recursos destinados, parcial o totalmente, los mismos podrán utilizarse en los demás municipios del país, de acuerdo con la distribución que realice el mismo Fondo".

El artículo 2.1.1.3.1.4.1 del Decreto 1077 de 2015 dispone que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio: "(...) definirá los criterios para la distribución y redistribución de los recursos del programa al que hace referencia esta sección en el territorio nacional y FONVIVIENDA los aplicará. Dentro de los criterios de distribución de recursos se considerará el nivel de desempleo que se presente en las ciudades, departamentos y/o regiones que se tengan en cuenta en la respectiva

<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.

resolución.”

Con fundamento en las normas citadas, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio expidió la Resolución No. 441 del 14 de agosto de 2013, estableciendo la obligación de FONVIVIENDA de distribuir 86.000 subsidios familiares de vivienda, a ser asignados en el marco del Programa VIPA, entre todos los Departamentos del país, y fijando los criterios para su distribución.

FONVIVIENDA expidió la Resolución No. 510 del 15 de agosto de 2013, modificada por la Resolución No. 948 del 14 de noviembre de 2013, la cual establece en su artículo primero el número de cupos de recursos asignado a cada uno de los Departamentos del país.

El Fideicomiso – Programa VIPA adelantó procesos para la selección de proyectos, con el fin de cofinanciar la adquisición de las viviendas que resultaren de los mismos, por parte de los beneficiarios del Programa VIPA, en todos los Departamentos del País, teniendo en cuenta el número de cupos de recursos indicado por FONVIVIENDA.

De acuerdo con lo establecido en los términos de referencia de los procesos de selección, los proyectos que cumplieron con los requisitos y condiciones mínimas señaladas, pero que no podían ser seleccionados por superar el número de cupos del proceso de selección, se incluyeron en una “lista de espera”, y se estableció que serían seleccionados en la medida en que el respectivo Departamento contara con cupos de recursos disponibles para el efecto.

Mediante la Resolución No. 93 de 2016 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se definieron criterios de redistribución de cupos de recursos del Programa VIPA y, como consecuencia de su aplicación se logró seleccionar todos los proyectos que se encontraban en listas de espera de las diferentes convocatorias públicas adelantadas, de manera que a la fecha no existen proyectos viabilizados y pendientes de selección por parte del Fideicomiso – Programa VIPA.

De acuerdo con el Acta No. 31 del Comité Fiduciario del Fideicomiso – Programa VIPA, correspondiente a la sesión del 20 de diciembre de 2016, de acuerdo con las estimaciones realizadas, serán ejecutados un total de 70.500 cupos de recursos en el marco del Programa VIPA.

Mediante la Resolución No. 1042 de 2016 el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio definió los criterios de redistribución de cupos de recursos del Programa VIPA, permitiendo dar apertura a cuatro (4) convocatorias para el esquema privado y público – privado de recursos de la Bolsa Nacional, de los cuales, actualmente se encuentran 430 cupos en evaluación, así mismo se dio apertura a una (1) convocatoria para el esquema público – privado con cargo a los recursos designados para el Distrito Capital, convocatoria que fue declarada desierta.

A la fecha el Fideicomiso – Programa VIPA cuenta con 139 proyectos seleccionados, con un potencial de ejecución de 64.319 viviendas de interés prioritario - VIP.

A la fecha el Fideicomiso – Programa VIPA cuenta con cupos de recursos disponibles que deben ser destinados para el desarrollo de nuevos procesos de selección, con el fin de cumplir las metas establecidas para el Programa.

El inciso segundo del artículo 2.1.1.3.1.4.1 del Decreto 1077 de 2015 dispone que: “En todo caso, el Comité Fiduciario del patrimonio autónomo que se constituya de acuerdo con lo establecido en esta sección revisará la oferta de proyectos recibida en cada región y podrá recomendar al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la redistribución de los recursos en el territorio nacional, la cual se realizará de acuerdo con los criterios definidos por el mencionado Ministerio, los cuales serán aplicados por FONVIVIENDA”.

El literal b) del numeral 1 del artículo 2.1.1.3.1.1.2 del Decreto 1077 de 2015 establece que el

Comité Fiduciario del Fideicomiso – Programa VIPA se encargará de “Emitir recomendaciones para que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio defina criterios para la redistribución de recursos en el territorio nacional, teniendo en cuenta el resultado de las convocatorias que adelante el patrimonio autónomo para la selección de proyectos de vivienda”.

De conformidad con lo expuesto, en sesión del 31 de mayo de 2017, el Comité Fiduciario del Fideicomiso – Programa VIPA recomendó al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio los criterios de conformación de las bolsas y de redistribución de cupos de recursos que sirven de fundamento para la expedición de la presente resolución.

Teniendo en cuenta que a la fecha la convocatoria con recursos de la Bolsa Distrital de proyectos de iniciativa público – privada se declaró desierta y no ha sido posible seleccionar proyectos de esquema público - privado en el Distrito Capital, es pertinente adelantar la referida convocatoria, sin que el cupo máximo de la misma supere el 40% de los cupos de recursos que se encuentran disponibles en el marco del Programa.

En relación con el 60% de los cupos de recursos disponibles restantes, es pertinente dar apertura a una o varias convocatorias para la selección de proyectos de iniciativa privada o público – privada a nivel nacional, excluyendo en estas últimas únicamente la posibilidad de seleccionar proyectos a ser ejecutados en el Distrito Capital.

Con el fin de promover la concurrencia de recursos de diferentes entidades y disponer de una manera efectiva de los recursos destinados al desarrollo del Programa VIPA, las convocatorias a las que se de apertura en cumplimiento de la presente resolución, estarán dirigidas solamente a la selección de proyectos en los cuales el oferente se comprometa a aportar listados de hogares potencialmente beneficiarios que no requieran de un crédito hipotecario para lograr el cierre financiero para la adquisición de la vivienda, es decir, hogares que logren el referido cierre con recursos del ahorro, de acuerdo con lo establecido en la reglamentación del Programa, y los que obtengan de sumar los SFV otorgados por Fonvivienda y/o las CCF en el marco del Programa VIPA, y los aportes realizados por otras entidades de origen público o privado.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, el objetivo de la presente resolución es establecer criterios que permitan redistribuir los cupos de recursos que no se encuentren comprometidos en el marco del Programa VIPA, y destinarlos a la apertura de nuevos procesos de selección, en las condiciones señaladas en la resolución.

## **2. Impactos esperados**

Las disposiciones normativas propuestas están dirigidas a redistribuir los cupos de recursos que no se encuentren comprometidos en desarrollo del Programa VIPA, y destinarlos a la selección de proyectos en los cuales el oferente se comprometa a aportar listados de hogares potencialmente beneficiarios que no requieran de un crédito hipotecario para lograr el cierre financiero para la adquisición de la vivienda, es decir, hogares que logren el referido cierre con recursos del ahorro, de acuerdo con lo establecido en la reglamentación del Programa, y los que obtengan de sumar los SFV otorgados por Fonvivienda y/o las CCF en el marco del Programa VIPA, y los aportes realizados por otras entidades de origen público o privado.

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

Los ajustes son oportunos teniendo en cuenta que a la fecha se cuenta con cupos de recursos disponibles que deben ser destinados para el desarrollo de nuevos procesos de selección, con el fin de cumplir las metas establecidas para el Programa.

## **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 5º de la Ley 1537 de 2012 dispone que: *"El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio definirá mediante resolución, los criterios de distribución de los recursos del Presupuesto General de la Nación asignados al Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) o la entidad que haga sus veces, para que este los aplique."*

*La distribución de los recursos incluirá un porcentaje mínimo del 20% para los municipios de categorías 4, 5 y 6. No obstante, si una vez conformado el inventario de predios presentados para la realización de los proyectos de vivienda de interés prioritario en estas entidades territoriales, dentro del periodo que para el efecto fije el Fondo Nacional de Vivienda, no es posible comprometer los recursos destinados, parcial o totalmente, los mismos podrán utilizarse en los demás municipios del país, de acuerdo con la distribución que realice el mismo Fondo."*

- El artículo 2.1.1.3.1.4.1 del Decreto 1077 de 2015 dispone que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio: *"El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio definirá los criterios para la distribución y redistribución de los recursos del programa al que hace referencia esta sección en el territorio nacional y FONVIVIENDA los aplicará. Dentro de los criterios de distribución de recursos se considerará el nivel de desempleo que se presente en las ciudades, departamentos y/o regiones que se tengan en cuenta en la respectiva resolución."*

*En todo caso, el Comité Fiduciario del patrimonio autónomo que se constituya de acuerdo con lo establecido en esta sección revisará la oferta de proyectos recibida en cada región y podrá recomendar al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la redistribución de los recursos en el territorio nacional, la cual se realizará de acuerdo con los criterios definidos por el mencionado Ministerio, los cuales serán aplicados por FONVIVIENDA."*

## **2.3. Impacto económico**

No se genera impacto económico, toda vez que los recursos del Programa VIPA ya han sido asignados al mismo y/o se encuentran en el encargo fiduciario constituido para su manejo, de manera tal que únicamente se está facilitando la redistribución de los cupos existente dentro del programa y no se está adicionando recursos al mismo.

## **2.4. Impacto presupuestal**

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

## **3. Ámbito de aplicación y sujetos destinatarios**

### **3.1. Ámbito de aplicación**

- Distrital
- Nacional
- 

### 3.2. Sujetos Beneficiarios

- Actores públicos y privados que tengan interés en la ejecución de los proyectos de vivienda que hacen parte del Programa VIPA.
- Actores privados potencialmente beneficiados con la redistribución de los cupos de recursos.
- Hogares potencialmente beneficiarios de subsidios familiares de vivienda otorgados dentro del Programa VIPA.

### 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 59 de la Ley 489 de 1998, el numeral 18 del artículo 6º del Decreto Ley 3571 de 2011, el artículo 5º de la Ley 1537 de 2012 y el artículo 2.1.1.3.1.4.1 del Decreto 1077 de 2015.

|                        | Norma que se deroga, modifica, adiciona o sustituye | Fecha expedición | Vigencia |
|------------------------|---|------------------|----------|
| a) Deroga              | Resolución 1042 de 2016                             |                  | Vigente  |
| b) Modifica o Adiciona | N/A   | N/A              | N/A      |
| 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 resolución 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 resolución se publicó en la Página WEB del Ministerio, desde el \_\_\_ hasta el \_\_\_ de junio de 2017. Se anexa a la presente memoria justificativa la constancia de publicación. Durante el término de publicación del proyecto de resolución en la WEB del Ministerio, la Constructora IC Prefabricados S.A. presentó una observación, la cual fue analizada en el formato "NMV-F-02 Matriz de consolidación de comentarios", documento que se anexa a esta memoria justificativa.

### 6. Coordinación

El proyecto normativo, por su contenido material, no requiere de coordinación en el trámite de su expedición con otras entidades Ministeriales o Departamentos Administrativos.

### 7. Otros

Hace parte integral de la presente memoria justificativa el "Cuestionario - Incidencia sobre la libre competencia".

La responsable designada para la elaboración del proyecto normativo es Daniel Contreras, asesor despacho del viceministerio de vivienda.

Cordialmente,

**SANDRA MARCELA MURCIA**  
Directora del Sistema Habitacional

**ALEJANDRO QUINTERO ROMERO**  
Director de Inversiones en Vivienda de Interés Social

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

Elaboró: Luz Marina Gordillo Rincon – Profesional Especializado  
Revisó: Daniel Eduardo Contreras – Asesor

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

**Proyecto Normativo:** "Por la cual se establecen criterios para realizar redistribución de cupos de recursos en el marco de la Segunda Etapa del Programa de Vivienda Gratuita"

**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 |

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