

	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 modifica el Decreto 1077 de 2015 en lo relacionado con la cobertura a la tasa de interés en el marco de los Programas de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores – VIPA, MI CASA YA y el Programa de Cobertura Condicionada para créditos de Vivienda Segunda Generación

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.

La expedición de este proyecto de decreto se justifica en las siguientes consideraciones:

El objetivo de progresividad que ha sido una de las principales tareas con la que se ha comprometido el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, tarea que se ha cumplido con el programa Mi Casa Ya llegando cada vez más a los hogares de menores ingresos, es decir aquellos con ingresos entre 0-2 SMMLV. Sin embargo, la forma de otorgar la cobertura condicionada a la tasa de interés hace que la política de vivienda vigente tenga aun un componente de regresividad.

En efecto, el programa ha mostrado mejoras en progresividad; el 64% de los subsidios que se han asignado en el gobierno del presidente Duque les han llegado a hogares con ingresos hasta los 2 SMMLV, cifra que era del 26% en el periodo anterior. Asimismo, el fortalecimiento del programa se ha dado de la mano de la concurrencia del subsidio familiar de vivienda con las Cajas de Compensación Familiar (Decreto 1533 de 2019), mecanismo que facilita y aumenta el acceso a los hogares con ingresos hasta los 2 SMMLV y en donde el 20% del total de subsidios asignados en 2020 han sido concurrentes.

En contraste, el esquema de Cobertura Condicionada a la Tasa de Interés de segunda generación tiene un componente regresividad, por tal motivo se ha realizado una revisión de la forma en que se otorga la cobertura, tal como se presenta a continuación.

Actualmente la cobertura a la tasa corresponde a un descuento en puntos porcentuales (pp) a la tasa de interés pactada entre el comprador y la entidad financiera, sin embargo, el valor de dichos puntos de tasa varía en función del valor del crédito, así a mayor valor del crédito mayor el monto de recursos que otorga el Gobierno nacional. Lo anterior implica que aún se deben hacer esfuerzos para mejorar la progresividad de la política de vivienda. Por tal razón, tras diferentes ejercicios realizados por el Ministerio de Vivienda, entidades bancarias y Camacol, se encuentra que una cobertura plana, es decir un único monto de cobertura independiente del valor de la vivienda, cumple con el propósito de contribuir al acceso a vivienda, así como de lograr mejoras en progresividad. De acuerdo con lo anterior, se propone cambiar la forma de otorgar la cobertura de 4 puntos porcentuales (pp) o 5 pp para vivienda VIS o VIP, respectivamente, a un monto de fijo de 18 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) independiente del valor de la vivienda.

Para explicar esta situación, a continuación, se explican dos de los cuatro casos que se exponen en el cuadro 1:

- Caso 1: hogar con 2 SMMLV de ingreso, una vivienda de 110 SMMLV, con una tasa del 11,6%, una cobertura a la tasa de 4 pp, un crédito por valor de 38 SMMLV, concurrencia de subsidio de gobierno y cajas de compensación (50 SMMLV), un plazo de 217 meses, una tasa de interés de 11,6% efectivo anual para un crédito hipotecario en pesos.

- Caso 2: un hogar con ingresos de 4 SMMLV, un valor de vivienda de 150 SMMLV, 100 SMMLV de crédito, subsidio de 20 SMMLV y ahorro el hogar de 30 SMMLV, 215 meses de plazo (manteniendo los demás parámetros).

Con el esquema actual en puntos porcentuales el valor de la cobertura se traduce en un monto equivalente a los 9,3 SMMLV para el hogar de 2 SMMLV, mientras que para el de 4 SMMLV el monto de cobertura que recibe corresponde a 24,4 SMMLV.

En otras palabras, si un hogar con ingresos de 4 SMMLV tiene posibilidades de endeudarse en mayor monto frente un hogar con ingresos de hasta 2 SMMLV, ese mayor endeudamiento implicará un valor de la cobertura mayor. Lo anterior es lo que se busca corregir con el valor de la cobertura plana; y es que los hogares de bajos ingresos puedan cubrir en mayor proporción los intereses del endeudamiento para adquirir la vivienda. Así los hogares con ingresos un poco más altos solo se les cubrirá hasta el tope definido por la cobertura plana, es decir 18 SMMLV.

Así, tal como se evidencia en la última columna del cuadro 1 se evidencia que la cobertura plana de 18 SMMLV se traducen en ganancias en progresividad para los hogares con ingresos hasta los 2 SMMLV, hecho que se materializa en una reducción en el porcentaje del ingreso que se destina a la cuota inicial entre 7 y 14 puntos porcentuales frente a la modalidad vigente de puntos porcentuales. De manera particular para el hogar de 1 SMMLV se pasa de destinar un 19% del ingreso al pago de la cuota a un 5%, y de 18% a 11% para un hogar con ingresos de 2 SMMLV. Para los hogares del segmento alto, es decir hasta los 4 SMMLV mantienen prácticamente inalterados el porcentaje de ingreso que destinan para la compra de vivienda.

Cuadro 1. Simulación – comparación cobertura actual (puntos porcentuales) vs. propuesta cobertura plana

Ingreso del hogar (SMMLV)	Parámetro	Sin cobertura	Con cobertura actual (puntos porcentuales)	Con cobertura plana propuesta (18 SMMLV)
1	Cuota mensual (miles de pesos)	\$236	\$174	\$49
	Ingreso destinado al pago de la cuota	26%	19%	5%
2	Cuota mensual (miles de pesos)	\$408	\$322	\$210
	Ingreso destinado al pago de la cuota	22%	18%	11%
3	Cuota mensual (miles de pesos)	\$947	\$749	\$750
	Ingreso destinado al pago de la cuota	34%	27%	27%
4	Cuota mensual (miles de pesos)	\$1.076	\$850	\$879
	Ingreso destinado al pago de la cuota	29%	23%	24%

*SMMLV: \$921.693,

Nota: incluye subsidio concurrente con cajas de compensación familiar para hogares con ingresos entre 1 y 2 SMMLV

Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

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 mejorar la progresividad en la asignación de la cobertura de tasa de interés, de esta manera es posible que con la ayuda de la cobertura, se logre que programas cuya efectividad se encuentra demostrada como Mi Casa Ya, puedan mejorar sus mecanismos de focalización poblacional.

Este proyecto también es oportuno porque se permite a las cajas de compensación familiar que otorguen créditos de vivienda en el marco del programa Mi Casa Ya, lo cual amplía las posibilidades de acceso a la financiación de los potenciales hogares beneficiarios.

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: <i>"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."</i> Así mismo, el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, dispone que: <i>"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."</i> 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 para adquisición de vivienda de interés social, cuenten con mejores condiciones de acceso dependiendo de su nivel de ingresos.
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	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 Secretaría General		Actores Externos: MHCP DNP Banco de la República CAMACOL ASOBANCARIA ASOCAJAS		
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.				
El proyecto de decreto fue publicado entre el 11 de septiembre de 2020 y el 26 de septiembre de 2020, tiempo en el cual se recibieron ____ comentarios				
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: 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	31-08-2020

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 modifica el Decreto 1077 de 2015 en lo relacionado con la cobertura a la tasa de interés en el marco de los Programas de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores – VIPA, MI CASA YA y el Programa de Cobertura Condicionada para créditos de Vivienda Segunda Generación		

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.