

	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 modifican algunas disposiciones del Decreto 1077 de 2015 en relación con la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda por parte de las Cajas de Compensación Familiar y el Gobierno Nacional."

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.

De acuerdo con el artículo 68 de la Ley 49 de 1990, las Cajas de Compensación Familiar deben constituir fondos para el subsidio familiar de vivienda con cargo a los cuales asigna los mismos a los hogares que cumplan con los requisitos para tal efecto. Este subsidio aun cuando es diferente al otorgado por el Gobierno Nacional a través de FONVIVIENDA, busca atender a población con circunstancias socio económicas similares a las de los hogares atendidos por el Gobierno.

No obstante lo anterior, a partir de la puesta en marcha de programas de Gobierno como "Mi Casa Ya" y "Semillero de Propietarios", se ha percatado que persisten diferencias en cuanto a las condiciones de acceso entre los beneficiarios de los programas operados por FONVIVIENDA y los de las Cajas de Compensación.

En el caso específico del programa "Mi Casa Ya", antes de la expedición del Decreto 133 de 2018, las diferencias incluso se reflejaban en valores del subsidio diferentes para población con los mismos rangos de ingreso, situación corregida mediante la norma mencionada, sin embargo, subsisten diferencias relacionadas con el esquema operativo que deben observar las Cajas de Compensación, el cual, consta de un número superior de etapas y que no resulta eficiente al ser comparado con el del Programa "Mi Casa Ya".

De igual forma, la puesta en marcha del subsidio dirigido al arrendamiento a través del Programa "Semillero de Propietarios" reglamentado mediante el Decreto 2413 de 2018, requiere de esfuerzos institucionales que permitan al asignación de esta modalidad de subsidio a través de las Cajas de Compensación Familiar.

Por lo anterior, se hace necesario realizar ajustes al Decreto 1077 de 2015, Reglamentario del sector vivienda, ciudad y territorio, en el sentido de generar un marco jurídico que permita la ejecución del subsidio familiar de vivienda otorgado por las Cajas de Compensación de forma equitativa con los programas a través de los cuales el Gobierno Nacional atiende a población que cuenta con condiciones socio económicas similares a las de los afiliados a Cajas de Compensación.

Ahora bien, con respecto al acceso a una solución habitacional por parte de determinados segmentos de la población, se tiene que los hogares de más bajos ingresos, especialmente aquellos que perciben un ingreso cercano a un salario mínimo, son el segmento de la población que con mayor dificultad logran hacer el cierre financiero para la adquisición de vivienda. Adicionalmente, el conjunto de los hogares que devengan ingresos dentro del rango de 1 a 1.5 SMMLV, tienen una probabilidad baja de acceder a servicios financieros formales que les permitan apalancarse para la compra de vivienda.

Para el segmento de la población de más bajos ingresos, al cual debe dirigirse la política habitacional formulada por el Gobierno Nacional, el valor máximo que podría pagar un hogar de acuerdo con su nivel de ingreso corresponde a la suma del subsidio familiar de vivienda, el ahorro que tenga el hogar, y lo obtenido mediante algún mecanismo de financiación de vivienda.

Es así como un hogar con ingresos promedio de un (1) SMMLV, recibiendo un Subsidio Familiar de Vivienda de 30 SMMLV, y adquiriendo un crédito hipotecario a un plazo de 240 meses, con una tasa de interés efectivo anual de 7% (una vez descontado el subsidio a la cobertura a la tasa de interés), cuya cuota de crédito mensual guarde la relación del 30% de su ingreso, podría como máximo, adquirir una vivienda de 66.6 SMMLV. Para el caso de un hogar que percibe un ingreso mensual de 1.75 SMMLV, el valor de la vivienda al que podría acceder aumenta a 84.9 SMMLV, tal y como se detalla en el siguiente cuadro:

Ingreso hogar (SMMLV)	Subsidio Familiar de Vivienda (SMMLV)	Valor máximo de la vivienda que el hogar puede adquirir (SMMLV)
1.0	30	66.6
1.75	30	84.9

De este ejercicio es posible concluir que ante una oferta de vivienda que supere el tope establecido para la VIP, los hogares en el rango de ingresos entre 1-1.75 SMMLV, aún con el Subsidio Familiar de Vivienda y un crédito hipotecario, no pueden lograr el cierre financiero. La posibilidad de la concurrencia permite aliviar la carga de los hogares y lograr que puedan acceder a vivienda de interés social. El ajuste en el precio bajo el escenario donde los subsidios de las Cajas de Compensación Familiar sean concurrentes con los subsidios de vivienda por parte del Gobierno Nacional, podría ser capturado por el aumento en el subsidio final y no por el ingreso de los hogares, que, bajo la ausencia de un escenario de concurrencia, no podrían acceder a vivienda de interés social.

Este escenario, plantea a su vez la necesidad de determinar valores diferenciales dentro del rango de precios que hoy en día se encuentra establecido para la Vivienda de Interés Social, con el fin de ser utilizado como criterio para la asignación de los beneficios que otorga el Gobierno para facilitar el acceso a una unidad habitacional.

Estas propuestas reglamentarias, encuentra soporte constitucional en el artículo 51 de la Constitución Política que consagra 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 68 de la Ley 49 de 1990, 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

Como soporte legal, se encuentra además el párrafo primero del artículo 6 de la Ley 3 de 1991, modificado por el artículo 28 de la Ley 1469 de 2011 que establece el subsidio familiar de vivienda *"como un aporte estatal en dinero o en especie, que podrá aplicarse en lotes con servicios para programas 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 de las señaladas en el artículo 5° de la presente ley, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece esta ley"*.

El inciso segundo de este mismo artículo, modificado por el artículo 28 de la Ley 1469 de 2011 que dispone que está en cabeza del Gobierno Nacional la facultad de determinar la cuantía del subsidio familiar de vivienda.

Finalmente, el párrafo 4° de dicha norma que establece 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"*.

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.

Diligencie aquí:

A través de los ajustes normativos, se espera que los procedimientos de asignación del subsidio familiar de vivienda a cargo de las Cajas de Compensación puedan asimilarse a los de Programas como Mi Casa Ya y Semillero de Propietarios con el fin de generar condiciones de acceso equitativas a los beneficiarios del subsidio.

Se espera además facilitar a los beneficiarios del subsidio familiar de vivienda otorgado por Fonvivienda o las Cajas de Compensación Familiar, la consecución de recursos para lograr el cierre financiero para el acceso a una vivienda de interés social, y de esa manera contribuir a la superación de las condiciones habitacionales que ostentan.

De igual manera se pretende impactar la eficacia del subsidio familiar de vivienda y la cobertura a la tasa de interés que operan en la actualidad para que los hogares que cumplan con los requisitos de acceso a tales beneficios, puedan materializarlos en la oferta de vivienda disponible.

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.

El artículo 68 de la Ley 49 de 1990, establece que 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, de acuerdo con esta última referencia, es clara la facultad del Gobierno Nacional para determinar las directrices de operación del SFV a cargo de las Cajas de Compensación Familiar.

A su vez, las normas en que se fundamenta la presente iniciativa permiten regular la concurrencia del subsidio familiar de vivienda para la adquisición de vivienda urbana, 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

El artículo 6 de la Ley 3 de 1991, modificado por el artículo 28 de la Ley 1469 de 2011, dispone: *"Establézcase 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 de las señaladas en el artículo 5o de la presente ley, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece esta ley."*

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, en cuya postulación se dará un tratamiento preferente a las mujeres cabeza de familia de los estratos más pobres de la población, a las trabajadoras del sector informal y a las madres comunitarias.

Los recursos de los subsidios familiares de vivienda, una vez adjudicados y transferidos a los beneficiarios o a las personas que estos indiquen, independientemente del mecanismo financiero de recepción, pertenecen a estos, y se sujetarán a las normas propias que regulan la actividad de los particulares. (...)

(...) PARÁGRAFO 4o. 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. (...)

En ese orden de ideas, con la regulación que se presenta de las normas constitucionales y legales enunciadas, se pretende generar seguridad jurídica para la aplicación del subsidio familiar de vivienda, al contemplar unas disposiciones que permitan la concurrencia del subsidio otorgado por las diferentes entidades que integran el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social para lograr el cierre financiero de los beneficiarios de este y lograr un acceso eficaz y efectivo a una solución habitacional.

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 mejores condiciones de acceso al 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.

Las disposiciones que contempla el proyecto normativo no generan impacto presupuestal, puesto que adoptan una regulación para la concurrencia del subsidio familiar de vivienda otorgado por Fonvivienda y por las Cajas de Compensación Familiar de Vivienda, subsidios que vienen siendo asignados con los recursos que se destinan anualmente por dichas entidades para el otorgamiento del subsidio, los cuales se financian con recursos del Presupuesto General de la Nación o del Fovis, respectivamente.

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.

Diligencie aquí:

- Entidades del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social (Fonvivienda y Cajas de Compensación Familiar)
- Beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda

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 sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 51 y el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y en el artículo 6 de la Ley 3 de 1991, 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	X	Decreto 1077 de 2015		
Adiciona	X	Capítulo 7 al título 1 de la parte 1 del libro 2 del Decreto 1077 de 2015	26/05/2015	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.

El proyecto normativo fue remitido por correo electrónico a las siguientes entidades:

Actores Internos:

1. OAJ.
2. Dirección de Inversiones en Vivienda de Interés Social

Actores Externos:

1. ASOCAJAS
2. Ministerio de Trabajo

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, anexo 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.
Diligencie aquí:
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, por su contenido material, requiere la coordinación con el Ministerio del Trabajo, puesto que su temática toca temas relacionados con las Cajas de Compensación Familiar, para lo cual se remitió correo electrónico del 12 de octubre de 2018.
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, puesto que el proyecto normativo no contempla trámites que deban ser desarrollados o cumplidos por la ciudadanía. Se trata de disposiciones concretas que deben ser aplicadas por Fonvivienda y las Cajas de Compensación Familiar a efectos de lograr la concurrencia de los subsidios familiares de vivienda otorgados por entidades que integran el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social.
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.

Cordialmente,

CARLOS FELIPE REYES FORERO
Director del Sistema Habitacional

DIANA MARIA CUADROS CALDERON
Directora de Espacio Urbano y Territorial (E)

ALEJANDRO QUINTERO ROMERO
Director de Inversiones en Vivienda de Interés Social

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

Elaboró	Revisó	Fecha
Juan David Ching Ruiz	Carlos Felipe Reyes Forero	29/01/2019

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 modifican algunas disposiciones del Decreto 1077 de 2015 en relación con la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda por parte de las Cajas de Compensación Familiar y el Gobierno Nacional."

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 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.