

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

Tipo de proyecto normativo:	Decreto	
	Resolución	X
	Otro - ¿Cuál?	
Por la cual se modifica el artículo 8º de la Resolución 535 del 20 de junio de 2012, el artículo 1º de la Resolución 1429 del 15 de agosto de 2014 y el artículo 1º de la Resolución 2295 del 30 de diciembre de 2014		

ESTUDIO DE IMPACTO Y MEMORIA JUSTIFICATIVA¹

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

El Plan Nacional de Desarrollo - Ley 1450 de 2011 dispone en el artículo 123 que el Gobierno Nacional a través del Fondo de Reserva para la Estabilización de Cartera Hipotecaria-FRECH administrado por el Banco de la República, puede ofrecer coberturas de tasa de tasas de interés a los deudores de crédito de vivienda nueva y contratos de leasing habitacional que otorguen los establecimientos de crédito.

En desarrollo de lo previsto por el artículo 123 de la Ley 1450 de 2011, el Gobierno Nacional obtuvo mediante documento CONPES 3725 del 14 de mayo de 2012, modificado a través del documento CONPES 3869 del 12 de octubre de 2016, la declaratoria de importancia estratégica del "Programa de Cobertura Condicionada para Créditos de Vivienda Segunda Generación", previa obtención por parte del CONFIS del respectivo aval fiscal en los términos del artículo 23 del Decreto 4730 de 2005.

El Gobierno Nacional mediante el capítulo 2.1.3.1 del Decreto 1077 del 26 de mayo de 2015, reglamentó el artículo 123 de la Ley 1450 de 2011, para ofrecer el beneficio de cobertura de tasa de interés en el financiamiento para la compra de vivienda nueva cuyo valor no supere los ciento treinta y cinco salarios mínimos legales mensuales vigentes (135 SMLMV) y a deudores y locatarios de créditos y contratos de leasing habitacional con ingresos totales que no superen los ocho salarios mínimos legales mensuales vigentes (8 SMLMV).

Dispone el capítulo 2.1.3.1 del Decreto 1077 de 2015, que los recursos requeridos para el otorgamiento y pago de las coberturas serían los apropiados en el Presupuesto General de la Nación a través del Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA y comprometidos con cargo a su presupuesto de inversión a favor del FRECH-Ley 1450 de 2011. Lo anterior teniendo en cuenta que FONVIVIENDA tiene como función ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana.

Respecto al número de coberturas disponibles a otorgar en el programa, es preciso señalar que estas fueron definidas por FONVIVIENDA según el año de desembolso del crédito o de inicio del contrato de leasing habitacional y por cada uno de los segmentos de vivienda -VIP y VIS mediante Resolución 535 de 2012 y sus modificaciones.

Teniendo en cuenta el análisis de mercado y el agotamiento del número de coberturas definido

¹ 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.

por FONVIVIENDA en el artículo 8º de la Resolución 535 de 2012, el Gobierno Nacional mediante el numeral 2A del artículo 2.1.3.1.4 del Decreto 1077 de 2015 consideró necesario el inicio de una nueva fase del programa, así:

*"2A. **Fechas de desembolso de la nueva Fase del Programa:** Créditos que se desembolsen o contratos de leasing habitacional que se inicien a partir del 14 de agosto de 2014 y hasta el agotamiento del número de coberturas o las fechas que establezca el Fondo Nacional de Vivienda-FONVIVIENDA".*

En virtud de la norma mencionada, FONVIVIENDA mediante Resolución No. 1429 del 15 de agosto de 2014, estableció que la cobertura se aplicará a los créditos que se desembolsen o contratos de leasing habitacional que inicien desde el 14 de agosto de 2014 y hasta el 31 de diciembre 2014 o hasta el agotamiento de once mil (11.000) coberturas establecidas por el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA para la nueva fase del programa.

Ahora bien, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en el marco del Plan Nacional de Desarrollo PND 2014-2018 tiene previsto la iniciación de más de 400 mil viviendas VIS, dentro de las cuales, 130 mil se impulsarían con la continuidad del "Programa de Cobertura Condicionada para Créditos de Vivienda Segunda Generación"

Teniendo en cuenta lo anterior, y que el programa se encontraba en ejecución con un aval fiscal autorizado hasta el año 2022, sobre los créditos desembolsados y/o a desembolsar durante las vigencias 2012 al 2015, FONVIVIENDA a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio solicitó al Consejo Superior de Política Fiscal -CONFIS- la modificación del aval fiscal del "Programa de Cobertura Condicionada para Créditos de Vivienda Segunda Generación" – FRECH II hasta el año 2025 para garantizar los recursos para el otorgamiento y pago de las 130.000 coberturas que se desembolsarían entre el 2015 y 2018.

El Consejo Superior de Política Fiscal-CONFIS en sesión del 23 de diciembre de 2014 aprobó la modificación del aval fiscal del "Programa de Cobertura Condicionada para Créditos de Vivienda Segunda Generación" con el objeto que FONVIVIENDA, pueda garantizar los recursos necesarios destinados al otorgamiento y pago de las 130.000 coberturas adicionales a desembolsar entre el 2015 y 2018.

El "Programa de Cobertura Condicionada para Créditos de Vivienda Segunda Generación", además de ser un importante instrumento para la inclusión y el fortalecimiento de la demanda, ha demostrado ser un elemento significativo para la promoción de la oferta de vivienda de interés social y prioritaria, lo cual dinamiza la economía teniendo en cuenta las externalidades generadas por la actividad edificadora.

Así las cosas la resolución 2295 del 30 de diciembre de 2014 adicionó en ciento treinta mil (130.000) el número de coberturas disponibles en la nueva fase del programa para créditos desembolsados y contratos de leasing habitacional que se inicien a partir de enero de 2015 y hasta el 31 de diciembre de 2018 o hasta el agotamiento del número de coberturas establecidas por el Fondo Nacional de Vivienda- FONVIVIENDA

FONVIVIENDA para garantizar los recursos para el otorgamiento y pago de las coberturas de tasa de interés, realiza un seguimiento de los recursos y operaciones efectuadas de acuerdo con la disponibilidad presupuestal de conformidad con el artículo 2.1.3.1.7 del Decreto 1077 de 2015.

Al evaluar el comportamiento de variables macroeconómicas, se observa que la economía se ha venido desacelerando, al tiempo que la inflación ha presentado variaciones al alza y a la baja durante 2016. Este menor dinamismo en la actividad económica se ha visto reflejado, por el lado de la demanda, en una reducción del consumo de los hogares. En efecto, esta variable tuvo un crecimiento del 3,5% anual en el primer trimestre de 2016, dato inferior al 3,8% observado un

año atrás. En particular, el consumo de los bienes durables tuvo una contracción de 4,6% al corte de marzo de 2016.

La tendencia en el consumo privado ha venido acompañada de un aumento en el costo de vida. Desde el año 2015 se ha presentado un rebote inflacionario por cuenta del Fenómeno del Niño (el cual tuvo una alta incidencia en el componente del Índice de Precios al Consumidor –IPC– de alimentos) y la devaluación del peso colombiano, llevando la inflación a niveles cercanos al 7%. En el primer semestre de 2016 las tendencias inflacionarias persistieron con lo que la variación del IPC a julio fue de 8,97% en el acumulado en doce meses. En la segunda mitad de 2016, la inflación presentó tres meses consecutivos variaciones negativas con lo cual el cierre del año fue de 5.75%.

La inflación es una variable que impacta directamente en la estimación de los recursos necesarios para el pago y cubrimiento de las coberturas, por tanto las fluctuaciones negativas de esta variables contraen los saldos equivalentes en pesos de los créditos o contratos de leasing habitacional denominados en UVR, unidad que se encuentra indexada a la inflación, generando así menor necesidad de recursos durante la vigencia.

En consideración a lo antes mencionado, FONVIVIENDA con base en los nuevos supuestos macroeconómicos, se hace necesario ajustar los valores de las coberturas definidas en los artículos 8º de la Resolución 535 del 20 de junio de 2012, 1º de la Resolución 1429 del 15 de agosto de 2014 y 1º de la Resolución 2295 del 30 de diciembre de 2014.

2. Impactos esperados

La disposición contenida en el proyecto normativo, permitirá armonizar la necesidad de recursos para el cubrimiento y pago de las coberturas y continuar con impactos sociales y económicos previstos en el Plan Nacional de Desarrollo. 2014-2018 en el cual el acceso a vivienda es uno de los componentes del eje de Movilidad Social.

2.1. Oportunidad del proyecto

La disposición contenida en el proyecto normativo es oportuna, porque permite que los valores requeridos para el otorgamiento y pago de las coberturas definidas en los artículo: 8º de la Resolución 535 del 20 de junio de 2012, 1º de la Resolución 1429 del 15 de agosto de 2014 y 1º de la Resolución 2295 del 30 de diciembre de 2014 sean ajustados a la inflación de 2016.

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 y Reglamentario:

-El artículo 123 de la Ley 1450 de 2011, respecto de la cobertura para créditos de vivienda, establece, que: "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 inciso segundo del artículo 267 de la Ley 1753 de 2015 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018 "Todos por un nuevo país.", no derogó el artículo 123 de la Ley 1540 de 2011.

- El Capítulo 2.1.3.1 del Decreto 1077 de 2015:
"Programa de Cobertura Condicionada para Créditos de Vivienda Segunda Generación"

-La Resolución No. 535 del 20 de junio de 2012, modificada por las resoluciones 567 del 6 de julio de 2012, 698 del 27 de agosto de 2012, 246 del 9 de mayo de 2013, 499 del 13 de agosto de 2013, 1007 del 25 de noviembre de 2013 y 330 del 28 de febrero de 2014:

Artículo 8°. Definición de Coberturas. El número de coberturas disponibles por cada segmento de vivienda se realizará conforme a la siguiente graduación, según el año de desembolso del crédito o de inicio del contrato de leasing habitacional:

- a) *Para viviendas cuyo valor, de acuerdo con el avalúo del establecimiento de crédito, sea de hasta setenta (70) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV), se asignará un total de 20.247 coberturas para los créditos y contratos de leasing habitacional que al cumplir con las condiciones exigidas, se desembolsen o inicien de acuerdo con las fechas previstas en el numeral 2° del artículo 2.1.3.1.4. del Decreto 1077 de 2015. Las coberturas antes mencionadas se distribuirán según el año de desembolso o de inicio del contrato de leasing habitacional, hasta el número de coberturas establecidas para cada año, así:*

Año de desembolso del crédito o inicio del contrato de leasing habitacional	No. de coberturas VIP	Asignación por Vigencia (Cifras en millones \$)	Vigencias futuras (Cifras en millones \$)	Total Recursos (Cifras en millones \$)
2012	6.578	2.462	28.328	30.790
2013	10.200	5.657	56.497	62.154
2014	3.469	2.486	17.954	20.440
TOTAL	20.247	10.605	102.779	113.384

Fuente: Viceministerio de Vivienda del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

- b) *Para viviendas cuyo valor, de acuerdo con el avalúo del establecimiento de crédito, sea mayor a setenta (70) salarios mínimos legales vigentes (SMLMV) y hasta ciento treinta y cinco (135) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV), por este rango de vivienda se asignará un total de 55.701 coberturas para los créditos y contratos de leasing habitacional que al cumplir con las condiciones exigidas, se desembolsen o inicien de acuerdo con las fechas previstas en el numeral 2 del artículo 2.1.3.1.4. del Decreto 1077 de 2015. Las coberturas antes mencionadas se distribuirán según el año del desembolso del crédito o de inicio del contrato de leasing habitacional, hasta el número de coberturas establecidas para cada año, así:*

Año de desembolso del crédito o inicio del contrato de leasing habitacional	No. de coberturas VIS	Asignación por Vigencia (Cifras en millones \$)	Vigencias futuras (Cifras en millones \$)	Total Recursos (Cifras en millones \$)
2012	13.701	7.423	90.111	97.534
2013	28.000	21.081	234.348	255.429
2014	14.000	15.321	111.734	127.055
TOTAL	55.701	43.825	436.193	480.018

Fuente: Viceministerio de Vivienda del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

- La Resolución No. 1429 del 15 de agosto de 2014:

Artículo 1º.- Adicionar en once mil (11.000) el número de coberturas disponibles en la nueva fase del programa, así:

- a) *Para viviendas cuyo valor, de acuerdo con el avalúo del establecimiento de crédito, sea de hasta setenta (70) salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), se asignará un total de 1.000 coberturas para los créditos y contratos de leasing habitacional que al cumplir con las condiciones exigidas, se desembolsen o inicien de acuerdo con las fechas de desembolso de la nueva fase del programa previstas en el artículo 2º de la presente resolución, así:*

Año de desembolso del crédito o inicio del contrato de leasing habitacional	No. de coberturas VIP	Asignación por vigencia (cifras en millones \$)	Vigencias futuras (Cifras en millones)	Total Recursos (cifras en millones \$)
2014	1.000	396	5.865	6.261
TOTAL	1.000	396	5.865	6.261

Fuente: Viceministerio de Vivienda del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

- b) *Para viviendas cuyo valor, de acuerdo con el avalúo del establecimiento de crédito, sea mayor a setenta (70) salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) y hasta ciento treinta y cinco (135) salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), se asignará un total de 10.000 coberturas para los créditos y contratos de leasing habitacional que al cumplir con las condiciones exigidas, se desembolsen o inicien de acuerdo con las fechas de desembolso de la nueva fase del programa previstas en el artículo 2º de la presente Resolución, así:*

Año de desembolso del crédito o inicio del contrato de leasing habitacional	No. de coberturas VIS	Asignación por vigencia (cifras en millones \$)	Vigencias futuras (Cifras en millones \$)	Total Recursos (cifras en millones \$)
2014	10.000	4.549	104.542	109.091
TOTAL	10.000	4.549	104.542	109.091

Fuente: Viceministerio de Vivienda del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

-La Resolución No. 2295 del 30 de diciembre de 2014, modificada por las resoluciones 1223 del 14 de julio de 2015, 2987 del 28 de diciembre de 2015 y 3675 del 9 de diciembre de 2016:

- a) *Para viviendas cuyo valor, de acuerdo con el avalúo del establecimiento de crédito, sea de hasta setenta (70) salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), se asignará un total de 31.413 coberturas para los créditos y contratos de leasing habitacional que al cumplir con las condiciones exigidas, se desembolsen o inicien de acuerdo con las fechas de desembolso de la nueva fase del programa previstas en el artículo 2º de la presente resolución.*
- b) *Para viviendas cuyo valor, de acuerdo con el avalúo del establecimiento de crédito, sea mayor a setenta (70) salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) y hasta ciento treinta y cinco (135) salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), se asignará un total de 98.952 coberturas para los créditos y contratos de leasing habitacional que al cumplir con las condiciones exigidas, se desembolsen o inicien de acuerdo con las fechas de desembolso de la nueva fase de programa previstas en el artículo 2º de la presente resolución, así:*

Año de desembolso del crédito o inicio del contrato de leasing habitacional	No. de coberturas VIP	No. de coberturas VIS	Asignación por vigencia (Cifras en pesos)	Vigencias futuras (Cifras en pesos)	Total Recursos (cifras en pesos)
2015	6.500	23.600	23.732.340.817	294.110.086.652	317.842.427.469
2016	7.913	25.352	28.151.201.470	324.459.690.512	352.610.891.982
2017	8.500	25.000	32.319.374.823	336.205.717.343	368.525.092.166
2018	8.500	25.000	34.258.537.313	356.378.060.385	390.636.597.698
TOTAL	31.413	98.952	118.461.454.423	1.311.153.554.892	1.429.615.009.315

Fuente: Viceministerio de Vivienda del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

2.3. Impacto económico

De acuerdo con las consideraciones del proyecto de resolución, el ajuste de los valores de las coberturas definidas los artículos 8º de la Resolución 535 del 20 de junio de 2012, 1º de la Resolución 1429 del 15 de agosto de 2014 y 1º de la Resolución 2295 del 30 de diciembre, se espera continuar el cubrimiento y pago de 217.313 coberturas, en las vigencias 2012 a 2018, para la compra de viviendas de interés social.

2.4. Impacto presupuestal

El proyecto de resolución, no presenta impacto fiscal adicional 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 resolución no tienen los referidos impactos.

3. Ambito de aplicación y sujetos destinatarios

3.1. Ambito de aplicación

Nacional

3.2. Sujetos Beneficiarios

- Fondo Nacional de Vivienda
- Establecimientos de crédito.
- Banco de la República.
- Deudores de créditos hipotecarios pertenecientes a hogares beneficiarios del "Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores"
- 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 3º del artículo 8 del Decreto Ley 555 de 2003 y en desarrollo de lo previsto en el capítulo 2.1.3.1 del Decreto 1077 de 2015.

	Norma que se deroga, modifica, adiciona o sustituye	Fecha expedición	Vigencia
a) Deroga	N/A	N/A	N/A
b) Modifica o Adiciona	Resolución 535 Resolución 1429 Resolución 2295	20/06/2012 15/08/2014 30/12/2014	Vigente Vigente 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 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: <i>"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."</i>
El proyecto de resolución se publicó en la Página WEB del Ministerio, desde el ____ hasta el ____ de ____ de 2017.
6. Coordinación
El proyecto normativo, por su contenido material, es suscrito solamente por el sector vivienda, así que no requirió coordinación con otros sectores o entidades.
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 Diana Saray Manquillo Astaiza, Profesional Especializado.

Cordialmente,

ALEJANDRO QUINTERO ROMERO
Director Ejecutivo Fonvivienda

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

Elaboraron: Diana Saray Manquillo Astaiza / Janeth Adriana Zambrano R.

ANEXO 1

Memoria Justificativa Proyecto Normativo

"Por la cual se modifica el artículo 8º de la Resolución 535 del 20 de junio de 2012, el artículo 1º de la Resolución 1429 del 15 de agosto de 2014 y el artículo 1º de la Resolución 2295 del 30 de diciembre de 2014"

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