

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

Tipo de proyecto normativo: (Marque con una X)	Decreto	X
	Resolución	
	Otro - ¿Cuál?	
"Por el cual se modifican algunas disposiciones del Decreto 1077 de 2015 en relación con la participación de las Cajas de Compensación Familiar en la asignación de subsidios familiares de vivienda, la expedición de certificaciones de elegibilidad y el otorgamiento de créditos hipotecarios y se dictan otras disposiciones"		

ESTUDIO DE IMPACTO Y MEMORIA JUSTIFICATIVA¹

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

El artículo 51 de la Constitución Política establece que todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna y que el Estado fijará las condiciones para hacer efectivo este derecho.

Con el fin de concretar el derecho a la vivienda, en los términos establecidos en el artículo 51 de la Constitución Política, el Estado se ha fijado como objetivo el desarrollo de una política de vivienda acorde a las condiciones socioeconómicas particulares de los hogares potencialmente beneficiarios.

El artículo 68 de la Ley 49 de 1990 determina que las Cajas de Compensación Familiar - CCF, deben constituir fondos para el subsidio familiar de vivienda - Fovis, en seguimiento a las políticas fijadas por el Gobierno Nacional.

Cada Fovis está constituido por los aportes que realice la respectiva Caja de Compensación Familiar y sus rendimientos, en los porcentajes definidos para el año 2002 en el artículo 63 de la Ley 633 de 2000, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 7º del artículo 16 de la Ley 789 de 2002, modificado por el artículo 29 de la Ley 1430 de 2010.

El artículo 2º de la Ley 3ª de 1991 dispone que las Cajas de Compensación Familiar integran el Subsistema de Financiación del Sistema Nacional de Vivienda de interés social.

Ahora bien, resulta necesario garantizar el acceso en términos de igualdad al subsidio familiar de vivienda a todo tipo de hogares, incluidos los hogares unipersonales.

Por su parte, a pesar de que las Cajas de Compensación Familiar buscan atender una población con condiciones de ingreso similares a la de los programas ofertados por el Gobierno Nacional, el monto y distribución de estos subsidios es diferente a los ofrecidos en los programas gubernamentales en la actualidad, luego las modificaciones introducidas al programa Mi Casa Ya mediante el Decreto 759 de 2017, por lo que se requiere la modificación del valor del subsidio familiar de vivienda para garantizar la igualdad en las condiciones para el cierre financiero de los hogares que acceden al subsidio familiar de vivienda a través de las Cajas de Compensación Familiar.

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.

Asimismo, las Cajas de Compensación Familiar cuentan con la capacidad técnica para operar como entidades evaluadoras respecto de planes de soluciones de vivienda y verificar el cumplimiento de requisitos exigidos en las normas urbanísticas, arquitectónicas y de sismo resistencia.

Que las circunstancias de imposibilidad para postular al subsidio familiar de vivienda no pueden resultar lesivas para aquellos hogares que, al verse imposibilitados a alcanzar un cierre financiero para la aplicación del subsidio y no renunciar a él oportunamente, resultan sancionados por hechos que no son imputables a circunstancias sobre las cuales puedan ejercer algún control.

Que resulta necesario ampliar los términos relacionados con los trámites administrativos que deben adelantar las Cajas de Compensación Familiar, en relación con la selección, seguimiento y supervisión de proyectos; el pago del subsidio familiar de vivienda; y la apropiación e imputación de recursos provenientes de los Fondos para el Subsidio Familiar de Vivienda – Fovis, con el fin de garantizar la apropiada ejecución de las políticas y programas de vivienda a su cargo.

Que es necesario propender por la generación de oferta de vivienda, lo cual requiere de eliminar barreras administrativas y facilitar los procedimientos para estimular la producción de vivienda en las regiones que a la fecha cuenta con la menor cantidad de subsidios familiares de vivienda de las CCF y facilitar la movilidad de las CCF en relación con sus afiliados.

Que la ampliación del plazo de reintegro a los Fovis de los recursos destinados al otorgamiento de créditos hipotecarios y microcréditos para la adquisición de vivienda de interés social, disminuye el valor de las cutas que el hogar debe pagar hasta en un 14%, lo que permite que, para cierto segmento de la población, el pago de las cuotas de crédito hipotecario se facilite y se alivie la carga financiera que deban asumir.

2. Impactos esperados

2.1. Oportunidad del proyecto

El ajuste normativo es oportuno, toda vez que la participación de las Cajas de Compensación Familiar en la ejecución de la política pública de vivienda urbana genera un impacto favorable para aquellos hogares que están afiliados a estas y que, según su condición de ingresos, pueden acceder al subsidio familiar de vivienda, en las modalidades establecidas por la normativa vigente.

Por lo anterior, con este proyecto de decreto, se logra la eliminación de barreras administrativas, la ampliación de términos y la simplificación de procedimientos para estimular la producción de vivienda y, de esa forma, garantizar mayor facilidad en el acceso al subsidio familiar de vivienda para hogares afiliados a Cajas de Compensación Familiar.

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 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."

b) Fundamento legal:

- El artículo 68 de la Ley 49 de 1990, en relación con la constitución de fondos para el subsidio familiar de vivienda, 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. El subsidio para vivienda otorgado por las cajas de compensación familiar será destinado conforme a las siguientes prioridades: 1. A los afiliados de la propia caja de compensación, cuyos ingresos familiares sean inferiores a cuatro salarios mínimos mensuales. 2. A los afiliados de otras cajas de compensación, cuyos ingresos familiares sean inferiores a cuatro salarios mínimos mensuales. 3. A los no afiliados a las cajas de compensación, cuyos ingresos familiares sean inferiores a cuatro salarios mínimos mensuales. El fondo para el subsidio familiar de vivienda, estará constituido por los aportes y sus rendimientos, que al mismo haga la correspondiente caja de compensación familiar, en los porcentajes que se refieren a continuación: a) Cuando el cociente de recaudos para subsidio familiar de una Caja resultare igual o superior al ciento diez por ciento (110%), la Caja transferirá mensualmente al fondo, una suma equivalente al diez y ocho por ciento (18%) de los aportes patronales para subsidio el primer año de vigencia de esta Ley y el veinte por ciento (20%) del segundo año en adelante; b) Cuando el cociente de recaudos para subsidio familiar de una caja resultare igual o superior al cien por ciento (100%) e inferior al ciento diez por ciento (110%) la Caja transferirá mensualmente al fondo, una suma equivalente al doce por ciento (12%) de los aportes patronales para subsidio.”

- El numeral 7 del artículo 16 de la Ley 789 de 2002, en relación con los aportes que constituyen cada fondo para el subsidio familiar de vivienda, establece la siguiente obligación: “Mantener, para el Fondo de Vivienda de Interés Social, hasta el 31 de diciembre de 2006, los mismos porcentajes definidos para el año de 2002 por la Superintendencia de Subsidio Familiar, con base en la ley 633 del año 2000 de acuerdo con el cálculo de cociente establecido en la Ley 49 de 1990. Descontados los porcentajes uno por ciento (1%), dos por ciento (2%) y tres por ciento (3%) previsto en el literal d) del artículo 6º de la presente ley para el fomento del empleo.”
- El artículo 2 de la Ley 3 de 1991, en relación con la participación de las Cajas de Compensación Familiar en el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, establece que: “El Subsistema de Financiación estará conformado por las entidades que, cumplan funciones de captación de ahorro, concesión, de créditos directos, otorgamientos de descuentos, redescuentos y subsidios, destinados al cumplimiento de los objetivos del Sistema. Entre otros, serán integrantes de este subsistema las entidades de que trata el artículo 122 de la Ley 9 de 1989, la Financiera de Desarrollo Territorial -FINDETER-, el Banco Central Hipotecario -BCH-, la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, y las Cajas de Compensación Familiar que participen de la gestión Financiera del Sistema.”

2.3. Impacto económico

Un pilar fundamental del éxito de los programas de vivienda del Gobierno Nacional ha sido el aumento del valor del Subsidio Familiar de Vivienda otorgado a los hogares beneficiarios. Por ejemplo, en el programa Mi Casa Ya (MCY) el monto máximo del subsidio alcanza los 30 SMMLV, valor que representa hasta un 43% del valor total de la vivienda a adquirir, lo cual ha permitido que hogares con bajos ingresos y baja capacidad de ahorro puedan acceder a una vivienda digna. Esto es especialmente relevante en un contexto como el colombiano, en el cual el segmento más pobre de la población (46%) no tiene ninguna capacidad de ahorro, independientemente de su condición de formalidad o informalidad (*Gaviria & Tovar, 2012*²).

Ahora bien, a pesar que los subsidios de vivienda otorgados por las Cajas de Compensación Familiar (CCF) buscan atender a una población con condiciones de ingreso similares a la de los programas de Gobierno, el monto y distribución de estos subsidios es diferente a los ofrecidos en los programas gubernamentales en la actualidad, luego de las modificaciones introducidas al

² Gaviria A. & Tovar J. 2012. “El Potencial de Política de vivienda en Colombia”. Universidad de Los Andes.

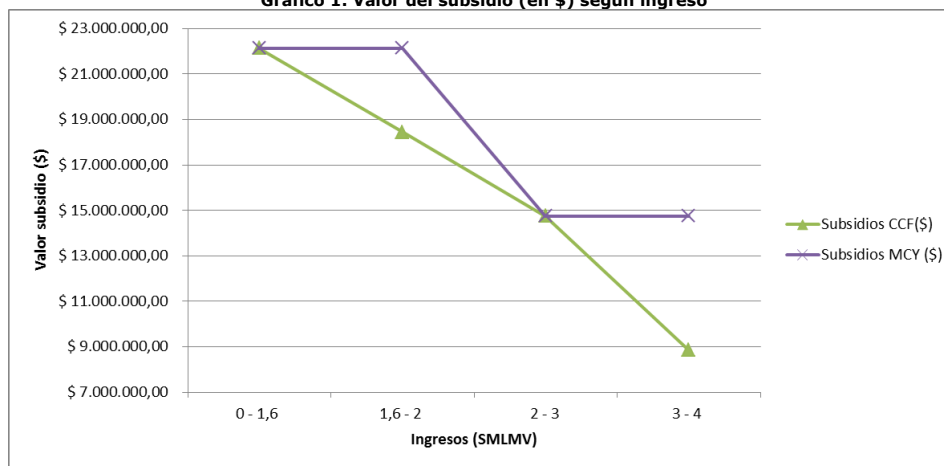
programa Mi Casa Ya mediante el Decreto 759 de 2017. Si se compara el valor del subsidio al que tiene acceso un hogar afiliado a una CCF, contra aquel al que tiene derecho si es beneficiario del programa MCY, se evidencia una clara desventaja para las Cajas.

Cuadro 1. Distribución del valor de los SFV según rango de ingreso

	INGRESOS				VALOR DEL SUBSIDIO		Programa	INGRESOS				VALOR DEL SUBSIDIO	
	Desde		Hasta		SMMLV	Pesos (\$)		Desde		Hasta		SMMLV	Pesos (\$)
	SMMV	Pesos (\$)	SMLMV	Pesos (\$)				SMMV	Pesos (\$)	SMLMV	Pesos (\$)		
CCF	0	-	1,6	1.180.347	30	22.131.510	Mi Casa Ya	0	-	2	1.475.434	30	22.131.510
	1,6	1.180.347	2	1.475.434	25	18.442.925		2	1.475.434	4	2.950.868	20	14.754.340
	2	1.475.434	3	2.213.151	20	14.754.340							
	3	2.213.151	4	2.950.868	12	8.852.604							

Fuente: Elaboración MVCT

Gráfico 1. Valor del subsidio (en \$) según ingreso



Fuente: Elaboración MVCT

De la información del Cuadro 1 y el Gráfico 1, resulta evidente que para todos los niveles de ingreso los afiliados a las CCF reciben beneficios menores o iguales los que tiene derecho un hogar con MCY. Estas diferencias en el monto de los subsidios hacen que los hogares afiliados a las CCF tengan que financiar un mayor porcentaje del valor de la vivienda, lo cual en últimas dificulta el cierre financiero de estos hogares.

Por ejemplo, un hogar con ingresos de 1,8 SMMLV puede recibir un subsidio de \$18,4 millones con las CCF y de \$22,1 millones con MCY. Con estos subsidios, el valor a financiar para adquirir una vivienda VIP sería de \$33,2 millones en el primer caso y de \$29,5 millones en el segundo. Partiendo de estos valores a financiar, y suponiendo un crédito hipotecario a 15 años, con una tasa de interés efectiva anual del 13% y una cobertura de 5 puntos porcentuales, la cuota mensual del crédito para el beneficiario del subsidio de la CCF sería un 12,5 % más alta que la del hogar beneficiario con MCY.

Al hacer el mismo ejercicio para un hogar con ingresos de 3,5 SMMLV, que desee adquirir una vivienda en el tope de precio VIS y reciba una cobertura de 4 puntos porcentuales sobre el crédito hipotecario, los resultados de la simulación muestran que el beneficiario de la CCF pagaría una cuota mensual 7 % más alta que el beneficiario de MCY.

De otro lado, la modificación normativa pretende aumentar el límite del plazo de los créditos hipotecarios que son otorgados por las Cajas de Compensación Familiar, con cargo a los recursos del FOVIS. De acuerdo a cálculos del Ministerio de Vivienda, la ampliación del plazo del crédito de 15 a 30 años, para la compra de una vivienda en el valor tope para VIS (135 SMLMV), disminuye

las cuotas que el hogar debe pagar hasta en un 14 % y si se estima para un plazo de 20 años dicha reducción puede ser hasta de 8%. Esto permite que para cierto segmento de la población, el pago de las cuotas de crédito hipotecario se facilite y se alivie la carga financiera que deben asumir. Adicionalmente, los créditos otorgados por las entidades financieras pueden tener plazos que van entre los 5 y los 30 años, por lo que se materializa un arbitraje regulatorio en contra de la financiación otorgada por las CCF, de mantenerse ese plazo máximo de los créditos en 15 años.

2.4. Impacto presupuestal

El proyecto de decreto no genera impacto presupuestal.

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 afiliados a las Cajas de Compensación Familiar.

4. Viabilidad jurídica

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las previstas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política.

	Norma que se deroga, modifica, adiciona o sustituye	Fecha expedición	Vigencia
a) Deroga			
b) Modifica o Adiciona	Decreto 1077 de 2015	26 de mayo de 2015	A partir de su publicación en el Diario Oficial.
c) Sustituye			

5. Consulta previa y publicidad

5.1. Consulta Previa

El presente proyecto de decreto es una decisión administrativa que no requiere de consulta previa, conforme a lo establecido en la Ley 21 de 1991 y el Convenio 169 de la OIT.

5.2. Publicidad

El proyecto de decreto se publicó en la página web del Ministerio, desde el ____ hasta el ____ de octubre de 2017. Se anexa constancia de publicación.

6. Coordinación

El proyecto normativo, por su contenido material, fue coordinado y concertado con la Asociación de Cajas de Compensación Familiar (Asocajas).

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 Jorge Abril Maldonado de la Dirección del Sistema Habitacional.

Cordialmente,

SANDRA MARCELA MURCIA MORA

Directora del Sistema Habitacional

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

Elaboraron: Jorge Abril Maldonado
Juan Oswaldo Manrique Camargo

ANEXO 1
Memoria Justificativa Proyecto Normativo
 “(Se debe escribir el epígrafe del proyecto normativo)”

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.