



Libertad y Orden
Ministerio Vivienda,
Ciudad y Territorio
República de Colombia

MEMORIA JUSTIFICATIVA

Versión: 1.0

Fecha: 12-04-2013

Código: NMV-F-01

Proyecto de Decreto:

“Por el cual se reglamenta el Programa de Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social”

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

El artículo 51 de la Constitución Política consagró el derecho de todos los colombianos a tener una vivienda digna y estableció que el Estado es quien fija 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.

El Decreto ley 555 de 2003 creó el Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, el cual tiene dentro de sus objetivos la ejecución de las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana.

El artículo 3º del Decreto Ley antes citado dispone que una de las funciones de Fonvivienda consiste en: “Asignar subsidios de vivienda de interés social bajo las diferentes modalidades de acuerdo con la normatividad vigente sobre la materia y con el reglamento y condiciones definidas por el Gobierno Nacional (...)”

El artículo 6º de la Ley 3ª de 1991, modificado por el artículo 28 de la Ley 1469 de 2011 estableció que el Subsidio Familiar de Vivienda es un aporte estatal en dinero o en especie, que se otorga por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitar el acceso a una solución de vivienda de interés social o interés prioritario, sin cargo de restitución. Esta misma norma dispone que 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.

Según el párrafo 1º del artículo 23 de la Ley 1469 de 2011, para el cumplimiento de las funciones asignadas a FONVIVIENDA en la normatividad vigente, se podrá acudir a la celebración de contratos de fiducia, con sujeción a las reglas generales y del derecho comercial, sin las limitaciones y restricciones previstas en el numeral 5 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, de la Ley 1150 de 2007, y demás normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan.

El Gobierno Nacional ha creado e implementado diferentes programas tendientes a promover el acceso a la vivienda, para lo cual ha tenido en consideración las condiciones socioeconómicas particulares de los diferentes grupos poblacionales beneficiarios. Así, el Programa de Vivienda Gratuita está dirigido a la población en situación especial de vulnerabilidad de acuerdo con lo establecido en el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012, y el Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores – VIPA se creó para el beneficio de hogares con capacidad de ahorro y con ingresos inferiores a dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), de conformidad con lo dispuesto por el párrafo 4º del artículo 68 de la Ley 49 de 1990, adicionado por el artículo 185 de la Ley 1607 de 2012.

De acuerdo con la definición del Banco Mundial, cerca del 28% de la población del país registra ingresos diarios de entre 5 y 10 dólares per-cápita. Lo anterior quiere decir que cerca de 3,75 millones de hogares hacen parte del segmento de ingresos medios cuya demanda por vivienda es particularmente pujante.

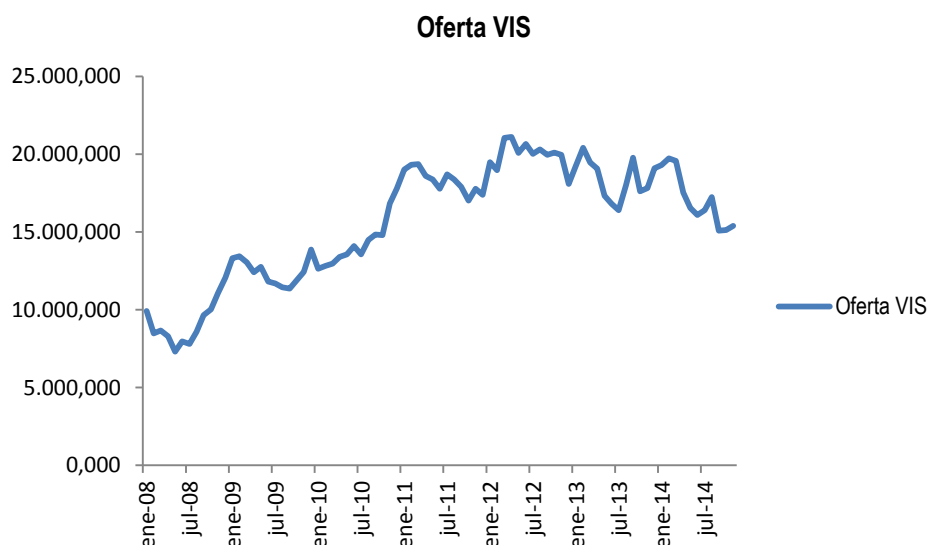
De acuerdo a la Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2013, con cobertura para 29 departamentos del país, se encuentra que en 2013 habitaban en Colombia 13.427.281 de hogares, de los cuales el 78,2% presentaba ingresos inferiores a los 4 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV) y aproximadamente el 26,8% contaba con un nivel de ingreso entre los 2 y los 4 SMMLV. Este rango de ingresos ha crecido cerca del 15,39% entre 2010 y 2013.

De los 3.601.258 hogares con ingresos de entre 2 y 4 SMMLV, más de la mitad (1.867.749) habitan en arriendo u otra forma de tenencia y presentan una capacidad de pago para servicios de vivienda que alcanza los \$231.900 y \$452.000. A pesar de ser un rango de ingresos que presenta una capacidad de pago importante y que viene creciendo a tasas superiores al 15%, lo cierto es que su baja capacidad de ahorro le impide articularse al mercado de la vivienda en ausencia de subsidios.

De acuerdo a las estimaciones del Ministerio de Vivienda, aproximadamente 795.941 hogares del rango entre 2 y 4 SMMLV presentan una capacidad de ahorro efectiva. No obstante dado su nivel de ingreso su capacidad de acceso se encuentra limitada a una vivienda con valor de entre 23 y 43 millones de pesos, cifra que se encuentra por debajo del tope de una VIP y que no se corresponde con las características de una vivienda demandada por este segmento poblacional. Adicionalmente, teniendo en cuenta que bajo el esquema de mercado actual se requiere un ahorro del orden del 30% de la solución habitacional, los hogares del rango de ingreso mencionado tardarían entre 6 y 12 años para acumular el monto requerido para la cuota inicial de una VIS.

Por las razones expuestas, el Gobierno Nacional ha advertido la necesidad de crear e implementar un Programa de Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social para el segmento de población antes descrito y en esa medida se propone el proyecto de decreto objeto de análisis.

Ahora bien, en relación con la oferta de vivienda de interés social con un valor de entre 70 y 135 SMMLV, con corte a noviembre de 2014 registraba 15.382 unidades, cifra que representa una variación anual del -13,7%. Además de la variación negativa en el stock disponible para la venta en el mencionado rango de precios, se observa una concentración de la misma en Bogotá, Cundinamarca, Antioquia y Valle quienes acumulan cerca del 60% de las unidades disponibles.



Fuente: Camacol, Cálculos MVCT.

La disminución de la oferta en el rango VIS es consistente con una dinámica de precios crecientes para este tipo de vivienda. De acuerdo a las cifras del Índice de Precios de Vivienda Nueva - IPVN con corte al tercer trimestre de 2014, las viviendas en este rango vienen presentando crecimientos superiores a los del índice promedio en las ciudades intermedias.

Municipios	Total municipio	Estratos socioeconómicos		
		Bajo	Medio	Alto
Bogotá	9.48	-0.29	14.30	9.91
Barranquilla	12.98	0.61	18.64	12.54
Medellín	5.92	10.69	11.98	3.69
Bucaramanga	5.52	5.02	4.63	6.47
Cali	11.98	24.80	9.50	10.01
Pereira	-2.23	0.09	-5.05	-0.03
Armenia	6.15	14.00	6.40	4.97

Fuente: DANE - Índice de Precios de Vivienda Nueva

De otra parte, el equipo económico del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, al analizar la distribución de los desembolsos del FRECH II y FRECH III, encontró que Bogotá, Antioquia, Cundinamarca y Valle del Cauca acumulan el 74,5% de la ejecución, siendo además las zonas del país con mayor tasa de formalidad laboral.

Con base en la información de la Superintendencia de Subsidio Familiar, se encontró que del total de desembolsos de subsidios de las cajas de compensación familiar registrados en el periodo 2008-2010 (132.990), el 69% fueron asignados en la ciudad de Bogotá, el 13% en Valle del Cauca, y el 6% Antioquia. Estas tres zonas acumularon el 87% de las asignaciones del subsidio familiar de vivienda.

Teniendo en cuenta lo anterior, se debe procurar que los recursos destinados por el Gobierno Nacional para la promoción de acceso a la vivienda de interés social se destinen a mercados con escasa cobertura institucional, para promover la convergencia sectorial en las regiones y descentralización de la actividad edificadora,

tradicionalmente concentrada en los mercados de las grandes capitales del país. Así, se pretende generar oferta progresiva en los nuevos mercados que serán destino de los subsidios de vivienda del Gobierno Nacional.

De acuerdo con lo expuesto se hace necesario reglamentar las condiciones para el desarrollo de un programa de vivienda de interés social dirigido a los hogares con ingresos familiares entre dos (2) y cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes, y para la asignación y legalización de los subsidios familiares de vivienda y las coberturas de tasa de interés a quienes resulten beneficiarios del mencionado programa.

2. Impactos esperados:

Mediante los beneficios que se establecerían a través de la norma objeto de análisis se espera generar una mayor demanda en la vivienda de interés social en el rango entre 70 a 135 SMMLV, lo cual a su vez jalonaría una mayor oferta en este segmento, manteniendo los niveles de precios por debajo del tope. Por la misma vía los hogares que cumplan las condiciones señaladas en el proyecto normativo podrán acceder a una vivienda de mejores condiciones habitacionales, acorde con las características de una vivienda demandada por este segmento poblacional.

Los hogares beneficiarios del Programa de Promoción de Acceso a VIS podrán disminuir el requerimiento de ahorro, llegando incluso a necesitar solo un 10% del valor de la vivienda, prácticamente eliminando la barrera de acceso de la cuota inicial y disminuyendo a menos de la tercera parte el tiempo para la consecución del monto.

En materia de oferta, el programa permite la descentralización de la actividad edificadora a regiones con bajos niveles de participación dentro de los estímulos a la demanda del Gobierno Nacional y estimulará la generación de oferta VIS en los mercados ya consolidados. Lo anterior tiene el objetivo explícito de llenar el vacío institucional en regiones con escasa presencia de las Cajas de Compensación Familiar, promover la provisión de vivienda de menores precios y mejorar la accesibilidad de los hogares en los nuevos mercados y mercados consolidados.

El estímulo a la VIS resulta favorable en materia económica teniendo en cuenta que los rangos de vivienda con valores entre 70 y 135 SMMLV presentan una generación relativamente alta de valor agregado sectorial, lo cual se reflejará en un mayor PIB futuro del sector construcción, que al tercer trimestre de 2014 venía jalonando la economía con un crecimiento del 12,2%, y una mayor generación de empleo sectorial.

3. Ámbito de aplicación y sujetos destinatarios:

Ámbito de aplicación Nacional

Sujetos Beneficiarios:

- Fondo Nacional de Vivienda
- Hogares potencialmente beneficiarios del Programa reglamentado
- Actores públicos y privados que tengan interés en intervenir en el programa, de acuerdo con sus capacidades y competencias.

4. Viabilidad jurídica

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 Decreto ley 555 de 2003 creó el Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, el cual tiene dentro de sus objetivos la ejecución de las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana.
- El artículo 3° del Decreto Ley antes citado dispone que una de las funciones de Fonvivienda consiste en: “Asignar subsidios de vivienda de interés social bajo las diferentes modalidades de acuerdo con la normatividad vigente sobre la materia y con el reglamento y condiciones definidas por el Gobierno Nacional (...)”
- El artículo 6° de la Ley 3ª de 1991, modificado por el artículo 28 de la Ley 1469 de 2011 estableció que el Subsidio Familiar de Vivienda es un aporte estatal en dinero o en especie, que se otorga por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitar el acceso a una solución de vivienda de interés social o interés prioritario, sin cargo de restitución. Esta misma norma dispone que 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.
- El párrafo 1° del artículo 23 de la Ley 1469 de 2011, faculta a FONVIVIENDA, para el cumplimiento de las funciones que le asigna la normatividad vigente, a acudir a la celebración de contratos de fiducia, con sujeción a las reglas generales y del derecho comercial, sin las limitaciones y restricciones previstas en el numeral 5 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, de la Ley 1150 de 2007, y demás normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan.
- El Artículo 123 de la Ley 1450 de 2011 dispone: *“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 Gobierno Nacional apropiará y entregará al FRECH los recursos líquidos necesarios para el cubrimiento y pago de estas coberturas, en la oportunidad, plazo y cuantías requeridas, de conformidad con lo dispuesto para el efecto por el Viceministerio Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Se creará una subcuenta en el FRECH para su manejo, la cual deberá estar separada y diferenciada presupuestal y contablemente de los demás recursos del FRECH.
Parágrafo. *El Banco de la República no será responsable por el pago de las sumas que se deriven de la operación del FRECH cuando el Gobierno Nacional no haya ejecutado las operaciones presupuestales, la entrega y giro de los recursos necesarios para la ejecución de las coberturas”.*

5. Consulta previa y publicidad

a. *Consulta previa:* De acuerdo con su contenido, el proyecto de decreto no es una decisión administrativa sujeta a las condiciones de la Ley 21 de 1912 en materia de consulta previa.

b. *Publicidad:* El numeral 8° del Artículo 8° 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 decreto se publicó en la Página WEB del Ministerio, desde el ____ hasta el ____ de 2015.

6. Racionalización, regulación integral y seguridad jurídica

a. Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada:

Norma desarrollada	Vigencia
<ul style="list-style-type: none">- Artículo 3° del Decreto Ley 555 de 2003- Artículo 6° de la Ley 3ª de 1991, modificado por el artículo 28 de la Ley 1469 de 2011- parágrafo 1° del artículo 23 de la Ley 1469 de 2011- Artículo 123 de la Ley 1450 de 2011	Disposiciones vigentes

b. Derogatoria, subrogaciones, modificaciones, adiciones o sustituciones:

Descripción	Exclusiones
<ul style="list-style-type: none">- No se modifican ni derogan expresamente normas vigentes.	<ul style="list-style-type: none">- N/A

7. Otros:

No aplica.

Cordialmente,

ALEJANDRO QUINTERO ROMERO
Director del Sistema Habitacional (E)

CARLOS ARIEL CORTES MATEUS
Director Ejecutivo de Fonvivienda

Revisaron: S. Ospina, D. Barrera, L. Pombo