



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 definen las condiciones para el acceso al Programa de Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social – “Mi Casa Ya, mediante operaciones de leasing habitacional”*”

#### 1. Antecedentes y las 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.

En este sentido, el artículo 5º de la Ley 3 de 1991, modificado por el artículo 27 de la Ley 1469 de 2011, dispone que se entiende por solución de vivienda, el conjunto de operaciones que permite a un hogar disponer de habitación en condiciones sanitarias satisfactorias de espacio, servicios públicos y calidad de estructura, o iniciar el proceso para obtenerlas en el futuro; siendo acciones conducentes a la obtención de una solución de vivienda, entre otras, la celebración de contratos de leasing habitacional para adquisición de vivienda familiar de interés social.

El Gobierno Nacional, mediante el Decreto 428 de 2015, incorporado en la sección 2.1.1.4.1 del Decreto 1077 de 2015, implementó el Programa “Mi Casa Ya”, el cual pretende promover el acceso a la vivienda para un segmento de la población con ingresos mensuales superiores a dos (2) y hasta cuatro (4) salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), que pretendan acceder a una vivienda cuyo valor exceda los setenta (70) SMMLV y sea inferior o igual a ciento treinta y cinco (135) SMMLV. Las disposiciones contenidas en el Decreto estipulan la necesidad de contar con un crédito hipotecario aprobado a favor de los potenciales beneficiarios del programa, pero no definen las condiciones para acceder al programa a través de la celebración de un contrato de leasing habitacional.

Puntualmente, el programa “Mi Casa Ya” busca la articulación del Subsidio Familiar de Vivienda - SFV y la cobertura a la tasa de interés del crédito hipotecario, con el objeto, entre otros, de relajar el requerimiento de ahorro de los hogares en una operación tradicional de cierre financiero para el acceso a una vivienda de interés social. No obstante, dicho requerimiento podría reducirse significativamente, y llegar incluso a ser cero, si los beneficios ofrecidos como parte del programa, en particular el SFV, pueden ser articulados en operaciones de leasing habitacional. Ello abriría la posibilidad de acceso al programa para más hogares.

En efecto, el grupo sobre el que focaliza el programa “Mi Casa Ya” (hogares con ingresos superiores a 2 y inferiores o iguales a 4 salarios mínimos) se ubica dentro del 5to y 7mo decil de ingreso de la población donde, de acuerdo con Gaviria y Tovar (2012), el ahorro neto de los hogares, en promedio, se mantiene nulo o negativo. De otro lado, del total de hogares no propietarios en Colombia, cerca 1.257.967 son potenciales beneficiarios de “Mi Casa Ya”, dado que se encuentran dentro del nivel de ingresos requerido para participar en el programa. El

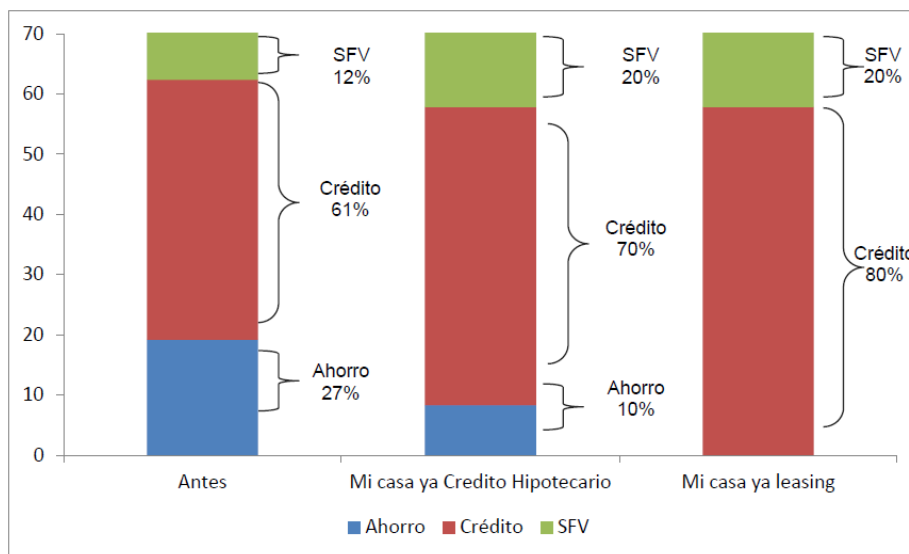
ingreso promedio de los hogares que se encuentran en el rango de “Mi Casa Ya” es de 1,5 millones de pesos, es decir 2,46 salarios mínimos.

Ahora bien, cuando se revisa el balance de ingresos y gastos de los hogares potencialmente beneficiarios de Mi Casa Ya, con base en la Encuesta de Calidad de Vida 2014 - ECV, se estima que cerca de 319.350 hogares presentan una tasa de ahorro negativa, con lo cual se estaría dejando por fuera del mecanismo a cerca del 25,4% de la demanda potencial estimada inicialmente dada la exigencia de cuota inicial. Este efecto, sumado a la informalidad laboral, podría dejar por fuera del programa a más de la mitad de los potenciales beneficiarios.

Adicionalmente, se ha observado que los hogares que no cuentan con capacidad de ahorro registran pagos por concepto de arrendamiento en promedio más altos que aquellos que si pueden ahorrar. Los gastos promedios observados en arrendamiento, según la ECV, registraban un canon de \$ 384.245 para el rango 1 (2 a 3 SMMLV) y de \$ 438.892 en el rango 2 (3 a 4 SMMLV), lo que indica que en esa población existe capacidad de endeudamiento para tomar alguna opción de financiación para adquisición de vivienda, dada por el porcentaje de su ingreso que actualmente destinan al pago de cánones de arrendamiento.

Una herramienta financiera que puede reducir el requerimiento de recursos propios para la adquisición de vivienda es el leasing habitacional. Entre las principales características de esta modalidad de financiación se encuentra que, a diferencia del crédito hipotecario, permite ofrecer apalancamientos hasta del 100% del valor del activo financiado, en razón a que la propiedad del activo queda registrada a nombre de la entidad financiera que ofrece el leasing. Si se compara con los requerimientos de ahorro y crédito sin las condiciones de “Mi Casa YA” y con el programa financiado con crédito hipotecario tradicional, se nota la ventaja que representa el leasing habitacional para familias sin capacidad de ahorro.

**Gráfico 1. Estructura del cierre financiero con Mi Casa Ya**



Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Por otra parte, según cálculos de Fondo Nacional de Ahorro, considerando las condiciones del programa y las características financieras del leasing habitacional que podría ser ofrecido por esa entidad, un hogar que esté interesado en adquirir un inmueble con un valor de 105 SMMLV (\$ 67.656.750) estaría pagando cuotas de \$ 386 mil, para el rango 1, y \$ 449 mil, para el rango 2; valores cercanos a lo que esas familias están pagando actualmente por arrendamiento de la vivienda que habita, según la ECV, aún sin aportar una cuota inicial.

**Cuadro 1. Modelo cierre financiero leasing habitacional programa “Mi Casa YA”**

|  | Rango 1: 2 a 3 SMMLV |            |                                 | Rango 2: 3 a 4 SMMLV |            |                                 |
|--|----------------------|------------|---------------------------------|----------------------|------------|---------------------------------|
|  | En SMMLV             | En \$      | Como % del valor de la vivienda | En SMMLV             | En \$      | Como % del valor de la vivienda |
| <b>Valor vivienda</b>                  | 105                  | 67.656.750 | 100%                            | 105                  | 67.656.750 | 100%                            |
| <b>Cuota inicial</b>                   | -                    | -          | 0%                              | -                    | -          | 0%                              |
| <b>SFV</b>                             | 20                   | 12.887.000 | 19%                             | 12                   | 7.732.200  | 11%                             |
| <b>Valor a financiar</b>               | 85                   | 54.769.750 | 81%                             | 93                   | 59.924.550 | 89%                             |
| <b>Tasa de interés (con cobertura)</b> | UVR + 1,8%           |            |                                 | UVR + 2,6%           |            |                                 |
| <b>Plazo</b>                           | 20 años              |            |                                 | 20 años              |            |                                 |
| <b>Cuota mensual</b>                   | 275.218              |            |                                 | 323.892              |            |                                 |
| <b>Cuota / ingreso</b>                 | 21%                  |            |                                 | 17%                  |            |                                 |
| <b>Canon / valor inmueble</b>          | 0,41%                |            |                                 | 0,48%                |            |                                 |

Fuente: Fondo Nacional de Ahorro. Nota: El cálculo de la cuota no incluye los seguros, que podrían elevarla hasta en un 1%

Como se observa en el modelo, la proporción de ingresos destinado al servicio de la deuda sería menor al 30% estipulado en la Ley de 546 de 1999 y el valor del canon del leasing no superaría el 1% del valor comercial de la vivienda, límite establecido en la Ley 820 de 2003, e incluso sería inferior al 0,6% que en promedio una familia de este tipo estaría pagando (CENAC, 2012).

Diversos cálculos realizados por el Ministerio de Vivienda, con condiciones más ajustadas a las de la banca comercial, es decir con mayores tasas, con otros sistemas de amortización y con porcentajes de financiación de máximo 80%, además de diferentes valores de viviendas, dan cuenta de cuotas de entre \$ 306.000 y \$ 581.000 en el máximo rango de ingreso, que aún se encuentran por debajo los toques de endeudamiento que podrían tomar esos hogares.

Como se deduce de las estimaciones realizadas, el efecto inclusivo del leasing habitacional aumenta la cantidad de hogares potencialmente beneficiarios del Programa “Mi Casa Ya”, al viabilizar el cierre financiero para aquellos hogares dentro del rango de población objetivo que, si bien tienen capacidad de pago y endeudamiento, tienen limitada o nula capacidad de ahorro.

## 2. Impactos esperados:

Se estima que la articulación del SFV con contratos de leasing habitacional abre la posibilidad de vincular efectivamente al programa “Mi Casa Ya” a cerca de 320 mil hogares que se encuentran dentro del rango de ingreso del programa, pero que no tienen capacidad de ahorro. El estímulo a la VIS resulta favorable en materia económica teniendo en cuenta que los rangos de vivienda con valores superiores a 70 e inferiores o iguales a 135 SMMLV presentan una generación considerable de valor agregado sectorial, lo cual se reflejará en un mayor Producto Interno Bruto - PIB futuro del sector construcción, que al primer trimestre de 2015 venía jalonando la economía con un crecimiento del 5%.

Adicionalmente, la medida tendría un efecto en la profundización de cartera, teniendo en cuenta que se alcanzan porcentajes de financiación de hasta el 80% para la compra de vivienda VIS. Se estima que los desembolsos de créditos destinados a “Mi Casa Ya” generarían un cartera de más de \$ 7 billones y si en una fracción de esa cartera se eleva el porcentaje de financiación hasta 80%, que sería la cubierta por el leasing habitacional, el aumento en recursos colocados sería de entre 8% y 10% adicional sobre los crecimientos que se darán por la

implementación del programa en la cartera total del sistema.

Por esta vía también habrá un efecto sobre el PIB de edificaciones, pues la cartera de vivienda tiene una relación directa con este indicador. Se estima que la correlación entre los componentes cíclicos del desembolso y la actividad de la construcción es superior a 0,7, mientras que la correlación entre el desembolso y el PIB es superior a 0,6. Un impacto en los desembolsos para adquisición de vivienda consistentemente generará mayores niveles de crecimiento.

### **3. Ámbito de aplicación y sujetos destinatarios**

a. *Ámbito de aplicación:* Nacional

b. *Sujetos destinatarios:*

- Establecimientos de crédito
- 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**

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. Impacto económico y disponibilidad presupuestal**

De acuerdo con las consideraciones del proyecto de Decreto, no habría un impacto presupuestal diferente al de la implementación del programa “Mi Casa Ya”, dado que las condiciones del programa no se modificarán con la implementación de lo consignado en el Decreto. Adicionalmente, se establece que los procesos de restitución del subsidio, en caso que a ello diera lugar, garantizarán que los recursos serán restituidos en un 100% a Fonvivienda.

## **6. Impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación**

Las disposiciones contenidas en el proyecto de Decreto no tienen los referidos impactos.

## **7. 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 1991 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 agosto de 2015

**8. 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"><li>- Artículo 3° del Decreto Ley 555 de 2003</li><li>- Artículo 6° de la Ley 3ª de 1991, modificado por el artículo 28 de la Ley 1469 de 2011</li><li>- parágrafo 1° del artículo 23 de la Ley 1469 de 2011</li><li>- Artículo 123 de la Ley 1450 de 2011</li></ul> | Disposiciones Vigentes |

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

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

**9. Otros**

No aplica.

Aprobación,

**DIANA MARGARITA BARRERA CRUZ**

Directora del Sistema Habitacional

Directora de Inversiones en Vivienda de Interés Social (E)

Proyectaron: Juan O. Manrique  
Juan C. Ospina