



## **PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY No. 045 DE 2017 - CÁMARA**

*“Por medio de la cual se modifica el artículo 17, numerales 1,3 y 5 de la Ley 546 de 1999 en relación con la eliminación de la cuota mínima para los créditos de vivienda individual y se incluye dentro de la categoría de crédito de vivienda, la adecuación, reparación o modificación de vivienda propia”.*

Doctor

**JACK HOUSNI JALLER**

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Ciudad.

**Ref.** Informe de ponencia para prime debate al proyecto de ley # 045 de 2017 – Cámara *“Por medio de la cual se modifica el artículo 17, numerales 1,3 y 5 de la Ley 546 de 1999 en relación con la eliminación de la cuota mínima para los créditos de vivienda individual y se incluye dentro de la categoría de crédito de vivienda, la adecuación, reparación o modificación de vivienda propia”*

Señor Presidente:

Dando cumplimiento a la honrosa designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Tercera, de conformidad con lo preceptuado en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, con toda atención me permito presentar informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No 045 de 2017, Cámara, ***“Por medio de la cual se modifica el artículo 17, numerales 1,3 y 5 de la Ley 546 de 1999 en relación con la eliminación de la cuota mínima para los créditos de vivienda individual y se incluye dentro de la categoría de crédito de vivienda, la adecuación, reparación o modificación de vivienda propia”.***

### **ANTECEDENTES**

**Origen:** Congresional

El Proyecto de Ley Número 045 de 2017 - Cámara, fue presentado el día 26 de julio de 2017 ante la Secretaria General de la Cámara de Representantes por el Honorable Representante **EFRAIN ANTONIO TORRES MONSALVO**, cuyo objeto es eliminar la barrera de la cuota mínima para acceder a un crédito de vivienda nueva o usada o la construcción de vivienda individual, y ampliarlo para la adecuación, reparación o modificación de la vivienda propia.

Fuimos designados como ponentes para primer debate el día 24 de agosto de 2017, según oficio CTCP 3.3-045-17 del 23 de agosto de los presentes.



Que con el objetivo de seguir robusteciendo el proyecto de ley, el 08 de septiembre los ponentes solicitan una prórroga, según radicado 138 del mismo día.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. Razones de conveniencia y finalidad del proyecto:

Vivimos en uno de los países más desiguales del mundo, en donde el 10% de la población más rica gana cuatro veces más que el 40% más pobre. Según cifras del Departamento Nacional de Estadística (D.A.N.E.) la pobreza monetaria en Colombia fue de 27,8 % y el coeficiente de “Gini” se situó 0,522 (cifras año 2015).

Debe decirse que nuestro país ha tenido un avance significativo en cuanto a la reducción del déficit habitacional se refiere gracias a las políticas desarrolladas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, toda vez que mientras en 2005 rondaba el 12,5%, luego según cifras del DANE y Camacol en 2016 de los 13 millones de hogares que existen en Colombia, aproximadamente hay 3 millones en déficit.

Pero más allá de los importantes avances a nivel agregado, que sin duda han sido importantes, también deben señalarse las diferencias en los logros alcanzados en esta materia a nivel regional, ya que el déficit cualitativo en lo rural según datos de Camacol en los Departamento de Chocó es del 84%, en Córdoba del 62% y en la Guajira llega a un 61%.

Ahora bien, la dinámica del mercado presenta un balance favorable en cuanto a la adquisición de vivienda, tal como lo señala Asobancaria:

*“(...) Así pues, la demanda por vivienda continúa situándose en niveles históricamente altos y cuenta con un espacio de crecimiento todavía amplio, principalmente en los menores rangos de precio. Sin duda, el programa Mi Casa Ya– Cuota Inicial, enfocado a la adquisición de viviendas VIS, ha permitido este dinamismo y es de esperar que los beneficios de Mi Casa Ya–Subsidio a la Tasa de Interés No VIS siga reactivando el crecimiento del segmento superior a VIS en los próximos meses.*

Del lado del financiamiento, a marzo de 2016 la cartera de vivienda alcanzó un saldo de \$55 billones de pesos, lo que representa una variación anual real de 7,2%. Así, esta modalidad se convierte en la cartera con mayor crecimiento en el sistema de crédito colombiano”.

Por otro lado, es inexorable recalcar el papel cada vez más preponderante del crédito hipotecario en la economía nacional, toda vez que en el año 2013 correspondía al 5,9% del PIB y en el año 2015 se situó en participación del 6,3% del PIB, financiando el 47,5% de ventas de vivienda nueva. De lo anterior se infiere que con esta iniciativa de ley tendrá el crédito hipotecario una mejor dinámica en su flujo.

La actual política del sector vivienda en nuestro país ha venido implementando nuevos programas que impacten esta necesidad, así como ha desarrollado nuevas estrategias, y ha continuado con programas que han sido efectivos, todos ellos buscando dinamizar e incrementar la construcción y adquisición de soluciones habitacionales para los colombianos. Prueba de lo anterior son los programas como el de las Viviendas 100% subsidiadas, el programa Mi Casa Ya para ahorradores, destinado a personas que devenguen entre uno y dos salarios mínimos o "VIPA", o el ya exitoso Mi Casa Ya - subsidio a la tasa de interés para adquisición de viviendas nuevas y el Mi Casa Ya – Cuota Inicial.

Es por ello, que se plantea la presente modificación a la Ley Marco 546 de 1999, no con el ánimo naturalmente de solucionar de manera definitiva el déficit habitacional que presenta nuestro país, sino como una medida que dentro del conjunto de políticas adoptadas por el Gobierno Nacional, sirvan para que cada día Colombia vaya dando un paso más, para así llegar a la meta que es la de lograr que cada colombiano pueda habitar una vivienda digna.

Esta iniciativa impactará de manera directa y positiva a las personas que pese a tener capacidad de endeudamiento, en la actualidad no cuentan con un ahorro suficiente al al 30% de cuota inicial para poder adquirir vivienda propia. Es inaudito que una persona no pueda financiar hasta el 90% de una vivienda de por ejemplo cien millones de pesos (\$100.000.000), porque la ley restringe a la entidad financiera para otorgar ese crédito, imponiéndole en este caso un límite a esa financiación del setenta por ciento (70%). Se afirma que es inaudito, porque esa misma persona, que tiene capacidad de pago, puede ir a esa misma entidad financiera y solicitar un crédito por esos mismos cien millones de pesos (\$100.000.000) para financiar el cien por ciento (100%) de un vehículo y la entidad crediticia lo puede otorgar sin limitación alguna, y así en cualquier modalidad de crédito de libre inversión; Ello sin dejar de lado que los vehículos son bienes muebles que de manera inexorable se devalúan con el trasegar del tiempo, cosa que de manera distinta ocurre con los inmuebles, cuya tendencia es el aumento de su desvalorización. Lo cual en sana lógica permite establecer que goza la entidad financiera con mayor garantía al momento de otorgar un crédito hipotecario de vivienda, que al entregar créditos de vehículos automotores.

Ahora bien, en la praxis, la restricción al monto de los créditos de vivienda origina que muchas personas tengan que acudir a otras líneas de crédito más onerosas, con intereses, plazos y condiciones más gravosas cuando quieren adquirir vivienda pero no cuentan con lo requerido como cuota inicial.

Por ello, no se pretende generar un descalabro financiero, ni cambiar radicalmente la estructura del financiamiento de vivienda individual, sino que busca permitir cuando una persona cuente con la capacidad de pago suficiente, pueda financiar hasta el noventa por ciento (90%) de su vivienda, beneficiándose de todas las condiciones favorables que tiene esta clase de línea de crédito.



Se reitera, no se pretende obligar a las instituciones financieras a otorgar créditos hasta el 90% por ciento (90%) del precio de los inmuebles, sino que se busca eliminar la restricción que impide que esto se pueda realizar, es por ello, que se mantiene la estructura normativa de la Ley 546 de 1999, y sólo se modifican unos numerales, pretendiendo que cuando se solicite un crédito para la adquisición de vivienda, y se cuente con el flujo de recursos necesarios para la atención del crédito, este se pueda otorgar sobre el cien por ciento (100%) del valor de la vivienda, así como ocurre con cualquier otra modalidad o línea de crédito ofertada por las instituciones financieras.

Adicionalmente, se pretende incluir dentro del sistema de financiamiento de vivienda individual, la modificación, reparación o adecuación de la vivienda propia, ya que naturalmente con el paso del tiempo, las composiciones así como las características de las familias van cambiando, muchas veces aumenta el grupo familiar, van mejorando las condiciones económicas de las mismas, o indefectiblemente el inmueble adquirido va sufriendo el deterioro natural del uso diario, lo que lleva a que sea necesario ir adecuando la vivienda a esas realidades palpables.

Es aquí donde se evidencia una falencia en la normatividad y en la Ley Marco de Vivienda, toda vez que a pesar de que el goce o acceso a una vivienda digna es un derecho Constitucional, consagrado en el artículo 51 de nuestra Constitución Política, reforzado con la garantía de promoción y protección a la propiedad privada que consagra el artículo 58 superior, es a su vez reconocida como un derecho universal por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Tratado suscrito y ratificado por Colombia, no cuenta con un tratamiento acorde a su naturaleza respecto a las normas de financiación de vivienda individual tanto para vivienda de interés social como para las demás.

Se afirma lo anterior, ya que actualmente, si una familia sufre de grave deterioro de su inmueble sea por el paso del tiempo, o por catástrofes naturales y por ejemplo el inmueble amenaza ruina, o tiene serias averías en su techo, columnas o en cualquier otro componente fundamental para que la unidad habitacional sea digna, si concurre ante una entidad financiera, tendrá que optar por un crédito de libre inversión o de consumo para solucionar su impase, créditos que son sustancialmente gravosos en cuanto al plazo, tasa de interés y demás cláusulas frente a la modalidad de crédito de vivienda que otorga un plazo mayor, tasas de interés inferiores y mayores beneficios para el deudor.

Es por ello, que se estima necesario que el Congreso de la República legisle en este tema en específico, ya que conforme a nuestra Constitución y los tratados suscritos relacionados con el tema, debe garantizarse el derecho a una vivienda digna, a través de acciones positivas del Ejecutivo y del Legislativo, propendiendo que con esos actos se facilite o se beneficie a la población para que ajuste ese inmueble mejorando sus condiciones de habitabilidad o en el peor de los casos, pueda a través de un sistema especializado de financiación de vivienda con condiciones favorables reparar las averías sufridas, que atenten contra el bienestar de su familia.



Al respecto, el Observatorio DESC (Derechos económicos, sociales y culturales) ONG que lucha por la salvaguarda de estos derechos trata este tema de la siguiente manera:

### Derecho a una vivienda adecuada

*“El derecho a una vivienda digna no solamente hace referencia al derecho de toda persona de disponer de cuatro paredes y un techo donde encontrar refugio, sino que también implica acceder a un hogar y a una comunidad seguras en las que vivir en paz, con dignidad y salud física y mental. Ejemplo paradigmático de la interdependencia entre los diferentes derechos humanos, garantizar el derecho a una vivienda adecuada es algo esencial para garantizar el derecho a la familia, a la no injerencia en la vida privada, a la seguridad personal, a la salud y, en definitiva, para asegurar el derecho a la vida.*”

*El derecho a una vivienda adecuada se halla reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). El artículo 11 de este pacto establece: “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí misma y para su familia, incluyendo alimentación, vestido y vivienda adecuadas y una mejora continuada de las condiciones de existencia”. Así los gobiernos locales signatarios del pacto deben desarrollar políticas que garanticen este derecho, priorizando la atención a los grupos más vulnerables. Para hacerlo, el Comité DESC de Naciones Unidas considera que, independientemente del contexto, hay algunos elementos que hay que tener para que la vivienda se pueda considerar adecuada: a) seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios materiales e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) accesibilidad; f) lugar y, g) adecuación cultural”.*

## **2. Fundamentos Constitucionales, legales y jurisprudenciales:**

### **2.1. Constitución Política:**

**ARTICULO 1.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

**ARTICULO 2.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.



Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

**ARTICULO 51.** 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.

**ARTICULO 58.** El nuevo texto es el siguiente:> Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, suscrito el 16 de diciembre de 1966, Ley 74 de 1968:

## **ARTICULO 11**

1. Los Estados Partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho reconocido a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos, que se necesiten para:

a) Mejorar los métodos de producción, concertación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de los principios sobre nutrición y el perfeccionamiento y la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y utilización más eficaces de las riquezas naturales;

b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

## 2.2. Jurisprudencia Corte Constitucional:

Sentencia T- 530 de 2011, contenido del derecho fundamental a la vivienda digna o adecuada. Especial referencia a la habitabilidad y a la asequibilidad.

4.- El artículo 51 de la Constitución Política dispone 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".

Por su parte el artículo 11, numeral 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, señala: "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento",

5.- A partir de la sentencia C-936 de 2003 esta Corporación, con el objeto de precisar el alcance y el contenido del derecho a la vivienda digna, ha recurrido al artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, precepto que reconoce el derecho a una vivienda adecuada, cuyo contenido a su vez ha sido desarrollado por la Observación General 4 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Este último instrumento internacional se ha convertido por esta vía en un referente interpretativo que permite dilucidar el contenido del artículo 51 constitucional.

La citada Observación menciona y describe siete condiciones que configuran el derecho a la vivienda adecuada, a saber: a) seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) asequibilidad; f) lugar y g) adecuación cultural.

6.- De estas siete condiciones, por su relación con los casos concretos, vale la pena resaltar las siguientes:

(i) Habitabilidad, de conformidad con la cual "una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas

para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes”. A partir de esta descripción esta Corporación ha identificado entonces dos elementos que configuran la habitabilidad: (i) la prevención de riesgos estructurales y (ii) la garantía de la seguridad física de los ocupantes.

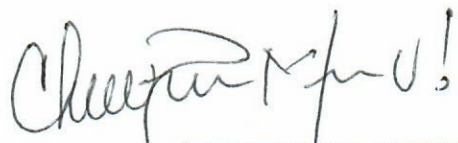
(ii) Asequibilidad, de acuerdo con la cual “La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como (...) las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas”.

### 3. CONSIDERACIONES GENERALES

#### PROPOSICIÓN

En los términos anteriores, rendimos ponencia favorable y proponemos dar primer debate al **Proyecto de Ley No 045 de 2017, Cámara, “Por medio de la cual se modifica el artículo 17, numerales 1,3 y 5 de la Ley 546 de 1999 en relación con la eliminación de la cuota mínima para los créditos de vivienda individual y se incluye dentro de la categoría de crédito de vivienda, la adecuación, reparación o modificación de vivienda propia”.**

De los Honorables Representantes,

  
**CRISTIAN JOSÉ MORE VILLAMIZAR**  
Representante a la Cámara

  
**ORLANDO CLAVIJO CLAVIJO**  
Representante a la Cámara



ARTICULADO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY N° 045 DE 2017 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 17, NUMERALES 1, 3 Y 5 DE LA LEY 546 DE 1999 EN RELACIÓN CON LA ELIMINACIÓN DE LA CUOTA MÍNIMA PARA LOS CRÉDITOS DE VIVIENDA INDIVIDUAL Y SE INCLUYE DENTRO DE LA CATEGORÍA DE CRÉDITO DE VIVIENDA, LA ADECUACIÓN, REPARACIÓN O MODIFICACIÓN DE VIVIENDA PROPIA".

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º.** Modifíquese el artículo 17, numerales 1, 3, y 5 de la Ley 546 de 1999, el cual quedará así:

Artículo 17. Condiciones de los créditos de vivienda individual. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo primero de la presente ley, el Gobierno Nacional establecerá las condiciones de los créditos de vivienda individual a largo plazo, que tendrán que estar denominados exclusivamente en UVR, de acuerdo con los siguientes criterios generales:

1. Estar destinados a la compra de vivienda nueva o usada o a la construcción de vivienda individual, así como para la adecuación, reparación o modificación de la vivienda propia.

3. Tener un plazo para su amortización comprendido entre cinco (5) años como mínimo y treinta (30) años como máximo. Para los casos de adecuación, reparación o modificación de vivienda propia, se podrá establecer un plazo inferior a cinco (5) años, atendiendo a la capacidad de pago del deudor.

5. Tener un monto máximo que no exceda el porcentaje, que de manera general establezca el Gobierno Nacional, sobre el valor de la respectiva unidad habitacional, sin perjuicio de las normas previstas para la financiación de vivienda de interés social subsidiable. Atendiendo la capacidad de pago del deudor, y verificando las condiciones previstas en el numeral 9 del presente artículo, se establecerán mecanismos de financiamiento de créditos de vivienda individual en los que se pueda financiar hasta un noventa (90%) del valor del inmueble.

**Artículo 2º: Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

CRISTIAN JOSÉ MORE VILLAMIZAR  
Representante a la Cámara

ORLANDO GLAVIJO CLAVIJO  
Representante a la Cámara