



**INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA SEGUNDO DEBATE AL
PROYECTO DE LEY 045 DE 2017 CAMARA**

"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.

	
COMISIÓN TERCERA CAMARA DE REPRESENTANTES	
Recibido Por:	<i>Pauero</i>
Fecha:	<i>Abril 20/18</i>
Hora:	<i>11:20 am</i>
Número de Radicado:	<i>737.</i>

Ref. Informe de ponencia negativa para segundo debate al **Proyecto de Ley 045 de 2017 Cámara**

Respetado Presidente:

En atención a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y conforme a lo establecido en el artículo 174 y 175 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar el **Informe de Ponencia Negativa para segundo debate al** Proyecto de Ley número 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".*, previas las siguientes consideraciones:

I. Trámite Legislativo.

El Proyecto de Ley fue presentado a consideración del Congreso de la República por el Honorable Representante Efraín Torres Monsalvo, autor del mismo. Proyecto radicado el día 26 de julio de 2017 ante la Secretaria General de la Cámara de Representantes y su publicación se llevó a cabo mediante Gaceta del



Congreso número 617 de 2017.

Por instrucciones de la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Cámara de Representantes, se designaron como ponentes a los honorables Representantes Orlando Clavijo Clavijo y Christian José Moreno Villamizar. La ponencia para primer debate fue publicada a través de Gaceta del Congreso número 813 de 2017.

A los 21 días del mes de noviembre del año 2017, se aprobó en Primer Debate el Proyecto de Ley aquí mencionado y se mantienen como ponentes para segundo debate los honorables Representantes Orlando Clavijo Clavijo y Christian José Moreno Villamizar.

El texto aprobado en primer debate fue el siguiente:

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.

II. Objetivo del proyecto.

El objeto del Proyecto 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.

III. Contenido de la Iniciativa

El proyecto de ley 045 de 2017 Cámara consta de dos (2) artículos incluida la vigencia.

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 17, numerales 1, 3, 4 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.
2. Tener una tasa de interés remuneratoria, calculada sobre la UVR, que se cobrará en forma vencida y no podrá capitalizarse. Dicha tasa de interés será fija durante toda la vigencia del crédito, a menos que las partes acuerden una reducción de la misma y deberán expresarse única y exclusivamente en términos de tasa anual

efectiva.

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.

4. Estar garantizados con hipotecas de primer grado constituidas sobre las viviendas financiadas.

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.

6. La primera cuota del préstamo no podrá representar un porcentaje de los ingresos familiares superior al que establezca, por reglamento, el Gobierno Nacional.

7. Los sistemas de amortización tendrán que ser expresamente aprobados por la Superintendencia Bancaria.

8. Los créditos podrán prepagarse total o parcialmente en cualquier momento sin penalidad alguna. En caso de prepagos parciales, el deudor tendrá derecho a elegir si el monto abonado disminuye el valor de la cuota o el plazo de la obligación.

9. Para su otorgamiento, el establecimiento de crédito deberá obtener y analizar la información referente al respectivo deudor y a la garantía, con base en una metodología técnicamente idónea que permita proyectar la evolución previsible tanto del precio del inmueble, como de los ingresos del deudor, de manera que razonablemente pueda concluirse que el crédito durante toda su vida, podría ser puntualmente atendido y estaría suficientemente garantizado.

10. Estar asegurados contra los riesgos que determine el Gobierno Nacional.

Parágrafo. No obstante lo dispuesto en el presente artículo, los establecimientos de crédito y todas las demás entidades a que se refiere el artículo 1° de la presente ley, podrán otorgar créditos de vivienda denominados en moneda legal colombiana, siempre que tales operaciones de crédito se otorguen con una tasa fija de interés



durante todo el plazo del préstamo, los sistemas de amortización no contemplen capitalización de intereses y se acepte expresamente el prepago, total o parcial, de la obligación en cualquier momento sin penalidad alguna. Se aplicarán a estas operaciones todas las demás disposiciones previstas en esta ley para los créditos destinados a la financiación de vivienda individual.

Adicionalmente y a solicitud del deudor, las obligaciones establecidas en UPAC por los establecimientos de crédito y por todas las demás entidades a que se refiere el artículo 1° de la presente ley, podrán redenominarse en moneda legal colombiana en las condiciones establecidas en el inciso anterior.

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

IV. Consideraciones de los Ponentes. Justificación Ponencia Negativa

1.1 Observaciones Generales:

Según los conceptos entregados por la Superintendencia Financiera de Colombia y de la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia –Asobancaria-, *“el propósito fundamental de la promulgación de la Ley 546 de 1999 fue crear instrumentos de crédito de largo plazo que faciliten el acceso al crédito hipotecario en condiciones de equidad que consulten la capacidad de pago de los deudores, haciendo efectivo el derecho constitucional a la vivienda digna y garantizando la conservación del patrimonio de las familias representado en vivienda. La expedición de esta ley marco fue en efecto la voluntad del legislador para que a través de ella se trazaran las pautas, directrices, objetivos y criterios que permitieran que existiese una cabal correspondencia y equilibrio entre el sistema de financiación de vivienda a largo plazo y la protección de la actividad financiera”.*

En efecto, dicha norma surgió de forma posterior a la crisis hipotecaria de finales de los 90´s donde miles de familias perdieron sus viviendas y la banca –tanto pública como privada- se vio seriamente afectada. Entre las medidas prudenciales adoptadas se encuentran las siguientes:

- Como una medida de regulación prudencial y manejo adecuado del riesgo, los bancos sólo pueden financiar el 70% del valor de la vivienda. En el caso de créditos para adquisición de vivienda de interés social (VIS) máximo el 80%.
- La primera cuota del crédito no puede comprometer más del 30% del ingreso del deudor.
- Los créditos se pueden otorgar en Unidades de Valor Real (UVR), cuyo cálculo

se realiza exclusivamente con la inflación, o en pesos.

- Las tasas de interés deben ser las menores del mercado y no pueden superar un tope, determinado por el Banco de la República (UVR + 10,7% para VIS y UVR + 12.4% para No Vis).
- La tasa de interés de los créditos de vivienda debe permanecer fija durante toda la vigencia del crédito y no puede ser modificada excepto para disminuirla.
- Los sistemas de amortización deben ser expresamente autorizados por la Superintendencia Financiera (en la actualidad hay 5 sistemas) y no pueden contemplar capitalización de intereses.

Todas las medidas sucintamente descritas y la normatividad que regula nuestro sistema financiero permitieron que la economía colombiana no se viese afectada por la crisis hipotecaria norteamericana y evitar que colapsos como los vividos en España y en nuestro país volviesen a repetirse.

De hecho, resulta relevante recordar que existen elementos comunes respecto de las crisis vividas en los países mencionados, a saber:

- Relación deuda/garantía (LTV) superior a 85%, incluso llegando a niveles de 100% o más, bajo el supuesto de que los precios de los activos continuarían creciendo.
- Relación cuota/ingreso superior al 55%.
- Tasas variables y reajustables a futuro.
- Sistemas de amortización con cuotas mínimas que permitían la capitalización de intereses.
- Mínima documentación para aceptación del crédito y avalúos realizados con base en documentos y no en visitas.
- Desembolsos a deudores con baja capacidad de pago y alto perfil de riesgo.

Del estudio del proyecto de ley objeto de análisis se evidencia que este prevé una relación deuda/garantía (LTV) del 90%, lo que está en evidente contradicción con las medidas prudenciales de riesgo financiero.

2. Observaciones particulares

2.1 Elevar a categoría de crédito de vivienda, la adecuación, reparación o modificación de vivienda propia.

Los numerales 1 y 3 del artículo 1 del Proyecto de Ley objeto de análisis, al modificar el artículo 17 de la ley 546 de 1999, establecen que los créditos de vivienda podrán destinarse "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'. Así mismo, dichos créditos, es decir los destinados a la adecuación, reparación o modificación, podrían pagarse en un término inferior.

Consideramos innecesaria tal modificación normativa pues: (i) El Decreto 145 de 2000 ya permite que el crédito de vivienda esté destinado para realizar mejoras a las viviendas y; (ii) En la práctica, y en virtud de artículo 17 de la ley 546 de 1999, los consumidores financieros están habilitados para pagar sus créditos de vivienda individual a largo plazo en un término inferior a 5 años, sin sanciones pecuniarias y de acuerdo con su capacidad de pago¹.

De igual forma, en la iniciativa legislativa de la referencia, no son claros los conceptos de "*adecuación, reparación o modificación*" lo que haría operativamente complejo identificar cual es el tipo de mejoramiento del que habla la ley, a efectos de entenderlo como crédito de vivienda y aplicarle los beneficios que esto implica (menor tasa del mercado, beneficios tributarios, etc). Así mismo, resulta realmente excesivo que una persona que solo quiera hacer unos arreglos menores a su unidad habitacional termine afectando su vivienda con una hipoteca.

2.2 Aumento porcentaje de financiación autorizada en créditos de vivienda individual

Según el concepto remitido por el Banco de la Republica, "el porcentaje de financiación, también conocido como la relación entre crédito y valor (en inglés loan to value, en adelante LTV) es una característica fundamental para controlar los riesgos en una operación de crédito. Tradicionalmente, las mejores prácticas de regulación financiera a nivel internacional han incluido límites máximos al LTV con el objetivo de mantener la estabilidad del sistema financiero, y de esta forma proteger a los consumidores, en la medida que limitan el excesivo endeudamiento de los clientes de los establecimientos financieros"².

La importancia de dicho instrumento radica en, por un lado, preservar los recursos del público. No sobra recordar que en materia de vivienda, los créditos son otorgados a largo plazo y las entidades se fondean a corto plazo, en escenarios de incumplimiento, entre menor se sea la diferencia entre el valor del crédito y el valor del inmueble, se incrementa la probabilidad de no recuperar las sumas prestadas, dejando en riesgo los ahorros de los ciudadanos. Y, por el otro, como se manifestó en acápites precedentes de esta ponencia, la prevención de episodios de crisis

¹ Concepto Banco de la República JD - S- 22066

² Ibid



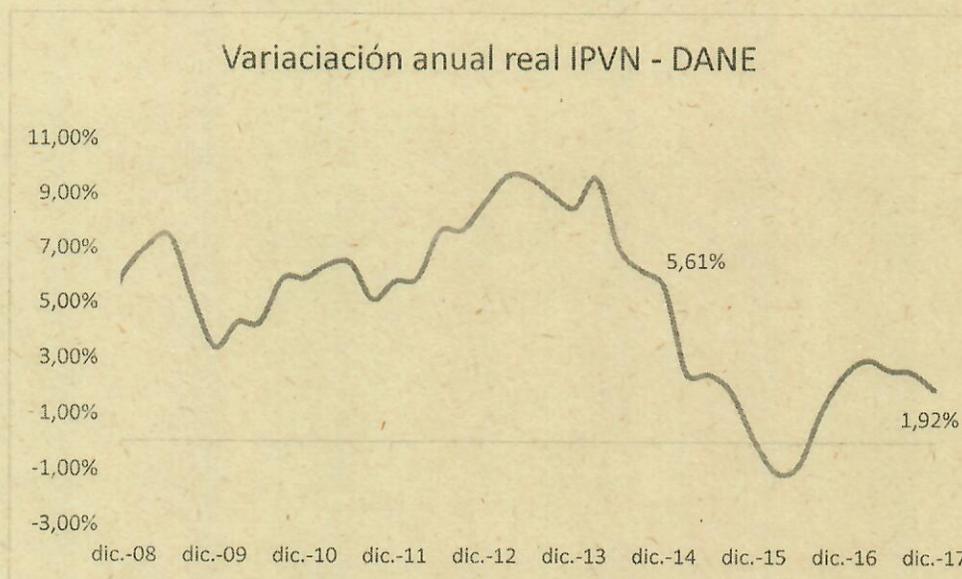
financieras.

Adicionalmente, en el caso del crédito hipotecario para financiación de vivienda en Colombia, en los últimos 10 años la banca hipotecaria ha concedido créditos individuales para adquisición de vivienda nueva VIS por un monto individual equivalente, en promedio, al 58,7%^[1] del valor total de la vivienda a adquirir (LTV).

Con base en lo anterior, y a manera de ejemplarizar, si se plantea un ejercicio teórico de adquisición, con recursos propios y con crédito hipotecario, de una vivienda VIS nueva en diciembre de 2014 cuyo valor en dicho momento era de \$70 millones, la entidad que financió dicha adquisición habría otorgado un crédito por un valor equivalente al 58,7% del valor de la garantía, esto es, por la suma de \$41 millones de pesos. Si en el mismo diciembre 2014 la financiación hubiere sido concedida por un valor equivalente al 90% del valor de la garantía, como lo propone el proyecto de ley, el crédito hipotecario otorgado en diciembre de 2014 hubiera ascendido a \$63 millones de pesos.

Ahora bien, tal y como se evidencia en el grafico siguiente, cifras del DANE muestran que la variación anual real de los precios de la vivienda nueva ha venido presentando una tendencia de desaceleración en los últimos años a niveles no vistos desde el 2003, cercanos a cero e incluso situándose en terreno negativo; si a lo anterior se suma que no se han materializado claras y sostenibles señales de recuperación del sector de la construcción, un posible escenario de concesión de financiación hasta por el 90% del valor de la vivienda, por sí solo, (sin considerar escenarios de incumplimiento en el servicio de la deuda u otras situaciones), incrementaría el riesgo de que el valor real y no nominal de la vivienda durante un momento de la vida del crédito esté por debajo del monto financiado por la entidad financiera, con lo cual se generaría un incentivo a los hogares de entrar en mora dadas las condiciones de un mercado de precios de vivienda contraído.

^[1] Fuente: Asobancaria.

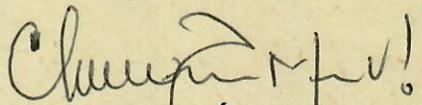


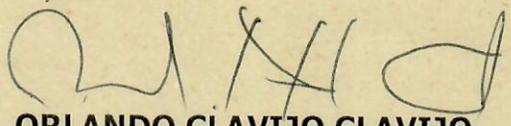
En síntesis, un aumento en el límite máximo al LTV para los créditos de vivienda representa una amenaza para la estabilidad financiera, por cuanto: (i) Fomenta el endeudamiento de los hogares, inclusive aun por encima de la capacidad de pago de los mismos; (ii) En caso de incumplimiento, las garantías no serían suficientes para cubrir los recursos prestados y (iii) Un mayor LTV implicaría que valor de la garantía se ubique por debajo del valor financiado inicialmente.

V. PROPOSICIÓN

Conforme a las anteriores consideraciones, nos permitimos rendir **ponencia negativa al Proyecto de ley número 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" y en consecuencia solicito amablemente a la plenaria de la Cámara de Representantes archivar el proyecto de ley referido.

De los Honorables Representantes,


CRISTIAN JOSÉ MORENO VILLAMIZAR
Representante a la Cámara


ORLANDO CLAVIJO CLAVIJO
Representante a la Cámara