

Bogotá, septiembre 30 de 2020

Presidente
GERMAN ALCIDES BLANCO ALVAREZ
Representante a la Cámara
Plenaria
Cámara de Representantes
Ciudad

Asunto: Ponencia segundo debate al Proyecto de Ley No. 054/Cámara

Estimado Presidente:

En los términos de los artículos 174 y 175 de la Ley 5ª de 1992, y en cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda del Senado de la República, nos permitimos presentar informe de ponencia para segundo debate en Cámara de Representantes del Proyecto de Ley (PL) No. 054 de 2020 Cámara, “Por medio de la cual se establecen oportunidades de acceso a la vivienda para colombianos en el exterior, a través del envío de remesas, fortaleciendo el crecimiento económico del país”.

Cordialmente,



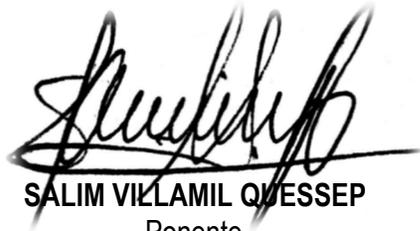
OSCAR DARIO PÉREZ PINEDA
Coordinador Ponente
Representante a la Cámara



ARMANDO ANTONIO ZABARAIN DÁRCE
Coordinador Ponente
Representante a la Cámara



SARA ELENA PIEDRAHITA LYONS
Ponente
Representante a la Cámara



SALIM VILLAMIL QUESSEP
Ponente
Representante a la Cámara

ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El PL No. 054 de 2020 Cámara fue presentado por los Honorables Representantes Juan David Vélez, Oscar Darío Pérez Pineda, Gabriel Vallejo Chujfi, Juan Fernando Espinal y el Senador Alejandro Corrales Escobar, el día 20 de julio de 2020.

El proyecto fue remitido a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, el día 12 de agosto de 2020. Asimismo, el 28 de agosto de 2020, el Viceministro de Vivienda, Carlos Alberto Ruiz Martínez, remitió al despacho del Presidente de la Comisión el concepto favorable sobre el Proyecto de Ley en referencia, destacando las normas constitucionales y legales en las cuales guarda concordancia el proyecto presentado con las funciones del Estado Colombiano, en la agilización, fomento y alcance en la adquisición de vivienda de la población colombiana; a su vez que, se compromete en la focalización y estudio *“que para el caso concreto lleve a cabo el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, los cuales estarán enfocados a caracterizar la población objeto de una eventual reglamentación, así como a identificar la necesidad de fijar algunos requisitos adicionales para garantizar que las eventuales soluciones subsidiadas a colombianos residentes en el exterior cumplan con el propósito de garantizar el derecho a la vivienda digna.”*¹.

El 19 de agosto de 2020 la Mesa Directiva de la Comisión estableció como Coordinadores Ponentes a los congresistas Oscar Darío Pérez y Armando Antonio Zabaraín, y como ponentes los HR. Sara Elena Piedrahita Lyons y Salim Villamil Quessep para rendir ponencia en primer debate. Dicha ponencia fue radicada el pasado 28 de agosto, discutida y votada el lunes 21 de septiembre de 2020 en sesión de la Comisión III de la Cámara, siendo acogida por la totalidad de los miembros de la Comisión y aprobada.

Durante la celebración de dicha sesión, el coordinador ponente resalto la importancia del proyecto discutido, haciendo énfasis en la necesidad de que el Gobierno Nacional y el Congreso de la República adoptaran este tipo de medidas concernientes a aliviar la crisis económica resultante a razón de la pandemia del COVID 19, al hacer un aprovechamiento significativo de los recursos destinados por concepto de regalías en procesos de inversión y ahorro. En diciembre del año pasado, dichos recursos, constituían un total del 2,1% del PIB nacional. Destacó también el ponente que ampliar el porcentaje de remesas destinadas a inversión y ahorro, según datos del Superintendencia Financiera hoy en día solo representa un 4%, se estaría logrando un fortalecimiento y dinamización de la economía nacional.

De igual manera, los coordinadores ponentes reflejaron cómo la inclusión financiera de una población de más de 4,7 millones de colombianos podría conllevar al fortalecimiento del sector financiero nacional y las industrias a las cuales se haga destinación en desarrollo de inversión con los dineros de remesas. En este caso, continuando con el proceso de promoción de proyectos inmobiliarios en el país, desarrollados con características especiales encaminadas a una clientela de connacionales residente en el exterior.

Así mismo, se reconoció, no solo la importancia que representa para nuestra economía nacional la diáspora colombiana como giradora de un promedio de mas de USD 6.000 millones al año por concepto de remesas, sino que a su vez la necesidad de asegurar las herramientas legales que procuren beneficio para esta

¹ El concepto del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio fue radicado en la Secretaría de la Comisión Tercera de la Cámara el pasado XX de agosto y puede ser consultado de forma virtual en: <http://www.juandavelez.com/wp-content/uploads/2020/08/2020EE056924-JUAN-DAVID-VÉLEZ-TRUJILLO-Concepto-MVCT-PL-054-2020-C -1.pdf> - revisado el día agosto 27 de 2020.



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

población asegurándoles la inclusión cada vez mayor de los alcances de las políticas y normatividad colombiana.

El proyecto fue aprobado unánimemente sin modificación alguna a razón de que no recibió proposiciones para su primer debate. Tras dicha aprobación, el 28 de septiembre de 2020 la Mesa Directiva de la Comisión III de la Cámara designó como coordinadores ponentes a los Representantes Oscar Darío Pérez Pineda y Antonio Armando Zabarain y como ponentes a los Representantes Sara Piedrahita y Salim Villamil Quessep, para que rindieran informe de ponencia para segundo debate en Cámara a dicho PL.

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y ASPECTOS GENERALES.

El PL No. 054 de 2020 Cámara fue justificado y expuesto por su autor de la siguiente manera:

1. **Objetivo del Proyecto de Ley:** Consolidar el impulso y aprovechamiento de la destinación de giros de remesas de los colombianos residentes en el exterior, en la promoción de la cultura de ahorro e inversión en el país, a través de programas de crédito de vivienda que, a su vez, permitan alcanzar la modernización de los métodos de transferencia de las remesas y la inclusión financiera de la diáspora colombiana.

De esta forma, se estaría atendiendo tres frentes claros en la pretensión de la norma en discusión:

- Globalización de las líneas de financiación para acceso a vivienda o leasing habitacional en todas las entidades financieras, con destino a la población colombiana en el exterior.
- Fortalecimiento e innovación en los procesos de recepción de las remesas, con propósito a tener un aprovechamiento más eficaz de estos recursos que se constituyen como un aporte del 2% del PIB nacional (diciembre de 2019) dinamizando la economía local.
- Inclusión en el marco de la oferta institucional del Estado colombiano, de la población nacional residente en el exterior en los procesos que faciliten el acceso a la vivienda en el país.

2. **Contenido del Proyecto de Ley.** Dicho PL contiene el siguiente articulado:

- **El Artículo 1º** señala el objeto del Proyecto
- **El Artículo 2º** establece la obligatoriedad en la creación de líneas de crédito para adquisición de vivienda para colombianos en el exterior por entidades financieras.
- **El Artículo 3º** establece el estímulo para la adquisición de vivienda para colombianos en el exterior por parte del Gobierno Nacional.
- **El Artículo 4º** establece un literal al artículo 16 de la Ley 31 de 1992.
- **El Artículo 5º** indica la vigencia.

3. **Aspectos generales del Proyecto de Ley y Justificación.**

Remesas. Es aquel dinero o los artículos que los migrantes envían a sus familiares y amigos en los países de origen, suelen ser el vínculo más directo y mejor conocido entre la migración y el desarrollo.² Las remesas son el resultado de salarios y activos devengados en el exterior, los cuales se encaminan a solventar los gastos recurrentes en el núcleo familiar del migrante, como gastos básicos del hogar, mantenimiento familiar (comida, ropa, educación), arriendo, mejoras a vivienda y demás.

En Colombia históricamente las remesas han constituido más recursos netos que cualquier otro producto de exportación –incluyendo el petróleo-. Con un cierre para el mes de diciembre de 2019 de

² PORTAL DE DATOS MUNDIALES SOBRE LA MIGRACIÓN
<https://migrationdataportal.org/es/themes/remesas#:~:text=Las%20remesas%2C%20por%20las%20que,la%20migraci%C3%B3n%20y%20el%20desarrollo> – revisado el día agosto 27 de 2020.

un total de USD\$ 6.773 millones, “*las remesas alcanzaron una cifra histórica de \$22 billones que equivalen a 40% de los pagos anuales de pensiones en Colombia y son 1,4 veces la inversión que proyecta hacer Ecopetrol en 2020*”³.

Impacto nacional de las remesas. Para diciembre del año 2019, según reportes del Banco de la República, a través de los datos históricos publicados de las transferencias corrientes de la balanza de pagos, Colombia recibió un total de USD\$ 6.773 millones de pesos (2,1% del PIB nacional).

Lo anterior demuestra el gran impacto, en la economía nacional, que representan los flujos de divisas que ingresan al país por concepto de remesas por parte de los más de 4,7 millones de colombianos residentes en el exterior. Colombia se destaca, en la región, por su gran impacto económico causado por las remesas, toda vez que es el quinto país con mayor recepción de remesas después de México, Guatemala, República Dominicana y El Salvador (según datos del FOMIN⁴).

Así mismo, es baja inclinación de la población benefactora de los giros de remesas en las operaciones destinadas al ahorro y la inversión; reflejándose lo contrario en los porcentajes de destinación a solventar gastos básicos del hogar, educación, mantenimiento, vestuario y arriendo. Acorde a la Superintendencia Financiera, tan solo un 3% se destina en inversión y ahorro, como se observa:



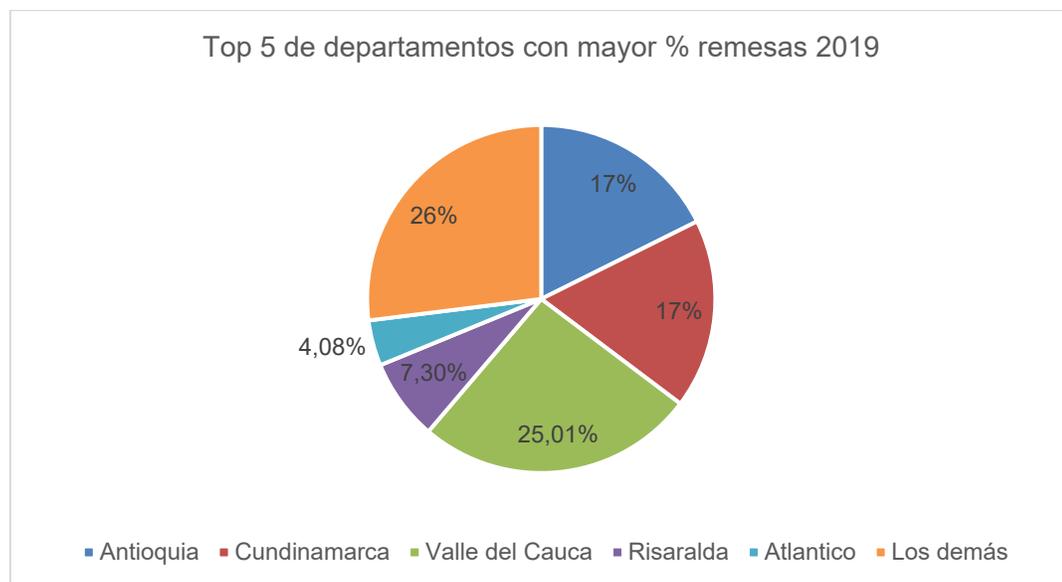
³ Tomado de <https://www.dinero.com/economia/articulo/remesas-colombia-2019-como-influyen-en-el-crecimiento-del-pais/280294> - revisado el día agosto 27 de 2020.

⁴ Maldonado, R., Hayem, M. Las remesas a América Latina y el Caribe superan su máximo histórico en 2014. Fondo Multilateral de Inversiones, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C., (2015): p. 11.

Fuente: Inclusión financiera en Colombia Estudio de Demanda para Analizar la Inclusión Financiera en Colombia Informe de Resultados⁵

A la hora de considerar aquellas regiones de donde proviene el mayor porcentaje de remesas al país, Estados Unidos y Europa se posicionan como los principales orígenes de estas transacciones por parte de la diáspora colombiana, con una proporción del 50% del total de las remesas receiptadas.

Según datos del Banco de la Republica, en el 2019 las remesas totales crecieron 7,1% respecto al año anterior, alcanzando 6.773 millones de dólares. De estos recursos los departamentos que más recibieron fueron Valle del Cauca (25%), Antioquia (17%) y Cundinamarca (17%). A esto se suma que el 45,4% de las remesas van a los dos quintiles de ingreso más bajo y el 36,7% a los quintiles 3 y 4 (Garavito-Acosta, Collazos- Gaitán, Hernández - Bejarano, & Montes-Uribe, 2019).



Grafica elaborada con datos de las remesas compilados por el Banco de la República⁶

Remesas durante la pandemia del COVID-19. A pesar de que los últimos 3 años constituyeron para Colombia el alcance de cifras históricas en la recepción de remesas, con la llegada de la pandemia mundial del COVID-19, todos los pronósticos de crecimiento económico nacional (por razón de la recepción de remesas) quedaron desestimados y se empezó a valorar aquellos pronósticos que auguraban la mayor caída de las economías mundiales y en efecto una caída abrupta en la recepción de giros de remesas.

Para el mes de abril del 2020 el Banco Mundial estimaba que, para lo corrido del año, las remesas caerían marcadamente en cerca de un 20% en todo el mundo. Según esta Organización, se estimaba que en el mes de abril de 2020 aquellas remesas llegarían a caer incluso hasta un 19,7%, cifra

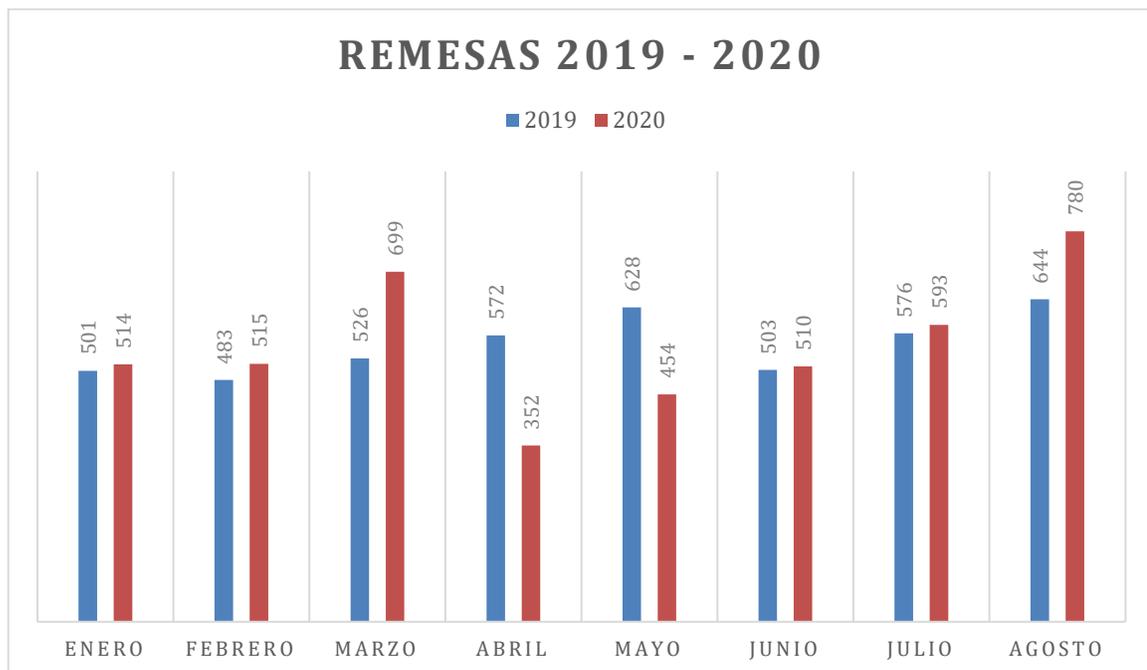
⁵Tomado de: http://bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2017-03/Estudio_demanda_para_analizar_inclusi%C3%B3n_financiera_en_colombia_1.pdf - revisado el día agosto 27 de 2020.

⁶ Tomado de: <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/remesas> - revisado el día agosto 27 de 2020.

considerable y que se ajustaba a las estimaciones locales de las distintas bancas centrales de aquellos países de más bajos y medianos ingresos⁷.

De forma similar, en abril de este año, la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia (Asobancaria) publicó un documento en el cual aseguraba que el coronavirus iba a causar un descenso de entre el 30% y 45% en las remesas que llegarán al país⁸.

A pesar de todo lo anterior, según datos publicados en los registros de la balanza de pagos de Colombia del Banco de la República, solamente las remesas recibidas en los meses de abril y mayo del 2020, vieron una disminución en comparación a los mismos meses del año anterior. Durante los 6 primeros meses del año 2020 el acumulado de remesas registrado en la balanza de pagos de Colombia, fue de US\$3.044 millones, tan solo el 5,26% menos respecto a los 6 primeros meses del año 2019 con US\$3.213 millones.



FUENTE: Banco de la República⁹
Cifras en millones de dólares.

⁷ El Banco Mundial prevé la mayor caída de remesas de la historia reciente <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/04/22/world-bank-predicts-sharpest-decline-of-remittances-in-recent-history> - revisado el día agosto 27 de 2020

⁸ Tomado de: <https://www.asobancaria.com/2020/04/17/remesas-se-desplomaron-entre-30-y-45-por-efecto-del-coronavirus/> - revisado el día agosto 25 de 2020.

⁹ Tomado de: <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/remesas> - revisado el día septiembre 25 de 2020.

Inclusión financiera – Bancarización. Cinco grandes aspectos relevantes han de considerarse como fundamentales en la pretensión de lograr el fortalecimiento y extensión de la inclusión financiera y la bancarización a la población colombiana residente en el exterior, siendo estos:

- La reducción en el costo de la transacción.
- El eventual aumento de los montos de remesas girados
- La reducción de tiempos en la transacción
- El fortalecimiento e ingreso en el historial crediticio.
- Ampliación de la oferta financiera al colombiano migrante.

Lo anterior, concibe su razón en que, al efectuar las transacciones de giros de remesas a través de la modalidad de abono de cuenta, se estaría incurriendo en los beneficios ya mencionados, agilizando el proceso, aumentando los montos girados y pudiendo hacer extensible al colombiano en el exterior, toda la amalgama de oferta de mercado del sistema financiero nacional.

Aumentando a su vez, las modalidades de beneficio, aunque esta vez no únicamente a población nacional en el exterior, sino que también, al Estado colombiano, al fortalecer los procesos de regulación y registro de las remesas recibidas en el país por parte de las cuentas de transferencias corrientes de la Balanza de Pagos del Banco de la República, ya que como lo menciona el Banco Mundial y el FMI muchos de los reportes de remesas transferidas “*se centran en las remesas enviadas por los cauces oficiales, como los bancos. No todos los países incluyen todas las pequeñas transacciones de los migrantes realizadas por conducto de operadores de transferencia de fondos (como Western Union), oficinas de correos o empresas de transferencia de dinero por telefonía móvil, o las transferencias informales (como las efectuadas a través de amigos, parientes o empresas de transporte que regresan a sus comunidades de origen)*”¹⁰.

Se observa entonces que la bancarización, como proceso económico tiene ventajas como:

- Acceder a créditos
- Controlar flujos de capitales
- Combatir mecanismos ilegales como el contrabando.

Fundamentos jurídicos. El artículo 51 de la Constitución Política establece el derecho a la vivienda digna en cabeza de todos los colombianos y fija como obligación del Estado la determinación de las condiciones necesarias para materializar la efectividad de este derecho a través de la promoción de planes de vivienda de interés social, sistemas de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas.

De otra parte, el artículo 6 de la Ley 3 de 1991 define el subsidio familiar de vivienda “*como un aporte estatal en dinero o en especie*”, que podrá aplicarse en lotes con servicios para programas de desarrollo de autoconstrucción, entre otros, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitar el acceso a una solución de vivienda.

¹⁰ Remesas <https://migrationdataportal.org/es/themes/remesas> - revisado el día agosto 27 de 2020.

Esta misma norma define que, se encuentra a cargo del Gobierno Nacional la determinación de la cuantía del subsidio de acuerdo con los recursos disponibles, el valor final de la solución de vivienda y las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios

Justificación. Por lo anterior se muestra la importancia, de no solo encaminar el proyecto en el aprovechamiento de los giros de remesas en el fortalecimiento de la economía nacional, sino que también, se estaría legislando en favor de una de las poblaciones más olvidadas de nuestro país como son los connacionales residentes en el exterior, que con creces representan día a día de manera excelsa la nación y que aportan, desde la distancia, factores tan importantes el representar el 2% del PIB nacional.

Así mismo, el avance de la digitalización de los canales bancarios permite la promoción de la bancarización, incluso de colombianos residentes en el extranjero; además de los continuos desarrollos de innovación que permiten la reducción de costos de la transacción y los refuerzos en materia de seguridad, lo cual se configura como un incentivo al envío de mayores montos por cuenta de las remesas.

III. PROPOSICIÓN

Con base en las anteriores consideraciones y en cumplimiento de la Constitución Política y de la Ley 5ª de 1992, presentamos ponencia favorable, sin modificaciones, y en consecuencia solicitamos muy atentamente a los honorables congresistas dar segundo debate en la Cámara al Proyecto de ley (PL) No. 054 de 2020 Cámara, *“Por medio de la cual se establecen oportunidades de acceso a la vivienda para colombianos en el exterior, a través del envío de remesas, fortaleciendo el crecimiento económico del país”*

Cordialmente,



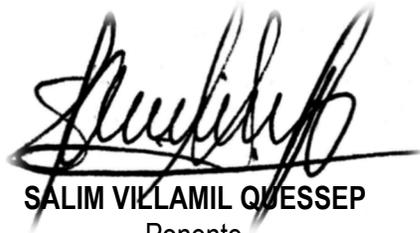
OSCAR DARIO PÉREZ PINEDA
Coordinador Ponente
Representante a la Cámara



ARMANDO ANTONIO ZABARAIN DÁRCE
Coordinador Ponente
Representante a la Cámara



SARA ELENA PIEDRAHITA LYONS
Ponente
Representante a la Cámara



SALIM VILLAMIL QUESSEP
Ponente
Representante a la Cámara

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN CÁMARA DEL PROYECTO DE LEY No. 054 DE 2020 CÁMARA

“Por medio de la cual se establecen oportunidades de acceso a la vivienda para colombianos en el exterior, a través del envío de remesas, fortaleciendo el crecimiento económico del país”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1. Objetivo. Consolidar el impulso y aprovechamiento de la destinación de giros de remesas de los colombianos residentes en el exterior, en la promoción de la cultura de ahorro e inversión en el país, a través de programas de crédito de vivienda que, a su vez, permitan alcanzar la modernización de los métodos de transferencia de las remesas y la inclusión financiera de la diáspora colombiana.

Artículo 2. Las entidades financieras, receptoras de giros de remesas, que ofrezcan al público líneas de crédito para adquisición de vivienda u operaciones de leasing habitacional, deberán contar con un programa especial de financiación para la adquisición de vivienda destinado a los colombianos residentes en el exterior.

Parágrafo 1. Los programas especiales de financiación para la adquisición de vivienda establecerán condiciones especiales (tales como: tasas preferenciales, exoneración de cuotas, sistemas de amortización más flexibles, entre otras que puedan brindarles) dadas las circunstancias y características de los residentes en el exterior. En este sentido, establecerán mecanismos expeditos de vinculación y perfeccionamiento de la operación de financiación, al igual que para el trámite de la recuperación de la cartera, lo cual incluirá los de su notificación judicial, en el evento de requerirse el cobro, como sería el caso de un poder especial de carácter irrevocable, u otro equivalente.

Parágrafo 2. Se fortalecerá la apertura de cuentas, y los procesos de bancarización, para los colombianos en el exterior, a través de los canales virtuales con los que pueda contar la respectiva entidad financiera (o con los mecanismos que estas cuenten), para que sean ellas las receptoras de los giros de remesas.

Parágrafo 3. Aquellas entidades financieras que ya cuenten con un programa de atención en línea de crédito de vivienda para los colombianos en el exterior propenderán por el fortalecimiento de este y la apertura en los procesos de bancarización para la población colombiana en el exterior; acorde a los criterios establecidos en el Parágrafo 1.

Parágrafo 4. Dichos programas deberán ser divulgados por las entidades financieras, especialmente en la semana del 10 de octubre en torno a la celebración del Día Nacional del Colombiano Migrante (Ley 1999 de 2019).

Parágrafo 5. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Banco de la República reglamentarán los depósitos en moneda legal autorizados de forma que los colombianos residentes en el exterior

puedan recibir los recursos provenientes de los créditos de vivienda u operaciones de Leasing habitacional, las transferencias de las remesas y los pagos de las operaciones de financiación.

Artículo 3. Estímulo a la adquisición de vivienda por no residentes. Dentro del año siguiente a la promulgación de la presente Ley, el Gobierno Nacional establecerá las condiciones particulares para que los colombianos no residentes en el territorio nacional puedan acceder a subsidios y coberturas para la financiación tendiente a la adquisición de vivienda nueva o usada en el país.

Artículo 4. Adiciónese un literal al artículo 16 de la Ley 31 de 1992 en los siguientes términos:

“l) Establecer condiciones especiales en las operaciones de endeudamiento por parte de colombianos no residentes en el territorio nacional, siempre que las mismas tengan por objeto la adquisición de vivienda nueva o usada.”

Artículo 5. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,



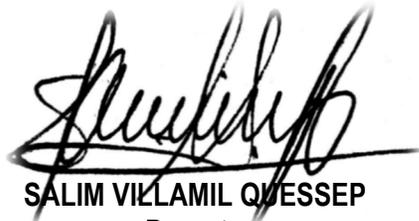
OSCAR DARIO PÉREZ PINEDA
Coordinador Ponente
Representante a la Cámara



ARMANDO ANTONIO ZABARAIN DÁRCE
Coordinador Ponente
Representante a la Cámara



SARA ELENA PIEDRAHITA LYONS
Ponente
Representante a la Cámara



SALIM VILLAMIL QUESSEP
Ponente
Representante a la Cámara