

Bogotá D.C., junio de 2022

Honorable Representante
WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA
Presidente
Comisión Tercera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes



Ref.: Informe de Ponencia para segundo debate Proyecto de Ley No. 373 de 2021 Cámara *"Por la cual se adicionan al sistema especializado para la financiación de vivienda disposiciones sobre el pago y otros aspectos relacionados con los avalúos técnicos y los estudios de títulos"*.

Apreciado Presidente,

Cumpliendo con lo establecido en la Ley 5ª de 1992, por medio de la presente, sometemos a consideración de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes el informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley No. 373 de 2021 Cámara *"Por la cual se adicionan al sistema especializado para la financiación de vivienda disposiciones sobre el pago y otros aspectos relacionados con los avalúos técnicos y los estudios de títulos"*.

Firman los honorables Congresistas,


YAMIL HERNANDO ARANA PADAUÍ
Representante a la Cámara
Departamento de Bolívar


NÉSTOR LEONARDO RICO RICO
Representante a la Cámara
Departamento de Cundinamarca



**WADITH ALBERTO MANZUR
IMBETT**

Representante a la Cámara
Departamento de Córdoba

JHON JAIRO BERRIO LÓPEZ

Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia



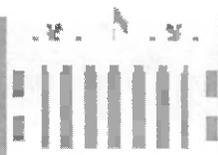
**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY No.
373 DE 2021 CÁMARA “POR LA CUAL SE ADICIONAN AL SISTEMA
ESPECIALIZADO PARA LA FINANCIACIÓN DE VIVIENDA DISPOSICIONES
SOBRE EL PAGO Y OTROS ASPECTOS RELACIONADOS CON LOS AVALÚOS
TÉCNICOS Y LOS ESTUDIOS DE TÍTULOS”**

De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5 de 1992, a continuación presentamos ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley No. 373 de 2021 Cámara *“Por la cual se adicionan al sistema especializado para la financiación de vivienda disposiciones sobre el pago y otros aspectos relacionados con los avalúos técnicos y los estudios de títulos”*. Esta ponencia abordará los siguientes aspectos:

- 1. Objeto.**
- 2. Trámite legislativo.**
- 3. Síntesis del Proyecto de Ley.**
- 4. Marco Constitucional y Legal.**
- 5. Consideraciones.**
- 6. Análisis de Impacto Fiscal.**
- 7. Conflicto de Interés.**
- 8. Proposición.**
- 9. Referencias.**

1. OBJETO

El Proyecto de Ley se propone modificar el régimen de financiación de vivienda individual y familiar de largo plazo establecido en la Ley 546 de 1999 y normas complementarias en lo relativo al pago de costos de avalúos técnicos y de estudio de títulos, trasladando el pago de estos costos a los bancos y entidades financieras. Lo anterior, considerando que actualmente los costos asociados a los avalúos técnicos y de estudio de títulos necesarios para otorgar este tipo de



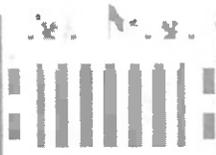
créditos son asumidos por los deudores de dichos créditos, representando una barrera de acceso al sistema financiero.

Adicionalmente, el proyecto de Ley introduce algunas medidas en favor del consumidor hipotecario, en las que (i) Se fortalece el acceso a la educación financiera dirigida a los solicitantes de productos de financiamiento de vivienda, (ii) Se fomenta el acceso a la financiación de vivienda a través de campañas de difusión relativas a la divulgación de los beneficios, auxilios, subsidios y condiciones generales de dicho tipo de operaciones y (iii) Se impulsa la digitalización de los trámites necesarios para la realización de los avalúos técnicos y los estudios de títulos de los que trata el proyecto de ley.

2. TRÁMITE LEGISLATIVO

El Proyecto de Ley No. 373 de 2021 fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el pasado 10 de noviembre de 2021 por los Honorables Congresistas Yamil Hernando Arana Padaui, Nadia Georgette Blel Scaff, Adriana Magali Matiz Vargas, Wadith Manzur Imbett, Jorge Enrique Benedetti, Modesto Aguilera Vides, Buenaventura León, Salim Villamil Quessep, Silvio Carrasquilla Torres, Armando Antonio Zabaraín D'Arce, María Cristina Soto de Gómez y César Lorduy Maldonado. Este Proyecto fue publicado en la Gaceta No. 1642 de 2021.

Posteriormente, la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes designó al Honorable Representante Yamil Hernando Arana Padaui como Coordinador Ponente de la presente iniciativa legislativa y a los Honorables Representantes Néstor Leonardo Rico Rico, Jhon Jairo Berrío López, David Ricardo Racero Mayorca y Wadith Alberto Manzur Imbett como ponentes para primer debate, designación notificada por correo electrónico el 7 de diciembre de 2021. Posteriormente, el Representante David Racero Mayorca presentó renuncia a la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de



Representantes, la cual fue aceptada por dicho órgano y notificada debidamente al Representante correspondiente.

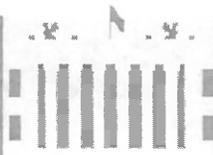
Cumpliendo con los deberes propios de la designación mencionada, los ponentes solicitaron concepto sobre el contenido del proyecto de ley objeto del presente informe a las siguientes entidades: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Asofondos, Asocajas, Camacol, Fonvivienda, Asobancaria, Fedelonjas, Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera, Banco de la República, Superintendencia Financiera y Fondo Nacional del Ahorro.

El 18 de marzo de 2022, los ponentes radicaron ante la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes solicitud de prórroga para rendir el informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley en mención, toda vez que, una vez vencido el plazo para rendir informe de ponencia, aún no se habían recibido algunos de los conceptos requeridos a las entidades mencionadas con anterioridad. La solicitud de prórroga fue resuelta de manera favorable, como consta en el correo electrónico que notificó dicha decisión, recibido el 22 de marzo de 2022.

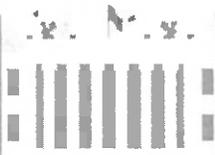
Cumplido el plazo, los ponentes presentaron el informe correspondiente, el cual fue discutido y aprobado en las sesiones ordinarias presenciales de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes los días martes, 3 y 10 de mayo de 2022. En estas sesiones fue aprobado en primer debate el texto del proyecto de ley con las modificaciones propuestas por los ponentes, previo anuncio de su votación en sesiones ordinarias presenciales de la Comisión Tercera los días 27 de abril y 3 mayo de 2022, en cumplimiento del artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003.

3. SÍNTESIS DEL PROYECTO DE LEY

El presente Proyecto de Ley contiene 6 artículos, incluida la vigencia. Los artículos se distribuyen así:



Artículo	Resumen
Art. 1: Pago de costos de avalúos técnicos en operaciones de créditos de vivienda individual de largo plazo.	Este artículo asigna el pago de los costos de los avalúos técnicos en operaciones de créditos de vivienda individual de largo plazo a los establecimientos de crédito.
Art. 2: Pago de costos de estudio de títulos en operaciones de créditos de vivienda individual de largo plazo	Este artículo asigna el pago de los costos de los estudios de títulos en operaciones de créditos de vivienda individual de largo plazo a los establecimientos de crédito.
Art. 3	Este artículo dispone la obligación de los establecimientos de crédito de proporcionar instrumentos, programas y materiales de educación financiera a los solicitantes de productos de financiamiento de vivienda.
Art. 4	Este artículo establece la obligación de los establecimientos de crédito de desarrollar campañas de difusión relativas a la divulgación de los beneficios, auxilios, subsidios y condiciones generales de las operaciones de financiamiento de vivienda.
Art. 5	Este artículo introduce la obligación de los establecimientos de crédito y las autoridades correspondientes de impulsar la digitalización de los trámites de los que trata el proyecto de ley.

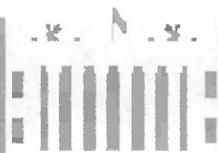


Art. 6: Vigencia	Este artículo establece la vigencia de las disposiciones establecidas en el proyecto de ley a partir de su promulgación.
------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

4. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

4.1. Marco Constitucional:

- **ARTÍCULO 51.** Todos los colombianos tienen derecho a una 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.
- **ARTÍCULO 333.** La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.
La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.
La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.
El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.
La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.
- **ARTÍCULO 335.** Las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de



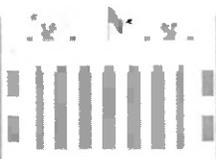
los recursos de captación a las que se refiere el literal d) del numeral 19 del artículo 150 son de interés público y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias y promoverá la democratización del crédito.

4.2. Marco Legal:

- **Ley 546 de 1999:** Por la cual se dictan normas en materia de vivienda, se señalan los objetivos y criterios generales a los cuáles debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado para su financiación, se crean instrumentos de ahorro destinado a dicha financiación, se dictan medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda y se expiden otras disposiciones.
- **Ley 1673 de 2013:** Por la cual se reglamenta la actividad del evaluador y se dictan otras disposiciones.
- **Ley 2079 de 2021:** Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat.

5. CONSIDERACIONES

De acuerdo con cifras del Banco Mundial (2021), el déficit habitacional afecta al 36% de los hogares colombianos (p 36). Esta cifra es coherente con los datos del último Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) en 2018 y lo reportado por la Misión de Profundización de la Cartera Hipotecaria en su informe del año 2020 (p 15). El déficit habitacional impacta especialmente a aquellos hogares de menores ingresos y a la población informal (Ministerio de Vivienda, 2020, p 109; Banco Mundial, 2021, p 26). En específico, entre este tipo de población, los



hogares afectados por déficit habitacional alcanzan una proporción superior al 50% (Banco Mundial, 2021, p 29).

A estas preocupantes cifras se suma la baja tasa de propietarios de vivienda en nuestro país. Al respecto, un estudio del Banco Mundial señala que:

“A pesar de los esfuerzos del gobierno para promover la propiedad de vivienda, la proporción de familias colombianas que viven en propiedades arrendadas ha aumentado constantemente durante los últimos 30 años. El país tiene una tasa de propiedad de vivienda del 39,8 % (DANE 2019), en comparación con una tasa promedio del 68,7 % entre los países miembros de la OCDE (OCDE 2018). **La tasa de propiedad de vivienda del país también es baja en comparación con sus pares regionales¹:** esta misma tasa es del 69 % en Brasil, 83 % en Chile y 68 % en Argentina (Hofinet 2020). La propiedad de vivienda ha disminuido drásticamente, en más de dos puntos porcentuales, durante las últimas dos décadas” (p. 63).

En el mismo sentido, el Ministerio de Vivienda, a través de la Misión de Profundización de la Cartera Hipotecaria (2020), encontró que:

“Una lectura similar se da en el caso de una muestra de países desarrollados que pertenecen a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE. **En 2018, Colombia tenía la segunda menor tasa de propiedad de vivienda de la organización.** En particular, en 2018 el 68% de los hogares de los países de la OCDE vivía en una vivienda de su propiedad totalmente pagada o con hipoteca, mientras en el caso colombiano este porcentaje se situaba alrededor del 40%. Adicionalmente, **la proporción de hogares que residían en vivienda propia con hipoteca era de apenas 3% frente a 25% en promedio de la OCDE,** y más del 10% en los otros dos países latinoamericanos incluidos en la muestra (Chile y México)” (p 71).

¹ Debe notarse que todas las negrillas en las citas directas incluidas en este informe son agregadas por los Ponentes, con el fin de resaltar algunos aspectos notables de la información abarcada.



En ese sentido, el mismo informe muestra que:

“Las bajas tasas de propiedad observadas en Colombia, las menores de la región y también por debajo de las observadas en países desarrollados, plantean un reto significativo para la profundización financiera” (p. 68).

Adicionalmente, se encontró que:

“Colombia tiene la tasa de propiedad de vivienda más baja de América Latina, siendo el único país de la región en el que los hogares que habitan una vivienda propia representan una proporción inferior al 50% del total. De la misma manera este estudio resalta la alta participación de hogares viviendo en arriendo con casi 40% para 2011, un nivel que casi casi duplicaba la participación observada en el total de la región” (p. 69).

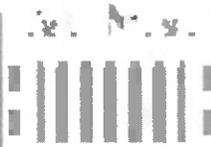
Y:

“La evolución en el caso colombiano contrasta con la tendencia internacional durante la segunda mitad del siglo XX, en la cual **la mayoría de los países experimentaron un rápido crecimiento en la tasa de propiedad asociada al desarrollo económico** de las naciones, así como a la promoción activa de los gobiernos a la adquisición (...)”. (p. 71).

Estas cifras contrastan con las disposiciones de nuestro ordenamiento constitucional con relación al derecho a la vivienda y las obligaciones del Estado para promover el acceso a esta. Sobre este tema la Corte Constitucional se ha pronunciado en diversas ocasiones, como se muestra a continuación:

- **C 191 de 2021:**

“A partir de lo anterior, la Corte ha identificado que la garantía superior a la vivienda guarda estrecha relación con la dignidad humana y otros derechos

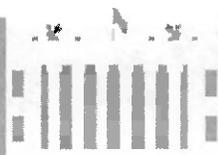


fundamentales, como la vida, el mínimo vital, la salud, la educación y el acceso a los servicios del Estado. Estos no podrían ser eficaces si el individuo no contará con un lugar de habitación digno y adecuado para desarrollar su proyecto de vida. Con base en ello, el tribunal ha sostenido que la vivienda constituye un derecho fundamental autónomo. Sin embargo, le corresponde al Estado fijar las condiciones para hacerlo efectivo de manera progresiva conforme a la disponibilidad de recursos y la capacidad humana, de modo que se garanticen: “plenas condiciones de seguridad jurídica, disponibilidad, sostenibilidad, habitabilidad, asequibilidad, adecuación espacial y adecuación cultural”.

Según lo expresado, el derecho fundamental a la vivienda digna supone para el Estado el cumplimiento de obligaciones prestacionales. En ese contexto, por mandato constitucional **es deber de las autoridades promover beneficios y estímulos de acceso a la vivienda para que las personas con menos recursos puedan desarrollar su proyecto de vida.**” (M.P: José Fernando Reyes Cuartas).

- **C-383 de 1999**

“En ese orden de ideas, la Constitución establece el “derecho a vivienda digna” como uno de los derechos sociales y económicos de los colombianos, el cual, desde luego, no puede por su propia índole ser de realización inmediata sino progresiva. Por ello, el constituyente ordena al Estado la fijación de “las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho”, así como el promover “planes de vivienda de interés social”, y **“sistemas adecuados de financiación a largo plazo”**. Es decir, **conforme a la Carta Política no puede la adquisición y la conservación de la vivienda de las familias colombianas ser considerada como un asunto ajeno a las preocupaciones del Estado**, sino que, al contrario de lo que sucedía bajo la concepción individualista ya superada, las autoridades tienen por ministerio de la Constitución un mandato de carácter específico para **atender de manera favorable a la necesidad de**

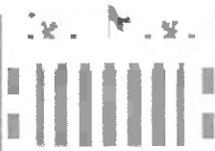


adquisición de vivienda, y facilitar su pago a largo plazo en condiciones adecuadas al fin que se persigue, aún con el establecimiento de planes específicos para los sectores menos pudientes de la población.
(...)

Se observa además por la Corte que el artículo 334 de la Constitución establece que la dirección general de la economía estará a cargo del Estado, entre otras cosas, para "racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes", asunto éste último al que no es ajeno, sino al contrario a él **contribuye la legítima aspiración y el derecho a adquirir una vivienda, pues, como fácilmente se advierte ese es un aspecto que en la sociedad influye y de gran manera en la calidad de vida de los colombianos.**" (M.P: Alfredo Beltrán Sierra).

Entre otros, los citados desarrollos constitucionales son concordantes con la necesidad de ampliar el acceso a la financiación de vivienda, a la vez que este objetivo debe ser una herramienta fundamental para cerrar las brechas descritas y contribuir al adecuado funcionamiento de los mercados de vivienda (Ministerio de Vivienda, 2020). En especial, teniendo en cuenta que, como reseña la Corte Constitucional (Sentencia T 328 de 2014, M.P: María Victoria Calle Correa) para amplios sectores de población la garantía del derecho a la vivienda depende del acceso al crédito, por lo cual el Estado debe comprometerse a adoptar medidas legislativas, administrativas y financieras que permitan disponer de sistemas de crédito para la adquisición de vivienda que sean accesibles.

No obstante, la realidad del país no solo evidencia una baja tasa de propietarios de vivienda, como se mencionó con anterioridad, sino que demuestra un panorama inquietante, toda vez que, de acuerdo con el Ministerio de Vivienda (2020) en los últimos años (2006- 2019) los hogares colombianos han perdido su capacidad de compra de vivienda en proporciones superiores al 10%. Este problema, nuevamente, afecta de manera particular a los hogares con menores ingresos, los cuales han perdido su capacidad de compra de vivienda hasta en un



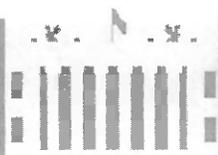
26% (p 90, 97, 101, 103). Al respecto, vale anotar que el Banco Mundial también ha reportado cifras similares respecto del mismo problema (2021, p 60).

A lo mencionado se suman las difíciles condiciones que atraviesan algunos hogares en nuestro país con ocasión de la pandemia originada por el COVID-19. De acuerdo con un estudio realizado por TransUnión (Portafolio, 2021), como consecuencia de la pandemia, el 71% de los hogares con ingresos mensuales inferiores a \$1 millón, el 50% de los hogares con ingresos mensuales entre \$2 millones y \$3 millones y el 35% de los hogares con ingresos mensuales superiores a \$3 millones, se han visto afectados. Este mismo estudio reveló que “los créditos de vivienda, créditos personales y microcréditos, son las obligaciones que los consumidores señalan con mayor frecuencia que no podrán pagar”.

Al respecto, el Ministerio de Vivienda (2020) identificó que:

“La coyuntura actual del COVID19 y los efectos económicos asociados pondrán a prueba la resiliencia del mercado de crédito hipotecario ante uno de los choques más significativos a la economía colombiana de los últimos cien años. El impacto simultáneo sobre la estabilidad macroeconómica, las tasas de interés, los precios de los activos y los niveles de empleo de la economía implican un reto monumental para mantener el funcionamiento de este mercado y proteger las bases sobre las que se desarrolló, de forma que su operación y crecimiento en el escenario post pandemia sea sólida y sostenible (p. 8).

Así las cosas y considerando el papel fundamental que juega el acceso al crédito en la posibilidad de los hogares colombianos de adquirir y conservar una vivienda, como se ha mencionado, se hace necesario adoptar medidas que atiendan los problemas hasta aquí expuestos, en particular respecto del mandato constitucional de democratización del crédito. Especialmente, teniendo en cuenta que “es poco probable que la capacidad de ahorro de las familias de menores ingresos les permita adquirir los inmuebles sin financiación” (Ministerio de Vivienda, 2020, p 19).



El panorama recién descrito justifica la intervención del Legislador con el fin de hacer efectivo el derecho a la vivienda (Sentencia SU 846 de 2000, M.P.: Alfredo Beltrán Sierra), que, repetimos, se encuentra especialmente ligado a las posibilidades de acceder a productos de financiamiento de vivienda. Sobre este aspecto, la Corte Constitucional se pronunció a profundidad en la Sentencia C 955 de 2000 (M.P. José Gregorio Hernández), en la que estudió la constitucionalidad de la ley 546 de 1999, norma a través de la cual el Legislador hizo frente a la crisis inmobiliaria de la época y fijó un sistema especializado para el financiamiento de vivienda. En dicha ocasión, la Corte Constitucional sostuvo que “la presencia estatal activa, técnicamente orientada y razonablemente dirigida, dentro de unas políticas globales que preserven el sano y armónico desenvolvimiento de la actividad crediticia, **resulta insustituible como garantía para el público** y como factor que incide en la solidez del sistema económico en su conjunto”.

En el mismo pronunciamiento la Corte se refirió a la necesidad de democratizar el acceso al crédito de vivienda y la relación de las condiciones contractuales de los productos de financiación de vivienda con la igualdad material. En palabras de la Corte:

“En los referidos préstamos debe garantizarse la democratización del crédito; ello significa que las posibilidades de financiación, en particular cuando se trata del ejercicio del derecho constitucional a la adquisición de una vivienda digna (artículos 51 y 335 C.P.) deben estar al alcance de todas las personas, aun las de escasos recursos.

(...)

Ello implica también que, por la especial protección estatal que merecen las personas en cuanto al crédito para adquisición de vivienda, las tasas de interés y las condiciones de los préstamos **no pueden dejarse al libre pacto entre las entidades crediticias y sus deudores, entre otras razones por cuanto la práctica muestra que siendo éstos débiles frente a aquéllas, los contratos que celebran han venido a convertirse en contratos por**

adhesión en los que la parte necesitada del crédito es despojada de toda libertad para la discusión y acuerdo en torno a los términos contractuales”.

En específico, la Corte se pronunció sobre la actividad económica, la libertad de empresa, la iniciativa privada y la intervención estatal en las actividades de las entidades financieras en los siguientes términos:

“La protección y el fomento del ahorro destinado a la financiación y a la construcción de vivienda constituye también objetivo esencial dentro de la política económica del Estado y desarrolla cabalmente los preceptos constitucionales, si bien debe entenderse enmarcado en los postulados del Estado Social de Derecho (art. 1 C.P.), **en el mandato de democratización del crédito (art. 335 C.P.), y en el entendido de la permanente intervención estatal en las actividades de las entidades financieras, cuya libertad de empresa no es absoluta pues está supeditada a una función social** que implica obligaciones, responsabilidades y restricciones (arts. 333, 334 y 335 C.P.) y a la intervención y vigilancia estatales (art. 335 C.P.).

En efecto, en lo que hace al primer aspecto, debe insistir la Corte en que, **por ser el del acceso a la vivienda digna un derecho de rango constitucional que el Estado debe hacer efectivo (art. 51 C.P.), y por haberse establecido como objetivo prevalente en la Constitución de 1991 la democratización del crédito (art. 335 C.P.),** según los lineamientos del Estado Social de Derecho (art. 1 C.P.), las tasas de interés aplicables a los créditos de vivienda deben ser intervenidas por el Estado; no pueden ser pactadas por los contratantes en un plano de absoluta autonomía por cuanto su determinación según las fluctuaciones del mercado hace posible que las instituciones financieras, validas de su posición dominante, impongan a sus deudores tasas y márgenes de intermediación excesivamente altos, haciendo nugatorios sus derechos constitucionales a la vivienda y al crédito, y que se produzca un traslado patrimonial a favor de tales entidades **que implique la**



ruptura del equilibrio que debe existir en esas relaciones contractuales, y por el cual deben velar las autoridades competentes.”

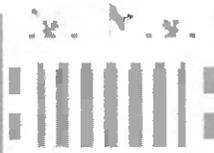
Es por lo anterior que el presente proyecto de ley busca establecer medidas tendientes a lograr que las entidades financieras satisfagan efectivamente las expectativas de acceso a la vivienda, siguiendo lo recomendado la Corte Constitucional en distintos pronunciamientos, como hasta el momento se ha mostrado. En específico, el proyecto se concentra en aliviar algunas cargas que son asignadas a los consumidores hipotecarios y que, al aumentar los costos que deben sufragar, terminan constituyendo barreras de acceso respecto de los productos de financiación de vivienda y, en esa medida, restando eficacia a dicho derecho.

Todo esto, en el marco de lo expresado por la Corte Constitucional en la sentencia T 592 de 2003, de la que se lee:

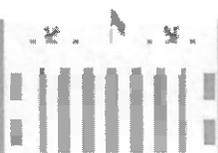
“La jurisprudencia constitucional tiene definido i) que “el desequilibrio existente entre las prerrogativas de las entidades financieras y los derechos de los usuarios del crédito de vivienda” **reclama “medidas tendientes a restablecer las condiciones de cada una de las partes en un plano de igualdad material,”** y ii) que “los sistemas de financiación en comento son, por expreso mandato de la Carta Política, objeto de un tratamiento preferencial que tiene como fin posibilitar la adquisición de vivienda” (M.P. Álvaro Tafur Galvis)

Así, de acuerdo con lo expuesto, es pertinente concluir el presente capítulo señalando los beneficios pretendidos con las medidas introducidas por el proyecto de ley que, entre otros, son:

- Impactar favorablemente el mercado inmobiliario en Colombia, mediante la creación de un incentivo favorable para la formalización de la demanda de créditos, especialmente en los sectores poblacionales de menores ingresos.



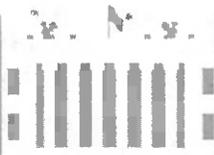
- Ampliar el acceso del crédito de vivienda individual a largo plazo a los ciudadanos, en especial a aquellos que, por su posición socio-económica enfrentan barreras de acceso al sistema financiero, en especial al acceso a crédito.
- Distribuir, de acuerdo con los principios de equidad y proporcionalidad, algunas cargas asociadas a los créditos hipotecarios, trasladando el costo de los avalúos técnicos y de estudios jurídicos de títulos a las entidades financieras, que están en una mejor posición para asumirlas.
- Promover la divulgación de los beneficios, auxilios, subsidios y condiciones generales de las operaciones de financiamiento de vivienda, con el fin de fomentar la demanda de este tipo de productos financieros por parte aquellos hogares que no acceden a los mencionados beneficios por desconocimiento de las condiciones particulares de los mismos.
- Reforzar la importancia y el alcance de las campañas de educación financiera, con el fin de incrementar el conocimiento de las características y beneficios de los productos de financiamiento de vivienda.
- Impulsar el uso de nuevas tecnologías con el fin de agilizar y disminuir los costos asociados a las operaciones de financiamiento de vivienda.
- Propender por la reducción de los altos costos de los servicios financieros, lo cual a su vez constituye un estímulo para la bancarización de hogares informales.
- Fortalecer el marco de protección al consumidor hipotecario, pues como señaló la Corte Constitucional (C 955 de 2000, M.P.: José Gregorio Hernández) es necesario que se “configuren unas condiciones de transparencia y flujo de información en virtud de las cuales entidades y usuarios conozcan a la vez sus respectivas obligaciones y derechos, y simultáneamente que los deudores gocen de los indispensables conocimientos y documentos respecto de sus créditos”.



- Fomentar el desarrollo financiero en materia hipotecaria. Esto, de acuerdo con el Banco de la República (2007, p 3), “también radica en una mejora en los indicadores sociales y en el bienestar de la población en general”. En este sentido, el Banco de la República expresa que “un mayor desarrollo financiero ayuda a reducir la pobreza y, adicionalmente, las mejoras en la distribución del ingreso son mayores en ambientes donde el sector financiero es más desarrollado”.
- Estimular la mejora de las condiciones habitacionales de los hogares colombianos, considerando que, de acuerdo con el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico – CEDE de la Universidad de los Andes (2007, p 86), existe “evidencia estadística para asegurar que los hogares que han accedido a crédito para adquisición de vivienda, manifiestan gozar de mejores condiciones habitacionales que aquellos hogares que no han accedido”.
- Repercutir en la reducción de los indicadores generales de pobreza, a través del impacto en el mejoramiento de las condiciones de vivienda de los hogares colombianos, tal como lo señala el Banco Mundial, en el siguiente sentido: “las mejoras en la vivienda podrían tener un efecto significativo en la reducción de los indicadores generales de pobreza de Colombia, y pueden hacerlo de manera costo- efectiva” (2021, p. 32).

6. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL

En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, con relación al impacto fiscal de las medidas contempladas por el proyecto de Ley es pertinente resaltar que este proyecto no ordena gasto público ni otorga beneficios tributarios, por lo cual no representa un costo fiscal que deba considerarse con relación al Marco Fiscal de Mediano Plazo.



7. CONFLICTO DE INTERÉS

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5 de 1992, es necesario notar que el presente proyecto de ley corresponde a una iniciativa de carácter general, por lo que no se configuraría un conflicto de interés en los términos de las disposiciones recién referidas. No obstante, es preciso aclarar que, a nivel particular, la existencia de un eventual conflicto de interés debe ser analizada por cada Congresista, con el fin de determinar si el presente proyecto de ley contiene disposiciones que puedan derivar en algún beneficio particular, actual o directo, de conformidad con las normas mencionadas.

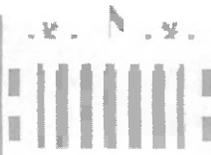
8. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones aquí expuestas, proponemos de manera respetuosa a la honorable Plenaria de la Cámara de Representantes dar SEGUNDO DEBATE al Proyecto de Ley No. 373 de 2021 Cámara *“Por la cual se modifica el régimen de financiación de vivienda individual y familiar de largo plazo en lo relativo al pago de costos de avalúos técnicos y de estudio de títulos”* con el texto propuesto y las modificaciones incorporadas.

Firman los Honorables Congresistas,

YAMIL HERNANDO ARANA PADAÚI
Representante a la Cámara
Departamento de Bolívar

NÉSTOR LEONARDO RICO RICO
Representante a la Cámara
Departamento de Cundinamarca

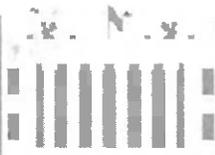


**WADITH ALBERTO MANZUR
IMBETT**

Representante a la Cámara
Departamento de Córdoba

JHON JAIRO BERRÍO LÓPEZ

Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia



**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY No.
373 DE 2021 CÁMARA “POR LA CUAL SE ADICIONAN AL SISTEMA
ESPECIALIZADO PARA LA FINANCIACIÓN DE VIVIENDA DISPOSICIONES
SOBRE EL PAGO Y OTROS ASPECTOS RELACIONADOS CON LOS AVALÚOS
TÉCNICOS Y LOS ESTUDIOS DE TÍTULOS”**

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. Pago de costos de avalúos técnicos en operaciones de créditos de vivienda individual de largo plazo. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 17 de la Ley 546 de 1999 y normas complementarias, en las operaciones de crédito a largo plazo para la adquisición de vivienda nueva o usada, o la construcción de una unidad habitacional, así como en las operaciones de leasing habitacional destinado a la adquisición de vivienda familiar, los costos de los avalúos técnicos de los inmuebles asociados a estas operaciones estarán a cargo del respectivo establecimiento de crédito, cualquiera fuera su naturaleza o modalidad.

PARÁGRAFO PRIMERO: De acuerdo con el funcionamiento de las operaciones financieras para la adquisición de vivienda de que trata la presente ley, una vez celebrado el contrato correspondiente, la entidad financiera reembolsará, si es del caso, las sumas que hubiere pagado el consumidor financiero, por concepto del avalúo técnico necesario para haber accedido a los productos de financiamiento de vivienda.

A decisión del consumidor financiero, dicho reembolso, podrá considerarse como un pago anticipado de la primera cuota de la obligación financiera a su cargo.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Las entidades financieras no podrán, bajo ningún concepto, trasladar el costo del avalúo técnico de que trata este artículo al consumidor financiero.

ARTÍCULO 2°. Pago de costos de estudio de títulos en operaciones de



créditos de vivienda individual de largo plazo. En las operaciones financieras destinadas a la adquisición de vivienda, el costo de los estudios de títulos que se cause con ocasión de la celebración de un contrato financiero, o de la constitución o modificación de gravámenes hipotecarios, a favor de una entidad financiera, estará a cargo de la respectiva entidad, cualquiera fuera su naturaleza o modalidad.

PARÁGRAFO PRIMERO: De acuerdo con el funcionamiento de las operaciones financieras, para la adquisición de vivienda de que trata la presente ley, una vez celebrado el contrato correspondiente, la entidad financiera reembolsará, si es del caso, las sumas que hubiere pagado el consumidor financiero por concepto del estudio de títulos, necesario para haber accedido a los productos de financiamiento de vivienda.

A decisión del consumidor financiero, dicho reembolso podrá considerarse como un pago anticipado de la primera cuota de la obligación financiera a su cargo.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Las entidades financieras no podrán, bajo ningún concepto, trasladar el costo de los estudios de títulos de que trata este artículo al consumidor financiero.

ARTÍCULO 3°. Las entidades financieras desarrollarán programas o campañas pedagógicas de educación financiera, dirigidas a todos los solicitantes de productos de financiamiento de vivienda en las que, al menos, expliquen de forma clara, precisa, oportuna, suficiente, veraz, verificable, comprensible e idónea del funcionamiento de las operaciones financieras, las condiciones de acceso al crédito y los derechos y obligaciones de los consumidores financieros.

ARTÍCULO 4°. Las entidades financieras desarrollarán campañas de difusión, relativas a la divulgación de los beneficios, auxilios, subsidios y condiciones generales de las operaciones de financiamiento de que trata la presente ley, como medida para fomentar el acceso a la financiación de vivienda.

ARTÍCULO 5°. Los establecimientos de crédito, y las autoridades correspondientes impulsarán la digitalización de los trámites necesarios para la realización de los avalúos técnicos y los estudios de títulos, de los que trata la presente ley.

ARTÍCULO 6° Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga

las disposiciones que le sean contrarias.

Firman los Honorables Congresistas,



YAMIL HERNANDO ARANA PADAÚI
Representante a la Cámara
Departamento de Bolívar



NÉSTOR LEONARDO RICO RICO
Representante a la Cámara
Departamento de Cundinamarca



**WADITH ALBERTO MANZUR
IMBETT**
Representante a la Cámara
Departamento de Córdoba



JHON JAIRO BERRÍO LÓPEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

