



## GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 1238

Bogotá, D. C., lunes, 11 de septiembre de 2023

EDICIÓN DE 9 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

## PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO  
19 DE 2022 SENADO

*por la cual se reducen las barreras para la adquisición de vivienda por medio de los créditos hipotecarios y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá D.C., septiembre de 2023

Doctor

**PRAXERE JOSÉ OSPINO REY**

Secretario de la Comisión Séptima Constitucional Permanente.

Senado de la República.

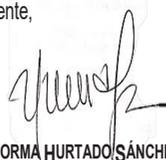
E. S. D.

**Asunto:** Informe de Ponencia para Primer Debate del Proyecto de Ley No. 019 de 2022 Senado.

Apreciado Señor Secretario

En cumplimiento del honoroso encargo que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República el pasado 15 de agosto de 2022, y en desarrollo de lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992 art. 150, 153 y 156, en nuestra calidad de ponente, nos permitimos radicar Informe de Ponencia para Primer Debate del Proyecto de Ley No. 019 de 2023 Senado, "Por la cual se reducen las barreras para la adquisición de vivienda por medio de los créditos hipotecarios y se dictan otras disposiciones" en la Secretaría de la Comisión.

Cordialmente,

  
**NORMA HURTADO SÁNCHEZ**  
Senadora de la República.  
Coordinadora ponente

  
**BEATRIZ LORENA RÍOS CUÉLLAR**  
Senadora de la República.  
Ponente

**PONENCIA:  
PARA PRIMER DEBATE****Proyecto de Ley No. 019 de 2023 Senado**

"Por la cual se reducen las barreras para la adquisición de vivienda por medio de los créditos hipotecarios y se dictan otras disposiciones"

**I. INTRODUCCIÓN.**

El objetivo del presente documento es realizar un análisis detallado del Proyecto de Ley No. 019 de 2023 Senado (de ahora en adelante, "el Proyecto de Ley") para determinar la conveniencia de los cambios propuestos al ordenamiento jurídico colombiano. En otras palabras, se busca determinar si el Proyecto de Ley debe continuar su trámite (con o sin modificaciones) en el Congreso de la República o, por el contrario, debe ser archivado.

La presente Ponencia consta de las siguientes secciones:

- I. Introducción.
- II. Trámite y Antecedentes.
- III. Objeto y contenido del Proyecto de Ley.
- IV. Argumentos de la Exposición de Motivos.
- V. Marco normativo.
- VI. Marco jurisprudencial.
- VII. Conceptos Técnicos.
- VIII. Pliego de Modificaciones.
- IX. Conclusión.
- X. Impacto Fiscal
- XI. Declaración de impedimentos o relación de posibles conflictos de intereses.
- XII. Proposición.
- XIII. Texto Propuesto.

**II. TRÁMITE Y ANTECEDENTES.**

El Proyecto de Ley fue radicado el 27 de julio de 2023 en la Secretaría General del Senado de la República. Son autores del mismo los Honorables Congresistas: Julio Alberto Elías Vidal, José Alfredo Gnecco Zuleta y Juan Felipe Lemos. Fue publicado en la Gaceta 948 de 2023.

Luego de esto, el expediente del Proyecto de Ley llegó a manos de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República. El 15 de agosto de 2023, a través del oficio CSP-CS-1694-2023, se asignaron como ponentes a la Senadoras Norma Hurtado Sánchez y Beatriz Lorena Ríos Cuéllar, quien se permite rendir ponencia en los siguientes términos.

**III. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY.**

El Proyecto de Ley –que cuenta con 6 artículos– pretende “incluir la posibilidad para los usuarios de incorporar los gastos de escrituración y registro dentro de los préstamos hipotecarios, así como establecer la responsabilidad de los bancos de cubrir los costos de los avalúos técnicos y estudios de títulos. Además, se busca crear planes de socialización para dar a conocer los beneficios existentes en materia de financiación de vivienda”. Su contenido se desglosa como sigue a continuación:

- **Artículo 1 - Objeto:** Incluir gastos de escrituración en préstamos hipotecarios, y que los bancos cubran costos de avalúos. También promueve la divulgación de ventajas en financiamiento de vivienda.
- **Artículo 2:** Modifica la Ley 546 de 1999 para permitir que los derechos notariales, impuestos y gastos de registro asociados a hipotecas en el régimen de financiamiento de vivienda a largo plazo puedan ser incluidos en los préstamos hipotecarios. El artículo también exige que las instituciones de crédito y entidades descritas en la Ley 546 de 1999 ofrezcan a los solicitantes la opción de incluir estos costos en los préstamos hipotecarios, con la aprobación previa del solicitante.
- **Artículo 3:** Busca incorporar los derechos notariales y gastos de registro en los préstamos hipotecarios destinados a viviendas de interés social. También se exige que las entidades de crédito ofrezcan a los solicitantes la opción de incluir los costos de escrituración, impuestos y registro en el préstamo hipotecario, con la autorización del solicitante. El artículo se aplica considerando posibles tarifas más favorables para actos relacionados con viviendas de interés social.
- **Artículo 4:** Busca establecer que las entidades financieras y las instituciones mencionadas en la Ley 546 de 1999 que concedan préstamos hipotecarios o realicen cambios en las hipotecas serán responsables de sufragar los gastos derivados de los avalúos técnicos y los estudios de títulos necesarios durante el proceso de financiamiento. Estos costos abarcarán los honorarios de los profesionales encargados de llevar a cabo dichos avalúos o estudios, así como cualquier otro gasto relacionado.

Lo anterior se refiere a que las entidades financieras y las instituciones mencionadas en la ley asumirán los costos relacionados con dos aspectos clave:

1. **Avalúos Técnicos:** Se refiere a los honorarios y gastos asociados con la evaluación profesional de la propiedad que se va a hipotecar. Un avalúo técnico determina el valor del inmueble y su condición, lo que es importante para establecer el monto del préstamo y la viabilidad de la transacción.
2. **Estudios de Títulos:** Esto implica los costos relacionados con la revisión detallada de los documentos legales que certifican la propiedad del inmueble y su historial de transferencias. Estos estudios aseguran que no existan problemas legales o disputas sobre la propiedad, lo que es fundamental para garantizar la seguridad tanto del prestatario como del prestamista.

- **Artículo 5:** En un plazo máximo de seis (6) meses desde que entre en vigor la presente Ley, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en colaboración con el Consejo Superior de Vivienda desarrollarán planes de divulgación para informar sobre los beneficios existentes en financiación de vivienda a largo plazo y vivienda de interés social.
- **Artículo 6:** Vigencia y derogatorias.

**IV. ARGUMENTOS DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.**

Esta iniciativa surge de la necesidad de garantizar el derecho a una vivienda digna, como parte del derecho fundamental a un nivel de vida adecuado, el cual se encuentra consagrado en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948<sup>1</sup> y en el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966<sup>2</sup>. Este derecho también está incorporado en nuestra Constitución Política Nacional a través del artículo 51<sup>3</sup>, donde se reconoce el derecho de todos los colombianos a tener una vivienda digna. Además, se establece la obligación del Estado de garantizar sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de programas de vivienda.

En Colombia, la Corte Constitucional ha emitido diversas decisiones jurisprudenciales que han reiterado la importancia del acceso a una vivienda digna como derecho fundamental y han establecido medidas para garantizar su protección efectiva. En la sentencia SU 216 de 2021, por ejemplo, la Corte Constitucional establece que “el artículo 51 de la Constitución Política señala que el derecho a la vivienda digna es una prerrogativa de la que gozan todas las personas y **el Estado tiene la obligación de establecer las condiciones necesarias para hacerlo efectivo**” (negrilla y subrayado fuera de texto)<sup>4</sup>.

La vivienda es un elemento esencial para el disfrute de otros derechos humanos, como el derecho a la dignidad, la privacidad, la seguridad, la igualdad de oportunidades y el desarrollo personal. Desafortunadamente, muchas personas en nuestro país enfrentan barreras económicas y financieras que les impiden acceder a una vivienda digna. Ello se evidencia en la Gran Encuesta Integrada de Hogares en donde se estima que en Colombia el 30,4% de los hogares se encuentran en déficit habitacional, de los cuales el 24,6% presenta déficit cualitativo y el 8,2% déficit cuantitativo<sup>5</sup>. De allí la importancia de tomar medidas concretas para garantizar el ejercicio efectivo de este derecho humano fundamental<sup>6</sup>.



<sup>1</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), artículo 25.  
<sup>2</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), artículo 11.1.  
<sup>3</sup> Constitución Política de Colombia (1991), artículo 51.  
<sup>4</sup> Sentencia SU 216 de 2021, Magistrado Ponente: Alejandro Linares Cantillo  
<sup>5</sup> DANE (2022), Gran Encuesta Integrada de Hogares.  
<sup>6</sup> DANE (2022) consultado en: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/calidad\\_vida/2022/Boletín\\_Técnico\\_ECV\\_2022.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/2022/Boletín_Técnico_ECV_2022.pdf)



Elaboración propia, con base a la cifras del DANE<sup>7</sup>

Es importante mencionar que los costos de transacción para la adquisición de vivienda pueden convertirse en una limitante significativa para acceder a una vivienda propia en Colombia. Estos costos incluyen gastos como los derechos notariales, los impuestos y los gastos de registro, así como la entrega de facilidades en los avalúos técnicos y los estudios de títulos.



Elaboración propia con base a información de múltiple procedencia<sup>8</sup>

En ese mismo sentido, cabe resaltar que según datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para el 2022, el acceso a una vivienda adecuada en Colombia enfrenta numerosos desafíos, especialmente para los sectores de la población de bajos recursos. De acuerdo con el informe más reciente, el 39% de los hogares colombianos vivían en vivienda propia (totalmente paga o en proceso de pago), el 40,2% vivía en arriendo o subarriendo, el 14,1% como

<sup>7</sup> Elaboración propia con las cifras reportadas en Gran Encuesta Integrada de Hogares- DANE 2022 [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/calidad\\_vida/2022/Boletín\\_Técnico\\_ECV\\_2022.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/2022/Boletín_Técnico_ECV_2022.pdf)  
<sup>8</sup> Construcción con base en información variada consultada en [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/calidad\\_vida/2022/Boletín\\_Técnico\\_ECV\\_2022.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/2022/Boletín_Técnico_ECV_2022.pdf), [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/calidad\\_vida/2022/Boletín\\_Técnico\\_ECV\\_2022.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/2022/Boletín_Técnico_ECV_2022.pdf), [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/calidad\\_vida/2022/Boletín\\_Técnico\\_ECV\\_2022.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/2022/Boletín_Técnico_ECV_2022.pdf)

usufructuario y un 6,1% reportaba otros tipos de tenencia, lo anterior, significa que un **61% de los hogares colombianos no contaba con vivienda propia**<sup>9</sup>.

Asimismo, cabe mencionar que los costos de transacción asociados a la adquisición de vivienda son una carga adicional para las personas y familias que buscan acceder a una vivienda propia. Estos gastos pueden representar una proporción significativa del valor total de la vivienda, lo que dificulta la posibilidad de cumplir con los requisitos financieros para la compra de una vivienda. Además, los costos de transacción suelen ser desembolsos iniciales que deben ser cubiertos por el comprador de manera inmediata, lo cual puede resultar difícil de afrontar para aquellos que no cuentan con los recursos financieros suficientes.

De otra parte, con la presente iniciativa se busca incentivar el mercado de compra y venta de bienes inmuebles nuevos y usados, lo cual resulta especialmente relevante en el contexto de la crisis actual del mercado inmobiliario. La situación actual ha presentado desafíos significativos para el sector inmobiliario, con una disminución en la demanda y una oferta de viviendas que supera la capacidad de compra de muchas personas. Esta situación ha llevado a una desaceleración en el mercado y a una reducción en las transacciones inmobiliarias.

Según la Cámara Colombiana de la Construcción (CAMACOL), para el cuarto trimestre del 2022, los desembolsos cayeron -25,5%, -31,7% y - 27,8% para la vivienda nueva, usada y total, respectivamente. Esto se debe en gran medida a la coyuntura actual del país en términos de inflación, tasas de interés e incertidumbre económica<sup>10</sup>. Esta situación ha llevado a una reducción en las transacciones inmobiliarias y a una mayor dificultad para los ciudadanos que desean adquirir una vivienda propia.

Para garantizar el acceso a una vivienda digna para todos los ciudadanos y reactivar el sector inmobiliario en Colombia, es necesario abordar estos costos de transacción y encontrar mecanismos que los reduzcan. La presente iniciativa busca precisamente incorporar la posibilidad de incluir los gastos de escrituración y registro dentro de los préstamos hipotecarios, así como ofrecer facilidades para adelantar los avalúos técnicos y estudios de títulos. Esto permitiría aliviar la carga financiera inicial para los compradores de vivienda y facilitar el acceso a una vivienda propia.

**A. CONTEXTO COLOMBIANO**

Según la última encuesta de calidad de vida 2022, realizada por el DANE, Colombia cuenta con 51 millones de personas que habitan en un promedio de 17 millones de hogares.



Imagen extraída del DANE la encuesta calidad de vida 2022<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Ibidem  
<sup>10</sup> Camacol, Informe Económico, 2023, consultado en: [https://camacol.com.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/calidad\\_vida/2022/Boletín\\_Técnico\\_ECV\\_2022.pdf](https://camacol.com.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/2022/Boletín_Técnico_ECV_2022.pdf)  
<sup>11</sup> Imagen tomada de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/calidad\\_vida/2022/Boletín\\_Técnico\\_ECV\\_2022.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/2022/Boletín_Técnico_ECV_2022.pdf)

Es importante mencionar que de esos 17 millones de hogares el 39% tenía vivienda propia, ya sea totalmente paga y el 40,2% vivía en arriendo o subarriendo de la siguiente forma:

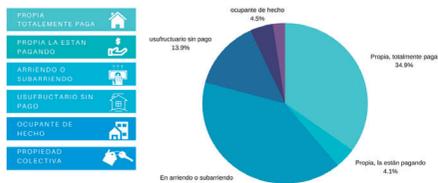


Imagen propia elaborada a partir de la encuesta calidad de vida 2022<sup>12</sup>

**B. PROPIETARIOS DE VIVIENDA POR DEPARTAMENTO**

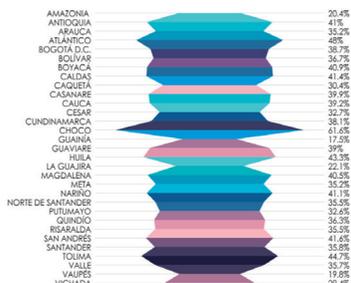


Imagen propia elaborada a partir de la encuesta calidad de vida 2022<sup>13</sup>

Según la encuesta del DANE (2022) los departamentos en donde los hogares reportan mayor número de viviendas propias son Chocó (61,1%), Atlántico (48%) y Tolima (44,7%), en contraste con los departamentos de Guainía (17,5%), Vaupés (19,8%) y Amazonas (20,4%) los cuales reportan los índices más bajos.

**C. DÉFICIT HABITACIONAL**

Según la ECV de 2022, el 30,4% de los hogares del país ocupaban viviendas en déficit habitacional, de las cuales la mayoría tenía deficiencias de tipo cualitativo.

<sup>12</sup> Elaboración propia en base al información [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/calidad\\_vida/2022/Boletin\\_Tecnico\\_ECV\\_2022.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/2022/Boletin_Tecnico_ECV_2022.pdf)

<sup>13</sup> Elaboración propia en base al información [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/calidad\\_vida/2022/Boletin\\_Tecnico\\_ECV\\_2022.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/2022/Boletin_Tecnico_ECV_2022.pdf)

Déficit	Total nacional				Déficit cuantitativo				Déficit cualitativo						
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022			
Déficit habitacional	32,8	31,4	31,0	30,4	5	21,6	21,6	20,4	20,5	No	10,2	6,5	6,2	6,5	5
Déficit cuantitativo	8,2	8,9	7,5	7,3	5	4,1	4,2	3,7	3,4	5	2,2	2,9	2,7	2,2	No
Déficit cualitativo	24,6	22,5	23,5	23,1	5	15,5	17,4	16,7	17,1	No	48,1	38	45,3	48,3	5

Fuente: DANE, ECV.

Imagen extraída del DANE la encuesta calidad de vida 2022<sup>14</sup>

De igual manera, realizando un análisis de los resultados, se tiene que los departamentos donde hay más hogares con déficit habitacional superando el 70% del total son:

- Vichada: 94,2%.
- Vaupés: 91,3%.
- Guainía: 87,0%.
- Amazonas: 84,5%.
- Chocó: 84,3%.
- San Andrés: 79,8%.

Por otra parte, respecto de la situación económica actual de nuestro país, es importante mencionar que según CAMACOL en su "análisis de los indicadores del mercado de vivienda: retos y oportunidades para la recuperación" indica que el panorama económico global para 2023 muestra signos de desaceleración debido al conflicto entre Rusia y Ucrania, que ha aumentado los precios de la energía y los costos de producción. Esto ha llevado a presiones inflacionarias y a un incremento de las tasas de interés por parte de los bancos centrales. El informe del Banco Mundial pronostica un crecimiento global del 1,7% en 2023, siendo América Latina y el Caribe una de las regiones con menor crecimiento. En el caso de Colombia, se espera una desaceleración marcada, con un incremento estimado del PIB de solo 0,2% este año. En el sector de la construcción de viviendas, se evidencian indicadores de desaceleración. Este informe se centra en los indicadores de financiación de vivienda y en los resultados del mercado de vivienda nueva en Colombia<sup>15</sup>.

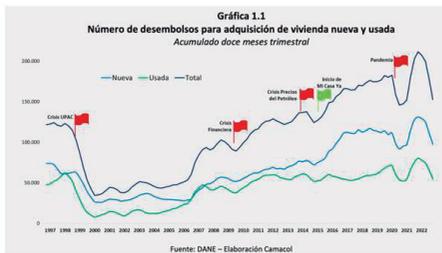


Imagen extraída de CAMACOL, análisis de los indicadores de vivienda

La entidad resalta que en la actualidad el número de desembolsos está decreciendo de forma frenética. Para el cuarto trimestre del 2022, los desembolsos cayeron -25,5%, -31,7% y -27,8% para la vivienda nueva, usada y total, respectivamente.

<sup>14</sup> Imagen tomada de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/calidad\\_vida/2022/Boletin\\_Tecnico\\_ECV\\_2022.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/2022/Boletin_Tecnico_ECV_2022.pdf)

<sup>15</sup> <https://camacol.co/revista/sectors/informacion-economica>

Esto se debe en gran medida a la coyuntura actual del país en términos de inflación, tasas de interés e incertidumbre económica<sup>16</sup>.

**D. INCENTIVOS AL USO DE ENERGIAS FOTOVOLTAICAS EN VIVIENDAS**

La creciente preocupación por el medio ambiente y la necesidad de reducir la dependencia de los combustibles fósiles han impulsado a diversas naciones a adoptar medidas para promover las energías renovables. La energía solar, en particular, ha demostrado ser una alternativa sostenible y eficiente para satisfacer las demandas de energía de la población. Su aplicación directa en viviendas no solo representa una oportunidad para reducir el impacto ambiental, sino que también puede contribuir significativamente a aliviar el gasto energético en hogares de bajos recursos.

Según la ONU, "la energía fotovoltaica constituye quizás el sector más popular y de mayor crecimiento de la tecnología solar. Los instrumentos fotovoltaicos generan electricidad directamente de la luz solar mediante un proceso eléctrico que se produce de manera natural en determinados tipos de materiales. Un grupo de células fotovoltaicas puede configurarse en módulos y matrices que pueden utilizarse para alimentar un número indefinido de cargas eléctricas. Los sistemas de energía fotovoltaica tienen un gran potencial como tecnología de suministro de energía con un nivel bajo de emisiones de carbono"<sup>17</sup>.

En Colombia existen en la actualidad incentivos y reglamentación sobre implementación de energía solar

**LEY 1715 DE 2014**

Establece el marco legal y los instrumentos para la promoción del aprovechamiento de las fuentes no convencionales de energía, principalmente aquellas energías renovables o energías verdes, por lo cual aplica para los proyectos relacionados con instalaciones solares fotovoltaicas, así mismo se busca fomentar la inversión, investigación y desarrollo de proyectos energéticos sostenibles. En su numeral 2 artículo 19, establece que:

"2. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Vivienda y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el marco de sus funciones, fomentarán el aprovechamiento del recurso solar en proyectos de urbanización municipal o distrital, en edificaciones oficiales, en los sectores industrial, residencial y comercial."

<sup>16</sup> Ibidem.

<sup>17</sup> <https://www.un.org/es/chronicle/article/la-promesa-de-la-energia-solar-estrategia-energetica-para-reducir-las-emisiones-de-carbono-en-el>

En ese sentido es importante mencionar que en Colombia existen varias líneas de crédito destinadas a financiar la energía fotovoltaica en las viviendas colombianas tales como:

- El Banco de Bogotá ha movilizado importantes recursos técnicos y financieros para apalancar proyectos generadores de energías renovables de gran, mediana y pequeña escala. Actualmente, este rubro representa el 33% del portafolio verde de la entidad, que ya suma \$2 billones. Por su parte, las iniciativas financiadas generan energía equivalente al consumo de más de 1,2 millones de hogares.

Actualmente, uno de los proyectos más importantes financiados por Banco de Bogotá, es el de generación de energía por medio de biomasa que adelanta una compañía del sector papelerero. La entidad financió el 100% del proyecto, por \$180.000 millones a cinco años, con un periodo de gracia de dos años. El proyecto de la empresa, ubicada en el Valle, generará 1.300 millones de KW año y evitará cerca de 500 toneladas de CO2 anuales en combustibles fósiles<sup>18</sup>.

- Bancolombia (no se encontró líneas aplicables a viviendas)
- Davivienda (no se encontró líneas aplicables a viviendas)
- BBVA
- Banco Caja Social

En ese mismo sentido FENOGGE ha desarrollado programas de subsidios para la implementación de energías fotovoltaicas, la siguiente tabla resume el porcentaje a financiar y a ser subsidiado por el programa de acuerdo con el segmento de los usuarios a intervenir



Tipo de Usuario	Subsidio	Porcentaje a pagar por el beneficiario	Plazo de Pago hasta
Residencial Estrato 1-3	40%	60%	24 meses
Residencial Estrato 4-6	15%	85%	24 meses
Comercial	15%	85%	24 meses
Hotelero (Categoría baja)	15%	85%	24 meses
Hotelero (Categoría media)	15%	85%	24 meses
Oficial	100%	0%	NA

- con el proyecto de FENOGGE en SAI se beneficiaron a 530 SSFVI instalados en viviendas de Providencia con 402,8 kWp, con los cuales se beneficiarán 530 familias. Lo anterior, ha dado inicio al proceso de transición energética de Providencia, uno de los compromisos del sector minero energético, en el marco de la reconstrucción de las islas<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> <https://www.difemmo.com/contenidos/comercial/banco-de-bogota-financia-proyectos-de-generacion-de-energia-renovable-795692>

<sup>19</sup> [https://fenogge.gov.co/wp-content/uploads/2019/07/ANEXO-A\\_Sondeo\\_SAI\\_04-07-2019.docx.pdf](https://fenogge.gov.co/wp-content/uploads/2019/07/ANEXO-A_Sondeo_SAI_04-07-2019.docx.pdf)

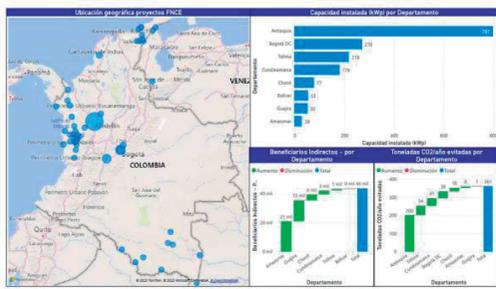


Ilustración 3 Distribución Geográfica de resultados FENOGUE

A continuación, se describen las diferentes iniciativas ejecutadas por el equipo ejecutor del FENOGUE en Fuentes No Convencionales de Energía.

20 Imagen tomada de FENOGUE

➤ APORTE DEL FENOGUE EN SAN MARCOS, SUCRE

El FENOGUE inició los procesos contractuales para la implementación de dos proyectos enfocados en la instalación de Soluciones Solares Fotovoltaicas Individuales – SSFVI para aportar a la ampliación de la cobertura de energía para usuarios residenciales en Zonas No Interconectadas. El primero de ellos tiene como propósito implementar SISFV para 135 familias del municipio de San Marcos, Sucre, en el marco del FENOGUE proyecto denominado "Construcción de sistemas autónomos de generación de energía eléctrica con tecnología solar fotovoltaica para usuarios en zona rural del municipio de San Marcos, Sucre" viabilizado por el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para Zonas No Interconectadas (IPSE). Este proyecto aportará una capacidad instalada de 108 kWp, y así brindar energía para el uso diario de 135 familias rurales.

➤ APORTE DEL FENOGUE EN SAN JUAN DE NEPOMUCENO Y MARIA LA BAJA

El segundo proyecto de ampliación de cobertura para usuarios residenciales en ZNI se enmarca dentro de la actividad de fomento "Energía para las oportunidades en el Caribe Colombiano", que busca suministrar energía eléctrica a 66 familias rurales de los municipios de María la Baja y San Juan Nepomuceno - Bolívar, que hace parte de los municipios PDET, los cuales tienen como objetivo llevar de manera prioritaria y con mayor celeridad los instrumentos para estabilizar y transformar los territorios más afectados por la violencia, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional, y así lograr el desarrollo rural que requieren estos municipios a partir del

20 Ibidem

uso de FNCE. Este proyecto espera aportar con una capacidad instalada de 52,8 kWp.

En este contexto, es esencial reconocer la relevancia de la energía fotovoltaica para Colombia. Su implementación en los hogares colombianos no solo abogaría por la reducción de emisiones de CO2, contribuyendo a un futuro más sostenible, sino que también representaría un alivio económico para aquellas familias que enfrentan elevados costos energéticos. La promoción de esta tecnología en Colombia, de manera general y no solo focalizada como se ha desarrollado hasta el momento, no es solo una medida ambiental, sino también una herramienta social y económica, esencial para garantizar un futuro más justo y sostenible para todos.

V. MARCO NORMATIVO.

1. MARCO CONSTITUCIONAL Y JURISPRUDENCIAL

El texto del Proyecto ha sido redactado bajo lo preceptuado por nuestra Carta Política en los siguientes artículos, los cuales de manera clara y expresa disponen: (Los apartes subrayados tienen relación directa con el Proyecto de Ley):

**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.

2. MARCO LEGAL.

El texto del Proyecto de Ley se relaciona estrechamente con lo dispuesto en las siguientes normas jurídicas:

2.1. LEY 546 DE 1999

**ARTICULO 23. DERECHOS NOTARIALES Y GASTOS DE REGISTRO.** Los derechos notariales y gastos de registro que se causen con ocasión de la constitución o modificación de gravámenes hipotecarios, a favor de un participante en el sistema especializado de financiación de vivienda, para garantizar un crédito de vivienda individual, se liquidarán al setenta por ciento (70%) de la tarifa ordinaria aplicable. La cancelación de gravámenes hipotecarios de créditos para vivienda se considerará acto sin cuantía.

Para efectos de los derechos notariales y gastos de registro, la constitución del patrimonio de familia de que trata el artículo 22, cuya inembargabilidad se entenderá levantada únicamente a favor del acreedor hipotecario que financió su adquisición, o de quien lo suceda en sus derechos, en todos los casos se considerará como un acto sin cuantía.

**ARTICULO 31. DERECHOS NOTARIALES Y GASTOS DE REGISTRO.** Los derechos notariales y gastos de registro que se causen con ocasión de la constitución o modificación de gravámenes hipotecarios, a favor de un participante en el sistema

especializado de financiación de vivienda, para garantizar un crédito de vivienda individual de interés social no subsidiable, se liquidarán al cuarenta por ciento (40%) de la tarifa ordinaria aplicable.

Los derechos notariales y gastos de registro que se causen con ocasión de la constitución o modificación de gravámenes hipotecarios, a favor de un participante en el sistema especializado de financiación de vivienda, para garantizar un crédito de vivienda individual de interés social, que en razón de su cuantía pueda ser objeto de subsidio directo, se liquidarán al diez por ciento (10%) de la tarifa ordinaria aplicable.

Para efectos de los derechos notariales y gastos de registro, la constitución del patrimonio de familia de que trata el artículo 22, cuya inembargabilidad se entenderá levantada únicamente a favor del acreedor hipotecario que financió su adquisición, o de quien lo suceda en sus derechos, en todos los casos se considerará como un acto sin cuantía. Igualmente la cancelación de los gravámenes será considerado un acto sin cuantía.

**PARAGRAFO.** Lo previsto en el presente artículo, se aplicará sin perjuicio de las normas que establezcan tarifas más favorables, respecto de actos relativos a viviendas de interés social.

2.2. CODIGO CIVIL

**ARTICULO 1862. COSTAS DE LA ESCRITURA DE VENTA.** Las costas de la escritura de venta serán divisibles entre el vendedor y el comprador, a menos que las partes contratantes estipulen otra cosa.

2.3. DECRETO - LEY 960 DE 1970

**ARTICULO 223. <DERECHOS NOTARIALES PARA ACTOS Y CONTRATOS BILATERALES>.** En los actos o contratos bilaterales los derechos serán de cargo de las dos partes, por mitades. Los varios integrantes de una parte responderán solidariamente por la cuota de ella.

2.4. LEY 223 DE 1995

**ARTÍCULO 58. BASE GRAVABLE EN LAS HIPOTECAS Y PRENDAS ABIERTAS.** En las hipotecas y prendas abiertas sujetas a registro, que no consten conjuntamente con el contrato principal o este no esté sujeto a registro, la base gravable está constituida por el desembolso efectivo del crédito que realice el acreedor, de lo cual se deberá dejar constancia en la escritura o contrato".

Este artículo aborda cómo se determina la base gravable en el caso de hipotecas y prendas abiertas que deben ser registradas oficialmente. Estas son transacciones donde se utiliza una propiedad como garantía para un préstamo.

Cuando se constituye una hipoteca o prenda abierta, es necesario establecer cuánto dinero efectivo está siendo prestado por el acreedor. Este monto real, llamado "desembolso efectivo del crédito", es la cantidad sobre la cual se aplicarán impuestos o tasas en relación con la transacción. Además, para asegurar la transparencia y

veracidad de esta cifra, se requiere que quede documentada en la escritura o el contrato oficial que registra la operación.

2.5. LEY 223 DE 1995 - POR LA CUAL SE EXPIDEN NORMAS SOBRE RACIONALIZACIÓN TRIBUTARIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

**ARTÍCULO 227. SUJETOS PASIVOS.** Son sujetos pasivos los particulares contratantes y los particulares beneficiarios del acto o providencia sometida a registro. Los sujetos pasivos pagarán el impuesto por partes iguales, salvo manifestación expresa de los mismos en otro sentido.

**ARTÍCULO 229. BASE GRAVABLE (...)**

Cuando el acto, contrato o negocio jurídico se refiera a bienes inmuebles, el valor no podrá ser inferior al del avalúo catastral, el autoavalúo, el valor del remate o de la adjudicación, según el caso. Para efectos de la liquidación y pago del impuesto de registro, se considerarán actos sin cuantía las fusiones, escisiones, transformaciones de sociedades y consolidación de sucursales de sociedades extranjeras; siempre que no impliquen aumentos de capital ni cesión de cuotas o partes de interés.

Este artículo trata de transacciones relacionadas con propiedades inmuebles, indicado que el valor mínimo que se considera como base gravable no puede ser inferior al valor establecido en una serie de parámetros, como el "avalúo catastral" (estimación oficial del valor de la propiedad para fines fiscales), el "autoavalúo" (valor declarado por el dueño), el valor del "remate" (venta pública por subasta) o el valor de la "adjudicación" (cuando un bien es transferido a un beneficiario por sentencia judicial).

En el contexto del impuesto de registro, se establece que ciertas acciones, como las fusiones, escisiones, transformaciones de sociedades y consolidación de sucursales de sociedades extranjeras, se considerarán actos sin cuantía. Esto significa que no se les asignará un valor específico para efectos de cálculo de impuestos, siempre y cuando no involucren aumentos de capital o transferencia de participaciones.

**ARTÍCULO 230. TARIFAS.** <Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 2069 de 2020. El nuevo texto es el siguiente:> Las asambleas departamentales, a iniciativa de los Gobernadores, fijarán las tarifas de acuerdo con la siguiente clasificación, dentro de los siguientes rangos:

- a) Actos, contratos o negocios jurídicos con cuantía sujetos a registro en las oficinas de registro de instrumentos públicos entre el 0.5% y el 1%; ...

Lo anterior, significa que el porcentaje a pagar por concepto de tarifas de registro estará dentro de ese rango y será determinado por las asambleas departamentales en función de la naturaleza y el valor del acto legal.

VI. CONCEPTOS TÉCNICOS

**1. ASOBANCARIA**

Honorable Senador  
**JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL**  
 Senador de la República  
 Ciudad

**Asunto:** Comentarios Proyecto de Ley 019 de 2023 "Por el cual se reducen las barreras para la adquisición de vivienda por medio de los créditos hipotecarios y se dictan otras disposiciones – Vivienda al alcance de todos".

Respetado Senador:

En atención a su calidad de autor del Proyecto de Ley de la referencia, y con el fin de aportar en la construcción de la iniciativa, que tiene por objeto, según la Exposición de Motivos, eliminar obstáculos y establecer disposiciones que faciliten la adquisición de vivienda, la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia, Asobancaria y sus entidades agremiadas someten a su consideración las siguientes apreciaciones.

En primer lugar, se reconoce y valora que se retomen asuntos analizados en la pasada legislatura que no pudieron superar el trámite legislativo, en aras de introducir disposiciones al ordenamiento jurídico que brinden alternativas al consumidor financiero. Adicionalmente, y en línea con lo dispuesto en el artículo 5° de esta iniciativa sobre el deber del Ministerio de Vivienda y el Consejo Superior de Vivienda de crear planes de socialización en esta materia, se reconoce la importancia que tiene el divulgar adecuada y oportunamente de los beneficios y/o alternativas con las que cuenta el consumidor, con el fin de que conozca las oportunidades que le asisten frente a la adquisición de vivienda, y que luego de un análisis completo pueda adoptar decisiones informadas e idóneas para su situación particular.

Sin perjuicio de lo anterior, a continuación encuentra algunas sugerencias y comentarios que pretenden aportar en la construcción y trámite de la iniciativa legislativa:

**Artículos 1 y 4. Asunción de costos**

En el artículo primero se establece, entre otras, que será responsabilidad de los bancos cubrir los costos de los avalúos técnicos y estudios de títulos de los créditos de vivienda que se tramiten en estos. En la misma línea, el artículo cuarto pretende trasladar los costos de los avalúos técnicos y estudios de títulos del deudor a las entidades financiadoras de vivienda.

Considerando que la finalidad de dichos trámites es la de verificar que el inmueble se encuentra libre de vicios y de ciertos gravámenes, así como de corroborar el estado del bien y su valor comercial, se recomienda tener en cuenta que tanto el avalúo, como el estudio de títulos, salvaguarda no solo el patrimonio de la entidad financiera y consecuentemente el ahorro de los colombianos, que es con el que se suministra el dinero para el otorgamiento del crédito, sino también el patrimonio del consumidor financiero, por cuanto garantiza que pueda tomar decisiones de compra debidamente informadas, con base en criterios objetivos que le permiten conocer la situación física y jurídica del inmueble que pretende adquirir.

Igualmente, se recomienda tener presente que esta propuesta podría conllevar a una problemática respecto de aquellas operaciones que empiezan su trámite, con la solicitud del crédito, pero que no terminan materializándose en un desembolso, bien porque el cliente no toma la decisión de adquirir la vivienda o incluso porque la entidad no acepta la garantía como resultado del estudio de títulos o del avalúo. En estos casos, las entidades financiadoras estarían asumiendo costos por operaciones no realizadas, que son solicitadas por iniciativa e interés del cliente, lo cual afectaría la sostenibilidad del sistema financiero, y puede redundar en un bajo interés de las entidades financieras de financiar este tipo de operaciones crediticias.

Con base en lo anteriormente expuesto, se sugiere que se elimine el artículo 4° en referencia, y que se modifique el artículo 1°, en los siguientes términos:

"Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene como incluir la posibilidad para los usuarios de incorporar los gastos de escrituración y registro dentro de los préstamos hipotecarios, **así como establecer la responsabilidad de los bancos de cubrir los costos de los avalúos técnicos y estudios de títulos.** Además, se busca crear planes de socialización para dar a conocer los beneficios existentes en materia de financiación de vivienda."

**Artículos 2 y 3. Derechos notariales y gastos de registro**

Los párrafos de estos artículos, que se proponen incorporar, establecen que las entidades financieras **deberán** ofrecer a los solicitantes de crédito la inclusión de los costos de escrituración, impuestos y gastos de registro dentro del préstamo hipotecario, previa autorización del solicitante.

En línea con lo dispuesto en la Exposición de Motivos, y reconociendo que los costos de transacción en referencia pueden convertirse en una limitante para que los colombianos accedan a una vivienda propia, pareciera acertado el establecer que las entidades, a solicitud del consumidor, permitan la inclusión de los conceptos de escrituración, impuestos y gastos de registro en el crédito hipotecario.

No obstante, en este punto se sugiere tener en cuenta que con la redacción actual se constituirá como un "deber" de las entidades el incluir estos conceptos, incrementando el monto del crédito, aun cuando, en algunos casos, dicha inclusión puede no ser la opción más adecuada para ciertos consumidores. Lo anterior, al considerar los límites establecidos en la normatividad para los créditos de vivienda, que establecen que solo puede financiarse hasta el 70% del valor del inmueble (80% en el caso de viviendas de interés social - VIS), y que, en todo caso, la primera cuota no puede representar más del 30% (40% VIS) de los ingresos familiares. Entonces, al incorporar un rubro adicional en el monto del crédito para la adquisición de vivienda, eventualmente se estaría reduciendo el monto disponible para el valor de la vivienda, lo cual podría resultar en perjuicio de ciertos consumidores, al dificultar el acceso al crédito o disminuir la oferta de viviendas por cuenta del precio.

En ese sentido, y en aras de que las entidades evalúen las necesidades de los consumidores e informen las alternativas con las que cuentan para que puedan adoptar decisiones debidamente informadas y según su conveniencia, sin que se constituya como una exigencia, se sugiere la siguiente redacción para el párrafo 1 de los artículos 2 y 3:

"Párrafo. Los establecimientos, de crédito y las entidades descritas en el artículo 1° de la Ley 546 de 1999 **deberán podrán** ofrecer a los solicitantes la opción de incluir los costos de escrituración, impuestos y gastos de registro incluyendo el de transferencia de dominio, dentro del préstamo hipotecario, previa autorización del solicitante."

**Propuesta adicional**

Considerando que el objetivo de esta iniciativa es incentivar el mercado de compra y venta de inmuebles, especialmente en el contexto actual que impone desafíos considerables al sector inmobiliario, es el momento y escenario oportuno para proponer la incorporación de la digitalización de los avalúos.

En esa línea, se propone incluir una disposición que establezca la posibilidad de que la valoración de los inmuebles se realice por dos vías. La primera, mediante la realización de avalúos técnicos y, la segunda, mediante la adopción de otras metodologías técnicamente idóneas. Esta propuesta de modificación mantiene los mecanismos de valoración vigentes en la actualidad, y a la vez permite la incorporación de alternativas tecnológicas que vienen irrumpiendo en el mercado inmobiliario en otras latitudes, al tiempo que se acompaña con la transformación digital que vivimos en diferentes ámbitos de nuestras vidas, incluyendo el financiero. Lo anterior, bajo el entendido de que estos nuevos mecanismos son idóneos en

determinados contextos, tales como centros urbanos con zonas de alta densidad, existencia de inmuebles de características similares y disponibilidad suficiente de data, pero que existen situaciones que ameritan mantener los avalúos técnicos tradicionales.

Igualmente, es importante tener en cuenta que las tecnologías tienen varios beneficios para el cliente, a quien se pretende favorecer con la iniciativa, toda vez que promueven la creación de un ecosistema digital, que es un objetivo de política pública, reducen los tiempos y costos considerablemente, además de que promueven la sana competencia en esta actividad, ya que incluso los avaluadores podrían incorporar dichas herramientas.

La propuesta está alineada con lo previsto en el artículo 17 de la Ley 546 de 1999, que establece que para el otorgamiento de créditos de vivienda los establecimientos de crédito deberán utilizar una "metodología técnicamente idónea" para proyectar el precio del inmueble, lo que reafirma la posibilidad de usar mecanismos adicionales a los avalúos técnicos.

Con base en lo anterior, se propone la siguiente redacción para el artículo:

**Artículo XX. Digitalización de la valoración técnica.** Los establecimientos de crédito y las entidades descritas en el artículo 1 de la Ley 546 de 1999 podrán hacer uso de avalúos técnicos o cualquier otra metodología técnicamente idónea que permita proyectar el precio de los inmuebles.

La utilización de las metodologías de proyección de precios podrá realizarse directamente por las entidades referidas en el inciso anterior o por terceros especializados.

Párrafo. Los avalúos técnicos y metodologías técnicamente idóneas a que se refiere el presente artículo podrán realizarse a través de mecanismos digitales, siempre que se garantice la autenticidad, disponibilidad e integridad de la información.

**VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES.**

Por lo anterior, los ponentes consideramos que el Proyecto de Ley en consideración debe seguir su curso en el Congreso de la República.

A continuación, presentamos el pliego de modificaciones propuesto.

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
Por la cual se reducen las barreras para la adquisición de vivienda por medio de los créditos hipotecarios y se dictan otras disposiciones.	Por la cual se reducen las barreras para la adquisición de vivienda, por medio de los créditos hipotecarios, <b>se promueve la utilización de energías limpias para vivienda y se dictan otras disposiciones</b>	Debido a la inclusión del fomento para la utilización de la energía solar en las viviendas nuevas, se realiza un ajuste al título de la iniciativa.
<b>ARTÍCULO 1°. Objeto.</b> La presente Ley tiene como objeto incluir la posibilidad para los usuarios de incorporar los gastos de escrituración y registro dentro de los préstamos hipotecarios, así como establecer la	<b>ARTÍCULO 1°. Objeto.</b> La presente Ley tiene como objeto incluir la posibilidad para los usuarios de incorporar los gastos de escrituración y registro dentro de los préstamos hipotecarios, así como establecer la	Luego de una mesa técnica con entidades del sector, se propone incentivar el mercado inmobiliario en el contexto actual mediante la digitalización de los avalúos. Se sugiere

responsabilidad de los bancos de cubrir los costos de los avalúos técnicos y estudios de títulos. Además, se busca crear planes de socialización para dar a conocer los beneficios existentes en materia de financiación de vivienda.	responsabilidad de los bancos <b>de incluir la posibilidad de que se implemente la digitalización de la valoración técnica</b> responsabilidad de los bancos <b>de cubrir los costos de los avalúos técnicos y estudios de títulos, y promover el uso de energías limpias en las viviendas.</b> Además, se busca crear planes de socialización para dar a conocer los beneficios existentes en materia de financiación de vivienda.	permitir dos métodos de valoración de inmuebles: el tradicional y uno basado en metodologías técnicamente apropiadas. Esta modificación busca conservar los mecanismos actuales de valoración, pero incorpora opciones tecnológicas alineadas con la transformación digital. Estos métodos son aptos principalmente para zonas urbanas densas y lugares con inmuebles similares. La tecnología ofrece beneficios al cliente, como la reducción de tiempos y costos, y fomenta la competencia, permitiendo a los avaluadores utilizar estas herramientas.
<b>ARTÍCULO 2 °. Inclusión de los derechos notariales, impuestos y gastos de registro en los préstamos hipotecarios del régimen de financiación de vivienda a largo plazo.</b> Modifíquese el artículo 23 de la Ley 546 de 1999, el cual quedará así:	<b>ARTÍCULO 2 °. Inclusión de los derechos notariales, impuestos y gastos de registro en los préstamos hipotecarios del régimen de financiación de vivienda a largo plazo.</b> Modifíquese el <b>Adiciónese un párrafo</b> al artículo 23 de la Ley 546 de 1999, el cual quedará así:	Se propone que las entidades financieras, previa autorización del solicitante, incluyan los costos de escrituración, impuestos y gastos de registro en los préstamos hipotecarios. Esta propuesta busca facilitar el acceso a la vivienda para los colombianos al tener en cuenta los altos costos de transacción. Sin embargo, se advierte que, con la redacción actual, se obligaría a las entidades a incluir estos costos, lo que podría no ser conveniente para todos los consumidores. La razón es que las
<b>ARTICULO 23. DERECHOS NOTARIALES Y GASTOS DE REGISTRO.</b> Los derechos notariales y gastos de registro que se causen con ocasión de la constitución o modificación de gravámenes hipotecarios, a favor de un participante en el sistema especializado de financiación de vivienda, para garantizar un crédito de vivienda individual, se liquidarán al setenta por	<b>ARTICULO 23. DERECHOS NOTARIALES Y GASTOS DE REGISTRO.</b> Los derechos notariales y gastos de registro que se causen con ocasión de la constitución o modificación de gravámenes hipotecarios, a favor de un participante en el sistema especializado de financiación de vivienda, para garantizar un crédito	

<p>ciento (70%) de la tarifa ordinaria aplicable. La cancelación de gravámenes hipotecarios de créditos para vivienda se considerará acto sin cuantía.</p> <p>Para efectos de los derechos notariales y gastos de registro, la constitución del patrimonio de familia de que trata el artículo 22, cuya inembargabilidad se entenderá levantada únicamente a favor del acreedor hipotecario que financió su adquisición, o de quien lo suceda en sus derechos, en todos los casos se considerará como un acto sin cuantía.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> Los establecimientos de crédito y las entidades descritas en el artículo 1º de la Ley 546 de 1999 deberán ofrecer a los solicitantes la opción de incluir los costos de escrituración, impuestos y gastos de registro incluyendo el de transferencia de dominio, dentro del préstamo hipotecario, previa autorización del solicitante.</p> <p><b>ARTÍCULO 3º. Inclusión de los derechos notariales y gastos de registro en los préstamos hipotecarios de vivienda de interés social.</b> Modifíquese el artículo 31</p>	<p>de vivienda individual, se liquidarán al setenta por ciento (70%) de la tarifa ordinaria aplicable. La cancelación de gravámenes hipotecarios de créditos para vivienda se considerará acto sin cuantía.</p> <p>Para efectos de los derechos notariales y gastos de registro, la constitución del patrimonio de familia de que trata el artículo 22, cuya inembargabilidad se entenderá levantada únicamente a favor del acreedor hipotecario que financió su adquisición, o de quien lo suceda en sus derechos, en todos los casos se considerará como un acto sin cuantía.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> Los establecimientos de crédito y las entidades descritas en el artículo 1º de la Ley 546 de 1999 <del>deberán</del> <b>podrán</b> ofrecer a los solicitantes la opción de incluir los costos de escrituración, impuestos y gastos de registro incluyendo el de transferencia de dominio, dentro del préstamo hipotecario, previa autorización del solicitante.</p> <p><u><b>En todo caso, la inclusión de los referidos costos en el financiamiento no se computará para efectos de fijar el límite a la financiación de vivienda previsto en la normatividad vigente.</b></u></p> <p><b>ARTÍCULO 3º. Inclusión de los derechos notariales y gastos de registro en los préstamos hipotecarios de vivienda de interés social.</b> <del>Modifíquese el artículo 31</del> <b>Adiciónese un parágrafo al artículo 31</b></p>	<p>normas actuales permiten financiar hasta un 70% del valor del inmueble (80% para viviendas de interés social) y la primera cuota no debe superar el 30% (40% para VIS) de los ingresos familiares. Si se agregan más gastos al crédito, disminuiría el monto destinado al valor real de la vivienda, lo que podría dificultar el acceso al crédito o reducir las opciones de vivienda disponibles por su precio. Por ello, se sugiere una nueva redacción para el parágrafo 1 de los artículos 2 y 3, integrando un nuevo inciso en el cual se determina que los costos asociados a la escrituración, registro entre otros gastos, no se computaran al límite de financiación.</p> <p>Aplica la justificación del artículo inmediato anterior.</p>	<p>de la Ley 546 de 1999, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTICULO 31. DERECHOS NOTARIALES Y GASTOS DE REGISTRO.</b> Los derechos notariales y gastos de registro que se causen con ocasión de la constitución o modificación de gravámenes hipotecarios, a favor de un participante en el sistema especializado de financiación de vivienda, para garantizar un crédito de vivienda individual de interés social no subsidiable, se liquidarán al cuarenta por ciento (40%) de la tarifa ordinaria aplicable.</p> <p>Los derechos notariales y gastos de registro que se causen con ocasión de la constitución o modificación de gravámenes hipotecarios, a favor de un participante en el sistema especializado de financiación de vivienda, para garantizar un crédito de vivienda individual de interés social, que en razón de su cuantía pueda ser objeto de subsidio directo, se liquidarán al diez por ciento (10%) de la tarifa ordinaria aplicable.</p> <p>Para efectos de los derechos notariales y gastos de registro, la constitución del patrimonio de familia de que trata el artículo 22, cuya inembargabilidad se entenderá levantada únicamente a favor del acreedor hipotecario que financió su adquisición, o de quien lo suceda en sus derechos, en todos los casos se considerará como un acto sin cuantía.</p>	<p>de la Ley 546 de 1999, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTICULO 31. DERECHOS NOTARIALES Y GASTOS DE REGISTRO.</b> Los derechos notariales y gastos de registro que se causen con ocasión de la constitución o modificación de gravámenes hipotecarios, a favor de un participante en el sistema especializado de financiación de vivienda, para garantizar un crédito de vivienda individual de interés social no subsidiable, se liquidarán al cuarenta por ciento (40%) de la tarifa ordinaria aplicable.</p> <p>Los derechos notariales y gastos de registro que se causen con ocasión de la constitución o modificación de gravámenes hipotecarios, a favor de un participante en el sistema especializado de financiación de vivienda, para garantizar un crédito de vivienda individual de interés social, que en razón de su cuantía pueda ser objeto de subsidio directo, se liquidarán al diez por ciento (10%) de la tarifa ordinaria aplicable.</p> <p>Para efectos de los derechos notariales y gastos de registro, la constitución del patrimonio de familia de que trata el artículo 22, cuya inembargabilidad se entenderá levantada únicamente a favor del acreedor hipotecario que financió su adquisición, o de quien lo suceda en sus derechos, en todos los casos se considerará como un acto sin cuantía.</p>	
<p>Igualmente la cancelación de los gravámenes será considerado un acto sin cuantía.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1º.</b> Los establecimientos de crédito y las entidades descritas en el artículo 1º de la Ley 546 de 1999 deberán ofrecer a los solicitantes la opción de incluir los costos de escrituración, impuestos y gastos de registro incluyendo el de transferencia de dominio, dentro del préstamo hipotecario, previa autorización del solicitante.</p> <p><b>PARAGRAFO 2º.</b> Lo previsto en el presente artículo, se aplicará sin perjuicio de las normas que establezcan tarifas más favorables, respecto de actos relativos a viviendas de interés social.</p> <p><b>ARTICULO 4º. AVALÚOS TÉCNICOS Y ESTUDIO DE TÍTULOS.</b> Los establecimientos de crédito y las entidades descritas en el artículo 1º de la Ley 546 de 1999 que otorguen préstamos hipotecarios o realicen modificaciones a los gravámenes hipotecarios serán responsables de cubrir los costos derivados de los avalúos técnicos y los estudios de títulos requeridos durante el proceso de financiación.</p>	<p>Igualmente la cancelación de los gravámenes será considerado un acto sin cuantía.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1º.</b> Los establecimientos de crédito y las entidades descritas en el artículo 1º de la Ley 546 de 1999 <del>deberán</del> <b>podrán</b> ofrecer a los solicitantes la opción de incluir los costos de escrituración, impuestos y gastos de registro incluyendo el de transferencia de dominio, dentro del préstamo hipotecario, previa autorización del solicitante.</p> <p><u><b>En todo caso, la inclusión de los referidos costos en el financiamiento no se computará para efectos de fijar el límite a la financiación de vivienda previsto en la normatividad vigente.</b></u></p> <p><b>PARAGRAFO 2º.</b> Lo previsto en el presente artículo, se aplicará sin perjuicio de las normas que establezcan tarifas más favorables, respecto de actos relativos a viviendas de interés social.</p> <p><b>Eliminación</b></p>	<p>Se elimina el artículo 4, toda vez que su implementación podría desencadenar consecuencias adversas para el mecanismo hipotecario. Específicamente, cuando los avalúos técnicos y los estudios de títulos no resulten en la adquisición efectiva del inmueble, esta situación podría generar pérdida de recursos por una</p>	<p>Estos costos comprenderán los honorarios de los profesionales encargados de llevar a cabo los estudios o avalúos y cualquier otro gasto relacionado.</p> <p><b>NUEVO</b></p> <p><b>ARTÍCULO 4º. Digitalización de la valoración técnica. Los establecimientos de crédito y las entidades descritas en el artículo 1 de la Ley 546 de 1999 podrán hacer uso de avalúos técnicos o cualquier otra metodología técnicamente idónea que permita proyectar el precio de los inmuebles.</b></p> <p><b>La utilización de las metodologías de proyección de precios podrá realizarse directamente por las entidades referidas en el inciso anterior o por terceros especializados.</b></p> <p><b>Parágrafo. Los avalúos técnicos y metodologías técnicamente idóneas a que se refiere el presente artículo podrán realizarse a través de mecanismos digitales, siempre que se garantice la autenticidad, disponibilidad e integridad de la información</b></p> <p><b>NUEVO</b></p> <p><b>Artículo 5. Promoción uso de energías solares. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en el marco de sus funciones, fomentará el uso de energía solar fotovoltaica en el desarrollo de los proyectos de vivienda y en la modalidad de mejoramiento de vivienda destinados a familias de bajos recursos.</b></p>	<p>transacción que no resultare hacerse efectiva. Tal situación representa un desafío operativo para los potenciales clientes y entidades financieras.</p> <p>Como se explicó en el artículo 1, se propone mecanismos de facilidad para el acceso a la valoración técnica usando la digitalización.</p> <p>El artículo 5, que busca la promoción del uso de energía solar fotovoltaica en proyectos de vivienda y en mejoramientos destinados a familias de bajos recursos, responde a varios imperativos actuales que convergen en la búsqueda de un desarrollo sostenible y una equidad social.</p>	

<p><b>NUEVO</b></p>	<p><b>Artículo 6. Promoción energías solares en la adquisición de vivienda. En aras de promover el acceso al financiamiento para el uso de energías solares en vivienda, el Fondo Nacional de Garantías -FNG- implementará líneas de garantía dirigidas a personas naturales de bajos recursos con el objeto de financiar la adquisición de los elementos necesarios para la provisión de este tipo de energías.</b></p>	<p>El artículo 6 busca establecer un mecanismo financiero que facilite el acceso de las personas naturales de bajos recursos a las energías solares en el contexto de la vivienda.</p>
<p><b>NUEVO</b></p>	<p><b>Artículo 7. Incentivo para la adopción de tecnologías solares en viviendas. Con el objetivo de impulsar la integración de sistemas solares en residencias, las entidades financieras podrán incluir en el crédito hipotecario la adquisición y los costos derivados de la instalación de los sistemas fotovoltaicos.</b></p> <p><b>Estos costos, una vez verificados, no se computarán al determinar el límite de financiamiento de vivienda según la normativa vigente.</b></p> <p><b>Los bancos podrán ofrecer tasas de interés preferenciales a aquellos que elijan esta opción, siempre sujetas a los términos y condiciones determinados por cada entidad financiera.</b></p>	<p>El Artículo 7 representa una estrategia integral que combina incentivos financieros y normativos para fomentar la adopción de tecnologías solares en viviendas.</p>
<p><b>ARTÍCULO 5º. MECANISMOS DE SOCIALIZACIÓN.</b> El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en conjunto con el Consejo Superior de Vivienda, en un término no mayor a seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente</p>	<p><b>ARTÍCULO 5º. MECANISMOS DE SOCIALIZACIÓN.</b> El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en conjunto con el Consejo Superior de Vivienda, en un término no mayor a seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente</p>	<p>Cambio en la numeración</p>

<p>Ley, crearán planes de socialización de los beneficios existentes en materia de financiación de vivienda a largo plazo y de vivienda de interés social, incluyendo los beneficios en materia de derechos notariales, gasto de registro, avalúos técnicos y estudio de títulos de acuerdo a la disponibilidad presupuestal.</p>	<p>Ley, crearán planes de socialización de los beneficios existentes en materia de financiación de vivienda a largo plazo y de vivienda de interés social, incluyendo los beneficios en materia de derechos notariales, gasto de registro, avalúos técnicos y estudio de títulos de acuerdo a la disponibilidad presupuestal.</p>	
<p><b>Artículo 6º. Vigencia.</b> La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 6º. Vigencia.</b> La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Cambio en la numeración</p>

**VIII. CONCLUSIÓN.**

En nuestra opinión, el Proyecto de Ley bajo estudio debe continuar su trámite en el Congreso de la República, por las consideraciones expuestas en el aparte anterior.

**IX. IMPACTO FISCAL**

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", en el artículo 7 establece el análisis del impacto fiscal de las normas, de la siguiente manera:

**ARTÍCULO 7º. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS.** En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces".

Por tanto, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo de Inversión de la entidad competente.

El Estado tiene la obligación de destinar los recursos necesarios para garantizar y proteger el derecho a la recreación y el deporte. Por ello, una vez promulgada la ley, el Gobierno Nacional deberá promover su ejercicio y cumplimiento, en donde el requisito

del artículo 7 de la ley 819 de 2003 no se convierta en un obstáculo, para que las corporaciones públicasejerzan la función legislativa y normativa como lo ha reconocido la Corte Constitucional:

"Por una parte, los requisitos contenidos en el artículo presuponen que los congresistas –olas bancadas- tengan los conocimientos y herramientas suficientes para estimar los costos fiscales de una iniciativa legal, para determinar la fuente con la que podrían financiarse y para valorar sus proyectos frente al Marco Fiscal de Mediano Plazo. En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el art. 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo"<sup>58</sup>.

Es así como la Corte Constitucional considera que el estudio del impacto fiscal para un proyecto de ley no puede considerarse como un obstáculo insuperable para la actividad legislativa; es el Ministerio de Hacienda, la entidad competente y con las herramientas suficientes para adelantar este tipo de estudios, que complementen las exposiciones de motivos de las iniciativas legislativas, como entidad de apoyo:

"Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso"<sup>59</sup>.

Finalmente, las subreglas constitucionales fijadas en la última jurisprudencia de la Corte Constitucional en el año 2019 son las siguientes:

- Verificar si la norma examinada ordena un gasto o establece un beneficio tributario, **o si simplemente autoriza al Gobierno nacional a incluir un gasto, pues en este último caso no se hace exigible lo dispuesto en la Ley Orgánica de Presupuesto**; (ii.) Comprobar si efectivamente, en las exposiciones de motivos de los proyectos y en las ponencias para debate se incluyeron expresamente informes y análisis sobre los efectos fiscales de las medidas y se previó, al menos someramente, la fuente de ingreso adicional para cubrir los mencionados costos;
- Establecer si el Ministerio de Hacienda rindió concepto acerca de los costos fiscales que se han estimado para cada una de las iniciativas legislativas bajo el entendido de que la no presentación del concepto no constituye un veto a la actividad del legislador;
- En caso de que el Ministerio de Hacienda haya rendido concepto, revisar que el mismo haya sido valorado y analizado en el Congreso de la República, aunque no necesariamente acogido.
- Analizar la proporcionalidad de la exigencia en cuanto a la evaluación del impacto fiscal de las medidas, tomando en consideración el objeto regulado y la naturaleza de la norma, a fin de ponderar la racionalidad fiscal que implica la evaluación de impacto, frente al ámbito de configuración que tiene el legislador según se trate de cada medida en particular"<sup>60</sup>.

Teniendo en cuenta lo precedente, la flexibilización respecto a las exigencias del artículo

7 de la ley 819 de 2003 respecto a normas que ordenan gasto, significa que no se hace necesario adelantar un estudio de análisis de impacto fiscal, sin embargo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier momento, podrá realizar el respectivo análisis, el cual deberá ser estudiado en el órgano legislativo.

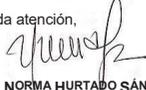
**X. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERESES.**

De conformidad con lo establecido por el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, que modificó el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, se advierte que no existen circunstancias o eventos que puedan generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto de Ley según artículo 286 de la misma Ley. Lo anterior, de cualquier forma, no es óbice para que quien así lo tenga a bien lo declare habiéndolo encontrado.

**XI. PROPOSICIÓN.**

Con fundamento en las anteriores consideraciones y argumentos, en el marco de la Constitución Política y la Ley, propongo a los Honorables Senadores de la Comisión Séptima del Senado de la República, dar primer debate al Proyecto de Ley 019 de 2023 Senado, "Por la cual se reducen las barreras para la adquisición de vivienda por medio de los créditos hipotecarios y se dictan otras disposiciones", conforme al texto propuesto para debate.

Con toda atención,



**NORMA HURTADO SÁNCHEZ**  
Senadora de la República.  
Coordinadora ponente



**BEATRIZ LORENA RÍOS CUÉLLAR**  
Senadora de la República.  
Ponente

**XII. TEXTO PROPUESTO**

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 019 DE 2023 SENADO**

**"POR LA CUAL SE REDUCEN LAS BARRERAS PARA LA ADQUISICIÓN DE VIVIENDA, POR MEDIO DE LOS CRÉDITOS HIPOTECARIOS, SE PROMUEVE LA UTILIZACIÓN DE ENERGÍAS LIMPIAS PARA VIVIENDA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" -VIVIENDA AL ALCANCE DE TODOS-**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**ARTÍCULO 1º. Objeto.** La presente Ley tiene como objeto incluir la posibilidad para los usuarios de incorporar los gastos de escrituración y registro dentro de los préstamos hipotecarios, así como establecer la responsabilidad de los bancos de incluir la posibilidad de que se implemente la digitalización de la valoración técnica y

promover el uso de energías limpias en las viviendas. Además, se busca crear planes de socialización para dar a conocer los beneficios existentes en materia de financiación de vivienda.

**ARTÍCULO 2°. Inclusión de los derechos notariales, impuestos y gastos de registro en los préstamos hipotecarios del régimen de financiación de vivienda a largo plazo.** Adiciónese un parágrafo al artículo 23 de la Ley 546 de 1999, el cual quedará así:

**ARTICULO 23. DERECHOS NOTARIALES Y GASTOS DE REGISTRO.** Los derechos notariales y gastos de registro que se causen con ocasión de la constitución o modificación de gravámenes hipotecarios, a favor de un participante en el sistema especializado de financiación de vivienda, para garantizar un crédito de vivienda individual, se liquidarán al setenta por ciento (70%) de la tarifa ordinaria aplicable. La cancelación de gravámenes hipotecarios de créditos para vivienda se considerará acto sin cuantía.

Para efectos de los derechos notariales y gastos de registro, la constitución del patrimonio de familia de que trata el artículo 22, cuya inembargabilidad se entenderá levantada únicamente a favor del acreedor hipotecario que financió su adquisición, o de quien lo suceda en sus derechos, en todos los casos se considerará como un acto sin cuantía.

**PARÁGRAFO.** Los establecimientos de crédito y las entidades descritas en el artículo 1° de la Ley 546 de 1999 podrán ofrecer a los solicitantes la opción de incluir los costos de escrituración, impuestos y gastos de registro incluyendo el de transferencia de dominio, dentro del préstamo hipotecario, previa autorización del solicitante.

En todo caso, la inclusión de los referidos costos en el financiamiento no se computará para efectos de fijar el límite a la financiación de vivienda previsto en la normatividad vigente.

**ARTÍCULO 3°. Inclusión de los derechos notariales y gastos de registro en los préstamos hipotecarios de vivienda de interés social.** Adiciónese un parágrafo al artículo 31 de la Ley 546 de 1999, el cual quedará así:

**ARTICULO 31. DERECHOS NOTARIALES Y GASTOS DE REGISTRO.** Los derechos notariales y gastos de registro que se causen con ocasión de la constitución o modificación de gravámenes hipotecarios, a favor de un participante en el sistema especializado de financiación de vivienda, para garantizar un crédito de vivienda individual de interés social no subsidiable, se liquidarán al cuarenta por ciento (40%) de la tarifa ordinaria aplicable.

Los derechos notariales y gastos de registro que se causen con ocasión de la constitución o modificación de gravámenes hipotecarios, a favor de un participante

en el sistema especializado de financiación de vivienda, para garantizar un crédito de vivienda individual de interés social, que en razón de su cuantía pueda ser objeto de subsidio directo, se liquidarán al diez por ciento (10%) de la tarifa ordinaria aplicable.

Para efectos de los derechos notariales y gastos de registro, la constitución del patrimonio de familia de que trata el artículo 22, cuya inembargabilidad se entenderá levantada únicamente a favor del acreedor hipotecario que financió su adquisición, o de quien lo suceda en sus derechos, en todos los casos se considerará como un acto sin cuantía. Igualmente la cancelación de los gravámenes será considerado un acto sin cuantía.

**PARÁGRAFO 1°.** Los establecimientos de crédito y las entidades descritas en el artículo 1° de la Ley 546 de 1999 podrán ofrecer a los solicitantes la opción de incluir los costos de escrituración, impuestos y gastos de registro incluyendo el de transferencia de dominio, dentro del préstamo hipotecario, previa autorización del solicitante.

En todo caso, la inclusión de los referidos costos en el financiamiento no se computará para efectos de fijar el límite a la financiación de vivienda previsto en la normatividad vigente.

**PARAGRAFO 2°.** Lo previsto en el presente artículo, se aplicará sin perjuicio de las normas que establezcan tarifas más favorables, respecto de actos relativos a viviendas de interés social.

**ARTÍCULO 4°. Digitalización de la valoración técnica.** Los establecimientos de crédito y las entidades descritas en el artículo 1 de la Ley 546 de 1999 podrán hacer uso de avalúos técnicos o cualquier otra metodología técnicamente idónea que permita proyectar el precio de los inmuebles.

La utilización de las metodologías de proyección de precios podrá realizarse directamente por las entidades referidas en el inciso anterior o por terceros especializados.

**PARÁGRAFO.** Los avalúos técnicos y metodologías técnicamente idóneas a que se refiere el presente artículo podrán realizarse a través de mecanismos digitales, siempre que se garantice la autenticidad, disponibilidad e integridad de la información

**Artículo 5. Promoción del uso de energías solares.** El Gobierno nacional a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en el marco de sus funciones, fomentará el uso de energía solar fotovoltaica en el desarrollo de los proyectos de vivienda y en la modalidad de mejoramiento de vivienda destinados a familias de bajos recursos.

**Artículo 6. Promoción energías solares en la adquisición de vivienda.** En aras de promover el acceso al financiamiento para el uso de energías solares en vivienda, el Fondo Nacional de Garantías -FNG- implementará líneas de garantía dirigidas a personas naturales de bajos recursos con el objeto de financiar la adquisición de los elementos necesarios para la provisión de este tipo de energías.

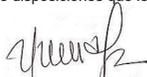
**Artículo 7. Incentivo para la adopción de tecnologías solares en viviendas.** Con el objetivo de impulsar la integración de sistemas solares en residencias, las entidades financieras podrán incluir en el crédito hipotecario la adquisición y los costos derivados de la instalación de los sistemas fotovoltaicos.

Estos costos, una vez verificados, no se computarán al determinar el límite de financiamiento de vivienda según la normativa vigente.

Los bancos podrán ofrecer tasas de interés preferenciales a aquellos que elijan esta opción, siempre sujetas a los términos y condiciones determinados por cada entidad financiera.

**ARTÍCULO 8°. Mecanismos de socialización.** El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en conjunto con el Consejo Superior de Vivienda, en un término no mayor a seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, crearán planes de socialización de los beneficios existentes en materia de financiación de vivienda a largo plazo y de vivienda de interés social, incluyendo los beneficios en materia de derechos notariales, gasto de registro, avalúos técnicos y estudio de títulos de acuerdo a la disponibilidad presupuestal.

**Artículo 9°. Vigencia.** La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

  
**NORMA HURTADO SÁNCHEZ**  
 Senadora de la República.  
 Coordinadora ponente

  
**BEATRIZ LORENA RÍOS CUÉLLAR**  
 Senadora de la República.  
 Ponente

**Comisión Séptima Constitucional Permanente**

**LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.** - Bogotá D.C., a los (8) días del mes de septiembre del año dos mil veintitres (2023) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, Informe de Ponencia para Primer Debate, Pliego de Modificaciones y Texto Propuesto para Primer Debate.

**INFORME DE PONENCIA PARA: PRIMER DEBATE**

**NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY:** N° 019/2023 SENADO,

**TÍTULO:** "POR LA CUAL SE REDUCEN LAS BARRERAS PARA LA ADQUISICIÓN DE VIVIENDA POR MEDIO DE LOS CRÉDITOS HIPOTECARIOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

**INICIATIVA:** HH.SS JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL, JOSÉ ALFREDO GNECCO ZULETA, JUAN FELIPE LEMOS URIBE.  
**RADICADO:** EN SENADO:25-07-2023 EN COMISIÓN: 03-08-2023 EN CÁMARA: XX-XX-202X

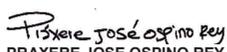
PONENTES ASIGNADOS PRIMER DEBATE	
NORMA HURTADO SÁNCHEZ	COORDINADORA
LORENA RÍOS CUÉLLAR	PONENTE

**NÚMERO DE FOLIOS:** VEINTINUEVE(29)  
**RECIBIDO EL DÍA:** VIERNES (08) DE SEPTIEMBRE DE 2023.  
**HORA:** 3:20 P.M.

Teniendo en cuenta lo dispuesto en artículo 156 de Reglamento Interno del Congreso (Ley 5° de 1992), remito a su despacho en medio electrónico para su publicación en la Gaceta del Congreso de la República, de la siguiente ponencia, así:

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El secretario

  
**PRAXERE JOSÉ OSPINO REY**  
 SECRETARIO DE LA COMISIÓN SÉPTIMA

# CONCEPTOS JURÍDICOS

## CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL INFORME DE PONENCIA PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 187 DE 2022 SENADO

*por medio del cual se establece de forma permanente la dispensación a domicilio de medicamentos y fármacos para mayores de 60 años, en especial énfasis en aquellos que sufran condiciones crónicas de base o inmunosupresión por enfermedad o tratamiento y se dictan otras disposiciones.*

3. Despacho del Viceministro Técnico

Honorable Congresista  
**IVÁN LEÓNIDAS NAME VÁSQUEZ**  
Senado de la República  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 No. 8-62  
Ciudad

  
Radicado: 2-2023-045394  
Bogotá D.C., 25 de agosto de 2023 18:01

Radicado entrada  
No. Expediente: 36073/2023/OFI

**Asunto:** Comentarios al informe de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley No. 187 de 2022 Senado "Por medio del cual se establece de forma permanente la dispensación a domicilio de medicamentos y fármacos para mayores de 60 años, en especial énfasis en aquellos que sufran condiciones crónicas de base o inmunosupresión por enfermedad o tratamiento y se dictan otras disposiciones".

Respetado presidente:

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito al informe de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto que las Entidades Administradoras de los Planes de Beneficios en Salud (EAPB) garanticen la entrega a domicilio de los medicamentos y/o fármacos prescritos a las personas mayores de 60 años, priorizando aquellos casos de adultos mayores que sufran condiciones crónicas de base o inmunosupresión por enfermedad o tratamiento, así como a pacientes sin importar la edad, que requieran de cuidado permanente en su domicilio o que tengan movilidad reducida.

No es posible estimar, *a priori*, el costo que esta propuesta representaría, toda vez que en el articulado no se define el alcance de la medida, ni la fuente de financiación, sino que propone por fijar sus condiciones mediante reglamentación. No obstante, es preciso resaltar que cualquier iniciativa que implique la modificación del Plan de Beneficios en Salud debería estar acorde a los lineamientos de política vigente y a sus correspondientes actualizaciones con base en recomendaciones técnicas, habida cuenta que, de lo contrario, podría representar un aumento de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) que se reconoce por cada afiliado al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) que, a su vez, implicaría mayores recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) como garante del cierre financiero del SGSSS que actualmente no se tienen contemplados en las proyecciones de gastos de mediano plazo del Sector Salud.

Sin perjuicio de lo anterior, en aras de obtener una aproximación del impacto fiscal que podría implicar esta iniciativa, teniendo en cuenta que entre el 28 de marzo de 2020 y el 30 de junio de 2021 se dispensaron cerca de 21 millones de fórmulas médicas entregadas a domicilio con ocasión de la resolución 521 de 2020, de acuerdo con la información referida por el informe de ponencia (Gaceta 1623 de 2022), y con base en la población mayor de 60 años proyectada por el DANE para el año 2022 de cerca de 7,4 millones de personas, un costo por dispensación de \$15.000, y una proyección de aproximadamente 18 millones de dispensaciones anuales, se proyecta un impacto fiscal de la iniciativa legislativa estimado en **\$272 mil millones**. Este valor tendría una tendencia creciente por cuenta del envejecimiento continuo de la población colombiana y, en esa medida, para el año 2030 se proyecta un costo anual del orden de 471 mil millones.

Es necesario enfatizar que el cálculo de la UPC contempla la suficiencia actuarial para garantizar el financiamiento del aseguramiento en salud, por lo que la inclusión de nuevos servicios de carácter obligatorio, como lo sería la dispensación de medicamentos a domicilio a un conjunto amplio de la población, que por sus características etarias presenta una mayor demanda de servicios, afectaría la sostenibilidad fiscal de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, ya que dicha dispensación no se encuentra contemplada en la UPC vigente. De esta manera, el proyecto implicaría costos fiscales que no estarían contemplados en el escenario del Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en las proyecciones de gastos de mediano plazo del Sector.

Así, la iniciativa debe dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el cual establece que toda iniciativa debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento. De acuerdo con lo que se ha venido señalando, la propuesta de ley podrían generar presiones de gasto adicionales no contempladas en el Presupuesto General de la Nación, ni en las estimaciones del Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector.

Por último, se debe tener presente que la Ley 2294 de 2023 "Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022-2026 'Colombia potencia mundial de la vida'", recientemente aprobado por el Congreso, de iniciativa de este Gobierno, expone en sus bases que el Gobierno nacional implementará "políticas para asegurar la disponibilidad, acceso, continuidad, calidad, y uso seguro y adecuado de tecnologías en salud a través de las siguientes estrategias: (i) implementar estrategias para el abastecimiento, acceso y disponibilidad de las tecnologías en salud para lo cual se formulará entre otras una nueva política farmacéutica (ii) formular una política pública para el fortalecimiento de la investigación, producción local y comercialización de medicamentos y otras tecnologías en salud, la cual se articulará con la política farmacéutica nacional; (iii) generar iniciativas de producción de tecnologías estratégicas de carácter público o mixto; promoviendo el trabajo articulado con el sector privado que fortalezcan la cadena de suministro; (iv) promover el uso de medicamentos genéricos, y del uso del estándar semántico en el caso de dispositivos médicos; (v) generar estrategias de compras públicas centralizadas con mecanismos eficientes; (...)", entre otros.

En línea con lo anterior, el artículo 161 de la referida ley determina que "El Ministerio de Salud y Protección Social, en articulación con el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, adoptará las decisiones necesarias para fortalecer e incrementar la capacidad de fabricación, semielaboración, venta, importación de medicamentos, vacunas, dispositivos y otras tecnologías en salud en condiciones de calidad, seguridad, eficacia, acceso a medicamentos y competitividad", para lo cual establece un listado de medidas relacionadas con agilizar y priorizar la evaluación y certificación de Buenas Prácticas de Manufactura, priorizar y reducir los tiempos aplicados a las solicitudes de trámites relacionados con los registros sanitarios, agilizar la entrada al mercado de medicamentos competidores, entre otros.

Finalmente, este Gobierno, a través del Ministerio de Salud y Protección Social radicó el proyecto de Ley 339 de 2023 Cámara, "por medio del cual se transforma el sistema de salud en Colombia y se dictan otras disposiciones", el cual cursa trámite legislativo en el Congreso. Este proyecto tiene dentro de sus fines garantizar la disponibilidad y acceso a medicamentos y demás dispositivos requeridos en la atención<sup>1</sup>. En tal virtud, se invita a los autores y ponentes a proponer y debatir este tipo de propuestas en el marco del trámite legislativo de la reforma laboral estructural a la salud.

Por lo expuesto, esta Cartera Ministerial se abstiene de emitir concepto favorable y solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones. Asimismo, manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa.

Cordialmente,

**MARÍA FERNANDA VALDÉS VALENCIA**  
Viceministra Técnica  
OAJ/DGPPW/DGRESS

Elaboró: Diego Mauricio Olivera Rodríguez  
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco  
Vo. Bo. VT: Lorenzo Uribe, Julián Niño, David Herrera - No. Interno: 260.

Con Copia: Dr. Gregorio Eljach Pacheco, secretario del Senado de la República.

<sup>1</sup> <https://www.camara.gov.co/reformas/la-salud-4>

<sup>2</sup> chrome-extension://fda.dnbnmmbcajpcjclcfndmkaj/https://www.minsalud.gov.co/sites/rd/Lists/3/bibliotecaDigital/RIDE/DI/ramila-reforma-estructural-salud-mpps-2023.pdf

### CONTENIDO

Gaceta número 1238 - lunes 11 de septiembre de 2023

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto del proyecto de ley número 19 de 2022 Senado, por la cual se reducen las barreras para la adquisición de vivienda por medio de los créditos hipotecarios y se dictan otras disposiciones..... 1

### CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de ley número 187 de 2022 Senado, por medio del cual se establece de forma permanente la dispensación a domicilio de medicamentos y fármacos para mayores de 60 años, en especial énfasis en aquellos que sufran condiciones crónicas de base o inmunosupresión por enfermedad o tratamiento y se dictan otras disposiciones..... 9