



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)  
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 385

Bogotá, D. C., jueves, 11 de abril de 2024

EDICIÓN DE 22 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 250 DE 2023 CÁMARA, 69 DE 2022 SENADO

*por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar el acceso a la educación superior y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., abril de 2024

Honorable Representante

JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO

Presidente

Comisión Sexta Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto. Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley número 250 de 2023 Cámara, 69 de 2022 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar el acceso a la educación superior y se dictan otras disposiciones.**

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional de la Cámara de Representantes y de conformidad con las disposiciones establecidas en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate en Cámara al **Proyecto de Ley número 250 de 2023 Cámara, 69 de 2022 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar el acceso a la educación superior y se dictan otras disposiciones.**

El presente Informe de Ponencia está compuesto por.

- I. Trámite de la iniciativa
- II. Objeto
- III. Antecedentes.

IV. Marco Jurídico Nacional.

V. Impacto Fiscal.

VI. Conflictos de interés.

VII. Pliego de modificaciones

VIII. Proposición.

IX. Texto propuesto para Primer Debate.

Atentamente,

**CIRO ANTONIO RODRÍGUEZ PINZÓN**  
Representante a la Cámara

### INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 250 DE 2023 CÁMARA, 69 DE 2022 SENADO

*por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar el acceso a la educación superior y se dictan otras disposiciones.*

#### I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

**El Proyecto de Ley número 250 de 2023 Cámara, 69 de 2022 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar el acceso a la educación superior y se dictan otras disposiciones,** fue presentado por el Senador *Marcos Daniel Pineda* y el Representante *Wadith Manzur Imbett* el 27 de julio 2022 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 889 de 2022.

El 9 de agosto de 2022, el proyecto fue enviado a la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado, bajo el radicado **Proyecto Ley 69 de**

**2022 Senado**, siendo designada como Ponente para Primer y Segundo Debate a la Senadora Soledad Tamayo Tamayo. El proyecto fue aprobado por la Comisión Sexta del Senado de la República el día 27 de septiembre de 2022. Posteriormente, fue aprobado por la Plenaria del Senado de la República el 6 de septiembre de 2023, remitido a la Cámara de Representantes, y por reparto fue enviado a la Comisión sexta, donde la Mesa Directiva me designó como Ponente para su Primer Debate.

**II. OBJETO**

La presente ley tiene por objeto, garantizar el acceso a la educación superior, limitando el cobro de algunos de los derechos pecuniarios de inscripción a las universidades públicas, para aquellas personas que no cuentan con recursos económicos para sufragarlos.

**III. ANTECEDENTES**

En Colombia, el acceso a la educación superior ha experimentado mejoras significativas en las últimas décadas, sin embargo, enfrenta desafíos en términos de equidad y calidad.

Colombia cuenta con un sistema diverso de instituciones de educación superior, que incluyen universidades públicas y privadas, instituciones técnicas y tecnológicas, así como colegios universitarios. Las universidades públicas son generalmente financiadas por el Estado, mientras que las privadas dependen en gran medida de las matrículas y donaciones.

A pesar de los esfuerzos del Gobierno colombiano para mejorar la equidad en el acceso a la educación superior, todavía existen disparidades significativas. Las áreas rurales y las comunidades marginadas enfrentan desafíos adicionales en términos de acceso y permanencia en un programa de educación superior de calidad.

Es por ello que, la iniciativa parlamentaria, que contiene una serie de medidas que permitan garantizar el acceso a la educación superior por parte de grupos en situación de pobreza; propendiendo por la eliminación del cobro de derechos pecuniarios de inscripción en las universidades de educación superior públicas para las poblaciones que no puedan sufragarlos.

El precio de los pines universitarios, parece ser un tema de poca importancia, pero puede llegar a impactar el ingreso mensual de los hogares más pobres en el país. De acuerdo con la información suministrada, encontramos que el promedio de pines universitarios en el país oscila en 100.000 pesos colombianos. Al respecto debe tenerse en cuenta que el 70% de la población colombiana sigue viviendo con menos de un salario mínimo al mes. De acuerdo a la cifra del DANE para el 2021 el 39,30% de los habitantes vivía en situación de pobreza monetaria, es decir, con menos de \$354.031 en promedio cada mes. Esto implica que

el cobro del pin puede representar hasta el 30% de los ingresos corrientes mensuales del padre de familia o del estudiante.

Promedio del Costo del PIN de acceso a las universidades públicas 2019-2022.

Gráfico No.1  
Costo del PIN en Universidades Públicas

Universidades	Año			
	2022	2021	2020	2019
Universidad Nacional de Bogotá	\$100.000	\$90.000	\$117.000	\$110.000
Universidad de Córdoba	\$100.000	\$90.853	\$98.066	\$78.124
Universidad de Cartagena	\$138.364	N/A	N/A	N/A
Universidad de Antioquía	\$ 65.000	N/A	N/A	N/A
Universidad del Valle	\$120.000	\$109.050	\$105.300	\$99.400

Al respecto, es fundamental tener en cuenta el fallo de la Corte Constitucional en Sentencia C-654 de 2007 en el cual se analiza la exequibilidad de algunos apartes del artículo 122 de la Ley 30 de 1992, con relación al pago de derechos pecuniarios. Dentro de las consideraciones tenidas en cuenta por la Corte se tiene en cuenta lo dispuesto en el artículo 67 Constitucional en el que se menciona que “la educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos”.

De ahí que de acuerdo al análisis realizado por la Corte Constitucional la intención del constituyente era consagrar la regla general de educación gratuita en todos los establecimientos públicos, aunque autoriza que aquellas personas que tengan capacidad económica puedan sufragarlos. En ese orden de ideas establece es claro que la regla general es la gratuidad a favor de las personas que no pueden asumir este costo.

Asimismo, en diferentes instrumentos internacionales se consagra la obligación de acceso gratuito a la educación universitaria estatal. Tal es el caso del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Aprobado por Colombia por medio de la Ley 74 del 26 de diciembre de 1968) en su artículo 13, numeral 2, literal c) dispone que: “La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita”.

Ahora bien, si se contrastan los datos suministrados en el Gráfico 2 con relación al número de estudiantes que pagan el PIN- con la del gráfico 3 (número de inscritos), es evidente que a pesar del gran número de estudiantes que pagan el PIN pocos realmente logran ingresar al programa de educación superior. Al respecto se menciona en la motivación de acuerdo a las cifras “en todas universidades objeto de análisis la relación entre estudiantes admitidos se encuentra por debajo del 20% de los estudiantes inscritos, cifras realmente alarmantes”.

Si bien, la iniciativa no necesariamente amplía los cupos de las universidades públicas si elimina obstáculos de carácter económico en poblaciones en condición de vulnerabilidad económica en el acceso a educación superior. En muchos casos estos estudiantes podrán presentarse a más de un programa de su preferencia, a varias universidades públicas

al mismo tiempo, teniendo más probabilidades de acceder a un cupo en el sistema de educación pública.

• Promedio de estudiantes inscritos a algunas instituciones de educación superior

Gráfico No. 2

LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR 2019-2021			
Universidades	Año		
	2021	2020	2019
Universidad Nacional de Bogotá	78.683	102.377	115.648
Universidad de Córdoba	16.640	12.575	12.435
Universidad Cartagena	10.306	14.319	17.396
Universidad de Antioquia	53.691	41.743	75.393
Universidad del Valle	20.996	18.968	22.489

\*Información tomada de la respuesta a los derechos de petición enviados a las instituciones referidas.

• Promedio de estudiantes admitidos a algunas instituciones de educación superior

Gráfico No. 3

LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR 2019-2021			
Universidades	Año		
	2021	2020	2019
Universidad Nacional de Bogotá	12.812	12.971	13.132
U de Cartagena	2.438	2.076	2.036
Universidad de Antioquia	8.618	4.868	9.776

La iniciativa utiliza el Sisbén para establecer cuál es la situación económica del estudiante con la finalidad de determinar si se encuentra en capacidad de realizar o no el pago de derechos de inscripción para el pago del examen de admisión. En ese sentido, se encuentra que de acuerdo a la metodología vigente de Sisbén IV, la población potencial del proyecto se centraría en las categorías de pobreza extrema, pobreza moderada y población vulnerable, en la actualidad categorías A, B y C. No obstante teniendo en cuenta que la ley debe exponer un marco general que atienda a los cambios propios del ajuste de la metodología del Sisbén en el tiempo se sugiere establecer en el articulado de acuerdo a la metodología vigente para este tipo de poblaciones (pobreza extrema, pobreza moderada, población vulnerable) Al respecto se tiene que en el Sisbén IV existen cuatro grupos 2: Grupo A: pobreza extrema (población con menor capacidad de generación de ingresos) Grupo B: pobreza moderada (población con mayor capacidad de generar ingresos que los del grupo A) Grupo C: vulnerable (población en riesgo de caer en pobreza) Grupo D: población no pobre, no vulnerable. Cada grupo está compuesto por subgrupos, identificados por una letra y un número que permiten clasificar más detalladamente a las personas: Grupo A: conformado por 5 subgrupos (desde A1 hasta A5) Grupo B: conformado por 7 subgrupos (desde B1 hasta B7) Grupo C: conformado por 18 subgrupos (desde C1 hasta C18) Grupo D: conformado por 21 subgrupos (desde D1 hasta D21).



De igual manera, se adjunta tabla citada por el autor de la iniciativa, obtenida como respuesta a petición que fue realizada ante el Departamento Nacional de Planeación con número de radicado

20223100455121, en la cual se discriminan los potenciales beneficios de la iniciativa.

• Población del Sisbén 2021 grupos A, B y C.

Gráfico No. 4

Grupo	Nivel	Total	16-23 años
A	1	1.452.514	174.421
A	2	2.092.934	288.987
A	3	2.102.087	298.555
A	4	2.304.149	332.141
A	5	1.989.152	290.827
B	1	2.008.354	295.189
B	2	1.899.366	279.678
B	3	1.819.264	271.557
B	4	1.505.549	226.702
B	5	1.368.126	209.866

B	6	1.166.047	176.970
---	---	-----------	---------

B	7	1.085.073	161.577
C	1	873.172	128.586
C	2	769.184	113.793
C	3	669.601	97.504
C	4	603.221	87.100
C	5	518.823	73.242
C	6	492.374	68.972
C	7	434.171	60.390
C	8	385.729	52.309
C	9	344.302	46.527
C	10	334.241	44.474
C	11	322.291	42.579
C	12	298.783	38.886
C	13	263.985	33.929
C	14	233.021	30.028
C	15	234.721	29.388
C	16	207.462	25.595
C	17	195.236	24.350
C	18	196.699	24.175

\*Fuente: Respuesta DP. DNP Nro. 20223100455121.

**La Autonomía Universitaria no es ilimitada.**

En las disertaciones Constitucionales ha quedado sentado que, tratándose de los entes de educación superior, la fijación de derechos académicos corresponde al ámbito de la autonomía que les da la Constitución (artículo 69), que los faculta, entre otros aspectos importantes, para expedir libremente sus propios estatutos y adoptar su régimen interno, determinando al efecto las obligaciones surgidas entre educadores y educandos.

Sin embargo, es importante destacar que la jurisprudencia Constitucional también ha precisado, que dicha autonomía no es absoluta, tiene limitaciones fundadas en el marco del estado social de derecho y de los derechos fundamentales protegidos, en especial de aquellos que aspiran a ingresar al respectivo claustro universitario, “sino porque el legislador regula su actuación y está facultado Constitucionalmente para establecer las condiciones para la creación y gestión de dichos entes educativos (artículo 68 C.P.), para dictar las disposiciones con arreglo a las cuales se darán sus directivas y sus estatutos (artículo 69 C.P.) y para dictar su régimen especial”.

#### IV. MARCO JURÍDICO NACIONAL

**Constitución Política. Artículo 67:** La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

**Ley 30 de 1992**, por la cual se organiza el servicio público de educación superior, en el artículo 122 desarrolla lo concerniente a los derechos pecuniarios que pueden exigir las instituciones de educación superior, entre los que se encuentran los derechos de inscripción.

**Sentencia C-654 de 2007- Magistrado Ponente: Doctor Nilson Pinilla Pinilla.**

En la cual la Corte analiza la exequibilidad del artículo 122 de la Ley 30 de 1992, en la cual establece con relación a la autonomía de las universidades que: Tratándose de entes de educación superior, la Corte entiende que la fijación de derechos académicos corresponde al ámbito de autonomía que les reconoce la Carta Política (artículo 69 Const.), que los faculta, entre otros aspectos importantes, para expedir libremente sus propios estatutos y adoptar su régimen interno, determinando al efecto las obligaciones surgidas entre educadores y educandos. Autonomía que, como lo ha precisado la jurisprudencia, es relativa. Valga observar que, dentro de la autonomía instituida y como tales recursos permiten que las universidades puedan financiar el servicio educativo y así alcanzar sus objetivos propuestos, el Estado no puede inmiscuirse en su manejo. En suma, no es cierto que esté prohibido Constitucionalmente a las universidades el cobro de derechos académicos, ni que estos deban ser gratuitos, pues la Carta permite que aún en el sector público se pueda exigir pago, pero solamente a quienes tienen capacidad económica.

**Agenda de ODS 4. Educación de Calidad:** Este objetivo busca “garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”. En la cual se destacan las siguientes dos metas:

- 4.4 Para 2030, aumentar sustancialmente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y

profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento ● 4.5 Para 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y garantizar el acceso en condiciones de igualdad de las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad, a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional.

#### V. IMPACTO FISCAL

De conformidad con lo que establece el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el presente proyecto de ley no genera impacto fiscal, toda vez que su implementación no demanda recursos diferentes a los que están contemplados en los distintos presupuestos de las entidades responsables, como quiera que se trata de articular instrumentos de gestión pública.

#### VI. CONFLICTO DE INTERÉS

Teniendo en cuenta el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, y de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, el cual establece que:

*“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los Congresistas. Todos los Congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista.*

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.*
- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

(...)”.

Igualmente, El Consejo de Estado en su Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, determinó:

*“No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el Congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del Congresista,*

lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles...”.

Bajo este marco, se considera que la discusión y aprobación del presente proyecto de ley, a pesar de su carácter general y de interés común en la materia que trata, podría por ejemplo crear conflictos de interés en tanto al Congresista o pariente dentro de los grados de ley respectivos que sean propietarios o beneficiarios reales de sociedades que operen o

construyan redes de telecomunicaciones o TIC. En todo caso, es importante subrayar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de la iniciativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar inmerso.

## VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO APROBADO EN PLENARIA DEL SENADO	OBSERVACIONES	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA
“POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA FOMENTAR EL ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.	Se mantiene igual	“POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA FOMENTAR EL ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.
<b>ARTÍCULO 1°.</b> <i>Objeto.</i> La presente ley tiene como objetivo principal garantizar el acceso a la educación superior, limitando el cobro de algunos de los derechos pecuniarios de inscripción a las Instituciones de Educación Superior estatales u oficiales en carreras universitarias ofertadas en modalidad virtual y presencial, así como a las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, y escuelas tecnológicas públicas para quienes no puedan asumir su costo dada su situación de pobreza.	Se mejora la redacción de este artículo conforme a las observaciones del Ministerio de Educación.	<b>Artículo 1°.</b> <i>Objeto.</i> La presente ley tiene como objetivo principal promover el acceso a la educación superior, otorgando la gratuidad del derecho de inscripción a las instituciones de educación superior públicas para quienes no puedan asumir su costo dada su situación de pobreza.
<b>ARTÍCULO 2°.</b> <i>Ámbito de aplicación.</i> La presente ley se aplicará a la población que no tiene como sufragar los derechos de inscripción a las Instituciones de Educación Superior estatales u oficiales, para lo cual deberá cumplir con los requisitos que establece esta norma.	Al eliminar el artículo 2° del texto aprobado en Senado, el artículo 3° cambiará de numeración y en adelante será artículo 2° <b>De la progresividad.</b> <b>Se amplía el contenido del artículo, en cuanto a la financiación, dando prioridad a los grupos poblacionales vulnerables conforme al Sisbén.</b> Se incluye un párrafo para establecer un límite a los derechos de inscripción que sean cubiertos con los beneficios.	<b>Artículo 2°.</b> <i>De la progresividad.</i> A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional garantizará de manera gradual, la financiación necesaria para asegurar la gratuidad en el valor de los derechos de inscripción de los jóvenes colombianos que se inscriban para cursar un programa de pregrado en una de las instituciones de educación superior públicas, priorizando los pertenecientes a los grupos poblacionales más vulnerables de acuerdo con la focalización socioeconómica Sisbén IV o el instrumento que haga sus veces definido por el Departamento de Planeación Nacional. <b>Parágrafo.</b> El joven que obtenga el beneficio tendrá derecho a que le sean reconocidos hasta tres (3) derechos de inscripción, los cuales podrá utilizar en forma simultánea o en cualquier momento, en todo caso sin superar el tope establecido. Una vez el joven se encuentre matriculado en un programa académico no podrá recibir el beneficio nuevamente.
<b>ARTÍCULO 3°.</b> <i>De la progresividad.</i> La presente ley deberá ser progresiva y se ajustará al marco fiscal de mediano plazo. <b>Parágrafo.</b> El Ministerio de Educación Nacional implementará una estrategia de diálogo y participación con las Instituciones de Educación Superior Públicas para garantizar la sostenibilidad de las disposiciones de la presente ley.	Se elimina este artículo completo. En adelante será el artículo 3° sobre la <b>Financiación</b>	<b>Artículo 3°</b> <i>Financiación.</i> El pago de los derechos de inscripción se realizará de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo del Gobierno nacional. Los recursos de financiación de la presente ley estarán a cargo del Presupuesto General de la Nación. <b>Parágrafo 1°.</b> En ningún caso lo aquí dispuesto podrá afectar los presupuestos anuales, ni las transferencias que por ley se realizan a las instituciones de educación superior y su financiación será exclusivamente proveniente de recursos adicionales dispuestos por el Gobierno nacional para dar cumplimiento a esta ley. <b>Parágrafo 2°.</b> Los municipios, distritos y departamentos quedan facultados para disponer recursos o cofinanciar el pago de los derechos de inscripción de la población objeto de la iniciativa, según lo disponga cada ente territorial.
<b>ARTÍCULO 4°.</b> <i>Modifíquese el artículo 122 de la ley 30 de 1992, el cual quedará así:</i> <b>Artículo 122.</b> Los derechos pecuniarios que por razones académicas pueden exigir las instituciones de Educación Superior, son los siguientes: a) Derechos de Inscripción. b) Derechos de Matrícula. c) Derechos por realización de exámenes de habilitación, supletorios y preparatorios.	Se elimina todo el artículo. En adelante será el artículo 4° <b>Reglamentación (artículo nuevo)</b>	<b>Artículo 4°.</b> <b>Reglamentación.</b> El Gobierno nacional reglamentará la presente ley en un plazo no superior de seis (6) meses a partir de su expedición.

TEXTO APROBADO EN PLENARIA DEL SENADO	OBSERVACIONES	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA
<p>d) Derechos por la realización de cursos especiales y de educación permanente.                      e) Derechos de Grado.                      f) Derechos de expedición de certificados y constancias.  <b>Parágrafo 1°.</b> Las instituciones de Educación Superior legalmente aprobadas fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo y aquellos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes, los cuales deberán informarse al Ministerio de Educación Nacional para su correspondiente inspección y vigilancia.  <b>Parágrafo 2°.</b> Las instituciones de Educación Superior estatales u oficiales podrán además de los derechos contemplados en este artículo, exigir otros derechos denominados derechos complementarios, los cuales no pueden exceder del 20% del valor de la matrícula.  <b>Parágrafo 3°.</b> Los derechos pecuniarios de inscripción en las Instituciones de Educación Superior estatales y oficiales sólo podrán exigirse a la población que pueda sufragarlos.</p>		
<p><b>ARTÍCULO 5°.</b> Se entenderá por población que no puede sufragar los gastos pecuniarios de inscripción a la educación pública superior, la población colombiana que se encuentre en situación de pobreza extrema, pobreza moderada, población vulnerable de acuerdo al Sisbén o la metodología vigente y los pueblos étnicos.</p>	<p>Se elimina todo el artículo.                      En adelante será el artículo 5°. <b>Vigencia</b></p>	<p><b>Artículo 5°. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.</p>
<p><b>ARTÍCULO 6°. Acreditación.</b> Para acreditarse como población que no puede sufragar los gastos pecuniarios de inscripción a la educación pública superior y a instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, y escuelas tecnológicas públicas, bastará con verificar en el aplicativo del Sisbén IV la cédula de Ciudadanía del Solicitante y en el caso de ser menor de edad se verificará su Tarjeta de Identidad.</p>	<p>Se elimina todo el artículo</p>	
<p><b>ARTÍCULO 7°. Inspección, vigilancia y control.</b> El Ministerio de Educación ejercerá la función de inspección, vigilancia y control de las disposiciones contenidas en la presente ley</p>	<p>Se elimina todo el artículo</p>	
<p><b>ARTÍCULO 8°. Financiación.</b> Los recursos de financiación de esta ley provendrán de recursos del Presupuesto General de la Nación en concordancia con el marco fiscal de mediano plazo y no podrán afectar los presupuestos anuales y las transferencias que por ley se realizan a las instituciones de educación superior públicas.</p>	<p>Este artículo tiene modificación en su contenido y pasa a ser el artículo 3° por eliminación de artículos anteriores.</p>	
<p><b>ARTÍCULO 9°. De la vigencia de la ley.</b> La presente rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias</p>	<p>Este artículo pasa a ser artículo 5°. Por eliminación de artículos anteriores.</p>	

**VIII. PROPOSICIÓN**

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicito a los miembros de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes dar Primer Debate al **Proyecto de Ley número 250 de 2023 Cámara, 69 de 2022 Senado**, por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar el acceso a la educación superior y se dictan otras disposiciones, conforme al texto que se propone a continuación.

Atentamente,



**CIRO ANTONIO RODRÍGUEZ PINZÓN**  
 Representante a la Cámara

**IX. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 250 DE 2023 CÁMARA, 69 DE 2022 SENADO**

*por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar el acceso a la educación superior y se dictan otras disposiciones.*

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene como objetivo principal promover el acceso a la educación superior, otorgando la gratuidad del derecho de inscripción a las instituciones de educación superior públicas para quienes no puedan asumir su costo dada su situación de pobreza.

**Artículo 2°. De la progresividad.**

A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional garantizará de manera gradual, la financiación necesaria para asegurar la gratuidad en el valor de los derechos de inscripción de los jóvenes colombianos que se inscriban para cursar un programa de pregrado en una de las instituciones de educación superior públicas, priorizando los pertenecientes a los grupos poblacionales más vulnerables de acuerdo con la focalización socioeconómica Sisbén IV o el instrumento que haga sus veces definido por el Departamento de Planeación Nacional.

**Parágrafo.** El joven que obtenga el beneficio tendrá derecho a que le sean reconocidos hasta tres (3) derechos de inscripción, los cuales podrá utilizar en forma simultánea o en cualquier momento, en todo caso sin superar el tope establecido.

Una vez el joven se encuentre matriculado en un programa académico no podrá recibir el beneficio nuevamente.

**Artículo 3°. Financiación.** El pago de los derechos de inscripción se realizará de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo del Gobierno nacional.

Los recursos de financiación de la presente ley estarán a cargo del Presupuesto General de la Nación.

**Parágrafo 1°.** En ningún caso lo aquí dispuesto podrá afectar los presupuestos anuales, ni las transferencias que por ley se realizan a las instituciones de educación superior y su financiación será exclusivamente proveniente de recursos adicionales dispuestos por el Gobierno nacional para dar cumplimiento a esta ley.

**Parágrafo 2°.** Los municipios, distritos y departamentos quedan facultados para disponer recursos o cofinanciar el pago de los derechos de inscripción de la población objeto de la iniciativa, según lo disponga cada ente territorial.

**Artículo 4°. Reglamentación.** El Gobierno nacional reglamentará la presente ley en un plazo no superior de seis (6) meses a partir de su expedición.

**Artículo 5°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.



**CIRO ANTONIO RODRÍGUEZ PINZÓN**  
Representante a la Cámara

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 346 DE 2023 CÁMARA, 19 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-*

Bogotá, D. C., abril de 2024

Doctora

MARÍA EUGENIA LOPERA MONSALVE

Presidenta Comisión Séptima Constitucional Permanente.

Cámara de Representantes.

E. S. D.

**Asunto. Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley número 346 de 2023 Cámara, 19 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-**

Respetada Presidenta:

En cumplimiento de las instrucciones impartidas por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y de los deberes establecidos en la Ley 5ª de 1992, presentamos a continuación Ponencia para Primer Debate al **Proyecto de Ley número 346 de 2023 Cámara, 19 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.**



**VICTOR MANUEL SALCEDO GUERRERO**  
Representante a la Cámara  
Ponente Único

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 346 DE 2023 CÁMARA, 19 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.*

**I. INTRODUCCIÓN**

El objetivo del presente documento es realizar un análisis detallado del **Proyecto de Ley número 346 de 2023** Cámara (de ahora en adelante, “el proyecto de ley”) para determinar la conveniencia

de los cambios propuestos al ordenamiento jurídico colombiano.

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. Conceptos Técnicos.
- VII. Pliego de Modificaciones.
- VIII. Conclusión.
- IX. Impacto Fiscal
- X. Declaración de impedimentos o relación de posibles conflictos de intereses.
- XI. Proposición.
- XII. 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 de este los honorables Congresistas: *Julio Alberto Elías Vidal*, *José Alfredo Gnecco Zuleta* y *Juan Felipe Lemos*. Fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 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*, quienes rindieron Ponencia para Primer Debate cuya publicación tuvo lugar en la *Gaceta del Congreso* número 1238 de 2023.

El día 31 de octubre de 2023, tuvo lugar la discusión y aprobación de la iniciativa. Una vez aprobado el proyecto de ley, se reitera la designación de las Ponentes para Segundo Debate.

El día 6 de diciembre fue aprobado en Segundo Debate en la Plenaria del Senado de la República, por unanimidad.

El día 6 de marzo de 2024, fue designado como Ponente único por parte de la Comisión Séptima de la Cámara, el Representante *Víctor Manuel Salcedo Guerrero*.

## 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 desagrega 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°.** Permite a establecimientos de crédito y entidades mencionadas en la Ley 546 de 1999 utilizar avalúos técnicos o metodologías adecuadas para valorar inmuebles. Esta valoración puede realizarse directamente o por terceros, incluso a través de mecanismos digitales, siempre que se asegure la autenticidad, disponibilidad e integridad de la información.
- **Artículo 5°.** Promueve el uso de energía solar fotovoltaica en proyectos y mejoras de vivienda para familias de bajos recursos. El Gobierno nacional, a través de los Ministerios de Vivienda y Minas y Energía, respalda esta iniciativa.
- **Artículo 6°.** El Fondo Nacional de Garantías implementará líneas de crédito para personas de bajos recursos que deseen adquirir equipos de energía solar para viviendas, priorizando áreas con problemas constantes en el suministro eléctrico.
- **Artículo 7°.** Para estimular la adopción de tecnologías solares en viviendas, las entidades financieras pueden incluir en los créditos hipotecarios los costos de adquisición e instalación de sistemas fotovoltaicos, sin afectar el límite de financiamiento. Además, ofrece tasas de interés preferenciales, sujeto a condiciones específicas.
- **Artículo 8°.** El Ministerio de Vivienda y el Consejo Superior de Vivienda crearán planes en seis meses para informar sobre beneficios financieros y energía solar. También lanzarán una plataforma gratuita con el respaldo del Ministerio de Tecnologías de la Información.



- **Artículo 9°** Asegura que la ley no obliga a los usuarios a beneficiarse de los créditos hipotecarios para vivienda, y no afecta la capacidad de las entidades para aprobar financiamiento a quienes opten por no acceder a los beneficios.
- **Artículo 10.** Los fondos de vivienda y entidades estatales que promueven la adquisición de vivienda pueden seleccionar voluntariamente las notarías para sus actividades. Se destaca que estas actividades deben cumplir con los principios de la función administrativa según la Constitución.
- **Artículo 11.** Vigencias y derogatorias.

## VI. 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>.



Elaboración propia, con base a las 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>

<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/Boletin\\_Tecnico\\_ECV\\_2022.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/2022/Boletin_Tecnico_ECV_2022.pdf)

<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/Boletin\\_Tecnico\\_ECV\\_2022.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/2022/Boletin_Tecnico_ECV_2022.pdf)

<sup>8</sup> Construcción con base en información variada consultada en: <https://www.asuntoslegales.com.co/consultorio/conozca-cuales-son-los-gastos-notariales-que-tendra-que-asumir-al-comprar-un-inmueble-2908296>, <https://hazulinmobiliaria.com/blog/gastos-notariales-2023-en-colombia/17376>, <https://notaria15.org/constitucion-de-hipoteca/>

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 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), *“Al respecto, el periodo acumulado doce meses, con corte a noviembre de 2023, muestra unos lanzamientos de vivienda que se contraen a una tasa del 44,4%, lo cual representa una reducción de 96.196 unidades en comparación con el mismo periodo del año anterior. En línea con lo anterior, las ventas de vivienda registraron una variación del -45,3%, de manera que se han comercializado 111.024 unidades menos en los últimos doce meses frente al mismo periodo acumulado en noviembre de 2022. Finalmente, las iniciaciones de vivienda siguen la tendencia de los indicadores comerciales, con una contracción de 24,0% (45.439 unidades menos frente a noviembre de 2022)”*.<sup>10</sup>

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.

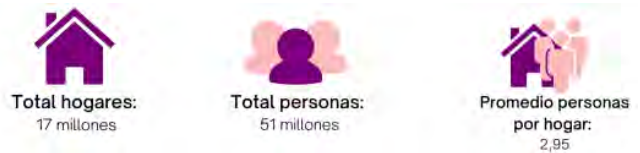


Imagen extraída del DANE la encuesta calidad de vida 2022<sup>11</sup>

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:

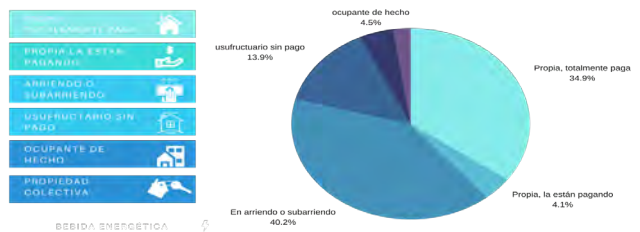


Imagen propia elaborada a partir de la encuesta calidad de vida 2022<sup>12</sup>

**B. Propietario de Vivienda por Departamento**

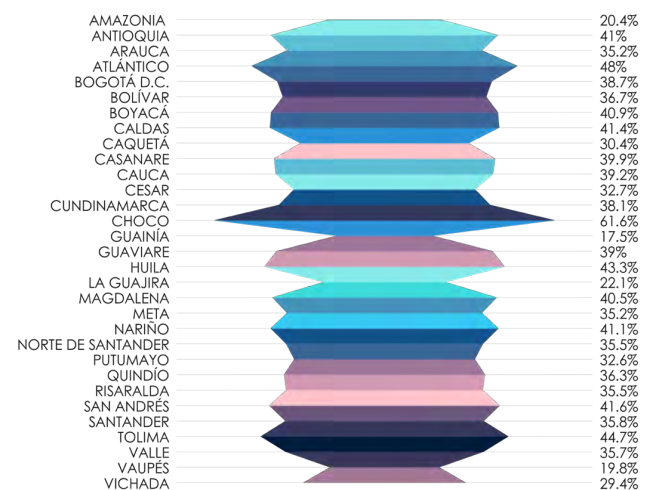


Imagen propia elaborada a partir de la encuesta calidad de vida 2022<sup>13</sup>

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

<sup>9</sup> Ibidem

<sup>10</sup> <https://camacol.co/sites/default/files/descargables/Informe%20Económico%20118.pdf>

<sup>11</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>12</sup> Elaboración propia en base a la 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 a la 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)

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.

Tabla 5. Hogares en déficit habitacional, según tipo (%)  
Total nacional y área

Déficit	Total nacional					Ciénega					Centro poblado y rural disperso				
	2019	2020	2021	2022	2019-2022	2019	2020	2021	2022	2019-2022	2019	2020	2021	2022	2019-2022
Déficit habitacional	32,8	31,4	31,0	30,4	30	21,6	21,6	20,4	20,5	20,5	70,2	64,5	48,2	65,5	6
Déficit cuantitativo	8,2	8,0	7,6	7,5	8	4,1	4,3	3,7	3,4	4	22,0	20,9	10,7	21,2	14
Déficit cualitativo	24,6	23,4	23,5	22,9	22	17,5	17,4	16,7	17,1	16,5	48,2	43,6	37,5	44,3	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. 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 Energías 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>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/nuestro-sector/informacion-economica>

<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 el Banco de Bogotá, es el de generación de energía por medio de biomasa que adelanta una compañía del sector papelero. 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 Fenoge 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 Fenoge 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.eltiempo.com/contenido-comercial/banco-de-bogota-financia-proyectos-de-generacion-de-energia-renovable-795402>

<sup>19</sup> [https://fenoge.gov.co/wp-content/uploads/2019/07/ANEXO-A\\_-Sondeo\\_SAI\\_04-07-2019.docx.pdf](https://fenoge.gov.co/wp-content/uploads/2019/07/ANEXO-A_-Sondeo_SAI_04-07-2019.docx.pdf)

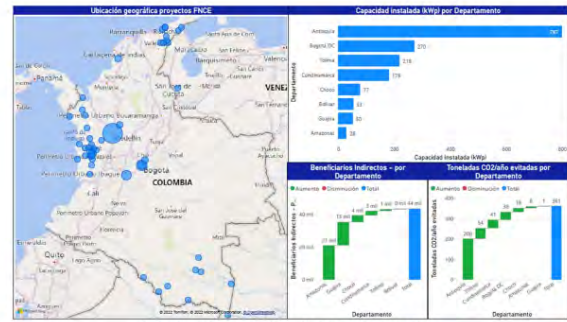


Ilustración 3 Distribución Geográfica de resultados FENOGÉ

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

<sup>20</sup> Imagen tomada de FENOGÉ

- **Aporte Del Fenoge en San Marcos, Sucre**

El Fenoge 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 Fenoge 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 Fenoge en San Juan de Nepomuceno y María 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 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 posibilitando su financiación a través de los créditos hipotecarios 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

<sup>20</sup> Ibidem

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

### a) 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):

**Artículo 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.

### b) Marco Legal

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

#### 1.1. Ley 546 de 1999

**Artículo 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.

**Artículo 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.** 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.

#### 1.2. Código Civil

**Artículo 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.

#### 1.3. Decreto - Ley 960 de 1970

**Artículo 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.

#### 1.4. 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.

**1.5. 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

### a) Asobancaria

*Honorable Senador*

**JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL**

*Senador de la República*

*Ciudad*

**Asunto:** Comentarios **Proyecto de Ley número 19 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 1° 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 evaluadores 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.

**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.

**VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

<p><b>TEXTO APROBADO EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p>	<p><b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE</b></p>	<p><b>COMENTARIO</b></p>
<p>“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-”</p>	<p>“Por la cual se reducen las barreras para la adquisición de vivienda, por medio de los créditos hipotecarios <u>y leasing habitacional</u>, se promueve la utilización de energías limpias para vivienda y se dictan otras disposiciones” -vivienda al alcance de todos-”</p>	<p>La adición del leasing habitacional en el proyecto de ley “Vivienda al alcance de todos” es una propuesta que busca generar un alivio a millones de colombianos que quieren acceder a una vivienda propia. Esta alternativa ofrece flexibilidad y asequibilidad para aquellos que no pueden adquirir una vivienda a través de un crédito hipotecario tradicional. Sin embargo, actualmente los colombianos que optan por el leasing habitacional enfrentan una carga adicional al tener que pagar dos veces la escrituración y el registro de la propiedad, lo que genera una carga económica considerable que puede ser aliviada a través de la propuesta de este proyecto de ley, es decir que se puede incluir dentro del leasing.</p> <p>Es fundamental que el proyecto de ley aborde esta problemática y busque mecanismos alternativos para asumir los costos asociados a la escrituración y registro en el caso del leasing habitacional.</p>
<p><b>ARTÍCULO 1º. Objeto.</b> La presente ley tiene como objeto incluir para los usuarios la opción 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.</p>	<p><b>ARTÍCULO 1º. Objeto.</b> La presente ley tiene como objeto incluir para los usuarios la opción de incorporar los gastos de escrituración y registro dentro de los préstamos hipotecarios <u>y de leasing habitacional</u>, 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.</p>	
<p><b>ARTÍCULO 2º. Inclusión de los derechos notariales, impuestos y gastos de registro en los préstamos hipotecarios del régimen de financiación de vivienda a largo plazo.</b> Adiciónese un parágrafo al artículo 23 de la Ley 546 de 1999, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 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 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 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.</p> <p>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.</p>	<p><b>ARTÍCULO 2º. Inclusión de los derechos notariales, impuestos y gastos de registro en los préstamos hipotecarios del régimen de financiación de vivienda a largo plazo.</b> Adiciónese un parágrafo al artículo 23 de la Ley 546 de 1999, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 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 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 <del>pre-</del> <u>presente Ley 546 de 1999</u> 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 <u>valor de la financiación, bien sea a través de</u> préstamo hipotecario <u>o leasing habitacional</u>, previa autorización del solicitante <u>o por acuerdo entre las partes</u>.</p> <p>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.</p>	



TEXTO APROBADO EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	COMENTARIO
<p><b>ARTÍCULO 3º. Inclusión de los derechos notariales y gastos de registro en los préstamos hipotecarios de vivienda de interés social.</b> Adiciónese un párrafo al artículo 31 de la Ley 546 de 1999, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 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. 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 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.</p> <p>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.</p> <p><b>PARÁGRAFO 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>ARTÍCULO 3º. Inclusión de los derechos notariales y gastos de registro en los préstamos hipotecarios de vivienda de interés social.</b> Adiciónese un párrafo al artículo 31 de la Ley 546 de 1999, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 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. 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 <del>presente Ley 546 de 1999</del> 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 <b>valor de la financiación, bien sea a través de préstamo hipotecario o leasing habitacional</b>, previa autorización del solicitante <b>o por acuerdo entre las partes</b>.</p> <p>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.</p> <p><b>PARÁGRAFO 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>ARTÍCULO 4º. Digitalización de la valoración técnica.</b> Los establecimientos de crédito y las entidades descritas en el artículo 1º 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.</p> <p>La utilización de las metodologías de proyección de precios podrá realizarse directamente por las entidades referidas en el inciso anterior o por terceros especializados.</p>	<p>SIN MODIFICACIONES</p>	
<p><b>PARÁGRAFO.</b> 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.</p>		

TEXTO APROBADO EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	COMENTARIO
<p><b>Artículo 5°. Promoción del uso de energías solares.</b> El Gobierno nacional a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Minas y Energía en el marco de sus funciones, fijará planes, programas y proyectos para 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, en concordancia con lo establecido en la Ley 2294 de 2023 o Plan Nacional de Desarrollo.</p>	<p><b>Artículo 5°. Promoción del uso de energías solares.</b> El Gobierno nacional a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Minas y Energía en el marco de sus funciones, fijará planes, programas y proyectos para 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, <del>en concordancia con lo establecido en la Ley 2294 de 2023 o Plan Nacional de Desarrollo.</del></p>	<p>La modificación busca simplificar el artículo manteniendo su propósito original. Al eliminar la referencia específica a la Ley 2294 de 2023 o Plan Nacional de Desarrollo, el artículo se enfoca más directamente en la acción del Gobierno y sus Ministerios correspondientes en la promoción de energías solares, sin vincularlo directamente a un marco legislativo específico. Esto podría ser útil si la intención es hacer que el artículo sea más atemporal o aplicable más allá del contexto de una ley o plan específico. Además, esta redacción conserva la esencia del compromiso gubernamental con las energías renovables y el apoyo a familias de bajos recursos.</p>
<p><b>Artículo 6°. Promoción y financiamiento de energías solares en la adquisición de vivienda.</b> 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 crédito y 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, con prelación de las poblaciones de las zonas no interconectadas y/o donde se presenta intermitencia constante del servicio de energía o fallas en la prestación del servicio de energía eléctrica.</p>	<p><b>Artículo 6°. Promoción y financiamiento de energías solares en la adquisición de vivienda.</b> 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 crédito y 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, con prelación de las poblaciones de las zonas no interconectadas y/o donde se presenta intermitencia constante del servicio de energía o fallas en la prestación del servicio de energía eléctrica. <u><b>Durante los próximos dos años a la entrada en vigencia de la presente ley, se dará prioridad a las poblaciones ubicadas en zonas no interconectadas y/o donde se presenta intermitencia constante o fallas en la prestación del servicio de energía eléctrica. Transcurrido este período, el FNG reevaluará las necesidades y ajustará sus prioridades para asegurar una distribución equitativa y eficiente de los recursos</b></u></p>	<p>El establecimiento de un límite temporal de dos años para la prelación tiene varias ventajas. Primero, garantiza un enfoque intensivo y dedicado a las áreas más necesitadas en un plazo definido, lo que puede acelerar el desarrollo y la implementación de soluciones en zonas críticas. Segundo, al establecer un período de revisión después de dos años, se permite una evaluación de las necesidades cambiantes y la efectividad de la política, y se abre la posibilidad de ajustar el enfoque para abordar otras áreas o poblaciones que también requieran atención. Esta dinámica asegura que la política no solo se centre en las áreas inicialmente identificadas, sino que también pueda adaptarse y responder a las necesidades emergentes en todo el país.</p>
<p><b>Artículo 7°. Incentivo para la adopción de tecnologías solares en viviendas.</b> 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.</p> <p>Estos costos, una vez verificados, no se computarán al determinar el límite de financiamiento de vivienda según la normativa vigente.</p> <p>Los bancos, cooperativas o entidades de financiamiento de créditos hipotecarios, podrán ofrecer tasas de interés preferenciales a aquellos que elijan esta opción, siempre sujetas a los términos y condiciones determinados por cada entidad financiera.</p>	<p><b>Artículo 7°. Incentivo para la adopción de tecnologías solares en viviendas.</b> Con el objetivo de impulsar la integración de sistemas solares en residencias, las entidades financieras <u><b>y las mencionadas en el parágrafo del artículo 1° de la Ley 546 de 1999</b></u> podrán incluir en el crédito hipotecario <u><b>o leasing habitacional</b></u> la adquisición y los costos derivados de la instalación de los sistemas fotovoltaicos.</p> <p>Estos costos, una vez verificados, no se computarán al determinar el límite de financiamiento de vivienda según la normativa vigente.</p> <p><del>Los bancos, cooperativas o entidades de financiamiento de créditos hipotecarios;</del> <u><b>Las entidades mencionadas</b></u> podrán ofrecer tasas de interés preferenciales a aquellos que elijan esta opción, siempre sujetas a los términos y condiciones determinados por cada entidad financiera.</p>	
<p><b>Artículo 8°. 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 ley, crearán planes de socialización de los beneficios existentes en materia de financiación de vivienda nueva o usada a largo plazo y de vivienda de interés social, incluyendo los beneficios en materia de derechos notariales, gasto de registro, avalúos técnicos, estudio de títulos, programas de subsidio y registro de interesados o postores, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal, así como los beneficios del uso y adecuación en las viviendas de la energía solar fotovoltaica. Para ello creará entre otros: programas y comerciales de radio y televisión, perifoneo, socialización y acompañamiento personal priorizando zonas rurales, además</p>	<p><b>Artículo 8°. 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 ley, crearán planes de socialización de los beneficios existentes en materia de financiación de vivienda nueva o usada a largo plazo y de vivienda de interés social, incluyendo los beneficios en materia de derechos notariales, gasto de registro, avalúos técnicos, estudio de títulos, programas de subsidio y registro de interesados o postores, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal, así como los beneficios del uso y adecuación en las viviendas de la energía solar fotovoltaica. Para ello creará entre otros: programas y comerciales de radio y televisión, perifoneo, socialización y acompañamiento personal priorizando zonas rurales, <del>además</del></p>	<p>La eliminación de la creación de una plataforma o app se encuentra justificada por razones de costo y eficiencia. El desarrollo y mantenimiento de una plataforma digital puede representar un gasto significativo para el Estado, especialmente si consideramos los costos de actualización, seguridad y accesibilidad. Además, en algunas zonas, especialmente rurales o con menos infraestructura tecnológica, el acceso a Internet puede ser limitado, reduciendo la efectividad de una plataforma digital como herramienta de socialización. En cambio, enfocarse en métodos tradicionales de comunicación, como la radio, la televisión y el perifoneo, puede ser más eficiente en términos de costo y más efectivo en llegar a un público más amplio y diverso, especialmente en áreas rurales. Estos métodos son accesibles para la mayoría de las personas,</p>

TEXTO APROBADO EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	COMENTARIO
de una plataforma o app en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia a la que puedan acceder fácilmente y de manera gratuita los colombianos.	de una plataforma o app en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia a la que puedan acceder fácilmente y de manera gratuita los colombianos.	, independientemente de su acceso a la tecnología, y tienen un largo historial de eficacia en campañas de información y sensibilización. Así, esta modificación busca optimizar la asignación de recursos del Estado, asegurando que los fondos se utilicen de manera eficiente y efectiva para alcanzar los objetivos de socialización de la ley.
<b>Artículo 9°. Voluntariedad.</b> Las disposiciones contenidas en la presente ley, no son impositivas para los usuarios que accedan a créditos hipotecarios para la financiación de vivienda, ni tampoco será causal para que las entidades facultadas en la prestación de estos servicios, nieguen las solicitudes de financiación a quienes no deseen acceder a los beneficios.	<b>Artículo 9°. Voluntariedad.</b> Las disposiciones contenidas en la presente ley no son impositivas para los usuarios que accedan a créditos hipotecarios o <b>leasing habitacional</b> para la financiación de vivienda, ni tampoco será causal para que las entidades facultadas en la prestación de estos servicios nieguen las solicitudes de financiación a quienes no deseen acceder a los beneficios.	
<b>Artículo 10.</b> Los fondos de vivienda que forman parte del presupuesto general de La Nación y tienen como propósito otorgar crédito para vivienda, así como las demás entidades de Estado que como política pública tienen como objeto y/o funciones promover la adquisición de vivienda, incluyendo las empresas industriales y comerciales del Estado de carácter financiero del orden nacional, podrán escoger voluntariamente las notarías requeridas para el desarrollo de dicha actividad.  <b>Parágrafo.</b> No obstante, lo anterior, sus actividades se ejecutarán en cumplimiento de los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución Política.	<b>Artículo 10. <u>En los contratos de crédito para vivienda financiados con recursos de los fondos de vivienda que forman parte del Presupuesto General de La Nación, así como en los contratos de adquisición de vivienda financiados por las demás entidades del Estado que como política pública tienen como objeto y/o funciones promover la adquisición de vivienda, incluyendo las empresas industriales, comerciales y de sociedades de economía mixta del Estado de carácter financiero del orden nacional, las partes contratantes podrán escoger voluntariamente las notarías requeridas para el perfeccionamiento de dichos contratos.</u></b> <b>Parágrafo.</b> No obstante, lo anterior, la ejecución de estos contratos se realizará en cumplimiento de los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución Política.	Se propone una nueva redacción con el fin de garantizar el principio de transparencia de la función pública. Por ello se propone que las partes contratantes sean quienes escojan la notaría
<b>Artículo 11. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	SIN MODIFICACIONES	

**VIII. CONCLUSIÓN**

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 7°. 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 públicas ejerzan 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 artículo 7° 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” 58.

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” 59.*

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

- a) 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;
- b) 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;

- c) 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.
- d) 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”60.

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.

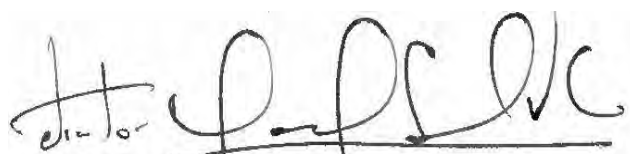
#### **X. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS O RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERESES**

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 5ª 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 la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes **dar Primer Debate al Proyecto de Ley número 346 de 2023 Cámara, 19 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”** conforme al texto propuesto para debate.

Con toda atención,



**VICTOR MANUEL SALCEDO GUERRERO**  
Representante a la Cámara  
Ponente Único

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER  
DEBATE DEL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 346 DE 2023 CÁMARA, 19 DE  
2023 SENADO**

*por la cual se reducen las barreras para la adquisición de vivienda, por medio de los créditos hipotecarios y leasing habitacional, 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 1°. Objeto.** La presente ley tiene como objeto incluir para los usuarios la opción de incorporar los gastos de escrituración y registro dentro de los préstamos hipotecarios y de leasing habitacional, 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 párrafo al artículo 23 de la Ley 546 de 1999, el cual quedará así:

**Artículo 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 presente ley 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 valor de la financiación, bien sea a través de préstamo hipotecario o leasing habitacional, previa autorización del solicitante o por acuerdo entre las partes.

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 párrafo

al artículo 31 de la Ley 546 de 1999, el cual quedará así:

**Artículo 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 presente ley 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 valor de la financiación, bien sea a través de préstamo hipotecario o leasing habitacional, previa autorización del solicitante o por acuerdo entre las partes.

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.

**Parágrafo 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 y el Ministerio de Minas y Energía en el marco de sus funciones, fijará planes, programas y proyectos para 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 y financiamiento de 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 crédito y 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, con prelación de las poblaciones de las zonas no interconectadas y/o donde se presenta intermitencia constante del servicio de energía o fallas en la prestación del servicio de energía eléctrica.

Durante los próximos dos años a la entrada en vigencia de la presente ley, se dará prioridad a las poblaciones ubicadas en zonas no interconectadas y/o donde se presenta intermitencia constante o fallas en la prestación del servicio de energía eléctrica. Transcurrido este período, el FNG reevaluará las necesidades y ajustará sus prioridades para asegurar una distribución equitativa y eficiente de los recursos

**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 y las mencionadas en el parágrafo del artículo 1° de la Ley 546 de 1999 podrán incluir en el crédito hipotecario o leasing habitacional 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.

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

**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 nueva o usada a largo plazo y de vivienda de interés social, incluyendo los beneficios en materia de derechos notariales, gasto de registro, avalúos técnicos, estudio de títulos, programas de subsidio y registro de interesados o postores, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal, así como los beneficios

del uso y adecuación en las viviendas de la energía solar fotovoltaica.

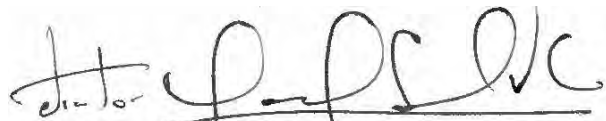
Para ello creará entre otros: programas y comerciales de radio y televisión, perifoneo, socialización y acompañamiento personal priorizando zonas rurales.

**Artículo 9°. Voluntariedad.** Las disposiciones contenidas en la presente ley no son impositivas para los usuarios que accedan a créditos hipotecarios o leasing habitacional para la financiación de vivienda, ni tampoco será causal para que las entidades facultadas en la prestación de estos servicios nieguen las solicitudes de financiación a quienes no deseen acceder a los beneficios.

**Artículo 10.** En los contratos de crédito para vivienda financiados con recursos de los fondos de vivienda que forman parte del Presupuesto General de La Nación, así como en los contratos de adquisición de vivienda financiados por las demás entidades del Estado que como política pública tienen como objeto y/o funciones promover la adquisición de vivienda, incluyendo las empresas industriales, comerciales y de sociedades de economía mixta del Estado de carácter financiero del orden nacional, las partes contratantes podrán escoger voluntariamente las notarías requeridas para el perfeccionamiento de dichos contratos.

**Parágrafo.** No obstante, lo anterior, la ejecución de estos contratos se realizará en cumplimiento de los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución Política.

**Artículo 11. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



**VICTOR MANUEL SALCEDO GUERRERO**  
Representante a la Cámara  
Ponente Único

**CONTENIDO**

Gaceta número 385 - Jueves, 11 de abril de 2024

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Informe de Ponencia positiva para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 250 de 2023 Cámara, 69 de 2022 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar el acceso a la Educación Superior y se dictan otras disposiciones..... 1

Informe de Ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 346 de 2023 Cámara, 19 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-..... 7