

MARÍA MERCEDES  
CUÉLLAR

# ¿A LA VIVIENDA QUIÉN LA RONDA?

SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS  
DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN COLOMBIA

INSTITUTO COLOMBIANO DE AHORRO Y VIVIENDA —ICAV—  
UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

## CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS	13
PRÓLOGO	15
PRESENTACIÓN	17
INTRODUCCIÓN	21
SIGLAS	27
CAPÍTULO PRIMERO	
MARCO LEGAL DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA	29
I. Situación anterior a la Ley de Vivienda (Ley 546 de 1999)	31
A. Antecedentes	31
B. El derrumbe del marco legal vigente	39
II. Normas expedidas para enfrentar la crisis	41
A. Ley Marco de Vivienda	43
1. Ley 546 de 1999 y normas complementarias	43
2. Constitucionalidad de la Ley 546 de 1999 y sus normas reglamentarias	47
B. Otras medidas complementarias	51
C. Reestructuración institucional. Ley 790 de 2002	54
D. Reforma al Código de Procedimiento Civil (CPC) y Ley de Arrendamientos	55
1. Ley 794 de 2003 (reforma al CPC)	55
2. Ley 820 de 2003 (régimen de arrendamiento)	56
E. Reformas a la política de vivienda de interés social	57
III. Conclusiones	62
IV. Anexos	64
A. Principales pretensiones y excepciones interpuestas por los deudores de créditos de vivienda con pronunciamiento de las altas Cortes	64
B. Principales cambios introducidos por la Ley 794 de 2003 al Código de Procedimiento Civil	68
C. Principales reformas introducidas por la Ley 820 de 2003 al contrato de arrendamiento y al proceso de restitución de inmueble arrendado	71
D. Principales cambios en la política de subsidios	73
CAPÍTULO SEGUNDO	
DESEMPEÑO DE LA CONSTRUCCIÓN Y DE SU FINANCIAMIENTO (CRÉDITO Y SUBSIDIO)	75
I. Comportamiento de largo plazo	77
A. Actividad constructora	77

1. PIB de edificaciones	77
2. Viviendas iniciadas - DNP	79
3. Licencias de construcción (metros cuadrados aprobados para vivienda)	80
4. Viviendas iniciadas en Bogotá	80
B. Subsidios de vivienda	83
1. Subsidios para la cuota inicial	84
a. Asignaciones	85
b. Efectividad de la asignación de los subsidios en términos de su desembolso	89
c. Efectividad de la asignación de los subsidios en términos de la construcción	96
d. Efectividad de la asignación de los subsidios en términos de los desembolsos crediticios	99
2. Subsidios para mejoramiento y titulación	100
C. Precios inmobiliarios	102
1. Precios de los inmuebles	102
2. Valor de los arriendos	107
3. Valor de la tierra	109
II. Evolución de la actividad crediticia	110
A. Recursos comprometidos en el financiamiento de vivienda	110
1. Evolución de los préstamos entregados de crédito hipotecario	112
2. Evolución del saldo de cartera hipotecaria	116
a. Entre 1998 y 2001	119
b. A partir de 2002	121
3. Importancia relativa del financiamiento hipotecario	124
a. Cartera hipotecaria como proporción de la cartera total	124
b. Cartera hipotecaria como proporción del PIB	126
B. Situación de las entidades crediticias hipotecarias	128
1. Cartera vencida	130
2. Cobertura de cartera	131
3. Bienes recibidos en pago	131
4. Activos productivos	132
5. Activos improductivos sobre patrimonio	133
6. Solvencia	133
III. Manejo de una crisis: un comentario	134
IV. Conclusiones	137
V. Anexos	
Evolución del sector hipotecario en América Latina	139
A. Reseña internacional de algunas crisis hipotecarias	139
B. Lecciones de la experiencia internacional	144

## CAPÍTULO TERCERO

DETERMINANTES MACROECONÓMICOS Y SU IMPACTO  
SOBRE EL COMPORTAMIENTO SECTORIAL

I. Crecimiento del PIB	149
II. Generación de empleo	151
III. Oferta monetaria e inflación	152
IV. Sector externo	154
V. Finanzas públicas y financiación del déficit fiscal	157
VI. Tasa de cambio y tasas de interés	160
A. Evolución de las tasas de cambio y de la tasa de interés	160
B. Impacto sobre el mercado hipotecario	168
VII. Conclusiones	177
CAPÍTULO CUARTO	
DEMANDA POR CRÉDITO HIPOTECARIO Y VIVIENDA	179
PARTE A	
FUENTES DE FINANCIAMIENTO PARA LA COMPRA DE VIVIENDA	179
I. Modelos de demanda de crédito de vivienda	181
II. Fuentes de recursos para la financiación de la compra de vivienda	189
A. Número de hogares que accedieron a las diferentes fuentes de recursos	190
1. Hogares que recurrieron a recursos propios	194
2. Hogares que recurrieron al crédito	198
3. Subsidios	201
B. Valor de la vivienda	202
1. Clasificación de las viviendas según valor	202
2. Fuentes de recursos según el valor invertido	203
a. Recursos propios	204
b. Crédito	206
III. Percepciones sobre el crédito hipotecario	207
IV. Conclusiones	212
CAPÍTULO CUARTO	
DEMANDA POR CRÉDITO HIPOTECARIO Y VIVIENDA	215
PARTE B	
DEMANDA POTENCIAL POR VIVIENDA CON BASE	
EN LAS CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS DE LOS HOGARES	215
I. Características generales de los hogares	217
A. Localización y estructura de ingresos de la población	217
B. Estructura de los hogares según la tenencia de vivienda	221
C. Estructura de los hogares según el déficit habitacional	225
II. Parámetros utilizados para la estimación de la demanda potencial de vivienda	230
A. Valor de la vivienda	231
B. Aporte de la cuota inicial (C <sub>1</sub> )	234
C. Costo financiero del crédito	243

1.	Denominación del préstamo y sistema de amortización	243
2.	Tasa de interés de colocación	245
3.	Plazo del crédito	247
4.	Restricción al monto de ingresos que se puede comprometer en el pago de la cuota de amortización (CA) del crédito de vivienda	248
D.	Valor del arriendo	248
III.	Demanda potencial por vivienda	255
A.	Hogares arrendatarios urbanos con ingresos inferiores a 1 SML	259
B.	Hogares arrendatarios urbanos con ingresos entre 1 y 2 SML	261
C.	Hogares arrendatarios urbanos con ingresos entre 2 y 4 SML	263
D.	Hogares arrendatarios urbanos con ingresos entre 4 y 8 SML	265
E.	Hogares arrendatarios urbanos con ingresos superiores a 8 SML	266
IV.	Factores que inciden sobre la demanda potencial de vivienda	269
A.	Construcción de vivienda	269
B.	Subsidios a la cuota inicial	271
V.	Conclusiones	275
VI.	Propuestas	278
CAPÍTULO QUINTO		
OFERTA DE CRÉDITO HIPOTECARIO		281
PARTE A		
REPLANTEAMIENTO DEL NEGOCIO FINANCIERO		281
I.	Antecedentes	284
A.	Política de tasas de interés	285
B.	Riesgos de la operación crediticia	288
1.	Riesgo crediticio	288
a.	Topes al endeudamiento de los hogares	288
b.	Penalización de la cartera vencida	289
c.	Cobro judicial	290
2.	Riesgo de mercado	290
a.	Inversiones	291
b.	Cartera	292
II.	Egresos financieros y recomposición del pasivo	296
A.	Composición del pasivo	296
B.	Costo del pasivo	300
III.	Ingresos financieros y recomposición del activo	302
A.	Composición del activo	302
B.	Remuneración de los activos	309
1.	Remuneración de la cartera	309
2.	Remuneración de las inversiones	313
3.	Diferenciación de la remuneración de los activos por tipo de institución financiera	313
IV.	Gastos operacionales	314

A.	Impacto de la cartera vencida	316
B.	Provisiones y gastos no operacionales	320
C.	Costo de oportunidad de los activos improductivos o costo implícito de la operación crediticia	323
D.	Gastos laborales y de oficinas	326
E.	Impuestos y seguros	331
V.	Resultados de la operación financiera	332
A.	Margen financiero incluyendo el costo de oportunidad de los activos improductivos	332
B.	Rentabilidad del establecimiento de crédito asociada a la operación crediticia antes de impuestos	340
VI.	Conclusiones	343
CAPÍTULO QUINTO		
OFERTA DE CRÉDITO HIPOTECARIO		347
PARTE B		
RENTABILIDAD DE LA OPERACIÓN CREDITICIA HIPOTECARIA VIS Y NO VIS		347
I.	Cartera hipotecaria	356
A.	Cartera VIS	359
1.	Rendimiento promedio (2002–2004)	359
2.	Rendimiento marginal (2005)	361
B.	Cartera diferente de VIS	362
1.	Rendimiento promedio (2002–2004)	362
2.	Rendimiento marginal (2005)	363
II.	Leasing habitacional	365
III.	Factibilidad de reducir la tasa de interés al usuario del crédito	368
IV.	Conclusiones	375
CAPÍTULO QUINTO		
OFERTA DE CRÉDITO HIPOTECARIO		381
PARTE C		
COBRO DE CARTERA		381
I.	La justicia civil y el sistema financiero	384
II.	Consejo Superior de la Judicatura. Inventario y flujo de procesos civiles	388
A.	Inventario y flujo de procesos civiles	388
B.	Inventario y flujo de procesos ejecutivos hipotecarios y prendarios	390
III.	ICAV. Evolución de los procesos ejecutivos hipotecarios	391
A.	Inventario de procesos ejecutivos hipotecarios	392
B.	Momentos procesales	393
C.	Duración de los procesos	394

IV. Conclusiones	397
CAPÍTULO SEXTO	
INCENTIVOS AL MERCADO HIPOTECARIO	399
I. Incentivos a la demanda por vivienda	404
A. Costos financieros	404
1. Relación entre costo financiero del crédito hipotecario y las tasas de interés pasivas del mercado	410
2. Relación entre el costo financiero y el arriendo	411
3. Costo de oportunidad de invertir en pesos frente a hacerlo en moneda extranjera	412
4. Relación entre los costos financieros y el valor de la vivienda	415
B. Estímulos tributarios	418
C. Cobertura de inflación	421
D. Subsidios directos	422
E. Resumen	425
II. Estímulos a la oferta	426
A. A la oferta crediticia	426
1. Disponibilidad de recursos	426
2. Seguros crediticios	428
3. Al otorgamiento de crédito propiamente dicho	430
B. A la oferta de vivienda	431
III. Costos de transacción	432
IV. Conclusiones	434
RESUMEN Y CONCLUSIONES	437
I. El mercado hipotecario: un sistema estructuralmente asimétrico	438
II. Las propuestas	446
BIBLIOGRAFÍA	449
ÍNDICE DE GRÁFICAS	453
ÍNDICE DE CUADROS	462