



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 1672

Bogotá, D. C., martes, 28 de noviembre de 2023

EDICIÓN DE 15 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 019 DE 2023 SENADO

por la cual se reducen las barreras para la adquisición de vivienda, por medio de los créditos hipotecarios, se promueve la utilización de energías limpias para vivienda y se dictan otras disposiciones” -vivienda al alcance de todos-”.

Bogotá D.C., noviembre de 2023

Doctor

PRAXERE JOSÉ OSPINO REYSecretario de la Comisión Séptima Constitucional Permanente.
Senado de la República.

E. S. D.

Asunto: Informe de Ponencia para Segundo Debate del Proyecto de Ley No. 019 de 2023 Senado.

Apreciado Señor Secretario

En cumplimiento del honroso encargo que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República el pasado 31 de octubre de 2023, y en desarrollo de lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992 art. 150, 153 y 156, en nuestra calidad de ponentes, nos permitimos radicar Informe de Ponencia para Segundo Debate del Proyecto de Ley No. 019 de 2023 Senado, “Por la cual se reducen las barreras para la adquisición de vivienda, por medio de los créditos hipotecarios, se promueve la utilización de energías limpias para vivienda y se dictan otras disposiciones” -vivienda al alcance de todos-” en la Secretaría de la Comisión.

Cordialmente,

NORMA HURTADO SÁNCHEZ
Senadora de la República.
Coordinadora ponente
BEATRIZ LORENA RÍOS CUÉLLAR
Senadora de la República.
Ponente**PONENCIA:
PARA SEGUNDO DEBATE****Proyecto de Ley No. 019 de 2023 Senado**

“Por la cual se reducen las barreras para la adquisición de vivienda, por medio de los créditos hipotecarios, 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 No. 019 de 2023 Senado (de ahora en adelante, “el Proyecto de Ley”) para determinar la conveniencia de los cambios propuestos al ordenamiento jurídico colombiano. En otras palabras, se busca determinar si el Proyecto de Ley debe continuar su trámite (con o sin modificaciones) en el Congreso de la República o, por el contrario, debe ser archivado.

La presente Ponencia consta de las siguientes secciones:

- I. Introducción.
- II. Trámite y Antecedentes.
- III. Objeto y contenido del Proyecto de Ley.
- IV. Argumentos de la Exposición de Motivos.
- V. Marco normativo.
- VI. 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.
- XIII. Texto aprobado en primer debate

II. TRÁMITE Y ANTECEDENTES.

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

Luego de esto, el expediente del Proyecto de Ley llegó a manos de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República. El 15 de agosto de 2023, a través del oficio CSP-CS-1694-2023, se asignaron como ponentes a la Senadoras Norma Hurtado Sánchez y Beatriz Lorena Ríos Cuéllar, quienes rindieron ponencia para primer debate cuya publicación tuvo lugar en la Gaceta 1238 de 2023.

El día 31 de octubre de 2023, tuvo lugar la discusión y aprobación de la iniciativa, sobre la cual se presentaron las siguientes proposiciones avaladas:

<p>a) PROPOSICION AL ARTÍCULO 5º, PRESENTADA POR LOS HONORABLES SENADORES ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA, MANUEL VIRGÚEZ PIRAQUIVE, CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN Y LA HONORABLE REPRESENTANTE IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ :</p> <p style="text-align: center;">PROPOSICIÓN</p> <p>Modifíquese el artículo 5º, del Proyecto de Ley No. 019 de 2023 Senado, "Por la cual se reducen las barreras para la adquisición de vivienda por medio de los créditos hipotecarios y se dictan otras disposiciones", el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 5º 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, fomentará el uso de energía solar fotovoltaica en el desarrollo de los proyectos de vivienda y en la modalidad de mejoramiento de vivienda destinados a familias de bajos recursos.</p> <p>b) PROPOSICION AL ARTÍCULO 6º, PRESENTADA POR: H.S. HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO:</p> <p style="text-align: center;">PROPOSICIÓN MODIFICATIVA</p> <p>Proyecto de Ley No. 19/2023 Senado "POR LA CUAL SE REDUCEN LAS BARRERAS PARA LA ADQUISICIÓN DE VIVIENDA POR MEDIO DE LOS CRÉDITOS HIPOTECARIOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</p> <p>De conformidad con lo dispuesto en la ley 5 de 1992, Artículos 114 y 115, respetuosamente someto consideración de la Honorable Comisión VII del Senado de la República, la siguiente proposición al texto del articulado propuesto inicialmente en la ponencia al proyecto de ley referido:</p> <p>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 en donde se presenta intermitencia constante del servicio de energía o fallas en la prestación del servicio de energía eléctrica.</p> <p>c) PROPOSICION AL ARTÍCULO 7º, PRESENTADA POR: H.S. HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO:</p> <p style="text-align: center;">PROPOSICIÓN MODIFICATIVA</p> <p>Proyecto de Ley No. 19/2023 Senado "POR LA CUAL SE REDUCEN LAS BARRERAS PARA LA ADQUISICIÓN DE VIVIENDA POR MEDIO DE LOS CRÉDITOS HIPOTECARIOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</p>	<p>De conformidad con lo dispuesto en la ley 5 de 1992, Artículos 114 y 115, respetuosamente someto consideración de la Honorable Comisión VII del Senado de la República, la siguiente proposición al texto del articulado propuesto inicialmente en la ponencia al proyecto de ley referido:</p> <p>Artículo 7. Incentivo para la adopción de tecnologías solares en viviendas. Con el objetivo de impulsar la integración de sistemas solares en residencias, las entidades financieras podrán incluir en el crédito hipotecario la adquisición y los costos derivados de la instalación de los sistemas fotovoltaicos.</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>d) PROPOSICION AL ARTÍCULO 8º, PRESENTADA POR: H.S. HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO:</p> <p style="text-align: center;">ROPOSICIÓN MODIFICATIVA</p> <p>Proyecto de Ley No. 19/2023 Senado "POR LA CUAL SE REDUCEN LAS BARRERAS PARA LA ADQUISICIÓN DE VIVIENDA POR MEDIO DE LOS CRÉDITOS HIPOTECARIOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</p> <p>De conformidad con lo dispuesto en la ley 5 de 1992, Artículos 114 y 115, respetuosamente someto consideración de la Honorable Comisión VII del Senado de la República, la siguiente proposición al texto del articulado propuesto inicialmente en la ponencia al proyecto de ley referido:</p> <p>ARTÍCULO 8º. 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, y estudio de títulos, programas de subsidio y registro de interesados o postores, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal. Para ello creará 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.</p> <p>e) PROPOSICION AL ARTÍCULO 8º, PRESENTADA POR LOS HONORABLES SENADORES ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA, MANUEL VIRGÚEZ PIRAQUIVE, CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN Y LA HONORABLE REPRESENTANTE IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ:</p> <p style="text-align: center;">PROPOSICIÓN</p>
<p>Modifíquese el artículo 8º, del Proyecto de Ley No. 019 de 2023 Senado, "Por la cual se reducen las barreras para la adquisición de vivienda por medio de los créditos hipotecarios y se dictan otras disposiciones", el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 8º. Mecanismos de socialización. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en conjunto con el Consejo Superior de Vivienda, en un término no mayor a seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, crearán planes de socialización de los beneficios existentes en materia de financiación de vivienda a largo plazo y de vivienda de interés social, incluyendo los beneficios en materia de derechos notariales, gasto de registro, avalúos técnicos y estudio de títulos de acuerdo a la disponibilidad presupuestal, así como los beneficios del uso y adecuación en las viviendas de la energía solar fotovoltaica.</p> <p>f) PROPOSICION DE ARTÍCULO NUEVO, PRESENTADA POR LOS HONORABLES SENADORES ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA, MANUEL VIRGÚEZ PIRAQUIVE, CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN Y LA HONORABLE REPRESENTANTE IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ:</p> <p style="text-align: center;">PROPOSICIÓN</p> <p>Agréguese un artículo nuevo, al Proyecto de Ley No. 019 de 2023 Senado, "Por la cual se reducen las barreras para la adquisición de vivienda por medio de los créditos hipotecarios y se dictan otras disposiciones", el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO NUEVO. Voluntariedad. 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.</p> <p>g) PROPOSICION DE ARTÍCULO NUEVO, PRESENTADA POR: H.S. LORENA RÍOS CUELLAR:</p> <p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY NO. 19/2023 SENADO</p> <p>"Por la cual se reducen las barreras para la adquisición de vivienda por medio de los créditos hipotecarios y se dictan otras disposiciones"</p> <p style="text-align: center;">PROPOSICIÓN:</p> <p>Adiciónese un artículo nuevo al Proyecto de Ley No. 19/2023 Senado "Por la cual se reducen las barreras Para la adquisición de vivienda por medio de los créditos hipotecarios y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Artículo Nuevo: 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.</p>	<p>Parágrafo. 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.</p> <p>De igual forma, la siguiente proposición se dejó como constancia:</p> <p>a) PROPOSICION AL ARTÍCULO 4º, PRESENTADA POR: H.S. HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO: (DEJADA COMO CONSTANCIA POR SU AUTOR)</p> <p style="text-align: center;">ROPOSICIÓN MODIFICATIVA</p> <p>Proyecto de Ley No. 19/2023 Senado "POR LA CUAL SE REDUCEN LAS BARRERAS PARA LA ADQUISICIÓN DE VIVIENDA POR MEDIO DE LOS CRÉDITOS HIPOTECARIOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</p> <p>De conformidad con lo dispuesto en la ley 5 de 1992, Artículos 114 y 115, respetuosamente someto consideración de la Honorable Comisión VII del Senado de la República, la siguiente proposición al texto del articulado propuesto inicialmente en la ponencia al proyecto de ley referido:</p> <p>ARTÍCULO 4º. Digitalización de la valoración técnica. Los establecimientos de crédito y las entidades descritas en el artículo 1 de la Ley 546 de 1999 podrán hacer uso de avalúos técnicos o cualquier otra metodología técnicamente idónea que permita proyectar el precio de los inmuebles.</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>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.</p> <p>En caso de requerirse un segundo avalúo técnico por parte de la entidad de crédito o financiera, del valor pagado inicialmente se abonará el 50% para el segundo avalúo, en todo caso el valor de los mismos puede ser cargado al crédito hipotecario.</p> <p>Una vez aprobado el proyecto de ley, se reitera la designación de las ponentes para segundo debate, quienes se permiten expresar sus consideraciones como sigue a continuación:</p> <p style="text-align: center;">III. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY.</p> <p>El Proyecto de Ley –que cuenta con 11 artículos– pretende "incluir la posibilidad para los usuarios de incorporar los gastos de escrituración y registro dentro de los</p>

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 desgrega 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.
- Es importante que para el presente artículo se tenga en cuenta los siguientes artículos:
1. **Avalúos Técnicos:** Se refiere a los honorarios y gastos asociados con la evaluación profesional de la propiedad que se va a hipotecar. Un avalúo técnico determina el valor del inmueble y su condición, lo que es importante para establecer el monto del préstamo y la viabilidad de la transacción.
 2. **Estudios de Títulos:** Esto implica los costos relacionados con la revisión detallada de los documentos legales que certifican la propiedad del inmueble y su historial de transferencias. Estos estudios aseguran que no existan problemas legales o disputas sobre la propiedad, lo que es fundamental para garantizar la seguridad tanto del prestatario como del prestamista.
- **Artículo 5:** 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, ofrecen 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 notarias 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.

IV. ARGUMENTOS DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

Esta iniciativa surge de la necesidad de garantizar el derecho a una vivienda digna, como parte del derecho fundamental a un nivel de vida adecuado, el cual se encuentra consagrado en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948¹ y en el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966². Este derecho también está incorporado en nuestra Constitución Política Nacional a través del artículo 51³, 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)⁴.

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 cuantitativo⁵. De allí la importancia de tomar medidas concretas para garantizar el ejercicio efectivo de este derecho humano fundamental⁶.

¹ Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), artículo 25.
² Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), artículo 11.1.
³ Constitución Política de Colombia (1991), artículo 51.
⁴ Sentencia SU 216 de 2021, Magistrado Ponente: Alejandro Linares Castillo.
⁵ DANE (2022), Gran Encuesta Integrada de Hogares.
⁶ DANE (2022) consultado en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/2022/Deficit_Tecnico_ECV_2022.pdf



Elaboración propia, con base a la cifras del DANE⁷

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 procedencia⁸

⁷ Elaboración propia con las cifras reportadas en Gran Encuesta Integrada de Hogares - DANE 2022 https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/2022/Deficit_Tecnico_ECV_2022.pdf
⁸ Construcción con base en información variada consultada en: <https://www.seuordestados.com.co/areas/finanzas/comercio-que-son-los-gastos-notariales-que-tendra-que-sumir-al-comprar-un-inmueble-200826/>, <https://hazuninmobiliaria.com/blog/gastos-notariales-2023-en-colombia/17176/>, <https://notaria15.org/constitucion-de-hipotec/>

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**⁹.

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

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

Según la Cámara Colombiana de la Construcción (CAMACOL), para el cuarto trimestre del 2022, los desembolsos cayeron -25,5%, -31,7% y - 27,8% para la vivienda nueva, usada y total, respectivamente. Esto se debe en gran medida a la coyuntura actual del país en términos de inflación, tasas de interés e incertidumbre económica¹⁰. Esta situación ha llevado a una reducción en las transacciones inmobiliarias y a una mayor dificultad para los ciudadanos que desean adquirir una vivienda propia.

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

A. CONTEXTO COLOMBIANO

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

⁹ Ibidem
¹⁰ Camacol, Informe Económico, 2023, consultado en: <https://camacol.co/sites/default/files/InformeEconomico2023.pdf>



Imagen extraída del DANE la encuesta calidad de vida 2022¹¹
 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:

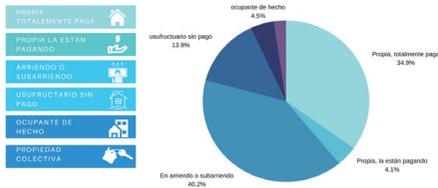


Imagen propia elaborada a partir de la encuesta calidad de vida 2022¹²

B. PROPIETARIOS DE VIVIENDA POR DEPARTAMENTO

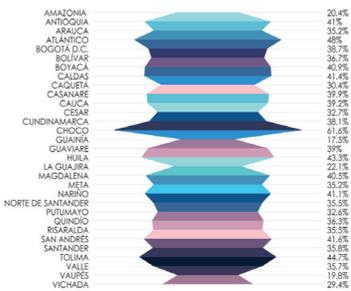


Imagen propia elaborada a partir de la encuesta calidad de vida 2022¹³

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

¹¹ Imagen tomada de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/2022/Boletin_Tecnico_ECV_2022.pdf
¹² Elaboración propia en base a la información https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/2022/Boletin_Tecnico_ECV_2022.pdf
¹³ Elaboración propia en base a la información https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/2022/Boletin_Tecnico_ECV_2022.pdf

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.

Déficit	Total nacional					Cúcuta					Cúcuta y total de país					
	2019	2020	2021	2022	2023	2019	2020	2021	2022	2023	No	2019	2020	2021	2022	2023
Déficit habitacional	32,8	31,4	31,0	30,4	30	21,6	21,6	20,4	20,3	20	No	7,2	6,5	6,2	6,5	6
Déficit cuantitativo	8,2	8,0	7,5	7,3	7	4,7	4,2	3,7	3,4	3	No	2,0	2,0	2,0	2,2	2,0
Déficit cualitativo	24,6	23,4	23,5	23,1	23	17,0	17,4	16,7	17,0	17	No	4,8	4,5	4,2	4,3	4

Fuente: DANE, ECV.

Imagen extraída del DANE la encuesta calidad de vida 2022¹⁴

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 Colombia¹⁵.



Fuente: DANE - Elaboración Camacol

¹⁴ Imagen tomada de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/2022/Boletin_Tecnico_ECV_2022.pdf
¹⁵ <https://camacol.com/usuario-activo/informacion-economica>

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 económica¹⁶.

D. INCENTIVOS AL USO DE ENERGIAS FOTOVOLTAICAS EN VIVIENDAS

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

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

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."

¹⁶ Ibidem.
¹⁷ <https://www.un.org/es/development/desa/energy/solar-technology-energy-for-a-clean-energy-transition>

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

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

Actualmente, uno de los proyectos más importantes financiados por Banco de Bogotá, es el de generación de energía por medio de biomasa que adelanta una compañía del sector papelerero. La entidad financió el 100% del proyecto, por \$180.000 millones a cinco años, con un periodo de gracia de dos años. El proyecto de la empresa, ubicada en el Valle, generará 1.300 millones de KW año y evitará cerca de 500 toneladas de CO2 anuales en combustibles fósiles¹⁸.

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

En ese mismo sentido FENOGÉ 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 FENOGÉ 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 islas¹⁹.

¹⁸ <https://www.eltiempo.com/content/comercial/banco-de-bogota-financia-proyecto-de-generacion-de-energia-renovable-7954670>

¹⁹ https://fenoge.gov.co/wp-content/uploads/2019/07/ANEXO-A_Sondeo_SAI_04-07-2019_dpcc.pdf

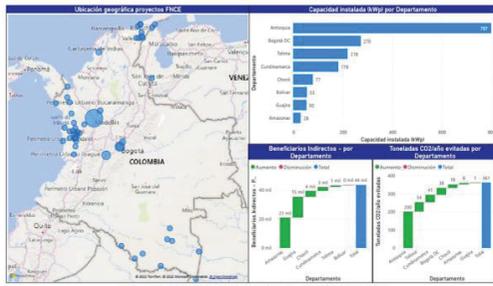


Ilustración 3 Distribución Geográfica de resultados FENOGÉ

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

20 Imagen tomada de FENOGÉ

● **APORTE DEL FENOGÉ EN SAN MARCOS, SUCRE**

El FENOGÉ 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 FENOGÉ 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 FENOGÉ EN SAN JUAN DE NEPOMUCENO Y MARIA LA BAJA**

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

20 *ibidem*

\$30 a \$50 millones. Implementar estos dispositivos representaría aproximadamente 30% del valor de un inmueble del Tope VIS y 15% de un inmueble de precio medio, como los que hemos usado en el ejemplo.

V. MARCO NORMATIVO.

1. MARCO CONSTITUCIONAL Y JURISPRUDENCIAL

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

ARTICULO 51. Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

2. MARCO LEGAL.

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

2.1. LEY 546 DE 1999

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

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

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

Los derechos notariales y gastos de registro que se causen con ocasión de la constitución o modificación de gravámenes hipotecarios, a favor de un participante en el sistema especializado de financiación de vivienda, para garantizar un crédito de

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

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

E. ESTIMACIÓN DE GASTOS NOTARIALES Y DE ADQUISICIÓN ENERGÍA SOLAR

Según estimaciones de Asobancaria, a precios de 2023, se tienen los siguientes estimativos:

● **Vivienda de Interés Social con un precio del ejercicio de \$150.000.000**

Concepto	Comprador	Vendedor
Compraventa (Derechos notariales 0.54%)	\$400,000	\$400,000
Retención en la fuente (1%)	\$0	\$1,500,000
Copias y otros conceptos	\$50,000	\$50,000
Beneficiencia y registro (1.67%)	\$2,500,000	\$0
Constitución hipoteca* (0.5% de la misma)	\$500,000	\$0
Certificado de libertad y otros conceptos	\$50,000	\$50,000
TOTAL	\$3,500,000	\$2,000,000

* Asume una hipoteca de \$100 millones
Nota: Cifras redondeadas para facilitar el cálculo.

● **Vivienda No VIS con un precio del ejercicio de \$250.000.000**

Concepto	Comprador	Vendedor
Compraventa (Derechos notariales 0.54%)	\$670,000	\$670,000
Retención en la fuente (1%)	\$0	\$2,500,000
Copias y otros conceptos	\$65,000	\$65,000
Beneficiencia y registro (1.67%)	\$4,200,000	\$0
Constitución hipoteca* (0.5% de la misma)	\$900,000	\$0
Certificado de libertad y otros conceptos	\$65,000	\$65,000
TOTAL	\$5,900,000	\$3,300,000

* Asume una hipoteca de \$175 millones
Nota: Cifras redondeadas para facilitar el cálculo.

Observación: Los costos de transacción más altos de un inmueble se encuentran en los conceptos de notariado y registro que sumados pueden superar el 3.5%. Un avalúo típico 0.01%

● **COSTO PANELES SOLARES**

Actualmente, el valor de un panel solar que suministre energía suficiente para el consumo promedio de un hogar de 4 personas puede encontrarse en un rango de

vivienda individual de interés social, que en razón de su cuantía pueda ser objeto de subsidio directo, se liquidarán al diez por ciento (10%) de la tarifa ordinaria aplicable.

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

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

2.2. CODIGO CIVIL

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

2.3. DECRETO - LEY 960 DE 1970

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

2.4. LEY 223 DE 1995

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

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

Cuando se constituye una hipoteca o prenda abierta, es necesario establecer cuánto dinero efectivo está siendo prestado por el acreedor. Este monto real, llamado "desembolso efectivo del crédito", es la cantidad sobre la cual se aplicarán impuestos o tasas en relación con la transacción. Además, para asegurar la transparencia y veracidad de esta cifra, se requiere que quede documentada en la escritura o el contrato oficial que registra la operación.

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

<p>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.</p> <p>ARTÍCULO 229. BASE GRAVABLE (...)</p> <p>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.</p> <p>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).</p> <p>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.</p> <p>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:</p> <p>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%; ...</p> <p>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.</p> <p>VI. CONCEPTOS TÉCNICOS</p> <p>1. ASOBANCARIA</p> <p>Honorable Senador JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL Senador de la República Ciudad</p>	<p>Asunto: Comentarios Proyecto de Ley 019 de 2023 "Por el cual se reducen las barreras para la adquisición de vivienda por medio de los créditos hipotecarios y se dictan otras disposiciones – Vivienda al alcance de todos".</p> <p>Respetado Senador:</p> <p>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.</p> <p>En primer lugar, se reconoce y valora que se retomaron 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.</p> <p>Sin perjuicio de lo anterior, a continuación encuentra algunas sugerencias y comentarios que pretenden aportar en la construcción y trámite de la iniciativa legislativa:</p> <p>Artículos 1 y 4. Asunción de costos</p> <p>En el artículo primero se establece, entre otras, que será responsabilidad de los bancos cubrir los costos de los avalúos técnicos y estudios de títulos de los créditos de vivienda que se tramiten en estos. En la misma línea, el artículo cuarto pretende trasladar los costos de los avalúos técnicos y estudios de títulos del deudor a las entidades financiadoras de vivienda.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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:</p> <p>"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</p>
<p>planes de socialización para dar a conocer los beneficios existentes en materia de financiación de vivienda."</p> <p>Artículos 2 y 3. Derechos notariales y gastos de registro</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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:</p> <p>"Parágrafo. 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."</p> <p>Propuesta adicional</p> <p>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.</p> <p>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 datos, pero que existen situaciones que ameritan mantener los avalúos técnicos tradicionales.</p> <p>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</p>	<p>tiempos y costos considerablemente, además de que promueven la sana competencia en esta actividad, ya que incluso los avaluadores podrían incorporar dichas herramientas.</p> <p>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.</p> <p>Con base en lo anterior, se propone la siguiente redacción para el artículo:</p> <p>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.</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>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.</p> <p>2. MINISTERIO DE VIVIENDA</p> <p>Honorables Congresistas, Julio Alberto Elías Vidal Senador Partido de la Unión por la Gente Congreso de la República julio.elias@senado.gov.co</p> <p>Bogotá, D.C</p> <p>ASUNTO: Respuesta a la solicitud de concepto al Proyecto Ley 019 de 2023 "Por el cual se reducen las barreras para la adquisición de vivienda por medio de los créditos hipotecarios y se dictan otras disposiciones" y a solicitud de información.</p> <p>Respetado Senador, El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, de conformidad con las funciones establecidas en su titularidad a través del Decreto 3571 de 2011, presenta por medio de este documento sus consideraciones sobre el proyecto de Ley No. 019 de 2023 "Por el cual se reducen las barreras para la adquisición de vivienda por medio de los créditos hipotecarios y se dictan otras disposiciones", así como</p> <p>Consideraciones al Articuloado:</p> <p>Artículo 2. Inclusión de los derechos notariales, impuestos y gastos de registro en los préstamos hipotecarios del régimen de financiación a vivienda a largo plazo. Modifíquese el artículo 23 de la Ley 546 de 1999 el cual quedará así:</p> <p>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 sin cuantía.</p> <p>Para efectos de los derechos notariales y gastos de registro, la constitución de 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 quién o suceda en sus derechos en todos los casos se considerará como un acto sin cuantía.</p>

<p>PARÁGRAFO. Los establecimientos de créditos y las entidades descritas en el artículo 1º de la Ley 546 de 1999 deberán ofrecer a los solicitantes la opción de incluir los costos de escrituración, impuestos y gastos de registro incluyendo el de transferencia de dominio, dentro del préstamo hipotecario, previa autorización del solicitante.</p> <p>Artículo 3. Inclusión de los derechos notariales y gastos de registro en los préstamos de vivienda de interés social. Modifíquese el artículo 31 de la Ley 546 de 1999, el cual quedará así:</p> <p>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.</p> <p>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>PARÁGRAFO 1. Los establecimientos de crédito y las entidades descritas en el artículo 1º de la Ley 546 de 1999 deberán ofrecer a los solicitantes la opción de incluir los costos de escrituración, impuestos y gastos de registro incluyendo el de transferencia de dominio, dentro del préstamo hipotecario, previa autorización del solicitante. 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.</p> <p>Sobre los artículos 2 y 3 del Proyecto de Ley se considera que las modificaciones en los términos propuestos pueden ayudar a reducir las barreras para la adquisición de vivienda nueva y usada en el entendido que es de conocimiento general que estos son costos de transacción que asumen los clientes- compradores de vivienda.</p> <p>Se advierte que esta posibilidad, aunque respeta la autonomía de la voluntad y observa los deberes de lealtad de las entidades financieras y de información al consumidor financiero, impacta las operaciones financieras de crédito y, por ende, al sistema financiero, el cual por naturaleza es intervenido y regulado y desarrollado a través de contratos de adhesión. En ese sentido, se estima importante involucrar a otras entidades tales como el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Superintendencia Financiera de Colombia. Adicionalmente, consideramos que la medida podría tener un impacto positivo al permitir que los hogares no deban disponer de estos recursos adicionales durante el proceso de compra de vivienda. Sin embargo, dicho impacto sería marginalmente significativo en comparación a las dificultades que podría involucrar la implementación de tal medida, por lo cual se requiere indagar más en el balance costo-beneficio.</p> <p>Artículo 4. Avalúos técnicos y estudio de títulos. Los establecimientos de crédito y las entidades descritas en el artículo 1º de la Ley 546 de 1999 que otorguen préstamos hipotecarios o realicen modificaciones a los gravámenes hipotecarios serán responsables de cubrir los costos derivados de los avalúos técnicos y los estudios de títulos requeridos durante el proceso de financiación. Estos costos comprenderán los honorarios de los profesionales encargados de llevar a cabo los estudios o avalúos y cualquier otro gasto relacionado.</p> <p>Respecto del artículo 4 del Proyecto de Ley es preciso indicar que, si bien busca trasladar la carga del estudio de títulos y avalúos técnicos a las entidades financieras, es probable que dicho costo sea finalmente trasladado a los consumidores financieros, por ejemplo, mediante el incremento en tasas de interés o algún gasto administrativo adicional.</p>	<p>Se destaca que el artículo no establece una fuente de sustitución de recursos para ese gasto en las entidades financieras e incluso el gasto se debe asumir independientemente de si el préstamo para el financiamiento de la vivienda es aprobado o no. Así las cosas, se recomienda analizar el impacto económico que puede tener para las entidades financieras, en los consumidores financieros y al sistema de especializado de financiación de vivienda, el hecho de trasladar estos costos.</p> <p>Lo anterior, teniendo en cuenta que no se encuentra justificado por qué la carga de estos costos pasa del deudor al acreedor de la operación activa de financiación de vivienda individual a largo plazo. Sobre todo, cuando el numeral 9 del artículo 17 de la Ley 546 de 1999 al establecer criterios generales de las condiciones de los créditos de vivienda individual, dispone que:</p> <p>9. Para su otorgamiento, el establecimiento de crédito deberá obtener y analizar la información referente al respectivo deudor y a la garantía, con base en una metodología técnicamente idónea que permita proyectar la evolución previsible tanto del precio del inmueble, como de los ingresos del deudor, de manera que razonablemente pueda concluirse que el crédito durante todas.</p> <p>Frente a los demás artículos no se tienen comentarios.</p> <p>Adicionalmente, con relación al cuestionario anexo remitido por la honorable Senadora Norma Hurtado Sánchez este Ministerio se permite dar respuesta en los siguientes términos:</p> <p>1. Explique actualmente cómo funciona el pago de derechos notariales y gastos de registro. Informe en promedio a cuánto ascienden los costos asociados a este trámite, así como los desistimientos en que se relacionen con la imposibilidad de cancelar estas obligaciones.</p> <p>Respuesta: La consulta fue trasladada por competencia a la Superintendencia de Notariado y Registro en cumplimiento del artículo 21 de la Ley 1437 de 2011, la cual fue sustituida por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.</p> <p>2. Informe si la posibilidad de inclusión dentro del préstamo hipotecario de los costos de escrituración, impuestos y gastos de registro puede devenir en una medida progresiva o regresiva para el comprador de vivienda. Ejemplifique este requerimiento en la cantidad total del crédito que debe asumir el adquirente, así como las cuotas, interés y demás aspectos concernientes a la facilidad en la amortización del crédito con y sin la aplicación de lo previsto en el proyecto de ley.</p> <p>Respuesta: Además de los comentarios presentados en la primera parte de este documento sobre esta medida, según cálculos realizados por este Ministerio, se estima que para un hogar que adquiere una vivienda, el valor de la cuota mensual se incrementa en 3,16%. Este incremento en el valor de la cuota es constante para cualquier valor de vivienda, debido a que se incrementa en la misma proporción el monto del crédito para cualquier valor de vivienda, ya que los costos de escrituración, impuestos y gastos de registro son un porcentaje constante establecido por ley.</p> <p>Consideramos que esta medida afectaría en mayor medida a los hogares que estén justo en el límite de la relación cuota/ingreso para vivienda de interés social (40%) antes de solicitar el crédito. Es decir, un hogar en esta situación quedaría por fuera si requiere solicitar un crédito un 3% más alto, pues su nueva relación cuota/ingreso sería del 43% y no lograría el cierre financiero.</p>
<p>Sin embargo, la medida puede ser progresiva en los casos en los que los hogares no tuvieron en cuenta esos costos y requieran pagarlos a último momento y tengan que solicitar un crédito de una modalidad distinta a vivienda con tasas más altas. No obstante, este Ministerio considera que dicha medida no tendría el impacto positivo suficiente para hacer contrapeso a las dificultades adicionales que implicaría obligar a los establecimientos de crédito a ofrecer financiar dichos costos transaccionales.</p> <p>(...)</p> <p>Conclusiones:</p> <p>En consideración a lo anteriormente expresado, es importante resaltar que este tope sobre la vivienda de interés social se fija como un criterio de segmentación en el mercado de vivienda, sirviendo como un primer criterio de focalización de política pública en pro de corregir las fallas de mercado que, de no ser por esta regulación, impide el acceso de los hogares más vulnerables a una solución digna de vivienda.</p> <p>El Gobierno Nacional realiza análisis técnicos en la toma de decisiones de política relacionadas con la vivienda y un constante monitoreo sobre la situación del mercado VIS. De esta forma, se hace hincapié en que el tope para la vivienda VIS fue establecido teniendo en consideración los análisis técnicos previamente mencionados y los cuales se enmarcan en los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, así como bajo principios de eficiencia y progresividad en la asignación de los recursos públicos disponibles para garantizar el derecho fundamental a la vivienda digna.</p> <p>(...)</p> <p>3. SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO</p> <p>Honorable Senadora NORMA HURTADO SÁNCHEZ Congreso de la República norma.hurtado@senado.gov.co Ciudad</p> <p>Asunto: Respuesta traslado punto 1. Derecho de Petición Rad. SNR2023ER107521.</p> <p>Honorable Senadora Hurtado:</p> <p>En atención al traslado realizado por el Director del Sistema Habitacional (E) del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, respecto del punto No. 1 del derecho petición presentado por usted, me permito dar respuesta de conformidad con la información suministrada por la Superintendencia Delegada para el Notariado y la Superintendencia Delegada para el Registro de la Entidad, en los siguientes términos:</p> <p>"1. Explique actualmente cómo funciona el pago de derechos notariales y gastos de registro, informe a cuánto asciende los costos asociados a es te trámite, así como los desistimientos que relacionen con la imposibilidad de cancelar estas obligaciones."</p> <p>Tarifas Registrales</p> <p>El artículo 74 de la Ley 1579 de 2012 Estatuto de Registro, La Superintendencia de Notariado y Registro fijará las tarifas por concepto del ejercicio de la función registral, las cuales se ajustarán anualmente y no podrán exceder el Índice de Precios al Consumidor, previo estudio que contendrá los costos y criterio de conveniencia que demanda el servicio.</p>	<p>Todos los dineros recibidos por este concepto pertenecen al tesoro nacional y serán administrados por la Superintendencia de Notariado y Registro.</p> <p>De conformidad con el Artículo 74 de la Ley 1579 de 2012, para la vigencia la Superintendencia de Notariado y Registro emitió la Resolución 009 de 6 de enero de 2023 Derechos de Registro, la cual se adjunta al presente.</p> <p>Derechos Notariales</p> <p>De acuerdo a lo dispuesto en la Constitución Política de 1991, artículo 131, el servicio notarial es un servicio de carácter público que prestan los notarios y registradores, en los siguientes términos:</p> <p>"Artículo 131. Compete a la ley la reglamentación del servicio público que prestan los notarios y registradores, la definición del régimen laboral para sus empleados y lo relativo a los aportes como tributación especial de las notarías, con destino a la administración de justicia. El nombramiento de los notarios en propiedad se hará mediante concurso. Corresponde al gobierno la creación, supresión y fusión de los círculos de notariado y registro y la determinación del número de notarios y oficinas de registro". (Negrilla fuera del texto original).</p> <p>Al respecto, la Corte Constitucional en diversas oportunidades ha analizado las características propias del servicio público notarial, la naturaleza jurídica de quien lo presta y los fundamentos fácticos y jurídicos que respaldan la necesidad de la participación de los notarios en el desarrollo de las funciones a cargo del Estado. Al respecto, la honorable Corte Constitucional entorno a los generales del servicio, ha indicado:</p> <p>"(1) es un servicio público; (ii) a cargo de particulares, que actúan en desarrollo del principio de descentralización por colaboración, (ii) que además aparea el ejercicio de una función pública, en tanto depositarios de la fe pública; (iv) que para estos efectos se encuentran investido de autoridad; (v) sin que por ello adquieran el carácter de servidores públicos o de autoridades administrativas en sentido subjetivo u orgánico. El artículo 131 de la Carta Política instituye la función notarial como un servicio público en el que se advierte una de las modalidades de la aludida descentralización por colaboración, ya que la prestación de ese servicio y de las funciones inherentes a él ha sido encomendada, de manera permanente, a particulares, en lo cual la Corte no ha hallado motivos de inconstitucionalidad".</p> <p>Con fundamento en lo anterior, se observa que el notario es un particular que, gracias a la figura de la descentralización por colaboración, presta un servicio público, consistente en dar fe pública de los actos que los particulares presentan ante su Despacho, siempre y cuando se cumplan las solemnidades legales previstas para cada trámite notarial.</p> <p>hora bien respecto del derecho notarial Sobre el particular es preciso mencionar que, el servicio Público Notarial de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 5º del Decreto Ley 960 de 1970, tiene carácter retributivo, así se expresa:</p> <p>"Artículo 5. En general, los servicios notariales serán retribuidos por las partes según la tarifa oficial y el notario no podrá negarse a prestarlos sino en los casos expresamente previstos en la ley."</p> <p>Aunado a lo anterior artículo 218 del Decreto Ley 960 de 1970, señaló:</p>

"ARTÍCULO 218." Las tarifas que señalan los derechos notariales son revisables periódicamente por el gobierno Nacional teniendo en consideración los costos del servicio y la conveniencia pública".

Por su parte el artículo 55 del Decreto 188 de febrero 12 de 2013 por el cual se fijan los derechos por concepto del ejercicio de la función notarial, norma recopilada por el artículo 2.2.6.13.3.5.1 del Decreto 1069 de 2015 preceptuó lo siguiente:

"ARTÍCULO 2.2.6.13.3.5. 1. Incrementos Los valores absolutos de las tarifas notariales, se incrementarán anualmente el día primero (1%) de enero de 2016 y años subsiguientes, en el mismo porcentaje del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del año inmediatamente anterior, certificado por el DANE".

Igualmente, el artículo 56 del Decreto 188 de 2013, compilado por el artículo 2.2.6.13.3.5.2 del mencionado Decreto señala expresamente la entidad encargada de realizar el reajuste de los valores de las tarifas, estableciendo lo siguiente:

"ARTÍCULO 2.2.6.13.3.5.2. Reajuste. El Superintendente de Notariado y Registro estará facultado para reajustar anualmente los valores absolutos de las tarifas, las cuantías de los aportes y los recaudos destinados al Fondo Cuenta Especial de Notariado, ajustándolos a la centena más próxima".

En este sentido, la Superintendencia de Notariado y Registro año tras año emite a través de acto administrativo la actualización de las tarifas a pagar por concepto de la función notarial, estableciendo los costos de los derechos notariales, para el presente año, mediante la Resolución 00387 de 2023.

Así las cosas, los servicios prestados por los notarios causarán unos gastos, cuyos valores son regulados y actualizados por el Gobierno Nacional, que deberán ser asumidos por los interesados; reiterando que las tarifas son de aplicación equitativa a lo largo del territorio nacional, por lo que no se discrimina en las distintas ciudades del país, ni los notarios cuentan con la facultad de fijar dichas tarifas a discreción, cobrando únicamente y en las condiciones señaladas en el referido acto administrativo. Ahora bien, es de rigor aclarar que los anteriores valores están sujetos a variación dependiendo de los respectivos cobros tributarios que por ley deba llevar a cabo el titular del despacho notariales, como lo es el recaudo del IVA.

Respecto de los valores que debe asumir cada usuario, ello dependerá del tipo de trámite que vaya a adelantar desde la autenticación de un documento hasta la autorización de una escritura pública; para el caso de las escrituras públicas mediante las cuales se autoriza un contrato bilateral, el valor de los derechos notariales se calcula con base a valor declarado del acto, que tratándose de bienes inmuebles, no podrá ser menor al valor del avalúo catastral. Así mismo, ese valor será; de acuerdo al artículo 233 del Decreto 960 de 1970, asumido por las partes en igual proporción a menos que se haya pactado algo diferente.

"ARTÍCULO 223. 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"

Por otro lado, siguiente el ejemplo de la compraventa el ordenamiento jurídico contempla la acusación del impuesto por el hecho de la enajenación, en el Estatuto tributario en su artículo 398 que señala:

"ARTÍCULO 398. RETENCIÓN EN LA ENAJENACIÓN DE ACTIVOS FIJOS DE PERSONAS NATURALES. Los ingresos que obtengan las personas naturales por concepto de la enajenación de activos fijos, estarán sometidos a una retención en

la fuente equivalente al uno por ciento (1%) del valor de la enajenación. La retención aquí prevista deberá cancelarse previamente a la enajenación del bien, ante el notario en el caso de bienes raíces, ante las oficinas de Tránsito cuando se trate de vehículos automotores, o ante las entidades autorizadas para recaudar impuestos en los demás casos"

Situación similar se presente con el impuesto de timbre nacional, el cual se causa cuando el valor del bien inmueble a enajenar supere la cuantía descrita en el artículo que a continuación se describe:

"ARTÍCULO 519. BASE GRAVABLE EN EL IMPUESTO DE TIMBRE NACIONAL. El impuesto de timbre nacional, se causará a la tarifa del uno punto cinco por ciento (1.5%) sobre los instrumentos públicos y documentos privados, incluidos los títulos valores, que se otorguen o acepten en el país, o que se otorguen fuera del país pero que se ejecuten en el territorio nacional o generen obligaciones en el mismo, en los que se haga constar la constitución, existencia, modificación o extinción de obligaciones, al igual que su prórroga o cesión, cuya cuantía sea Superior a seis mil (6.000) Unidades de Valor Tributario, UVTV, en los cuales intervenga como otorgante, aceptante o suscriptor una entidad pública, una persona jurídica o asimilada, o una persona natural que tenga la calidad de comerciante, que en el año inmediatamente anterior tuviere unos ingresos brutos o un patrimonio bruto superior a treinta mil (30.000) Unidades de Valor Tributario, UVTV (...).

Por último se reitera, que el valor a cancelar en virtud de los derechos notariales varía de acuerdo al acto que se pretenda autorizar, pero siempre se calculará con base en la Resolución de tarifas que se encuentre vigente para el momento de la autorización.

(...)

VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES.

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

El proyecto de ley no es sujeto de pliego de modificaciones.

VIII. CONCLUSIÓN.

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

IX. IMPACTO FISCAL

La Ley 819 de 2003 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones", en el artículo 7 establece el análisis del impacto fiscal de las normas, de la siguiente manera:

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

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

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

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

El Estado tiene la obligación de destinar los recursos necesarios para garantizar y proteger el derecho a la recreación y el deporte. Por ello, una vez promulgada la ley, el Gobierno Nacional deberá promover su ejercicio y cumplimiento, en donde el requisito del artículo 7 de la ley 819 de 2003 no se convierta en un obstáculo, para que las corporaciones 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 – oías bancadas - tengan los conocimientos y herramientas suficientes para estimar los costos fiscales de una iniciativa legal, para determinar la fuente con la que podrían financiarse y para valorar sus proyectos frente al Marco Fiscal de Mediano Plazo. En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el art. 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"⁹⁸.

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"⁹⁹.

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"⁹⁹.

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 IMPEDIMENTOSO RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERESES.

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

XI. PROPOSICIÓN.

Con fundamento en las anteriores consideraciones y argumentos, en el marco de la Constitución Política y la Ley, propongo a la Honorable Plenaria del Senado de la República, dar segundo debate al Proyecto de Ley 019 de 2023 Senado, "Por la cual se reducen las barreras para la adquisición de vivienda, por medio de los créditos hipotecarios, 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,


NORMA HURTADO SÁNCHEZ
 Senadora de la República.
 Coordinadora ponente


BEATRIZ LORENA RÍOS CUÉLLAR
 Senadora de la República.
 Ponente

XII. TEXTO PROPUESTO

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

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. Objeto. La presente Ley tiene como objeto incluir la posibilidad para los usuarios de incorporar los gastos de escrituración y registro dentro de los préstamos hipotecarios, así como establecer la responsabilidad de los bancos de incluir la posibilidad de que se implemente la digitalización de la valoración técnica y promover el uso de energías limpias en las viviendas. Además, se busca crear planes de socialización para dar a conocer los beneficios existentes en materia de financiación de vivienda.

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

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

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

PARÁGRAFO. Los establecimientos de crédito y las entidades descritas en el artículo 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.

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

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

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

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

PARÁGRAFO 1º. 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.

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

PARAGRAFO 2º. 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 4º. Digitalización de la valoración técnica. Los establecimientos de crédito y las entidades descritas en el artículo 1 de la Ley 546 de 1999 podrán hacer uso de avalúos técnicos o cualquier otra metodología técnicamente idónea que permita proyectar el precio de los inmuebles.

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 5º. 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, fomentará el uso de energía solar fotovoltaica en el desarrollo de los proyectos de vivienda y en la modalidad de mejoramiento de vivienda destinados a familias de bajos recursos.

Artículo 6º. 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 en donde se presenta intermitencia constante del servicio de energía o fallas en la prestación del servicio de energía eléctrica.

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

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

Los bancos, 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.

Artículo 8º. 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 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.

Artículo 9º. Voluntariedad. 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.

Artículo 10º. 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.

Parágrafo. 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.

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


NORMA HURTADO SÁNCHEZ
Senadora de la República.
Coordinadora ponente


BEATRIZ LORENA RÍOS CUÉLLAR
Senadora de la República.
Ponente

XIII. TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. Objeto. La presente Ley tiene como objeto incluir la posibilidad para los usuarios de incorporar los gastos de escrituración y registro dentro de los préstamos hipotecarios, así como establecer la responsabilidad de los bancos de incluir la posibilidad de que se implemente la digitalización de la valoración técnica y promover el uso de energías limpias en las viviendas. Además, se busca crear planes de socialización para dar a conocer los beneficios existentes en materia de financiación de vivienda.

ARTÍCULO 2º. 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 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:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 6. Promoción 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 en donde se presenta intermitencia constante del servicio de energía o fallas en la prestación del servicio de energía eléctrica.**

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE:
PROYECTO DE LEY No. 019 DE 2023 SENADO

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

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

Los bancos, **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.

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 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.**

Artículo 9°. Voluntariedad. 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.

Artículo 10°. 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.

Parágrafo. 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.

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

Comisión Séptima Constitucional Permanente

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los veintiocho (28) días del mes de noviembre del año dos mil veintitrés (2023) - En la presente fecha se autoriza la **publicación en Gaceta del Congreso de la República,** Informe de Ponencia para Segundo Debate, Pliego de Modificaciones y Texto Propuesto, así:

INFORME DE PONENCIA PARA: SEGUNDO DEBATE
NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: 019/2023 SENADO
TÍTULO: "POR LA CUAL SE REDUCEN LAS BARRERAS PARA LA ADQUISICIÓN DE VIVIENDA POR MEDIO DE LOS CRÉDITOS HIPOTECARIOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".
INICIATIVA: HH.SS JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL, JOSÉ ALFREDO GNECCO ZULETA, JUAN FELIPE LEMOS URIBE.
RADICADO: EN SENADO: 25-07-2023 EN COMISIÓN: 03-08-2023
PONENTE:

PONENTE SEGUNDO DEBATE		
SENADORAS	ASIGNADO (A)	PARTIDO
NORMA HURTADO SÁNCHEZ	COORDINADORA	DE LA U
LORENA RÍOS CUÉLLAR	PONENTE	COLOMBIA JUSTA Y LIBRES

NÚMERO DE FOLIOS: TREINTA Y SIETE (37)
RECIBIDO EL DÍA: VEINTIOCHO (28) DE NOVIEMBRE DE 2023.
HORA: 16:31 P.M

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

El secretario,


PRAXERE JOSÉ OSPINO REY
Secretario General Comisión Séptima
Senado de la República

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 203 DE 2023 SENADO

por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 56 de 1981 y se dictan otras disposiciones”.

<p style="text-align: center;">H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO</p> <p>Bogotá D.C., 8 de noviembre de 2023</p> <p>Señores PRESIDENTE IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ SECRETARIO GENERAL GREGORIO ELJACH PACHECO SENADO DE LA REPUBLICA E.S.D. Ciudad. -</p> <p>ASUNTO: Radicación proyecto de Ley “Por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 56 de 1981 y se dictan otras disposiciones”.</p> <p>Honorables Presidente y Secretario General:</p> <p>Atendiendo lo dispuesto por los artículos 150 y 154 de la Constitución Política y de conformidad con los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1992 y demás normas concordantes, nos permitimos presentar a consideración del Senado de la República, el proyecto de Ley “Por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 56 de 1981 y se dictan otras disposiciones”.</p> <p>Lo anterior, con la finalidad de dar el trámite correspondiente conforme a los términos establecidos por la Constitución y ley.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO Senador de la República</p>	<p>“PROYECTO DE LEY No. 203 DE 2023, “Por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 56 de 1981 y se dictan otras disposiciones”.</p> <p style="text-align: center;">El Congreso de la República de Colombia DECRETA:</p> <p>ARTÍCULO 1. Adiciónese un párrafo al artículo 1 de la Ley 56 de 1981, así:</p> <p>Parágrafo. Las disposiciones previstas en esta ley relativas a los procedimientos para servidumbres se aplicarán a la ejecución de proyectos y planes de infraestructura para la prestación de los servicios públicos de que tratan las Leyes 142 y 143 de 1994 y 1978 de 2019 y demás normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan.</p> <p>Para todos los efectos legales la Ley 56 de 1981 tendrá carácter especial y prevalente en lo relacionado con la constitución de derechos reales para las empresas de servicios públicos, sin que les resulten aplicables las disposiciones de la Ley 1274 de 2009 y sus decretos reglamentarios.</p> <p>ARTÍCULO 2. Modifíquese el artículo 16 de la Ley 56 de 1981, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 16°. Declaratoria de utilidad pública e interés social para la ejecución de obras de infraestructura de servicios públicos.</p> <p>“Declarase de utilidad pública e interés social los planes, proyectos y la ejecución de obras de infraestructura para prestar los servicios públicos de que tratan las Leyes 142 y 143 de 1994 y 1978 de 2019 y demás normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan.”</p> <p>ARTÍCULO 3. Modifíquese el artículo 25 de la Ley 56 de 1981, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 25°.</p> <p>“Las servidumbres constituidas y las de hecho en favor de las empresas de servicios públicos ostentan la naturaleza legal, continua y aparente y buscan promover el interés general, por lo cual, podrán</p>
<p>constituirse por prescripción de diez años, contados a partir de la instalación de la infraestructura de servicios públicos, de conformidad con lo previsto en el artículo 939 del Código Civil.”</p> <p>La constitución o imposición de servidumbres supone para los prestadores de servicios públicos a los que se hace referencia en el párrafo del artículo 1° de la presente ley, los derechos conferidos en el artículo 57 de la Ley 142 de 1994, así como la ocupación temporal de áreas para acceder a las franjas de servidumbre.</p> <p>El propietario, poseedor, tenedor u ocupante del predio intervenido tendrá derecho a la indemnización que le corresponda, de acuerdo con los términos establecidos en la presente ley.</p> <p>ARTÍCULO 4. Modifíquese el artículo 27 de la Ley 56 de 1981, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 27°.</p> <p>En cualquier tiempo, el prestador de Servicios Públicos podrá presentar ante el juez competente demanda judicial para la imposición de servidumbre.</p> <p>La demanda deberá contener exclusivamente los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> Nombre y prueba de existencia y representación legal del demandante. Ubicación del inmueble o predio objeto de la servidumbre y la identificación del área a ocupar permanente o transitoriamente, sus linderos y la extensión de esta, de conformidad con los reglamentos técnicos aplicables a la actividad a ejecutar. Folio de matrícula Inmobiliaria expedido con una vigencia no mayor a 30 días, en los eventos en que se trate de un predio con antecedente registral. El estimativo del valor a indemnizar por concepto de servidumbre y/o daños, realizado por el demandante en forma discriminada. Identificación y descripción de las construcciones, cercas, cultivos, plantaciones, pastos y mejoras que resulten intervenidas con el ejercicio de la servidumbre, salvo que el demandante manifieste bajo juramento, que se entenderá rendido con la sola manifestación, que no le fue posible ingresar al predio. 	<ol style="list-style-type: none"> Identificación del propietario, poseedor, tenedor u ocupante de los terrenos o de las mejoras y lugar donde puede ser notificado, si es del conocimiento del demandante. Cualquier documento que contenga el monto vigente del avalúo catastral del predio. <p>El conocimiento de los procesos de servidumbre será competencia del juez ordinario en su especialidad civil del lugar en donde se encuentre ubicado el predio, cualquiera que fuere la naturaleza de los prestadores de Servicios Públicos.</p> <p>Los demás factores de competencia se regirán por las reglas previstas en el Código General del Proceso.</p> <p>Parágrafo: Cuando se trate de bienes inmuebles vacantes o baldíos se dirigirá la demanda en contra de la Agencia Nacional de Tierras o quien haga sus veces y los ocupantes identificados. En estos eventos no será exigible lo previsto en el numeral 3 del presente artículo, en caso de no contar con antecedente registral.</p> <p>ARTÍCULO 5. Modifíquese el artículo 28 de la Ley 56 de 1981, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 28°.</p> <p>El juez, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a la admisión de la demanda, practicará una inspección judicial sobre el predio intervenido y autorizará la ejecución de las obras, que, de acuerdo con el proyecto, sean necesarias para el goce efectivo de la servidumbre, para lo cual deberá, en caso de ser necesario, hacer uso de los poderes de ordenación, allanamiento y correccionales que le confiere el Código General del Proceso.</p> <p>En la diligencia, el juez identificará el inmueble, hará un examen y reconocimiento de la zona objeto del gravamen.</p> <p>La autorización de ejecución de las obras será de obligatorio cumplimiento para el propietario, poseedor, tenedor u ocupante del predio, y el juez será el encargado de hacer efectiva esta orden.</p> <p>Parágrafo 1. La omisión o retardo del juez en pronunciarse sobre la admisión de la demanda dentro del término previsto en el Código General del Proceso y en la práctica de la inspección judicial en el término aquí establecido, lo hará incurrir en la falta disciplinaria prevista en el numeral 1 del artículo 95 del Decreto Ley 250 de 1970 o en las normas que lleguen a sustituirlo.</p>

<p>Parágrafo 2. La realización de la diligencia prevista en este artículo tendrá un trámite preferencial y sumario con prelación sobre cualquier asunto de naturaleza diferente, salvo el trámite de Habeas Corpus o de acciones constitucionales.</p> <p>ARTÍCULO 6. Créese el artículo 28A de la Ley 56 de 1981: Artículo 28A°. En el auto admisorio de la demanda el juez ordenará:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La inscripción de la demanda en el Folio de Matrícula Inmobiliaria, salvo cuando se trate de bienes vacantes y baldíos que no cuenten con antecedente registral. 2. La fecha y hora para realizar la diligencia de inspección judicial en los términos previstos en el artículo 5 de la presente ley. 3. Correr traslado al demandado por el término de tres (3) días. 4. La realización del pago del depósito judicial por parte del demandante, por el valor estimado de indemnización en la demanda, dentro de los cinco (5) días siguientes a su ejecutoria <p>Transcurridos dos (2) días después de proferido el auto que admite la demanda se notificará a los demandados conforme lo establece el Código General del Proceso.</p> <p>Sin perjuicio del deber del juez de abstenerse de proferir sentencia de fondo en los casos previstos por la ley, en este proceso no podrán proponerse excepciones de ninguna clase.</p> <p>PARÁGRAFO 1. Los trámites relacionados con licenciamientos y permisos ambientales o de cualquier otro tipo no serán requisito para la admisión de la demanda ni obstáculo para el impulso, trámite y decisión del proceso judicial respectivo.</p> <p>PARÁGRAFO 2. En los casos de predios que se encuentren en trámite de solicitudes de restitución o inscripción en el Registro de Tierras Despojadas o Abandonadas, el demandante procederá a adelantar el proceso judicial de imposición de servidumbre y se pondrá a disposición del juez de conocimiento el valor de la indemnización mediante depósito judicial, para que una vez se inicie el proceso de restitución, éste ponga la correspondiente suma de dinero a órdenes del juez o magistrado de restitución, quien conformidad con las resultas del proceso, dispondrá el beneficiario de dicho pago.</p> <p>ARTÍCULO 7. Modifíquese el artículo 29 de la Ley 56 de 1981, el cual quedará así:</p>	<p>Artículo 29°. Cuando el demandado no estuviere conforme con el estimativo de los perjuicios, solo podrá dentro del mismo término de contestación de la demanda solicitar que, por un perito designado por el juez, conforme lo dispuesto por el numeral 2 del artículo 48 del Código General del Proceso, se practique avalúo de los daños que se causen y tase la indemnización a que haya lugar por la imposición de la servidumbre, el cual deberá ser presentado en un término máximo de dos (2) meses a partir de su posesión.</p> <p>Si las partes o alguna de ellas, no estuvieren conformes con el avalúo del perito designado por el juez, dentro de los cinco (5) días siguientes al traslado del dictamen, solo podrán solicitar la comparecencia del perito para controvertirlo en audiencia de que trata los artículos 372 y 373 del Código General del Proceso.</p> <p>Parágrafo.- Para tomar posesión y rendir el dictamen, el perito designado por el juez, deberá acreditar dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha del envío de la designación, su idoneidad e inscripción vigente en el Registro Abierto de Avaluadores (RAA) o el que haga sus veces, en las categorías relacionadas con la actividad valuatoria para inmuebles según su tipo (urbanos, rurales o especiales) y servidumbres.</p> <p>ARTÍCULO 8. Modifíquese el artículo 30 de la Ley 56 de 1981, el cual quedará así: Artículo 30°. Al propietario, poseedor, tenedor u ocupante del predio gravado no le es permitido realizar en éste, acto u obra alguna que pueda perturbar, alterar, disminuir, hacer incómodo o peligroso el ejercicio de la servidumbre, tal como ésta haya quedado establecida, según los planos del proyecto respectivo. Si por razón de nuevas circunstancias fuere necesario introducir variaciones en el modo de ejercer la servidumbre, el propietario, poseedor, tenedor u ocupante del predio gravado está obligado a permitir las, pero quedará a salvo su derecho de exigir la indemnización por los daños que tales variaciones le cause.</p> <p>ARTÍCULO 9. Modifíquese el artículo 31 de la Ley 56 de 1981, el cual quedará así: Artículo 31°. Con base en los estimativos, avalúos, inventarios o pruebas que obren en el proceso, previo traslado para alegar de conclusión, el juez dictará sentencia, señalará el monto de la indemnización, ordenará su pago, el registro de la sentencia y la cancelación de la inscripción de la demanda.</p>
<p>Si en la sentencia se fijar una indemnización mayor que la suma consignada, la entidad demandante deberá consignar la diferencia en favor del juzgado.</p> <p>Sólo serán indemnizables las circunstancias reales y actuales del predio al momento de la presentación de la demanda.</p> <p>ARTÍCULO 10. Modifíquese el artículo 32 de la Ley 56 de 1981, el cual quedará así: Artículo 32°. Frente a lo no regulado en la presente ley se aplicarán las normas del Código General del Proceso.</p> <p>ARTÍCULO 11. Modifíquese el artículo 33 de la Ley 56 de 1981, el cual quedará así: Artículo 33°. Los propietarios, poseedores, tenedores u ocupantes de predios están obligados a permitir el acceso a ellos a las Empresas de Servicios Públicos de que trata esta ley, para practicar todos los estudios necesarios para la ejecución del proyecto tales como, levantar planos, realizar prospección arqueológica, reconocimiento de mejoras, inventarios para la estimación de la indemnización, entre otros.</p> <p>La persona que se negare a permitir este acceso a los predios, a solicitud de la Empresa de Servicios Públicos interesada será conminada a permitir el ingreso, dentro de los tres (3) días siguientes al aviso, por el alcalde del Municipio con el apoyo de la autoridad de policía donde estuviere ubicado el inmueble, bajo multas sucesivas de hasta diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>ARTÍCULO 12. Créese el artículo 33A de la Ley 56 de 1981: Artículo 33A. Las empresas prestadoras de servicios públicos podrán utilizar derechos de vías compartidos (DDVC) entre ellas, con entidades territoriales y con las demás empresas que ejecuten actividades de utilidad pública e interés social, suscribiendo para tal efecto acuerdos de coexistencia.</p> <p>Para efecto de esta ley, derecho de vía compartido es el conjunto de tramos en los cuales los corredores o derechos de vía tengan infraestructura de propiedad de varias Empresas de Servicios</p>	<p>Públicos y/o empresas o entidades que ejecuten actividades de utilidad pública e interés social, superponiéndose o compartiendo tramos.</p> <p>Se entenderá que la infraestructura se superpone o comparte cuando se cumpla al menos una de las siguientes condiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se encuentren los ejes de la infraestructura o de cualesquiera de ellas a una distancia menor o igual de 20 metros. 2. Físicamente sea posible identificar en campo un solo corredor y se compartan las obras de protección geotécnica por las líneas o cualesquiera de ellas. <p>No forman parte del DDVC para efectos de esta ley, las líneas propiamente dichas, los centros operacionales, las estaciones de compresión o de bombeo, las casetas de válvulas y de trampas de raspadores ni los "citygates" los cuales continuarán siendo mantenidos y operados por la empresa propietaria de los mismos.</p> <p>Los propietarios y poseedores de los predios en los que existan DDVC recibirán por la servidumbre legal una indemnización por una única vez.</p> <p>Los propietarios, poseedores, tenedores u ocupantes tendrán derecho a recibir indemnizaciones por concepto de daños, cuando éstos sean causados.</p> <p>ARTÍCULO 13. Régimen de Transición. Las reglas sobre competencia previstas en esta ley, no alteran la competencia de los jueces para conocer de los asuntos respecto de los cuales ya se hubiere presentado la demanda.</p> <p>ARTÍCULO 14 Vigencia. La presente Ley regirá a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>De los Honorables Congresistas,</p> <div style="text-align: right;">  MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO Senador de la República </div>

SECRETARÍA GENERAL (Art. 109 y ss. Constitución)

El día 24 del mes Noviembre del año 2023

se radicó en este despacho el proyecto de ley N° 203 Acto Legislativo N° _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por H. D. Miguel Ángel Bando Cotto

[Firma]

SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Desde la expedición de la Ley 142 de 1994 el país ha impulsado el desarrollo de proyectos de infraestructura para los servicios públicos en Colombia, llevando a cabo iniciativas de desarrollo social y económico a las diferentes regiones del país orientadas principalmente a alcanzar los siguientes objetivos:

- i. **Incremento en la cobertura y acceso a los servicios públicos:** El desarrollo de los diferentes proyectos de infraestructura de servicios públicos ha permitido aumentar la cobertura nacional hasta llegar al 96,3% en el sector de energía eléctrica, 86,4% en acueducto, 76,6% alcantarillado, 66,8% gas natural conectado a redes, 81,6% en aseo y 43,4% en internet.
- ii. **Aporte al desarrollo económico y social del país y sus regiones:** Los servicios públicos tienen actualmente un aporte en el PIB de 6,5% y generan alrededor de 105.000 empleos llevando equidad y progreso a las diferentes regiones de Colombia a través del acceso a los servicios públicos.

Desafortunadamente, los proyectos de infraestructura de servicios públicos enfrentan cada vez mayores dificultades en temas relacionados con la gestión predial de servidumbres que amenazan su desarrollo y, por consiguiente, la capacidad del Estado para cumplir la tan anhelada meta de llevar los servicios públicos a todas las diferentes zonas del país.

Figura1. Faltante para lograr la cobertura nacional y en las áreas rurales del país

Servicio	Faltante para lograr la cobertura nacional (%)	Faltante para lograr la cobertura en las viviendas rurales (%)
Energía eléctrica	2,70%	13,30%
Acueducto	13,60%	46,20%
Alcantarillado	23,40%	80,40%
Gas natural conectado a redes	18,40%	72,10%
Internet	32%	14,90%
Aseo	56,60%	93%

Fuente datos: DNP & DANE

En este sentido, es necesario fortalecer la institucionalidad en materia de imposición de servidumbres para lograr la ejecución efectiva y eficiente de los proyectos de infraestructura de servicios públicos que, a su vez, facilitarán el acceso a la educación, salud, conectividad y en general mejorar la calidad de vida a los habitantes en las diferentes regiones del país.

El internet se volvió un servicio público esencial en Colombia desde 2021, con miras a garantizar la prestación del servicio de manera eficiente, continua y permanente, así como la conectividad de todos los habitantes, en especial la de aquellos que viven en zonas rurales y apartadas.

Sin embargo, aún se estaría lejos de alcanzar una conectividad del 100% en el territorio nacional pues, según un Informe de la Organización para la Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE), Colombia es el país miembro con menor cobertura de internet. De acuerdo con el estudio, solo el 60,5% de la población colombiana tiene acceso a este servicio. A este le siguen otros países de la región como México, Costa Rica y Brasil, que tienen un nivel de cobertura de 66,4%, 81,3% y 81,5%, respectivamente.

ANTECEDENTES

La Ley 56 de 1981, norma vigente, que establece los procedimientos para la imposición de servidumbres eléctricas y de acueducto, dada su fecha de promulgación, adolece de ambigüedades e inconsistencias frente al régimen legal actual para la prestación de los servicios públicos, que deben ser subsanadas, teniendo en cuenta adicionalmente importantes modificaciones introducidas al ordenamiento jurídico colombiano, como la Ley 1564 de 2012, por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones, las cuales impactan directamente el procedimiento.

Dichas ambigüedades han generado múltiples interpretaciones en su contenido que implican para los ejecutores de proyectos de servicios públicos, mayores tiempos en lograr la disponibilidad de las áreas requeridas.

En virtud de lo anterior, es necesario conservar la esencia de la Ley 56 de 1981 armonizada con las disposiciones legales emitidas con posterioridad a su promulgación, tales como, las Leyes 142 y 143 de 1994, la Ley 1341 de 2009 y Ley 1564 de 2012 para brindar seguridad jurídica a las empresas prestadoras de servicios públicos y permita alcanzar los retos del sector en materia de cobertura, confiabilidad y eficiencia.

CONTEXTO DE LOS PROCESOS DE IMPOSICIÓN DE SERVIDUMBRES EN EJECUCIÓN DE PROYECTOS LINEALES

Uno de los retos a destacar en los proyectos de infraestructura lineal de servicios públicos es la agilidad en la disponibilidad predial de servidumbres, bien sea a través de mecanismos de constitución voluntaria o de imposición por vía judicial, que permitan contar con las áreas objeto del trazado con anterioridad al inicio de las obras, para evitar retrasos en los cronogramas y consecencialmente en las fechas de puesta en operación previstas.

Frente a las servidumbres de energía eléctrica, debe señalarse que su naturaleza es de carácter legal y su aplicación proviene por ministerio de la Ley (Artículo 18 de la Ley 126 de 1938), lo cual genera que su constitución o imposición se realiza con el propósito de materializar el interés general propio de los servicios públicos y con independencia de la voluntad del propietario del predio.

Ante la ausencia de acuerdo voluntario para la aplicación de la servidumbre, procede su imposición por intermedio de la intervención de las autoridades judiciales competente, mediando una justa indemnización por los perjuicios a causar, con el fin de proporcionar la facultad legítima del ejercicio efectivo y los medios necesarios para el acceso, construcción y ejecución de las obras que se requieran para el ejercicio de la actividad del servicio público.

Así las cosas, el objetivo general del Proyecto de Ley es fijar reglas claras ante vacíos o deficiencias de la regulación actual para el trámite de las servidumbres de servicios públicos, extender el ámbito de aplicación a todos los servicios regulados en la Ley 142 de 1994 y los de telecomunicaciones contemplados en la Ley 1341 de 2009, armonizar su contenido con las normas procesales vigentes, con el fin de garantizar la eficacia a los operadores judiciales en la aplicación de la normatividad que regula estos casos.

Lo anterior, se justifica en el cometido constitucional de asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional, lo cual constituye un asunto estratégico para el país por tratarse de una actividad económica nacional de interés general, justificándose plenamente que el legislador se ocupe de regular el ejercicio de estas servidumbres, para dotar al Estado y a los ejecutores de los proyectos, de herramientas jurídicas expeditas, eficaces y concordantes con el orden jurídico actual para la prestación de servicios públicos que contribuya con el desarrollo económico y social del país.

Con la esta reforma, se pretende dejar en el pasado los traumatismos para la aplicación de los requisitos formales exigibles para el estudio de la admisión de las demandas, la fijación y práctica

<p>efectiva de las diligencias de inspección judicial, la designación, posesión y práctica de la prueba pericial que evalúe los daños causados con la imposición de una servidumbre y superar las demoras de los procesos judiciales por la dificultad de encontrar profesionales evaluadores idóneos y que cuenten con las acreditaciones exigibles actualmente para el ejercicio pericial.</p> <p>Para tener indicadores objetivos, un promedio estudiado a partir de más de 854 procesos judiciales en diferentes distritos judiciales, arroja que transcurren más de 100 días entre la presentación de la demanda del proceso de servidumbre y la práctica de la diligencia de inspección judicial con la autorización para realizar trabajos necesarios para la prestación de servicios públicos.</p> <p>Entre un grupo de 272 procesos de servidumbre que a la fecha cuentan con sentencia en diferentes distritos judiciales del país, se ha encontrado que transcurren 391 días en promedio entre la fecha en que se radica la demanda para su admisión y se adelanta el correspondiente trámite y, la fecha en que se profiere la sentencia de primera instancia.</p> <p>Así mismo, otro indicador arroja que entre un grupo de 740 procesos en diferentes Juzgados del país, están en trámite judicial desde hace más de 436 días en promedio y no se ha proferido sentencia de primera instancia.</p> <p>Así, ante estas dificultades, el proyecto propuesto busca solucionar carencias de procedimiento en cuanto a claridad, pertinencia, suficiencia y actualidad de la regulación que prevé la Ley 56 de 1981.</p> <p>El proyecto que se somete a consideración está en armonía con los principios constitucionales, el régimen legal de materias como la avaluatoria, de tierras, de Servicios Públicos y el Código General del Proceso, toda vez que al propietario del predio que recibe la servidumbre se le reconoce plenamente la indemnización correspondiente por cualquier daño o restricción derivada del ejercicio de la servidumbre y que se le ocasione a su derecho de dominio, así como también, se le reconoce la indemnización al poseedor, ocupante o titular de mejoras que resulten intervenidas por los daños, dentro de un proceso judicial justo, eficiente y garantista (debidamente actualizado al régimen de la oralidad que implementó el Código General del Proceso).</p> <p>De la misma manera, la propuesta normativa señala que el juez competente para los procesos de servidumbres -por el factor territorial- es precisamente el del lugar en donde se encuentre ubicado el inmueble, sin importar la calidad o naturaleza del demandante, solucionando los múltiples conflictos de jurisdicción con ocasión del trámite del proceso judicial de servidumbre que prevé la Ley 56 de 1981, conflictos frente a los cuales existen posturas judiciales opuestas entre la Jurisdicción Civil y la Contencioso Administrativa.</p>	<p>De esta forma, el presente Proyecto de Ley es una oportunidad para que el legislador adopte una regla aplicable que evite dilaciones en los procesos por estas circunstancias. Por ello, la propuesta normativa persigue definir con claridad los requisitos de forma que deben acompañarse con la demanda y prever las particularidades aplicables a los predios baldíos. Así mismo, el proyecto pretende solucionar eventos en que no es posible realizar un inventario de las condiciones físicas del predio, estableciendo que en este caso, será exigencia tener dicho inventario cuando se pueda ingresar al predio.</p> <p>Adicionalmente, con la precisión de los requisitos que deben cumplir los peritos que presten sus servicios para la práctica de las pruebas en proceso de imposición de servidumbres, se busca favorecer que la prueba se recaude en beneficio del principio de economía procesal y la celeridad, despojando controversias e impugnaciones generales al interior del proceso respecto de la idoneidad y acreditación.</p> <p>Así mismo, la Ley 56 de 1981 en sus términos iniciales no prevé el mecanismo de contradicción y su armonización con el régimen de la oralidad actual ante la discrepancia con la prueba pericial emitida en el proceso, de suerte que muchos despachos acuden al régimen general del Código del Proceso. De esta forma, se precisa con la dinámica que trae dicho estatuto (en su Artículo 228) que ante el traslado o puesta en conocimiento de las partes de un dictamen pericial, lo correspondiente es solicitar la comparecencia del perito para interrogarlo y controvertir sus conclusiones en audiencia pública. Ello asegura el cumplimiento del Derecho de Contradicción y permite tener claridad acerca de la forma en que se surtirá dicho mecanismo.</p> <p>A manera de síntesis, es dable afirmar que el proyecto de ley tiene como propósito principal llevar a cabo un proceso de actualización del régimen jurídico aplicable a la imposición de servidumbres en el sector de los servicios públicos, la cual a su vez permite una adecuada armonización con las normas procedimentales vigentes, la protección del interés general y el desarrollo de principios de justicia social en los procesos judiciales en beneficio de los propietarios o tenedores de los predios.</p> <p>LA INICIATIVA DEL CONGRESO</p> <p>La Constitución Política otorga al Congreso la cláusula general de competencia legislativa (art. 150) y establece el procedimiento a seguir para tramitar, aprobar y sancionar las leyes. Dentro de éste, todo ordenamiento constitucional establece qué sujetos se encuentran habilitados para la presentación de proyectos que luego se convertirán en mandatos legislativos. En este orden, la jurisprudencia constitucional ha dispuesto que la iniciativa legislativa no es otra cosa que <i>“la facultad</i></p>
<p><i>atribuida a diferentes actores políticos y sociales para concurrir a presentar proyectos de ley ante el Congreso, con el fin de que éste proceda a darles el respectivo trámite de aprobación. Por eso, cuando la Constitución define las reglas de la iniciativa, está indicando la forma como es posible comenzar válidamente el estudio de un proyecto y la manera como éste, previo el cumplimiento del procedimiento fijado en la Constitución y las leyes, se va a convertir en una ley de la República.”</i> (Sentencia C-1707 de 2000, M.P. Cristina Pardo Schlesinger)</p> <p>IMPACTO FISCAL</p> <p>La presente iniciativa no genera impacto fiscal. Sin embargo, es menester recordar que, y dando cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, lo mencionado por la Corte Constitucional en Sentencia C-911 de 2007, en donde se señala que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.</p> <p>“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.”</p> <p>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. Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda”.</p> <p>En consecuencia, y teniendo en cuenta que el Gobierno Nacional es el director de la economía nacional es el Ministerio de Hacienda y Crédito público quien debe proporcionar el estudio de impacto fiscal de la presente iniciativa si es que hay lugar a ello, de conformidad a lo estipulado en la sentencia de constitucionalidad 315 del 2008.</p> <p>“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las</p>	<p>proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas.</p> <p><i>El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes.</i> Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, <i>corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto.</i> El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo”. (Negrilla y cursiva fuera de texto)</p> <p>CONFLICTO DE INTERESES</p> <p>Teniendo en cuenta el artículo 3° de la Ley 2003 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la misma ley, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento.</p> <p>Frente al presente proyecto, se considera que no genera conflictos de interés, puesto que los beneficios particulares, actuales y directos, conforme a lo dispuesto en la ley, toda vez que, el objeto del proyecto versa sobre la ampliación del subsidio de energía eléctrica y gas a los estratos 1 y 2 a nivel nacional, siendo los servicios públicos un derecho básico de todos los habitantes del territorio</p>

nacional. Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales.

En los anteriores términos, se presenta la exposición de motivos.

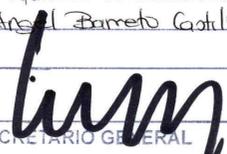
De los Honorables Senadores,

Cordialmente,


MIGUEL ÁNGEL BARRETO CASTILLO
SENADOR DE LA REPÚBLICA

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1992)

El día 24 del mes Noviembre del año 2023
se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 203 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H. Miguel Ángel Barreto Castillo


SECRETARIO GENERAL

CONTENIDO

Gaceta número 1672 - Martes, 28 de noviembre de 2023

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de Ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto aprobado en primer debate del Proyecto de Ley número 019 de 2023 Senado, por la cual se reducen las barreras para la adquisición de vivienda, por medio de los créditos hipotecarios, se promueve la utilización de energías limpias para vivienda y se dictan otras disposiciones” -vivienda al alcance de todos-”.....

1

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de Ley número 203 de 2023 Senado, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 56 de 1981 y se dictan otras disposiciones”.....

11