



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

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

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXI - N° 180

Bogotá, D. C., jueves, 26 de abril de 2012

EDICIÓN DE 8 PÁGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 223 DE 2012 CÁMARA

por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones.

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene como objeto señalar las competencias, responsabilidades y funciones de las entidades del orden nacional y territorial, y la confluencia del sector privado en el desarrollo de los proyectos de vivienda de interés social prioritaria destinados a las familias de menores recursos y la promoción del desarrollo territorial.

La presente ley tiene los siguientes objetivos:

- Establecer y regular los instrumentos y apoyos para que las familias de menores recursos puedan disfrutar de vivienda digna.
- Definir competencias y responsabilidades a cargo de las entidades del orden nacional y territorial.
- Establecer herramientas para la coordinación de recursos y funciones de la Nación y las entidades territoriales.
- Definir los lineamientos para la confluencia del sector privado en el desarrollo de los proyectos de vivienda de interés social prioritaria.
- Establecer mecanismos que faciliten la financiación de vivienda.
- Señalar instrumentos para la promoción del desarrollo territorial y la renovación urbana.
- Incorporar exenciones para los negocios jurídicos que involucren la vivienda de interés social prioritaria.

Artículo 2°. *Lineamientos para el desarrollo de la política de vivienda.* Para el cumplimiento del objeto de la presente ley, las entidades públicas del orden nacional y territorial deberán:

- Promover mecanismos para estimular la construcción de vivienda de interés social prioritaria.

- Promover ante las autoridades correspondientes, la expedición de los permisos, licencias y autorizaciones respectivas, agilizando los trámites y procedimientos.

- Establecer medidas para capacitar y dar asistencia técnica a los grupos sociales organizados, con el fin de formar promotores sociales para garantizar la sostenibilidad de los proyectos.

- Establecer el otorgamiento de estímulos para la ejecución de proyectos de vivienda de interés social prioritaria.

- Aportar bienes y/o recursos a los patrimonios autónomos constituidos para el desarrollo de los proyectos de vivienda de interés social prioritaria.

- Adelantar las acciones necesarias para identificar y habilitar terrenos para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social prioritaria.

Artículo 3°. *Coordinación entre las entidades nacionales y territoriales.* La coordinación entre la Nación y las Entidades Territoriales se referirá, entre otros, a los siguientes aspectos:

- La articulación y congruencia de las políticas y de los programas nacionales de vivienda con los de los Departamentos y Municipios.

- La aplicación o la transferencia de recursos para la ejecución de las acciones previstas en los programas y la forma en que se determine.

- La transferencia de suelo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social prioritaria.

- El otorgamiento de estímulos y apoyos para la adquisición, construcción y mejoramiento de la vivienda.

- La asistencia técnica y capacitación para la programación, instrumentación, ejecución y evaluación de programas de vivienda.

- El establecimiento de mecanismos de información y elaboración de estudios sobre las necesidades, inventario, modalidades y características de la vivienda y de la población; y

g) Priorizar la construcción, dotación y operación de los servicios complementarios a la vivienda: educación, salud, seguridad, bienestar social y la instalación de servicios públicos domiciliarios, entre otros, en los proyectos de vivienda de interés social prioritaria y macroproyectos de interés social nacional.

CAPÍTULO II

Financiación y gestión de proyectos de vivienda de interés social prioritaria

Artículo 4°. *Financiación y desarrollo de proyectos de vivienda de interés social prioritaria.* El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio podrá definir mediante resolución, los criterios de distribución de los recursos del presupuesto general de la Nación asignados al Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) o la entidad que haga sus veces, para que este los aplique.

Los mencionados recursos podrán ser transferidos directamente a los patrimonios autónomos que constituya Fonvivienda o la entidad que haga sus veces, para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social prioritaria. Para la constitución de estos patrimonios se podrán celebrar contratos de fiducia mercantil en los que las entidades del sector central y descentralizado por servicios del nivel nacional y territorial participantes, o cualquier persona natural o jurídica, podrán ser fideicomitentes. Tanto la celebración de los contratos para la constitución de los patrimonios autónomos como la ejecución de los proyectos por parte de los referidos patrimonios, se regirá por las normas del derecho privado.

Los patrimonios autónomos que se constituyan, podrán adelantar procesos de convocatoria y selección de los promotores y/o constructores interesados en desarrollar los proyectos de vivienda.

Las condiciones y criterios para la convocatoria, evaluación y selección de las propuestas para el desarrollo de los proyectos, serán definidas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Parágrafo. La aplicación de las disposiciones contenidas en la presente ley se realizará sin perjuicio de las demás facultades que le confiere al Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda, el Decreto-ley 555 de 2003 y la Ley 1469 de 2011.

Artículo 5°. *Administración de los recursos del subsidio.* Los beneficiarios de los subsidios asignados por el Gobierno Nacional antes de la entrada en vigencia de la presente ley, podrán autorizar su desembolso a cualquier patrimonio autónomo que se constituya por parte de Fonvivienda con el fin promover y/o desarrollar proyectos para proveer soluciones de vivienda de interés social prioritaria.

Los recursos correspondientes a subsidios familiares de vivienda que sean objeto de renuncia por parte de su beneficiario, que se vengzan, o que correspondan a aquellos recuperados mediante actuaciones administrativas, podrán ser transferidos directamente, total o parcialmente, por parte de la entidad que los tenga a su cargo, a los patrimonios autónomos a los que hace referencia el presente artículo. Lo anterior, independientemente de la vigencia presupuestal en la que hayan sido asignados los subsidios.

Todos los recursos transferidos a los patrimonios autónomos y los rendimientos financieros que estos generen, se destinarán al desarrollo de proyectos de vivienda.

Los recursos del subsidio familiar de vivienda podrán ser destinados para el pago de programas de sostenibilidad de los proyectos de vivienda de interés social prioritaria.

Parágrafo. Cualquier persona natural o jurídica, pública o privada u organismos internacionales de cooperación, podrán entregar bienes o transferir directamente recursos, a los patrimonios autónomos que se constituyan en desarrollo de la presente ley, a título gratuito sin que se requiera para ello el requisito de insinuación.

Artículo 6°. *Acceso efectivo a la vivienda de interés social prioritaria.* Las viviendas resultantes de los proyectos que se financien con los recursos señalados en la presente ley, se podrán asignar a título de subsidio en especie a los beneficiarios. En todo caso, el valor de la vivienda otorgada a título de subsidio en especie podrá superar el valor del subsidio que haya sido asignado en dinero antes de la entrada en vigencia de la presente ley, cuando el mismo sea aportado a los patrimonios por parte de sus beneficiarios.

El subsidio familiar de vivienda que se asigne a los beneficiarios, podrá consistir en la asignación temporal de las viviendas, condicionando la transferencia de su titularidad por parte de Fonvivienda, a la ejecución de contratos de leasing habitacional, arrendamiento con opción de compra o cualquier otro mecanismo que defina el Gobierno Nacional y que implique el pago parcial de la vivienda o el cumplimiento de las condiciones que impongan los programas sociales del Gobierno Nacional, por parte del beneficiario.

Parágrafo. Corresponde al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio definir las condiciones para la transferencia y/o entrega y/o legalización del subsidio a los hogares beneficiarios, una vez culminados los proyectos de vivienda de interés prioritario.

Artículo 7°. *Priorización de recursos para infraestructura social en proyectos de vivienda.* Los Ministerios de Educación Nacional, Salud y Protección Social, y los demás que defina el Gobierno Nacional, deberán asignar anualmente, de sus presupuestos de inversión, partidas para el desarrollo de equipamientos en los proyectos de vivienda que se realicen con la financiación de Fonvivienda, de acuerdo a las directrices que para el efecto establezca el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Estos recursos podrán ser transferidos a los patrimonios autónomos que constituya Fonvivienda.

Artículo 8°. *Categoría Sisbén de los beneficiarios del subsidio familiar de vivienda.* Los beneficiarios de los subsidios familiares de vivienda otorgados por el Gobierno Nacional mantendrán la categoría del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén) que tenían al momento de la asignación del subsidio, durante los cinco (5) años siguientes al registro de la adquisición de la vivienda en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

Artículo 9°. *Estrato socioeconómico de los proyectos financiados por el Gobierno Nacional.* Los Proyectos de Vivienda de interés social prioritaria desarrollados bajo los esquemas señalados en la presente ley mantendrán el estrato socioeconómico inferior o igual al 2, durante los cinco (5) años siguientes al registro de la adquisición de la vivienda en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

Artículo 10. El artículo 4° de la Ley 1415 de 2010 quedará así:

“**Artículo 4°. Del valor del Subsidio Familiar de Vivienda Rural (SFVR) para la población afectada por desastres naturales calamidad pública o emergencias.** La cuantía del Subsidio Familiar de Vivienda Rural para los grupos familiares afectados por situaciones de desastre natural, calamidad pública o emergencias, en las modalidades de construcción en sitio propio, adquisición de vivienda nueva o usada y mejoramiento de la vivienda en el sitio del desastre, se establecerá atendiendo las condiciones socioeconómicas, mediante el reglamento que expida el Gobierno Nacional.”

Artículo 11. El artículo 8° de la Ley 3ª de 1991 quedará así:

Artículo 8°. El Subsidio Familiar de Vivienda será restituible al Estado cuando el beneficiario transfiera cualquier derecho real sobre la solución de vivienda o deje de residir en ella antes de haber transcurrido cinco años desde la fecha de su transferencia o entrega, sin mediar permiso específico fundamentado en razones de fuerza mayor definidas por el reglamento.

También será restituible el subsidio si se comprueba que existió falsedad o imprecisión en los documentos presentados para acreditar los requisitos establecidos para la asignación del subsidio.

La prohibición de transferencia a la que hace referencia el presente artículo se inscribirá en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente por parte de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

CAPÍTULO III

Eliminación de trámites y costos para la celebración y el registro de los negocios jurídicos

Artículo 12. *Exención de pago de derechos notariales.* En los negocios jurídicos de adquisición, incluido el leasing habitacional, cuando se ejerza la opción de compra, hipoteca, afectación a vivienda familiar y/o constitución de patrimonio de familia de un inmueble definido como vivienda de interés social prioritaria, de acuerdo con las normas vigentes, independientemente de la naturaleza jurídica de las partes, para ninguna de ellas se causarán derechos notariales.

Artículo 13. *Exención de derechos registrales.* En los negocios jurídicos de adquisición, incluido el leasing habitacional cuando se ejerza la opción de compra, hipoteca, afectación a vivienda familiar y/o constitución de patrimonio de familia de un inmueble definido como vivienda de interés social prioritaria, de acuerdo con las normas vigentes, independientemente de la naturaleza jurídica de las partes, para ninguna de ellas se causarán derechos registrales. La calidad del inmueble debe ser acreditada ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos respectiva.

Artículo 14. *Registro de la cesión de bienes fiscales.* Los actos administrativos de cesión o transferencia a título gratuito de bienes fiscales, a otras entidades públicas o a particulares, en desarrollo de programas o proyectos de vivienda de interés social, no causarán derechos registrales.

CAPÍTULO IV

Financiación de vivienda

Artículo 15. *Exenciones para las rentas derivadas de contratos de leasing habitacional.* Para efectos tributarios, constituyen rentas exentas las derivadas de los contratos de arrendamiento financiero con opción

de compra (leasing), de inmuebles construidos para vivienda, con una duración no inferior a diez (10) años. Esta exención operará para los contratos suscritos dentro de los diez (10) años siguientes a la vigencia de la presente ley.

Artículo 16. *Beneficio tributario para bonos y títulos hipotecarios.* El beneficio consagrado en el artículo 16 de la Ley 546 de 1999, se aplicará en relación con los bonos hipotecarios y los títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria y contratos de leasing habitacional de conformidad con las condiciones y requisitos definidos en dicha ley, siempre que se coloquen en el mercado dentro de los cinco (5) años siguientes a la fecha de expedición de la presente ley. Serán deducibles los costos imputables a los ingresos derivados de los bonos y títulos hipotecarios de que trata el presente artículo durante el término en que tengan la condición de renta exenta.

Artículo 17. El artículo 24 de la Ley 546 de 1999, quedará así:

“**Artículo 24. Cesión de créditos hipotecarios.** En cualquier momento, los créditos hipotecarios para vivienda individual y sus garantías podrán ser cedidos, a petición del deudor, a favor de otra entidad financiera o de cualquiera de las entidades a que se refiere el parágrafo del artículo 1° de la presente ley.

Para tal efecto, las entidades a que se refiere el artículo 1° de la presente ley o las sociedades titularizadoras o sociedades fiduciarias, según el caso, autorizarán, en un plazo no mayor de diez (10) días hábiles, la cesión del crédito y sus garantías, una vez el deudor entregue la oferta vinculante del nuevo acreedor.

Dicha cesión se entenderá perfeccionada exclusivamente con la transferencia del título representativo de la obligación correspondiente y tendrá los efectos previstos por el artículo 1964 del Código Civil. En cualquier caso la garantía hipotecaria cedida en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo, respaldará el crédito desembolsado por el nuevo acreedor para el pago de la cesión.

La cesión de créditos no generará derechos notariales, registrales e impuestos de timbre”.

CAPÍTULO V

Transferencia, titulación y saneamiento de inmuebles

Artículo 18. *Transferencia de inmuebles para VIS.* Las entidades públicas del orden nacional y territorial de carácter no financiero que hagan parte de cualquiera de las Ramas del Poder Público, así como los órganos autónomos e independientes, podrán transferir a título gratuito a Fonvivienda, a los patrimonios autónomos que este constituya, o a las entidades públicas que desarrollen programas de vivienda de interés social de carácter territorial, departamental, municipal o Distrital, los bienes inmuebles fiscales de su propiedad, o la porción de ellos, que puedan ser destinados para la construcción o el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, de acuerdo a lo establecido en los Planes de ordenamiento territorial y los instrumentos que lo complementen o desarrollen.

Parágrafo. El representante legal o quien haga sus veces y la junta directiva de la respectiva entidad pública podrán en desarrollo de su autonomía administrativa y financiera disponer de los inmuebles destinados a los proyectos que hayan sido archivados, declarados no viables y/o suspendidos indefinidamente, enajenando-

los, dándolos en dación en pago, permutándolos, gravándolos o ejerciendo cualquier otra actividad que se derive del derecho de dominio.

Artículo 19. *Imprescriptibilidad de bienes fiscales.* Los Bienes Fiscales de propiedad de las Entidades Públicas, no podrán ser adquiridos por vía de prescripción adquisitiva ordinaria o extraordinaria, ni prosperará por vía de acción o de excepción ante ningún juez de la República.

Artículo 20. *Actos de transferencia.* Todas las asignaciones de subsidio familiar de vivienda que impliquen la transferencia de derechos reales y las cesiones de bienes fiscales ocupados con vivienda de interés social, que realicen las entidades públicas, se efectuarán mediante resolución administrativa, la cual constituirá título de dominio o de los derechos reales que corresponda y será inscrita en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

En todo caso, cualquier acto de disposición del derecho real de dominio de bienes de propiedad de las Entidades Públicas, podrá realizarse a través de acto administrativo, sin perjuicio de las actas de entrega material y recibo de los inmuebles.

Artículo 21. *Saneamiento de bienes fiscales.* Cuando exista una ocupación ilegal sobre un bien fiscal de propiedad de una entidad pública del orden nacional o territorial cuyas mejoras superen el rango de vivienda de interés social o tengan una destinación comercial, la entidad propietaria podrá proceder a su enajenación directa, al ocupante que acredite su permanencia con anterioridad al 30 de noviembre de 2001, sin sujeción al estatuto de contratación estatal, previo avalúo comercial en las condiciones que establecen las normas vigentes, siempre y cuando esta ocupación no se haya efectuado en situaciones de violencia, clandestinidad o testaferrato.

En el evento en que el ocupante no tenga interés en la adquisición del inmueble, se procederá a solicitar su restitución conforme a la ley, o a su enajenación a terceros que demuestren interés sobre el predio, de conformidad con lo dispuesto en el estatuto de contratación estatal.

Artículo 22. La adecuación o modificación de las edificaciones existentes para el funcionamiento de las sedes administrativas de las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional solo deberán cumplir con las normas sobre uso y aprovechamiento del suelo previstas en los planes de ordenamiento territorial, las cuales se verificarán mediante la expedición de la licencia de construcción correspondiente, sin que sea necesaria la aprobación de instrumentos de planificación adicionales a esta.

CAPÍTULO VII

Otras disposiciones

Artículo 23. *Destinación de suelo para VIS y VIP.* En los planes parciales con tratamiento de desarrollo en suelo urbano y de expansión urbana o en las normas urbanísticas que reglamenten la urbanización de suelos urbanos sin plan parcial, salvo cuando se trate de usos industriales, dotacionales o institucionales, se determinarán los porcentajes de suelos que deben destinarse al desarrollo de Programas de Vivienda de Interés Social (VIS) y de Interés Prioritario (VIP).

Los planes de ordenamiento territorial de los municipios o distritos con población urbana superior a 100.000 habitantes y municipios localizados en el área

de influencia de los municipios y distritos con población urbana superior a 500.000 habitantes, conforme los criterios previstos en el parágrafo 1° del artículo 91 de la Ley 388 de 1997, o los instrumentos que desarrollen o complementen los referidos POT, determinarán dichos porcentajes, calculados sobre el área útil residencial del plan parcial o del proyecto urbanístico, tanto en suelo de expansión urbana como en suelo urbanizable en el perímetro urbano, y en ningún caso podrán ser inferiores a los siguientes:

Tipo de vivienda	Porcentaje mínimo de suelo sobre área útil del plan parcial o del proyecto urbanístico en predios con tratamiento de desarrollo en suelo urbano y de expansión urbana
VIS	10%
VIP	25%

El reglamento del Gobierno Nacional determinará las condiciones en que deberá cumplirse esta norma, así como las condiciones para la localización de estos suelos en otras zonas de la ciudad o para permitir su desarrollo a través de los bancos inmobiliarios o los fondos que creen los municipios y distritos con destino al desarrollo de programas de vivienda de interés social o de interés prioritario.

Cuando el suelo destinado para el desarrollo de proyectos VIS y VIP se encuentra en el mismo proyecto, deberá quedar expresamente señalado y determinado en la Escritura Pública de constitución de la urbanización, la cual deberá inscribirse en el folio de matrícula inmobiliaria de cada uno de los inmuebles. Si el suelo destinado para el desarrollo de proyectos VIS y/o VIP se localiza en otra zona de la ciudad, esta situación deberá inscribirse en el folio de matrícula inmobiliaria de cada uno de los inmuebles.

En todo caso, las áreas correspondientes sólo podrán ser destinadas a este tipo de vivienda y deberán desarrollarse de conformidad con ese uso por sus propietarios, o por las entidades públicas competentes en los casos en los que se hubiera determinado la utilidad pública correspondiente.

Parágrafo. Los porcentajes mínimos de que trata este artículo, aun cuando no se hayan incorporado en los planes de ordenamiento o en los instrumentos que los desarrollen o complementen, son de obligatorio cumplimiento.

Artículo 24. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible otorgará de manera privativa las licencias, permisos, concesiones y autorizaciones de tipo ambiental que, de acuerdo con la ley y los reglamentos, se requieran en el proceso de factibilidad, formulación, y para el desarrollo de obras y actividades contempladas en los macroproyectos de interés social nacional y en los proyectos integrales de desarrollo urbano de que tratan las Leyes 1151 de 2007 y 1469 de 2011.

Artículo 25. El parágrafo 3° del artículo 61A de la Ley 388 de 1997, adicionado por el artículo 122 de la Ley 1450 de 2011 quedará así:

“**Parágrafo 3°.** Exceptuando las unidades de actuación urbanística, que se regirán por lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 388 de 1997, en el caso de proyectos cuya iniciativa sea de las entidades territoriales o de terceros no propietarios de alguno de los inmuebles objeto de las actuaciones contempladas en los literales a) y c) del presente artículo, la selección de los terceros concurrentes se realizará aplicando los criterios de selección objetiva que define la normativa vigente.

No obstante, en los casos que sea necesario adelantar un proceso de licitación o concurso público, cuando el tercero promotor de la iniciativa no resulte adjudicatario, el que resulte elegido le deberá reconocer los gastos de formulación del proyecto, que deberán quedar definidos previamente a la apertura del proceso contractual”.

Artículo 26. *Facultades para adquirir predios.* Se faculta a la Empresa Nacional de Renovación y Desarrollo Urbano, Virgilio Barco Vargas -SAS- para anunciar el proyecto u obra que constituye el motivo de utilidad pública, y para adquirir por enajenación voluntaria o decretar la expropiación de inmuebles, con el objeto de desarrollar las actividades previstas en el artículo 10 de la Ley 9ª de 1989.

La Empresa también podrá ejercer el derecho de preferencia para la enajenación de inmuebles aplicando en lo que resulte pertinente las disposiciones previstas en la Ley 9ª de 1989, de acuerdo con los términos y condiciones que para el efecto defina el Gobierno Nacional.

Artículo 27. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Germán Vargas Lleras,
Ministro del Interior.

Luis Felipe Henao Cardona,

Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio (e).

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La política de vivienda en Colombia funciona con base en el modelo de cierre financiero. Para la adquisición de una vivienda social en Colombia los compradores deben gestionar tres fuentes independientes de recursos: crédito, subsidio y ahorro. Para los hogares de más bajos ingresos (ingreso mensual menor o igual a 1 smmlv) el valor máximo del subsidio equivale aproximadamente a una tercera parte del precio de una vivienda prioritaria.

Para que el modelo de cierre financiero opere adecuadamente debe existir acceso a crédito. En ausencia de crédito y ahorro, los subsidios de adquisición son insuficientes para adquirir una vivienda prioritaria, en contraste con otros países de América Latina (Brasil y Chile) donde el valor individual de los subsidios llega incluso al 100% del valor de las soluciones habitacionales. A pesar del relativamente bajo monto per cápita de los subsidios de vivienda, en Colombia no toda la población tiene acceso a un crédito de vivienda. La regulación financiera limita el acceso a crédito para hogares de muy bajos ingresos o en situación de informalidad.

Los altos niveles de pobreza e informalidad de la población colombiana limitan el funcionamiento del modelo de cierre financiero. Según la ECV-DANE 2010, en Colombia hay un total de 12,3 millones de hogares. De este total, solo el 36% tendría acceso a crédito y corresponde a los hogares que tienen ingresos mensuales superiores a 1,5 SM. Un total de 7,9 millones de hogares tendrían ingresos por debajo de ese nivel. Dentro de este grupo debe destacarse la población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza (3,7 millones de hogares) y la que se encuentra por debajo de la línea de pobreza extrema (1,2 millones de hogares). Por otra parte, según la Encuesta de Ingresos y Gastos del DANE 2009, habría capacidad de ahorro en los hogares con ingresos mensuales mayores a 4 sml, grupo conformado por los

dos deciles de población de ingresos más altos. La población objetivo de la política de vivienda (todos los hogares con ingresos mensuales menores a 4 sml) no tendrían capacidad de ahorro.

Brasil se ha convertido en un referente para el diseño de políticas de vivienda focalizadas en la población más pobre. El nuevo modelo de política de vivienda brasilero (Programa Mi Casa Mi Vida 1 y 2) propone una aproximación distinta al problema habitacional:

i) Se requiere una segmentación mucho más fina de la demanda y la aplicación de instrumentos de acceso específicos para cada segmento. Para el segmento conformado por los hogares con ingresos mensuales menores a 3 SM se ofrece la entrega de viviendas sin cuota inicial (subsidio pleno a la demanda), pero sin transferencia de la propiedad (la propiedad queda en un mecanismo de enajenación fiduciaria) y el hogar beneficiario asume el compromiso de destinar el 10% de su ingreso mensual durante diez años para la devolución de una parte del subsidio. La transferencia de la propiedad solo se produce al término de este plazo. Los beneficiarios pueden ser desalojados si no atienden sus compromisos de pago.

ii) La intervención del sector público es diferente en cada segmento objetivo de política. Para el segmento de renta baja (<3 SM) la Caixa Federal (banca estatal de fomento) contrata la construcción de las viviendas con el sector privado. La asignación de las soluciones habitacionales es responsabilidad de los gobiernos locales (estados federales y municipios). Los recursos para la construcción provienen del presupuesto federal. La primera fase de MCMV requirió inversiones por USD 33 millardos y tuvo como meta la construcción de un millón de unidades. La segunda fase tiene una meta de construcción de dos millones de unidades y un presupuesto de inversión de USD 79 millardos.

iii) Los hogares con ingresos mayores a 3 SM tienen un tratamiento especial y son atendidos con una combinación distinta de instrumentos: subsidio a la tasa de interés, subsidios a la cuota inicial (pero no pleno), etc.

iv) El modelo brasilero ofrece varios aspectos para tener en cuenta en Colombia:

a) La población de más bajos ingresos, sin acceso a crédito ni capacidad de ahorro, requiere de niveles de subsidios a la demanda plenos o casi plenos, bajo un modelo de contratación directa con el gobierno.

b) El programa de vivienda actúa como un instrumento de formalización.

v) En Colombia se ha realizado un gran avance en el diseño de instrumentos para la promoción de la oferta y el fortalecimiento de la demanda. Los macroproyectos de interés social nacional y el subsidio a la tasa de interés son instrumentos que han demostrado plenamente sus beneficios y deben seguir operando. El subsidio a la tasa es fundamental para los hogares de bajos ingresos que sí tienen acceso a crédito. Según cálculos de Camacol, el principal impacto del subsidio a la tasa fue convertir en sujetos de crédito a más de 600.000 hogares que en ausencia del mismo no lo eran, lo cual explica el vigoroso crecimiento de las ventas de vivienda social durante la vigencia del subsidio y la contracción que han registrado desde el agotamiento de los cupos.

vi) La gratuidad en vivienda debería utilizarse como mecanismo de formalización y de bancarización.

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

El capítulo de disposiciones generales del proyecto de ley pretende definir el objeto de la misma, sus propósitos, y los lineamientos para el desarrollo de la nueva política de vivienda. Adicionalmente, el capítulo define los temas estratégicos en los que se requiere de la coordinación entre la Nación y las entidades territoriales para hacer efectiva la aplicación de la política, y con el fin de que confluyan los bienes y recursos de las entidades de todos los órdenes, para hacer efectivo el acceso a la vivienda.

CAPÍTULO II

Financiación y gestión de proyectos de vivienda de interés prioritario

La vivienda es una de las locomotoras del desarrollo del país, por ser un sector generador de empleo y de mejoramiento de calidad de vida de los colombianos. La apuesta del Gobierno Nacional es que se promueva la vivienda de interés social y prioritario, para el beneficio de la población vulnerable del país.

De acuerdo con lo anterior, este capítulo pretende generar un mecanismo que permita el trabajo conjunto del sector privado y el sector público, para que la locomotora funcione en forma efectiva y ágil y se cumplan las metas en materia de viviendas construidas o iniciadas, para reducir el déficit habitacional en beneficio de las personas de menores recursos.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio deberá determinar, inicialmente, los criterios de asignación de los recursos del Fondo Nacional de Vivienda, para que este los aplique y proceda a su ejecución.

Para hacer efectiva la ejecución de los recursos y lograr el acceso a la vivienda, se plantea la posibilidad de que Fonvivienda constituya patrimonios autónomos para promover y/o desarrollar y/o hacer sostenibles proyectos de vivienda de interés prioritario.

La propuesta pretende que a estos patrimonios se puedan transferir recursos de las siguientes fuentes:

1. Los del presupuesto nacional destinados para la asignación de subsidios familiares de vivienda.
2. Los de los subsidios asignados que no hayan sido aplicados, siempre y cuando el beneficiario lo autorice.
3. Los de los subsidios familiares de vivienda que sean objeto de renuncia por parte de su beneficiario o que venzan, independientemente de la vigencia presupuestal en la que hayan sido asignados los subsidios.
4. Los de las entidades territoriales, entidades públicas de cualquier orden, organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, organismos multilaterales de crédito y/o entes gubernamentales extranjeros, y en general, personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que podrán ser fideicomitentes, si así lo define en negocio que se realice.

Adicionalmente, se establece la posibilidad de reinvertir estos recursos y sus rendimientos financieros, en el desarrollo de nuevos proyectos de vivienda de interés social prioritaria.

Una vez construidas las viviendas, existirían los siguientes beneficios:

1. Las viviendas resultantes de los proyectos serían asignadas a título de subsidio en especie a los beneficiarios. Es decir, los beneficiarios recibirían una vivienda habitable, a título de subsidio, sin perjuicio de que, de acuerdo con las condiciones de los hogares

beneficiarios, el Gobierno establezca pagos parciales adicionales a cargo del beneficiario, o de que se exija el cumplimiento de requisitos contemplados en los programas sociales del Estado. A manera de ejemplo, los requisitos que contempla el Programa de Red Unidos para la superación de la pobreza extrema.

Es decir, dependiendo de las condiciones de los beneficiarios, el proyecto también da la posibilidad de que las viviendas no se asignen en forma definitiva ni en su totalidad a los mismos, sino que plantea la posibilidad de que se asignen temporalmente y la transferencia de su titularidad se condicione al pago parcial de la vivienda o a la ejecución de contratos de leasing habitacional o arrendamientos con opción de compra. Lo anterior permitirá que los beneficiarios que tengan ciertas capacidades de pago o que sean sujetos de crédito accedan a la vivienda en la medida en que asuman la responsabilidad de su pago parcial.

2. En el caso en que los beneficiarios hubieren aportado el valor del subsidio familiar de vivienda inicialmente otorgado en dinero, el valor de la vivienda que se les otorgue a título de subsidio en especie podrá superar el valor del subsidio aportado en dinero. Es decir, el recurso inicialmente aportado por el Gobierno será efectivamente aplicado.

Teniendo en cuenta que los patrimonios autónomos se constituirán a través de la celebración de contratos de fiducia mercantil se plantea que tanto su constitución como su desarrollo se realicen de acuerdo con las normas del derecho privado, lo cual permitirá agilizar considerablemente la ejecución de los recursos, sin perjuicio de que se realicen procesos de selección de los constructores o promotores, bajo los criterios que establezca para el efecto el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

De otra parte, con el fin de permitir que los beneficiarios del subsidio familiar de vivienda continúen recibiendo los beneficios del Estado y la atención a los mismos sea integral, se establece que estos beneficiarios mantendrán la categoría del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén) que tenían al momento de la asignación del subsidio, durante los cinco (5) años siguientes al registro de la adquisición de la vivienda en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. Igual situación se regula en relación con el estrato socioeconómico de los hogares.

El artículo 10 del proyecto, por su parte, tiene como finalidad permitir que los hogares afectados por situaciones de desastre puedan, si la disponibilidad de recursos lo permite, acceder a un mayor valor de subsidio familiar de vivienda en las modalidades de construcción en sitio propio, adquisición de vivienda nueva o usada y mejoramiento de la vivienda en el sitio del desastre, se modifica el artículo 4° de la Ley 1415 de 2010, para permitir que sea el Gobierno Nacional el que fije la cuantía del subsidio, teniendo en cuenta los requerimientos sociofamiliares de los afectados.

Es pertinente mencionar que para los subsidios asignados a otras poblaciones, es el Gobierno Nacional el que a la fecha fija la cuantía del subsidio, pues esta depende de las dinámicas económicas y sociales del país, y en esa medida el monto del subsidio debe ser susceptible de modificación por parte del Gobierno, sin tener que acudir a la modificación de la ley cada vez que la situación del país lo amerite.

Finalmente, la modificación al artículo 8° de la Ley 3ª de 1991 se fundamenta en la necesidad de controlar que el subsidio asignado por el Gobierno Nacional se convierta en una solución habitacional para su beneficiario. Así, el plazo de la prohibición para su enajenación o transferencia de cualquier derecho real sobre el mismo debe contarse a partir de la fecha en que el beneficiario recibe efectivamente la solución de vivienda y no desde el momento de la asignación del subsidio, como lo contempla la norma actual, pues se presenta frecuentemente el caso en que después de varios años el subsidio no ha sido aplicado en una solución habitacional.

En relación con este mismo asunto, se incorpora una nueva obligación para las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, que consiste en incorporar en los folios de matrícula inmobiliaria que correspondan, la prohibición de transferencia de derechos reales a la que hace referencia el mismo artículo. Lo anterior, con el fin de generar un control adicional al cumplimiento de la norma y darle oponibilidad frente a terceros.

CAPÍTULO III

Eliminación de trámites y costos para la celebración y el registro de los negocios jurídicos

Con el fin de propiciar la legalidad y la publicidad de los negocios jurídicos que versen sobre inmuebles considerados vivienda de interés social prioritaria, este capítulo establece una exención para los gastos notariales y registrales de los negocios jurídicos de adquisición, incluido el leasing habitacional cuando se ejerza la opción de compra, hipoteca, afectación a vivienda familiar y/o constitución de patrimonio de familia de un inmueble definido como vivienda de interés prioritario, independientemente de la naturaleza jurídica de las partes.

De otra parte, con el fin de facilitar la implementación de algunos programas a cargo del Gobierno, se eximen del pago de gastos registrales los actos administrativos de cesión o transferencia a título gratuito de bienes fiscales, a otras entidades públicas o a particulares, en desarrollo de programas o proyectos de vivienda de interés social.

CAPÍTULO IV

Financiación de vivienda

El leasing habitacional se ha perfilado como una alternativa de adquisición de vivienda diferente al crédito tradicional que es necesario estimular. El desarrollo de la figura ha sido lento pero consiste, gracias, entre otros aspectos, al beneficio tributario con el que cuenta. El principal atractivo de la figura es la reducción de la base del impuesto de renta para la entidad que concede el leasing, y es por esto que el proyecto plantea esta medida. Adicionalmente, a los usuarios esta les permite que el canon de arrendamiento con opción de compra que pagan por una vivienda, les sea deducido de la base que se toma en cuenta para tributar la retención en la fuente, por ser considerado como un leasing operativo. Por otra parte, con la expedición del Decreto 391 de 2012 el Gobierno vinculó el subsidio familiar de vivienda a las operaciones de leasing habitacional.

Por su parte, desde su concepción el esquema de titularización hipotecaria en Colombia consideró la necesidad de regular estímulos temporales para su consolidación, en especial el representado en el beneficio de la exención del impuesto sobre la renta a los rendimientos de los títulos emitidos con respaldo en créditos

hipotecarios de vivienda (títulos hipotecarios). Para el efecto la Ley 546 de 1999 definió la exención de rendimientos financieros para los títulos hipotecarios, beneficio que estuvo vigente hasta el 23 de diciembre de 2010. Con dicho estímulo se buscó promover la suscripción y negociación de tales títulos por parte de los inversionistas con el objetivo de generar, de un lado, un esquema alternativo de fondeo para la originación de cartera hipotecaria a partir del mercado de capitales y de otro, nuevas alternativas de inversión privada para el mercado de capitales (títulos hipotecarios), desarrollando el denominado ciclo virtuoso de la titularización, objetivo definido en la Ley 546 de 1999.

Durante el término de vigencia de la exención la titularización hipotecaria tuvo un impacto muy importante en la disminución de tasas de interés de créditos hipotecarios de vivienda. Sin embargo, a partir de 2011, si bien se han continuado realizando titularizaciones hipotecarias profundizando el mercado de capitales, no se ha logrado un efecto significativo en términos de reducción de tasa de interés. Desde otra perspectiva la titularización hipotecaria ha sido fundamental en el desarrollo de los créditos hipotecarios en pesos a tasa fija, considerados como una nueva alternativa de financiación para los deudores hipotecarios, imposible de ofrecer por las entidades especializadas sin el esquema de fondeo provisto por la titularización hipotecaria para este tipo de productos. Como resultado de la titularización de créditos hipotecarios a tasa fija, hoy en día este tipo de crédito representa el 92% de la totalidad de los desembolsos de cartera hipotecaria de vivienda del sistema mientras que los desembolsos en UVR ascienden tan solo a 8%.

Bajo la consideración de que aún no se ha cumplido el objetivo la Ley 546 de 1999 mediante la consolidación de un cambio estructural en el modelo de financiación de vivienda a través de la titularización hipotecaria (con el soporte temporal del beneficio tributario), resulta necesario volver a considerar los beneficios tributarios a los esquemas de titularización hipotecaria, de manera que se genere una mayor dinámica del sector de vivienda con el efecto fundamental de la reducción de tasas de interés de los créditos hipotecarios. De manera complementaria se busca mantener incentivos para la originación de créditos en tasa fija, esquema de financiación que ha desplazado casi en su totalidad la financiación en UVR. En últimas se busca evitar el impacto negativo que podría tener en las políticas de vivienda promovidas por el Gobierno Nacional, una disminución sustancial en los volúmenes de originación de crédito de vivienda como resultado de la disminución de los montos de cartera hipotecaria titularizada.

Este capítulo propone también la modificación del artículo 24 de la Ley 546 de 1999, el cual regula el procedimiento de cesión de créditos hipotecarios de vivienda a largo plazo, cuando por voluntad del deudor el crédito es cedido a otra entidad financiera que adquiere la calidad de acreedor. En la práctica, la cesión de créditos hipotecarios es una prerrogativa que tiene el deudor para mejorar las condiciones financieras de su crédito. En los términos de las normas aplicables, la cesión del crédito hipotecario se lleva a cabo mediante el endoso del pagaré y la entrega de la garantía hipotecaria que ampara dicho crédito.

La facultad conferida a los deudores para la cesión de sus créditos hipotecarios a favor de otras entidades financieras sin ninguna limitación, ha resultado en una

competencia entre entidades financieras para adquirir créditos hipotecarios originados por otras entidades mediante el ofrecimiento de menores tasas de interés, lo cual ha dado lugar a procedimientos masivos de cesión de crédito.

Estos procedimientos masivos de cesión han tenido impacto sustancial en procesos de titularización teniendo en cuenta que en la actualidad los créditos titularizados representan el 30% del sector hipotecario. En este escenario se ha identificado la necesidad de precisar algunos aspectos del artículo 24 de la Ley 546 de 1999, que pueden generar discusión dada la falta de reglamentación del procedimiento jurídico aplicable para su implementación.

En particular, se busca aclarar que en adición a las entidades financieras las demás entidades originadoras de créditos hipotecarios relacionadas en el artículo 1° de la Ley 546 de 1999 pueden acogerse al régimen especial de cesiones de créditos. Igualmente se precisa que las sociedades titularizadoras y sociedades fiduciarias tienen la facultad de ceder créditos titularizados en desarrollo del artículo 24 citado en los casos en que el deudor así lo requiera.

Finalmente se busca precisar que el crédito que se desembolsa por el nuevo acreedor para el pago de la cesión del crédito, está amparado por la garantía accesorio del crédito cedido, cerrando potenciales discusiones sobre la existencia de la garantía hipotecaria cuando el pago de la obligación cedida se realiza de manera previa al perfeccionamiento de la cesión del crédito (mediante el endoso y entrega del pagaré y la garantía). Dado el importante volumen de créditos objeto de cesión, esta precisión es de fundamental importancia para la titularización de cartera hipotecaria por cuanto en este tipo de procesos se requiere mitigar al máximo cualquier discusión eventual sobre riesgos jurídicos que puedan afectar la exigibilidad del activo subyacente para el pago de los títulos hipotecarios adquiridos por los inversionistas.

CAPÍTULO V

Transferencia, titulación y saneamiento de inmuebles

Las entidades públicas deben sanear sus patrimonios, determinando los inmuebles que requieren para el ejercicio de sus funciones y aquellos que pueden ser destinados a otros propósitos por parte de otras entidades del Estado. En consecuencia, es necesario dar la posibilidad de que los bienes de que dispongan estas entidades y que puedan ser destinados para el desarrollo de programas o proyectos de vivienda de interés social, puedan ser transferidos a las entidades que dentro de su objeto tengan contemplada la posibilidad de adelantarlos. Lo anterior, sin perjuicio del cumplimiento del Plan de Ordenamiento Territorial, los demás instrumentos que lo complementen o desarrollen.

El artículo que otorga la imprescriptibilidad a los bienes fiscales pretende que los mismos no sean adquiridos por vía de acción ni por vía de excepción por sus ocupantes, es decir, que no sean susceptibles de posesión.

Lo anterior, en beneficio de los patrimonios de las entidades públicas y sin perjuicio de que se mantenga vigente la posibilidad de adelantar procesos de titulación, y de la enajenación directa de los bienes que no están dentro de la categoría de la vivienda de interés social, disposición que se pretende también incluir en el proyecto de ley, con el fin de facilitar el saneamiento de los bienes fiscales del Estado, sin detrimento para sus entidades propietarias, por cuanto la enajenación se haría con fundamento en un avalúo comercial realizado de acuerdo con las normas vigentes.

CAPÍTULO VI

Otras disposiciones

Teniendo en cuenta la escasez de suelo urbanizable y urbanizado para el desarrollo de proyectos de vivienda VIS y VIP, este capítulo pretende establecer disposiciones que permitan habilitar el suelo para el desarrollo de proyectos de vivienda que permitan cumplir con las metas del Gobierno Nacional.

De acuerdo con lo anterior, se pretende que en el ordenamiento jurídico vuelva a existir la norma de acuerdo con la cual es obligación establecer un porcentaje de suelo sobre área útil del plan parcial o del proyecto urbanístico en predios con tratamiento de desarrollo en suelo urbano y de expansión urbana. Igualmente, se establece un porcentaje mínimo de este suelo para ser destinado al desarrollo de programas y proyectos VIP para la reubicación de los habitantes que a la vigencia de la presente ley se encuentren localizados en zonas de riesgo no mitigable del municipio o distrito donde se desarrolle el proyecto.

Finalmente, se pretende que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sea la única entidad que emita licencias, permisos, concesiones y autorizaciones de temas ambientales de los Macroproyectos de Interés Social Nacional. Lo anterior teniendo en cuenta que el interés en el desarrollo del proceso es del nivel nacional, e igualmente que esto permitirá unificar los criterios para el otorgamiento de las licencias en este tipo de proyectos. Adicionalmente, se debe tener en cuenta que las concertaciones ambientales establecidas en la ley se habrán surtido previamente.

Germán Vargas Lleras,

Ministro del Interior.

Luis Felipe Henao Cardona,

Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio (e).

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 26 de abril del año 2012 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 223 de 2012 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el Ministro del Interior, *Germán Vargas Lleras*; el Ministro de Vivienda (e), *Luis Felipe Henao*.

El Secretario General,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.