



# Endeuda

## **una condición a la que aspiran quienes quieren casa propia en Colombia**

Desde los años 70, las políticas públicas han buscado que la construcción de vivienda jalone los sectores económicos y genere empleo, para lo cual se han enfocado en producir incentivos que motiven a los hogares a acceder a una vivienda mediante endeudamiento. La investigación de dos profesores del Rosario cuestiona esa realidad y propone entender la vivienda no solo como propiedad a la que se accede mediante financiación, sino como un derecho que puede garantizarse mediante diferentes formas de tenencia de vivienda.



# mimiento,

Por Alejandro Ramírez Peña  
Fotos Alberto Sierra, Ximena Serrano,  
Milagro Castro, Leonardo Parra.

**E**n Colombia los préstamos constituyen la forma más común y natural de alcanzar todo aquello que se desea y se necesita, independientemente de si ese anhelo tiene que ver con bienes, programas académicos o viajes. Entre el acervo, sin duda, la vivienda es el más esperado.

Según el Banco de la República, en su reporte *Estabilidad financiera del segundo semestre de 2019*, del total del endeudamiento de las familias, dos terceras partes (\$156,1 billones) correspondían a créditos de consumo y el resto a créditos de vivienda (cerca de \$87,7 billones).

A pesar de que es un derecho contar con una vivienda digna, como está consagrado en el artículo 51 de la Constitución Política de Colombia, en el país las políticas públicas se han enfocado en incentivar el acceso mediante financiación, lo cual implica adquirir compromisos crediticios de largo plazo, que,

además, no son fáciles de conseguir y que en algunas ocasiones resulta complejo pagar.

De acuerdo con la más reciente *Encuesta nacional de calidad de vida (2019)*, 41,6 por ciento de los hogares del país vivía en una vivienda propia totalmente pagada; 4,6 por ciento la estaba pagando; 35,7 vivía en arriendo o subarriendo y 14,1 por ciento lo hacía con permiso del propietario, sin ningún pago.

Esa radiografía del país motivó a los profesores David Hernández Zambrano, del Centro de Formación de Ética y Ciudadanía (**Phronimos**), y Yira López Castro, de la Facultad de Jurisprudencia, ambos de la Universidad del Rosario, a explorar el tema desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la política pública en el estudio *El endeudamiento para el acceso a la vivienda: los modelos de justicia detrás de la protección constitucional al deudor* (publicado en 2020).



La Corte Constitucional ha resaltado que el deudor hipotecario es el extremo vulnerable o el actor más débil en una relación de crédito sostenida con el sistema financiero. En la sentencia C-1140 de 2000 señaló: “El acreedor impone las condiciones del acuerdo contractual, mientras que el deudor –parte débil de la relación– limita su papel a la aceptación de las reglas previamente establecidas por el primero. Es indiscutible que quien pide el préstamo para la adquisición de vivienda se ve sometido a las imposiciones contractuales de las entidades financieras (...)” (C-1140 de 2000 M.P. Hernández Galindo)”.

Efectivamente, los investigadores evidenciaron que todas las condiciones están dadas para favorecer al sistema financiero y no a los deudores. Estos no cuentan con una protección frente a la relación deudor-entidad financiera que casi siempre es de largo plazo; la Ley 2079 de 2021 sobre vivienda señala que una condición de un crédito de vivienda debe tener un plazo mínimo de 5 años para su amortización.

Lo anterior implica que, ante circunstancias fortuitas como los riesgos derivados del desempleo, la enfermedad o la muerte de un integrante del núcleo del hogar, que afectan la posibilidad del pago del crédito hipotecario, los deudores pueden perder la propiedad de la vivienda.

Un hecho alarmante en momentos de pandemia, más si se tiene en cuenta que la vivienda se ha convertido en un lugar protector, en un refugio que además exige nuevos requerimientos. “La vivienda ha tomado otra connotación especial y se empieza a mezclar con unas condiciones dignas para el trabajo. Demanda otras áreas que antes no se consideraban importantes, como un cuarto para el estudio y servicios que permitan trabajar y estudiar en el mismo sitio”, afirma Hernández.

### El momento del quiebre, 1970

En ese sentido, los investigadores encontraron una evidencia de la relación desequilibrada entre deudor y sistema financiero. Analizaron la política pública que se estableció para el sector entre 1920 y 2020, con el propósito de identificar **dónde surgió ese sistema, cuándo empezaron a darse de esa manera las cosas y desde qué momento está en la sociedad el concepto de la deuda como la forma de acceder a la vivienda.**

Querían entender por qué para las personas la tripleta 'trabajo, ahorro y deuda' constituye la forma normal de acceder



a sus derechos. En otras palabras, deseaban comprender por qué ellas necesitan que el sistema financiero las ‘quiera’ y les otorgue crédito para acceder a una vivienda, teniendo en cuenta que luego tardarán casi toda su vida en pagar la obligación.

“Lo que identificamos es que hay una decisión, sobre todo desde la política pública de 1970 en adelante, que se tomó para que la vivienda jalonara a varios sectores, como el de la construcción, y que este a su vez generara empleo”, explica López. “También es una política que pretendía que las personas que trabajaban en el campo y que podían ser, según ese plan de desarrollo, ineficientes en sus labores, vinieran a la ciudad, se desempeñaran en la construcción, recibieran recursos por esas tareas y que esas ganancias les sirvieran para endeudarse”.

De esa manera, el proceso de autoconstrucción, en el que las personas ahorran y construyen sus viviendas en familia y de manera gradual, cambió en la década del 70. En ese momento comenzó el *boom* de las constructo-



Para Yira López, profesora de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, “La idea sería tener una política de control a las constructoras para que contemos con constructores serios sujetos a estándares de solvencia transparentes. De esa manera pueden evitarse episodios como el del conjunto Space y muchos otros presentados en diferentes ciudades colombianas”.



David Hernández Zambrano, profesor e investigador del Centro de Formación en Ética y Ciudadanía (Phronimos) de la Universidad del Rosario, explica: “La vivienda ha tomado otra connotación especial y se empieza a mezclar con unas condiciones dignas para el trabajo. Demanda otras áreas que antes no se consideraban importantes, como un cuarto para el estudio y servicios que permitan trabajar y estudiar en el mismo sitio”.



ras ligadas al sistema financiero, tanto que hoy en día existen urbanizaciones con nombre de corporaciones como Las Villas.

Otro punto que resalta de esas decisiones que se tomaron hace poco más de 50 años es el hecho de que desde entonces las viviendas pasaron a considerarse bienes de mercado o privado. Algo particular, puesto que en diferentes sistemas de otros países existen viviendas públicas, lo cual permite acciones como la regulación de precios de arriendo o el mantenimiento de viviendas para población de bajos recursos en locaciones centrales, que a su vez hacen posible el acceso a la vivienda y la disminución de los tiempos de desplazamiento de las personas.

En Colombia, incluso, las viviendas de interés social (VIS) se consideran privadas, ya que para acceder a ellas las personas también se endeudan con el fin de que se mueva el sistema financiero.

### El deudor colombiano, en todos los estratos

El estudio permitió establecer algunas características del deudor colombiano. Por ejemplo, que no es homogéneo y que se encuentra en los diversos niveles socioeconómicos. Está el deudor que aspira a una vivienda de interés social con subsidios, el que recibe otro tipo de ayudas para la adquisición de vivienda nueva (no VIS) o menores tasas de interés, y el que sin necesitar préstamos los adquiere para comprar inmuebles más costosos.

No obstante, y pese a las múltiples posibilidades de endeudamiento que se brindan en el mercado, todavía existen muchas personas que, por no poder acceder al sistema financiero, no tienen una ruta clara de acceso a vivienda, debido a que no cuentan con la capacidad de ahorrar ni siquiera para completar el mínimo requerido para acceder a un subsidio.

Sobre el dilema López advierte: “En el 2014 el país creó un programa de viviendas gratis cuestionado por la incertidumbre como programa presupuestalmente sostenible y porque no atiende el déficit cualitativo, pues las viviendas se ubican en predios alejados de los sectores productivos y no corresponden a las condiciones que se esperan de una casa adecuada”.

En concepto de los investigadores, esa situación se ha dado porque las políticas habitacionales se han enfocado en mostrar cifras exitosas sobre el número de unidades construidas y vendidas, y no en garantizar la protección al derecho a la vivienda de los ciudadanos.

Al hecho se agrega que el Estado tampoco ha controlado precios, como lo indican los altos costos de las viviendas de interés social (precio promedio de \$123,7 millones, cuando un salario mínimo está en \$908.526), al igual que de los materiales que se utilizan para su construcción. **La responsabilidad de las tarifas quedó en manos del mercado y en la mayoría de los casos estas tienden a elevarse, enfatizan los autores del estudio.**

Cabe recordar que, en materia de subsidios, el programa *Mi casa ya* va dirigido a hogares con ingresos menores de ocho salarios mínimos legales mensuales vigentes (\$7.268.208 a la fecha). A través de él las familias reciben un subsidio monetario de entre 20 y 30 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV) para la cuota inicial y una cobertura

## La vivienda en la política pública

### AÑOS 30-70

El Estado participa e interviene en la provisión de viviendas (vivienda como política social).

### AÑOS 70-90

La vivienda se vincula a la política pública como una cuestión macroeconómica y no desde una perspectiva social.

### AÑOS 90-2000

Se da la apertura económica y con ella una desregulación y privatización del mercado de viviendas (la vivienda como bien de consumo).



**El Estado tampoco ha controlado precios, como lo indican los altos costos de las viviendas de interés social, al igual que de los materiales que se utilizan para su construcción. La responsabilidad de las tarifas quedó en manos del mercado y en la mayoría de los casos estas tienden a elevarse, enfatizan los autores del estudio.**

a la tasa de interés entre 4 y 5 puntos porcentuales, dependiendo de los ingresos y del tipo de vivienda.

Aquí el punto es que, aunque hay propuestas para acceder, lo principal sigue siendo el modelo de endeudamiento + subsidios (financiación de la demanda), lo que pone a la vivienda más como preocupación económica que como derecho constitucional.

### Nuevas políticas para la protección

Con el panorama descrito, los investigadores señalan algunas salidas para los deudores, unas que ya existen en las normas y otras que deben crearse. Para el primer caso indican que la Superintendencia Financiera tiene funciones de protección al consumidor financiero, categoría en la cual ubican a los propietarios deudores, al mismo tiempo que les posibilita elevar quejas y reclamos relacionados con las entidades financieras.

“Igualmente, cuando alguien es deudor y propietario tiene una relación con una constructora. Esto lo convierte en un consumidor inmobiliario, lo que de inmediato lo habilita para iniciar reclamaciones y demandas en contra de las constructoras ante la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) por cualquier inconveniente”, señala Hernández.



### AÑOS 2000-2020

Hay una hibridación de modelos al fijar el acceso como una suma de cuota inicial, subsidios y crédito.

“Esta posibilidad supone una clase de protección. No obstante, dicho amparo se entorpece si la constructora entra en insolvencia, pues la eventual decisión a favor del consumidor no podrá hacerse efectiva. En esas situaciones no hay una protección en particular”.

En cuanto a las salidas que deben crearse, López considera que **una solución es fortalecer la inspección, la vigilancia y el control de las constructoras, y pensar en medidas para crear viviendas ambientalmente sostenibles**, cuyos materiales sean más económicos.

“La idea sería tener una política de control a las constructoras para que contemos con constructores serios sujetos a estándares de solvencia transparentes. De esa manera pueden evitarse episodios como el del **conjunto Space** y muchos otros presentados en diferentes ciudades colombianas. Necesitamos decirles a las constructoras que su actividad genera riesgos y que por eso es necesario inspeccionar, vigilar y controlar, pero que no sea una tarea dispersa entre varias entidades”, precisa la profesora.

Frente a la relación desequilibrada entre deudores y sistema financiero, los investigadores señalan que es urgente establecer una relación que permita la renegociación con los bancos, de tal forma que se tenga en cuenta que la vivienda –más allá de ser un bien que está en el mercado– es un derecho y en ese sentido la política debería tratarla.

Finalmente, recomiendan que en la política pública se incluya a aquellos que usan el bien como tenedores, como ocurre con los arrendatarios y los locatarios, por lo que se hace necesario definir medidas de protección en general y no de manera particular en el endeudamiento. ■

**Frente a la relación desequilibrada entre deudores y sistema financiero, los investigadores señalan que es urgente establecer una relación que permita la renegociación con los bancos, de tal forma que se tenga en cuenta que la vivienda –más allá de ser un bien que está en el mercado– es un derecho y en ese sentido la política debería tratarla.**

## La Corte Constitucional apela al derecho a la vivienda

Las decisiones de la Corte Constitucional permiten evidenciar los intentos judiciales de solución a la situación actual de la vivienda y la deuda. La Corte ha adoptado tres perspectivas sobre la justicia en la relación deudor-acreedor

### Los deudores de vivienda como víctimas de las decisiones del Estado (caso Upac).

Modelo de justicia correctiva. Partiendo de un daño económico a los deudores, los intereses considerados son los intereses patrimoniales. Los valores que enmarcan la decisión son la seguridad jurídica y la autonomía de los deudores. La medida o acción por tomar, reconociendo la responsabilidad del Estado, es la reparación directa a los afectados por la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (Upac).

### Como titulares del derecho a la vivienda

Modelo de justicia distributiva. El interés tenido en cuenta por la Corte es el interés de una vivienda digna. La forma de juzgar es centrada en los valores de equidad y solidaridad y la medida o acción por tomar es la intervención pública en los contratos para el acceso a la vivienda (Ley 546).

### Como titulares del derecho al debido proceso contractual

Modelo de justicia procedimental. El deudor es visto como contratante débil. El principal interés es el del debido proceso y los valores que se estiman para la toma de decisión son la igualdad formal (las partes contratan libremente) y el cumplimiento de promesas; por ende, la medida o acción pertinente es asegurar el cumplimiento de los contratos.