



El Desafío de la Vivienda Propia, el Sueño de las Familias Colombianas: Avances y Retos en la Política de Vivienda
The Challenge of Owning Housing, the Dream of Colombian Families: Advances and Challenges in Housing Policy

Autores

Zayda Viviana Lombana Useche

María Paula Ruiz Gómez

**Trabajo presentado como requisito para optar por el
título de Magíster en Derecho Corporativo**

Director, Tutor

Sergio García Ferreira

Universidad del Rosario

Facultad de Jurisprudencia

Maestría en Derecho Corporativo

Bogotá - Colombia

2024

El Desafío de la Vivienda Propia, el Sueño de las Familias Colombianas: Avances y Retos en la Política de Vivienda

The Challenge of Owning Housing, the Dream of Colombian Families: Advances and Challenges in Housing Policy

Zayda Viviana Lombana Useche¹, María Paula Ruiz Gómez²
Facultad de Jurisprudencia. Maestría en Derecho Corporativo
Universidad del Rosario - Sede Bogotá, D.C. - Colombia

Resumen

El presente artículo evalúa la eficacia de las políticas de vivienda en Colombia durante los últimos 30 años, y del sistema de amortización en Unidad de Valor Real (UVR) utilizado actualmente en los créditos hipotecarios, a través del siguiente orden: en primer lugar, un recuento histórico y normativo que permitirá entender el origen y evolución de las políticas de vivienda y sus principales sistemas de amortización para determinar los antecedentes que definen la forma en la que opera la UVR en la actualidad; en segundo lugar, la comparación de la UVR con el sistema UPAC, y la revisión de su metodología de cálculo; y en tercer lugar el análisis de sus efectos a mediano y largo plazo en el monto de los créditos hipotecarios, permitiendo concluir que el sistema UVR enfrenta desafíos derivados de la incertidumbre que representa una metodología de cálculo atada a la inflación, un indicador que presenta una alta variabilidad en Colombia, lo que ha llevado a una preferencia por sistemas de amortización con cuotas fijas en pesos, y que la accesibilidad y equidad de las política de vivienda en Colombia se encuentran limitadas por la rigidez de los requisitos que se les exige a los prestatarios para financiar sus viviendas

Abstract

This article evaluates the effectiveness of housing policies in Colombia during the last 30 years, and of the Real Value Unit amortization system, currently used in mortgage loans, through the following order: first, a historical and regulatory account that will enable the reader to understand the origin and evolution of housing policies and their main amortization systems in order to determine the antecedents that define the form in which the UVR currently operates; secondly, the comparison of the UVR with the UPAC system, and the review of its calculation methodology; and thirdly, the analysis of its effects in the medium and long term on the amount of mortgage loans, allowing the reader to conclude that the UVR system faces challenges related to the uncertainty represented by a calculation methodology tied to inflation, an indicator that presents a high variability in Colombia, which has led to a preference for amortization systems with fixed installments in pesos, and

¹ Abogada, especialista en Derecho Comercial y candidata a magíster en Derecho Corporativo del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Actualmente, se desempeña como Abogada de Asuntos legales en la dirección de seguridad de TRANSMILENIO S.A. Contacto: zayda.lombana@urosario.edu.co.

² Abogada, especialista en Derecho Contractual y candidata a magíster en Derecho Corporativo del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Actualmente, se desempeña como Abogada de Asuntos contractuales en AXA COLPATRIA SEGUROS DE VIDA S.A. Contacto: mariapau.ruiz@urosario.edu.co.

that the accessibility and equity of housing policies in Colombia are limited by the rigidity of the requirements that borrowers are required to finance their homes

Palabras clave.

Crédito Hipotecario, Política de Vivienda, Unidad de Valor Real (UVR), Unidad de Mantenimiento del Poder Adquisitivo (UPAC), Inflación, Vivienda.

Key words.

Mortgage Credit, Housing Policy, Real Value Unit (UVR), Purchasing Power Maintenance Unit (UPAC), Inflation, Housing

Tabla de contenido

1. Introducción.....	4
2. Análisis de las Políticas de Vivienda en Colombia: El Derecho a una Vivienda Digna.	6
3. Evolución de las Políticas y Medidas Históricas Adoptadas por los Gobiernos.	6
4. Metodología de Cálculo de la UVR y sus Implicaciones en los Créditos Hipotecarios.	9
5. Acceso a la Vivienda y Fomento de la Construcción entre 2010 y 2020	11
6. Limitaciones de la UVR en Colombia.....	12
6.1. La UVR y el UPAC: herencias, puntos de contacto y consecuencias.	12
6.2. La UVR como mecanismo de amortización en créditos hipotecarios y sus efectos a largo plazo.....	15
7. Ineficiencia de las Políticas de Vivienda y sus efectos en los prestatarios	17
7.1. Ineficiencias por una cuota inicial alta	17
7.2. Ineficiencia en el término del crédito	18
8. Conclusiones.....	20
9. Recomendaciones para mejorar el acceso a la vivienda en Colombia	21
10. Referencias	22

1. Introducción

El acceso a la propiedad de la vivienda ha sido una problemática que, a pesar de los múltiples esfuerzos del Estado colombiano, no se ha logrado afrontar de manera efectiva. La misma Constitución Política de Colombia consagra en el artículo 51, como derecho fundamental, el acceso a una vivienda digna, sin embargo, este derecho termina por volverse inalcanzable para la gran mayoría de hogares colombianos³ porque carecen de las condiciones económicas que exigen tanto el Gobierno como las entidades financieras para acceder a créditos o subsidios que les permitan realizar el sueño de tener vivienda propia.

Dentro de los primeros esfuerzos se encuentra la creación del Banco Central Hipotecario (BCH) y el Instituto de Crédito Territorial (ICT) en la década de 1930, marcando el punto de partida para el desarrollo de las políticas gubernamentales de vivienda a lo largo de los últimos 90 años, que han evolucionado en busca de reducir las brechas del poder adquisitivo de los colombianos pasando de instituciones como el sistema UPAC, el sistema UVR y el desarrollo de políticas más modernas como "Mi Casa Ya",

En las décadas de 1940, 1950 y 1960 las políticas de vivienda se centraron en la modernización del campo, la industrialización y la atención del crecimiento urbano debido a la migración del campo a la ciudad, así se creó la necesidad de proporcionar hogares a las familias de bajos ingresos mediante la construcción de viviendas de interés social (Sánchez, 2022). Por su parte, las políticas de la década de 1970 se enfocaron en el fomento del ahorro para la adquisición de vivienda y la expansión del financiamiento a la clase media a través del sistema de Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC) y las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV), lo cual se mantuvo durante los años 80 con la premisa de fortalecer el sistema de amortización UPAC y a las CAV mediante varias reformas tendientes a hacer más competitivas las tasas de interés. (Urrutia & Namen, 2011)

A partir de 1990 y hasta los años 2000, con la crisis el UPAC y la caída de las CAV debido a las altas tasas de interés y la volatilidad de la inflación, se promulgó la ley 546 de 1999 y se inició la transición al sistema de Unidad de Valor Real (UVR), por lo que las políticas de vivienda se orientaron hacia la promoción participación del sector privado en la construcción de viviendas, la regularización de los créditos hipotecarios, el otorgamiento de subsidios de vivienda y la creación de programas de vivienda gratuita para familias de bajos ingresos, a través de programas como el Fondo Nacional de Vivienda. (Facultad de Economía, Universidad del Rosario, 2007) El Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006 propuso financiar 400,000 nuevas unidades de vivienda de interés social, con un enfoque en la cobertura de programas de vivienda nueva y mejoramiento integral. (Durán Ruiz & Iguarán Cabrales, 2004)

³ El término "hogares colombianos" incluye a unidades familiares que comparten una misma vivienda en Colombia, ya sea compuestos por una sola persona o varias, sean familiares o no, y se han unido para compartir gastos como alojamiento y alimentos. (DANE, n.d.)

Finalmente, desde 2010 a la actualidad, las políticas de vivienda se han enfocado en la creación programas y subsidios para combatir el déficit de habitacional⁴, mediante la asignación de viviendas adquiridas por el Estado para hogares en situación de pobreza extrema⁵, desplazados o afectados por fenómenos naturales o situaciones de calamidad pública, coberturas a la tasa de interés destinadas a hogares sin vivienda propia con ingresos menores a 8 salarios mínimos y programas como VIPA Mi Casa Ya, “Acceso a soluciones de vivienda” y subsidios para arrendamiento de vivienda de interés social (Arredondo, 2019). Estas políticas han presentado dificultades en los subsidios y las coberturas en las tasas de interés respecto de los hogares vulnerables que no son sujeto de subsidio en especie y los trabajadores informales con ingresos muy bajos sin capacidad de ahorro para cumplir con las metas económicas y criterios de selección establecidos por las entidades financieras para solicitar un crédito para una vivienda. (Arredondo, 2019, p. 52), lo que conlleva a que continúen las barreras para el acceso a los créditos para la adquisición de vivienda presentadas durante los últimos 90 años. (Estrada, 2022). La mayoría de los hogares que buscan la adquisición de vivienda propia mediante los subsidios de vivienda familiar o los alivios a las tasas de interés creados por el gobierno, deben financiar el monto no subsidiado mediante créditos hipotecarios con entidades financieras o cajas de compensación que suelen presentar una sola opción viable dentro de los sistemas de amortización dispuestos en la ley, el sistema en UVR⁶, (Rangel, 2018, p. 7) pues se trata de sistema por el cual un banco, una caja de compensación o una entidad del Estado puede otorgarle un crédito mayor con una cuota más baja para la adquisición de vivienda a quienes no cuentan con ahorros o bienes en que respaldar sus deudas. El UVR ha logrado dar acceso a créditos a buena parte de la población, no obstante, es un sistema en donde toda la responsabilidad recae sobre el deudor e ignora su poder adquisitivo a lo largo de la vida de la deuda, dejando de lado el papel que debería cumplir el Estado, como garante de los derechos de sus ciudadanos, de asegurarse de que cada hogar colombiano pueda acceder a una vivienda propia y condiciones dignas. El sistema UVR en muchos casos representa la única opción de financiamiento para algunas familias, más no la opción más idónea, ya que genera incertidumbre para quienes deben afrontar esta responsabilidad por estar sujeto a la fluctuante inflación de la economía nacional.

Lo anterior evidencia como la problemática del acceso a la vivienda ha sido abordada por los distintos gobiernos colombianos desde frentes como el fomento al ahorro y la construcción, el otorgamiento de créditos, la creación de subsidios, los programas de vivienda de interés social y prioritario, etc. Todas estas estrategias comparten la finalidad de abordar las distintas variables que conllevan al déficit habitacional y mejorar las condiciones de

⁴ El término “Déficit Habitacional” consiste en conjunto de variables resultantes de una serie de eventos que las producen y que terminan por afectar las características de seguridad, abrigo y aislamiento, entre otras que son inherentes a la vivienda. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017)

⁵ Una persona está en pobreza extrema cuando no tiene recursos para comprar los alimentos más básicos, incluso destinando todos sus ingresos para comprar productos para su alimentación. (Acción Contra el Hambre, 2024)

⁶La unidad de valor real (UVR) es una unidad de cuenta que refleja el poder adquisitivo de la moneda diariamente con base en la variación del índice de precios al consumidor (IPC). Es calculada y certificada por el Banco de la República y es usada para calcular el costo de los créditos de vivienda que permite a las entidades financieras mantener el poder adquisitivo del dinero prestado. (Banco de la República, n.d.)

vivienda de la población, pero no han considerado de forma eficaz las condiciones económicas, demográficas, sociales, culturales, etc. de la población que presenta menor poder adquisitivo, lo cual es una debilidad que les impide surtir los efectos esperados, toda vez que, a pesar de los subsidios asignados por el Estado a lo largo de los años, la vivienda urbana en Colombia muestra una tendencia hacia el arrendamiento que en 2022 presentó un porcentaje del 40.3% (DANE, 2023).

El presente artículo pretende abordar la problemática de falta de acceso crediticio de las familias con menor poder adquisitivo y la UVR como un recurso que presenta una eficacia cuestionable, a través de la metodología investigativa enfocada en la búsqueda y análisis de datos, permitan comprender en qué medida se ha avanzado en los sistemas de amortización para que más hogares colombianos puedan convertirse en propietarios de viviendas dignas. A través de esta investigación, se busca evaluar la efectividad de la UVR como sistema de amortización, identificar las barreras que aún persisten y proponer recomendaciones que puedan mejorar el acceso a una vivienda digna en Colombia.

2. Análisis de las Políticas de Vivienda en Colombia: El Derecho a una Vivienda Digna.

Este capítulo pretende realizar una evaluación de las políticas de acceso a la vivienda establecidas en Colombia a través de un recuento histórico que destaca sus antecedentes más relevantes, la presentación de la UVR como un factor determinante para definir su eficacia y su relación como el sector de la construcción como uno de los principales actores del sector inmobiliario.

3. Evolución de las Políticas y Medidas Históricas Adoptadas por los Gobiernos.

La creación del Banco Central Hipotecario (BCH) en 1932 y del Instituto de Crédito Territorial (ICT) en 1939 marcó el inicio de políticas financieras específicas destinadas a facilitar el acceso a la vivienda en Colombia. (Urrutia & Namen, 2011). Estas instituciones jugaron un papel fundamental al proporcionar acceso a viviendas a muchos colombianos que, en ese momento, se trasladaban del campo a la ciudad. El BCH, tuvo una función clave no solo en la financiación de viviendas sino también en la evolución de la arquitectura urbana del país. Su enfoque pasó de pequeñas escalas y viviendas unifamiliares entre 1935 y 1946, a una fase de experimentación entre 1947 y 1972 que introdujo innovaciones urbanísticas, y una etapa final de producción a gran escala desde 1973 hasta su liquidación, apoyada por nuevas políticas como la UPAC. (Montoya, 2019).

Por su parte, el ICT, se enfocó inicialmente en mejorar las viviendas rurales a través de la publicación de la "Cartilla de Construcciones Rurales" de Alberto Wills Ferro, ofreciendo guías y técnicas avanzadas. A partir de 1942, el ICT expandió su alcance a zonas urbanas, desarrollando programas para solucionar el déficit habitacional mediante la construcción de barrios modelo y viviendas económicas, y en 1946 organizó el primer concurso de ideas para viviendas urbanas, resultando en proyectos pioneros como el barrio Los Alcázares. En 1955, el Primer Seminario Nacional de Vivienda marcó un punto clave al presentar políticas y estrategias para la vivienda en Colombia, destacándose la publicación del libro "Una política de vivienda para Colombia", que subrayó la importancia de ofrecer

viviendas accesibles a la población menos favorecida y la exploración de métodos de construcción más económicos. (Ramírez Nieto, 2019)

A pesar de estos esfuerzos, el acceso limitado a préstamos hipotecarios llevó a un alto porcentaje de vivienda informal⁷, representando el 39% del total de las viviendas en Colombia hacia finales de 1993, como ejemplo de esto se puede ver que en ese año el área construida de viviendas creció a 19.420 hectáreas, con el número de viviendas aumentando significativamente para llegar a un total de 850.549, de las cuales el BCH ayudó a construir 17.950 y el ICT 103.107 (Urrutia & Namen, 2011, p. 287). La comparación entre las viviendas construidas con ayuda del ICT y del BCH frente a la totalidad de viviendas construidas en 1993 refleja la falta de cobertura y las limitaciones del sistema financiero de la época para cubrir las necesidades de todos los ciudadanos, lo que impulsó a muchos a optar por soluciones de autoconstrucción⁸, donde “la vivienda se va desarrollando a medida que el ingreso disponible de sus dueños lo permite” (Jaramillo, 2011, pp. 20 - 23).

Esto último conlleva a identificar como la contribución del BCH y del ICT fue significativa pero insuficiente para satisfacer completamente la demanda de vivienda, especialmente entre los sectores menos favorecidos. Aunque estas entidades facilitaron la expansión urbana y mejoraron la calidad de las construcciones, también es importante reconocer la persistencia de desafíos significativos en cuanto a la inclusión financiera y la equidad en el acceso a la vivienda adecuada.

En la década de 1950, se estableció el pago de cesantías en Colombia como un seguro de desempleo, convirtiéndose rápidamente en una parte fundamental del proceso de adquisición de vivienda al ser utilizado como ahorro para la cuota inicial del financiamiento. Esta medida permitió que los trabajadores pudieran destinar parte de sus recursos a la construcción o mejora de vivienda. Posteriormente, en 1968, durante el gobierno de Carlos Lleras, surgió el Fondo Nacional del Ahorro, destinado a captar las cesantías de los empleados públicos y servir como otra opción de financiamiento para adquisición de viviendas. (Urrutia & Namen, 2011).

Otro impulso significativo llegó en 1972 con el gobierno de Misael Pastrana, donde se implementó un ambicioso programa de construcción de viviendas como eje central del Plan de Desarrollo Las Cuatro Estrategias⁹. Esta iniciativa, impulsada por la necesidad de

⁷ Según ONU Hábitat, un asentamiento informal consiste en un espacio residencial donde se cumple alguno de estos elementos; 1) los habitantes de la vivienda no cuentan con seguridad en la tenencia del inmueble o el suelo, 2) el vecindario no cuenta con acceso a servicios públicos e infraestructura adecuada, 3) la vivienda no cumple con la regulación sobre planeación urbana y se ubica en zonas de protección ambiental o con riesgo de desastres naturales. (Conferencia de la Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible Habitat III, 2015)

⁸ De las 850.549 unidades habitacionales construidas entre 1951 y 1993 en Colombia, 121.057 fueron financiadas por el BCH (17.950) y el ICT (103.107). Esto indica que una gran parte de las viviendas, aproximadamente 729.492 unidades, no fueron financiadas por estas entidades, lo que sugiere una significativa participación de la autoconstrucción y refleja las limitaciones del sistema financiero de la época para proporcionar soluciones de vivienda adecuadas. (Urrutia & Namen, 2011)

⁹ El Plan de Desarrollo de Misael Pastrana se centró en reducir desigualdades y mejorar el bienestar mediante una estrategia que combinaba igualdad con incentivos para el trabajo, el ahorro y la inversión. (Departamento Nacional de Planeación, 2023)

ganar respaldo entre las masas urbanas y fundamentada en la idea de que la construcción podría ser un motor económico, marcó un cambio crucial en las políticas de vivienda del país. Para asegurar la inversión necesaria en vivienda, se establecieron condiciones para la formación de corporaciones de ahorro y vivienda (CAV), cuyos activos y pasivos se denominaban en una unidad ajustada por inflación conocida como Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC). El Decreto 678 de 1972 permitió a las entidades financieras invertir en estas corporaciones, mientras que el Fondo de Ahorro y Vivienda (FAVI) en el Banco de la República proporcionaba liquidez y mitigaba los riesgos del crédito hipotecario al ofrecer préstamos automáticos en UPAC, resolviendo así los problemas de descalce de plazos y garantizando rendimientos estables. (Urrutia & Namen, 2011).

El sistema UPAC gozó de popularidad durante su primera década, pues era un sistema integral donde los ahorradores tenían estímulos y garantías que les permitían acceder a viviendas dignas bajo un sistema de pagos que les era beneficioso y realizable a mediano plazo. Era un sistema de crédito que no era “afectado por las variaciones en el poder adquisitivo, es decir, por las variaciones de cara a la inflación” (Mora Cuartas, *El Crédito Hipotecario en Colombia con Base en Unidades de Valor Real (UVR'S)*, 2010, p. 25), puesto que los ahorros de quienes accedían a este sistema estaban blindados contra la inflación, pero dejaba en las manos de los gobiernos venideros el reto de mantener este sistema tan dependiente de la política y alejado de la realidad del sistema financiero.

Esta dependencia del UPAC de la intervención gubernamental lo hacía frágil y propenso a cambios, habiendo sufrido más de veinte modificaciones durante su existencia. La situación alcanzó un punto crítico en 1984 con un cambio fundamental en el método de cálculo del UPAC, donde se introdujo por primera vez un componente de tasa de interés a la Corrección Monetaria. Este componente se incrementó significativamente en 1988, cuando se ajustó al 35% del valor de la DTF del mes anterior, y aumentó aún más en 1992 al 50% del promedio de la DTF calculado para las ocho semanas anteriores. Finalmente, en 1994, el índice de precios fue excluido del cálculo, y la fórmula quedó totalmente dependiente de la tasa de interés de mercado (Mora Cuartas, 2010, p. 17), lo cual desencadenó una crisis financiera nacional que se sumó a las otras crisis económicas de finales de siglo. Este sistema no solo era inestable por sus continuas modificaciones, sino que también dejó a muchos colombianos en una situación vulnerable: el ajuste en el cálculo de la deuda, combinado con el incremento de las tasas de interés durante la crisis económica, provocó que el valor de las deudas superara significativamente el valor de las viviendas.

A partir de la década de 1990, la política de vivienda en Colombia se orientó en dos pilares: la aplicación de una estructura de banca múltiple influenciada por el mercado y la doctrina de la Corte Constitucional que reconoce la vivienda como un derecho esencial, con regulaciones sobre los costos de financiamiento que permitían tasas de interés inferiores para la vivienda de interés social. No obstante, la combinación de reformas financieras, cambios en el modelo económico y fluctuaciones de las tasas de interés continuó afectando el sistema, llevando a su colapso hacia finales de los años 90, una situación que culminó con una pérdida masiva de viviendas debido a la incapacidad de los deudores para manejar los altos costos de los intereses. (Facultad de Economía, Universidad del Rosario, 2007, p. 6).

En respuesta a la crisis del sector de la vivienda y a las complicaciones financieras del país hacia finales de los años noventa, la Corte Constitucional intervino con la sentencia C-700/99, que invalidó varios artículos del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y modificó políticas relacionadas con el prepago de hipotecas y el ajuste del UPAC según el Índice de Precios al Consumidor (IPC). (Mora Cuartas, El Crédito Hipotecario en Colombia con Base en Unidades de Valor Real (UVR'S), 2010). Esta decisión dismanteló el sistema UPAC y dio lugar a la Ley Marco de Vivienda (Ley 546 de 1999), que introdujo las Unidades de Valor Real (UVR), ajustadas diariamente según el IPC. La nueva ley reformó el financiamiento hipotecario, definido como el proceso mediante el cual una persona o entidad obtiene un préstamo garantizado por la hipoteca de una propiedad, para su compra, construcción o remodelación. Con créditos de tasas de interés fijas y la posibilidad de realizar pagos anticipados, la ley buscó establecer condiciones más sostenibles y justas, adaptando los términos y condiciones del préstamo a las regulaciones del mercado y las políticas de las instituciones financieras. (Facultad de Economía, Universidad del Rosario, 2007).

Continuando con el proceso de reglamentar el sistema financiero y hacer asequible el sueño de la vivienda propia para los hogares colombianos, se promulgó posteriormente la Ley 795 de 2003, que introdujo importantes modificaciones al sistema financiero colombiano, incluyendo normas para la administración del Fondo Nacional de Garantías¹⁰. Esta Ley también busca promover la competencia en el sector financiero, mejorando las condiciones para los prestatarios y facilitando el acceso a créditos hipotecarios en condiciones más favorables. (Juriscol, 2024)

El sistema UVR ha permanecido sin cambios en su cálculo desde su implementación en el año 2000. Hoy día es el sistema al que los colombianos con menos recursos económicos pueden acceder, ya que facilita el otorgar créditos por montos mayores a plazos largos, con cuotas que son en un principio más bajas que en otros sistemas de amortización.

4. Metodología de Cálculo de la UVR y sus Implicaciones en los Créditos Hipotecarios.

Desde su implementación en el año 2000, la Unidad de Valor Real (UVR) ha seguido una metodología original, estrechamente vinculada a la inflación medida por el Índice de Precios al Consumidor (IPC). Este sistema ha sido fundamental en el sector financiero colombiano, especialmente en el mercado de créditos hipotecarios a largo plazo. La sentencia C-955 de 2000 estableció que la Junta Directiva del Banco de la República (JDBR) es la entidad responsable de formular la metodología para el cálculo de la UVR. Por lo tanto, mediante la Resolución Externa No. 13 de 2000, la JDBR comunica la metodología para el cálculo de la UVR, asegurando que los ajustes reflejen las variaciones económicas, así:

$$“UVR_t = UVR_{15} * (1+i)^{t/d}$$

¹⁰ El Fondo Nacional de Garantías (FNG), es una entidad financiera en Colombia que ofrece garantías para facilitar el acceso al crédito a personas naturales y jurídicas que requieren financiamiento para proyectos de vivienda, educación, microempresas, entre otros. Su función principal es respaldar los préstamos otorgados por entidades financieras, reduciendo así el riesgo crediticio y promoviendo la inclusión financiera. (Fondo Nacional de Garantías, 2024)

Donde:

UVR_t: Valor en moneda legal colombiana de la UVR del día t del período de cálculo.

UVR₁₅: Valor en moneda legal colombiana de la UVR el día 15 de cada mes.

i: Variación mensual del índice de precios al consumidor certificada por el DANE durante el mes calendario inmediatamente anterior al mes del inicio del período de cálculo.

t: número de días calendario transcurridos desde el inicio de un período de cálculo hasta el día de cálculo de la UVR. Por lo tanto, t tendrá valores entre 1 y 31, de acuerdo con el número de días calendario del respectivo período de cálculo.

d: Número de días calendario del respectivo período de cálculo.”

(JUNTA DIRECTIVA DEL BANCO DE LA REPUBLICA, 2000, p. 1)

Para comprender plenamente cómo la UVR impacta las finanzas de los prestatarios, es crucial considerar las especificaciones técnicas de su cálculo, como lo indica el Banco de la República en “Reportes del emisor”:

I. **Impacto del Valor Nominal y los Cambios de la UVR**: Aunque el valor nominal de la UVR en el momento del desembolso del crédito no altera la evolución futura del saldo del préstamo, éste valor no se mantiene durante toda la existencia del crédito sino que presenta cambios en su cotización, que dependen de la variación del Índice de Precios al Consumidor IPC ¹¹ y son determinantes para los prestatarios, ya que la variación en la UVR puede afectar significativamente el monto que los prestatarios deben pagar.

II. **Cálculo Basado en la Variación Mensual del IPC**: La UVR se calcula utilizando la variación mensual del IPC del mes anterior, que depende directamente del comportamiento de la inflación, Esto introduce una latencia en la adaptación de la UVR a las condiciones económicas actuales, ya que si la inflación es presenta un aumento considerable, el valor en pesos de la UVR aumentará de la misma manera; por el contrario, si se presenta un aumento menor, el aumento del valor en pesos de la UVR será menor (Molinares, 2009).

III. **Periodo de Aplicación de la UVR**: Los nuevos valores de la UVR se aplican desde el día 16 de un mes hasta el día 15 del siguiente mes para permitir al sistema financiero actualizar sus bases de datos, lo que puede generar brechas temporales donde la información utilizada no refleja las condiciones económicas más actuales.

¹¹ El Índice de Precios al Consumidor Es una medida del cambio (variación), en el precio de bienes y servicios representativos del consumo de los hogares del país conocido como canasta. (DANE, 2024)

IV. **Cálculos Diarios de la UVR y su Publicación:** La metodología establece que los valores de la UVR deben ser diarios y publicados con precisión a cuatro decimales, lo que refleja la necesidad de precisión en el cálculo de pagos y saldos diarios. (Departamento de Comunicación Institucional del Banco de la República, 2002).

Los elementos de cálculo destacados en los numerales anteriores subrayan la complejidad de la UVR como sistema de amortización de los créditos hipotecarios ya que, al depender directamente de la inflación cualquier fluctuación que ésta presente tendrá efectos amplificados sobre los valores que prestatarios están obligados a pagar, especialmente en períodos de inestabilidad económica.

5. Acceso a la Vivienda y Fomento de la Construcción entre 2010 y 2020

Los gobiernos de los últimos años han apostado por fomentar la construcción de vivienda como estrategia para reducir el déficit habitacional y el desempleo, de hecho, el éxito continuo del sector constructor desde 2010 hasta el 2020 es atribuible en gran medida a las políticas de vivienda implementadas en los últimos períodos presidenciales. Estas políticas han buscado hacer que el acceso al financiamiento para la adquisición de vivienda sea más inclusivo, reconociendo las diversas necesidades de la población colombiana que aspira a ser propietaria de una vivienda digna, a través de subsidios diferenciados para cada tipo de vivienda (Asobancaria, 2020).

Los impulsos sobre la demanda de créditos como lo son los programas FRECH, VIPA MI CASA YA, SP Arriendos y Vivienda 100% gratuita son programas que efectivamente aumentan el volumen de desembolsos, lo cual impulsa dicha demanda sobre los créditos del sector construcción tanto para vivienda Vis como No Vis en el país, y conlleva al crecimiento económico del sector inmobiliario (Barriga & Parra, 2022).

Es precisamente en el momento de los desembolsos del crédito hipotecario y de construcción de vivienda que los sistemas de financiamiento y amortización juegan un papel fundamental, particularmente, desde su creación, el sistema de financiamiento en UVR ha sido una opción viable en Colombia para aquellos con salarios más bajos que buscan acceder a créditos hipotecarios y así adquirir una vivienda digna.

Sin embargo, su variabilidad en función del IPC y su susceptibilidad a cambios en las tasas de interés pueden generar incertidumbre financiera para los prestatarios, que en algunos casos pueden terminar pagando más que en sistemas de amortización que no presentan esta variabilidad. Ahora bien, si se trae el sistema de amortización al contexto económico actual, caracterizado por desafíos financieros se evidencia que existe una baja exposición de las entidades financieras a créditos en UVR (Meneses, Vargas, & Yanquen, 2023). Dicho esto, es relevante observar que a pesar de que la UVR es en algunos casos la única opción a la que pueden acceder las personas con menor poder adquisitivo, la composición de la cartera de vivienda de los establecimientos de crédito, con información hasta marzo de 2023, refleja una participación del 88.2% de la cartera otorgada en modalidad de financiamiento en pesos, mientras que solo el 11.8% corresponde a la cartera otorgada en UVR (Meneses, Vargas, & Yanquen, 2023).

De lo anterior surge la duda sobre la verdadera efectividad de este sistema y la necesidad de examinar más de cerca el acceso a la vivienda y el fomento de la construcción en Colombia, especialmente en lo que respecta a la inclusión financiera para quienes tienen menor poder adquisitivo y las políticas gubernamentales para abordar las necesidades de vivienda de la población vulnerable, ya que los datos sugieren que, en realidad, el sistema de financiación en UVR puede no ser tan significativo en el crecimiento del sector constructor como se ha sugerido previamente, lo que resalta otra desventaja del sistema.

6. Limitaciones de la UVR en Colombia

Una vez establecida la historia de la política de vivienda en Colombia y las medidas principales tomadas por el Gobierno para reducir el déficit habitacional, que guardan estrecha relación con el sistema de amortización UVR, se procederá a analizar los principales problemas que presenta la UVR y las barreras de acceso a la vivienda que sufre la población con menores ingresos desde el otorgamiento del crédito hipotecario hasta el pago de la totalidad de la deuda.

6.1. La UVR y el UPAC: herencias, puntos de contacto y consecuencias.

A lo largo de la historia de los créditos hipotecarios en Colombia, se ha buscado establecer sistemas de amortización que contengan mecanismos que permitan manejar las fluctuaciones económicas y la inflación, esto es porque para el prestamista se hace indispensable colocar su dinero a una tasa de interés que justifique o refleje las ganancias que le resultarían al capital en un aumento constante de los precios, sin embargo, si se maneja un préstamo a largo plazo con este tipo de tasa de interés, el deudor tendría que pagar un monto muy alto en relación con el dinero prestado. (Castillo, Galindo, Gutierrez, & Pardo, 2001)

Los sistemas de amortización más famosos en los últimos años han sido la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC) y la Unidad de Valor Real (UVR), esta última se planteó como una solución a las debilidades que originaron la crisis del UPAC, por lo que, luego de casi 30 años de funcionamiento, y de haber sufrido transformaciones perjudiciales para los prestatarios, la unidad de mantenimiento del poder adquisitivo del dinero en el crédito hipotecario en Colombia “renació” con las bases de su antecesora, cambiando su nombre de UPAC a UVR” (Mora Cuartas, 2010, p. 20) y fue adoptada para amortizar los créditos hipotecarios a través de la ley 546 de 1999, esta unidad, al igual que lo hacía la UPAC en sus orígenes, mide la pérdida del poder adquisitivo del dinero con base únicamente en la variación del IPC (Castillo, Galindo, Gutierrez, & Pardo, 2001), conservando las siguientes similitudes:

1. **Mantenimiento del poder adquisitivo:** Ambos sistemas buscan mantener el valor real de los créditos hipotecarios a lo largo del tiempo.
2. **Cálculo del valor de la unidad:** Tanto el UPAC como la UVR se calculan aplicando una fórmula que ajusta su valor en función de la inflación acumulada.
3. **Ajuste de saldos y cuotas:** En los créditos expresados en UPAC y en UVR el saldo de la deuda y las cuotas mensuales se reajustan periódicamente de acuerdo con la variación de la respectiva unidad.

4. **Traslado del riesgo inflacionario al deudor:** Ambos sistemas trasladan el riesgo de la inflación al deudor, quien debe asumir las consecuencias de un aumento en los precios a través de cuotas más altas a lo largo del tiempo.

5. **Metodología de cálculo que depende de una autoridad estatal** La metodología del cálculo de la UVR se maneja de la misma manera que la del UPAC, ya que se le dio al Banco de la República la discrecionalidad para su cálculo y la potestad de modificarla (Castillo, Galindo, Gutierrez, & Pardo, 2001).

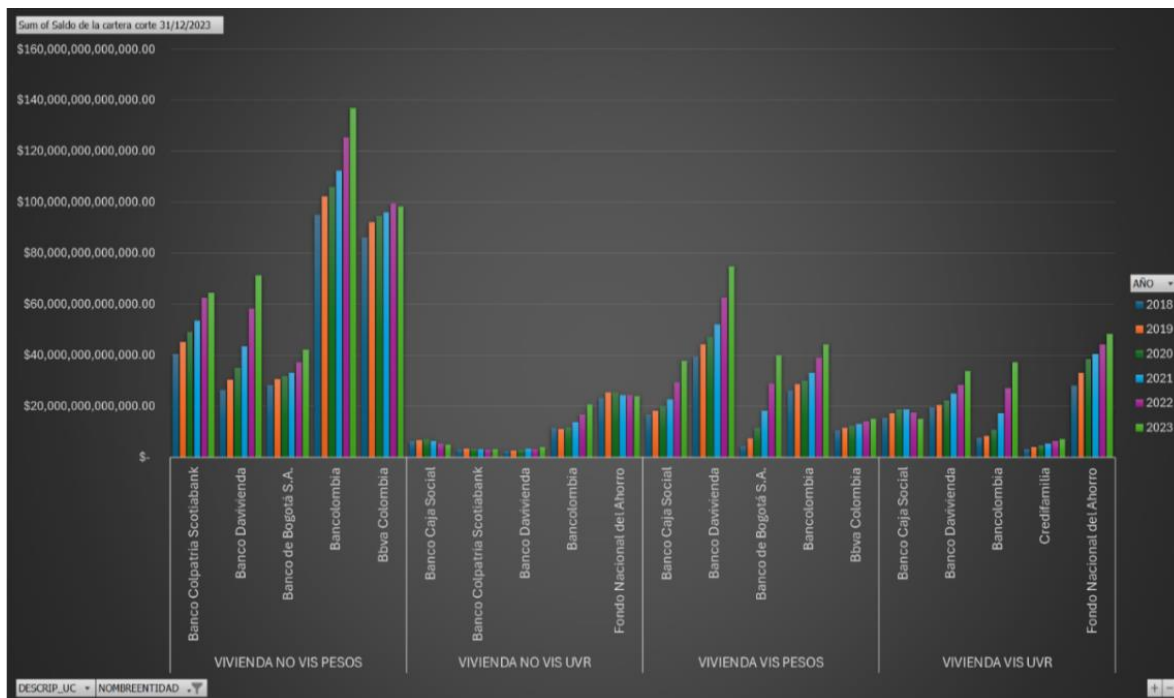
En cuanto a las diferencias de una unidad a otra, se resalta una única diferencia significativa, que consiste en la eliminación de la posibilidad de incluir variables distintas a la inflación en las fórmulas de cálculo de la UVR, en oposición a su antecesora, que en sus últimos años utilizó el DTF¹² en un 74% y la inflación en un 36% como bases para el cálculo de las cuotas de los créditos hipotecarios, lo anterior debido a que la tasa de interés atada únicamente a la inflación no era competitiva 1995 para las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, quienes se dedicaban exclusivamente a otorgar cartera hipotecaria. Sin embargo, a raíz de la crisis hipotecaria generada a partir de 1997, la Corte Constitucional le ordenó al gobierno y al legislador volver a una unidad estrictamente atada a la inflación anual para reducir las cuotas de amortización de los deudores y así salvarles las viviendas. (Miguel Urrutia Montoya, 2011)

De lo anterior se resalta que, a pesar de los esfuerzos que realizó el legislador en la creación del nuevo sistema para la financiación de vivienda, lo que se logró fue cambiar el nombre del sistema y limitar la base de amortización únicamente al IPC que decreta el DANE, pero no solucionó la baja competitividad de la tasa de interés del sistema frente al DTF, que fue uno de los problemas más críticos del sistema anterior, ni estableció mecanismos que generaran una mayor certidumbre en el cálculo de las cuotas del préstamo a lo largo de los años, en especial cuando la inflación es variable y alta, la consecuencia es la desconfianza del prestatario y la inevitable huida de los ahorradores al otro sistema que ofrece mayor estabilidad (Castillo, Galindo, Gutierrez, & Pardo, 2001).

Para visualizar de una mejor manera las preferencias de los colombianos respecto de los sistemas de amortización en los créditos hipotecarios en los últimos cinco años, se analizaron en el Gráfico 1, los datos suministrados por la (Superintendencia Financiera de Colombia, 2024) respecto del comportamiento la cartera hipotecaria.

¹² El DTF es el promedio ponderado de las tasas efectivas de captación de los CDT a 90 días que reconoce el sistema financiero a sus clientes y sirve como indicador de referencia relacionado con el costo del dinero en el tiempo (Banco de la República, 2024).

Gráfico 1 Distribución de la cartera hipotecaria en Colombia (2018-2023)¹³



El Gráfico 1 muestra la evolución de la cartera hipotecaria en Colombia entre 2018 y 2023, desglosada por tipo de vivienda (VIS y No VIS) y modalidad de financiamiento (pesos y UVR); se toma la información de los cinco bancos con mayor cartera hipotecaria en cada modalidad de financiamiento, evidenciando que la cartera hipotecaria en pesos, tanto para vivienda VIS como No VIS, ha experimentado un crecimiento constante y significativo a lo largo de los años, mientras que la cartera hipotecaria en UVR, tanto para vivienda VIS como no VIS no muestra un crecimiento notable. Esto resalta la creciente preferencia de los colombianos por financiar sus viviendas en pesos por la seguridad y estabilidad que ofrece este sistema.

Igualmente, es posible inferir que el fenómeno de la huida al sistema de amortización en pesos también ha sido tendencia en las entidades financieras, pues según lo expresado por el Doctor Francisco Gaitán, Secretario General de Mercantil Colpatría, a estas entidades, el sistema en pesos también les ofrece mayor certeza y facilidad a la hora de otorgar un crédito hipotecario, ya que este permite tener claridad del comportamiento del valor del préstamo hasta su último día y generar información clara a los prestatarios respecto de las condiciones del préstamo, lo cual es de vital importancia para la salud de la cartera hipotecaria y para el cumplimiento de las normas de protección al consumidor financiero (F Gaitán, comunicación personal, 18 de julio de 2024)

¹³ Fuente: Elaboración propia con base en los datos suministrados por la (Superintendencia Financiera de Colombia, 2024). Datos Abiertos Colombia. <https://www.datos.gov.co>.

Sin perjuicio de lo anterior, hasta el momento, el sistema de crédito hipotecario en Colombia con base en UVR continúa funcionando sin modificaciones a pesar de la tendencia al desuso y los porcentajes tan altos de inflación presentados en los últimos años, persiguiendo el objetivo de facilitar la adquisición de vivienda propia a los colombianos, aunque persista, por parte de los usuarios, la preferencia por los sistemas en pesos, que elimina cualquier variabilidad en las cuotas periódicas. (Mora Cuartas, 2010, p. 24).

6.2. La UVR como mecanismo de amortización en créditos hipotecarios y sus efectos a largo plazo

Como bien ha sido identificado, en Colombia, los créditos para viviendas subsidiadas generalmente se otorgan utilizando el sistema de amortización en UVR o Crédito Hipotecario en pesos, que tienen sus propias características y beneficios en cuanto a plazo, estabilidad y monto de las cuotas. La elección de uno u otro depende de las condiciones económicas y preferencias tanto de los prestatarios como de las políticas internas establecidas por las instituciones financieras (Superintendencia Financiera de Colombia, 2024).

El crédito hipotecario en UVR se caracteriza por tener un plazo más largo que el crédito hipotecario en pesos, y cuotas iniciales menores que las que se pagarían con un sistema de amortización en pesos, ya que el saldo inicial del crédito se divide en un mayor número de cuotas. Esto en principio lo convierte en un opción viable y atractiva para las familias que tienen menor capacidad de pago, pero a largo plazo puede convertirse en un arma de doble filo, porque el riesgo inflacionario es trasladado al prestatario, quien debe asumir el aumento de las cuotas si la inflación sube, generando que las cuotas más avanzadas del crédito sean cada vez más altas (Diario La República, 2023).

Aunque uno de los objetivos del sistema de financiación en UVR es contribuir a mantener la estabilidad financiera ajustando las deudas hipotecarias a la inflación, con el fin de proteger tanto a las instituciones financieras como a los prestatarios de las fluctuaciones económicas, en la práctica, este beneficio no siempre les llega de manera efectiva, ya que la constante dependencia de la inflación, cuyo aumento es asumido en su totalidad por el prestatario, genera incertidumbre frente a la cuota mensual que éste debe pagar por el préstamo (Mora Cuartas, 2010, p. 9), lo que hace que el pilar fundamental de estabilidad financiera que predica el sistema UVR sea de mayor utilidad para las entidades financieras, quienes obtienen mayores beneficios de mantener el poder adquisitivo del dinero a lo largo del tiempo, que los que pueden obtener los prestatarios.

Para explicar mejor lo anterior, se analizarán las modalidades de financiamiento en UVR señaladas en el “ABC de los créditos de vivienda” de la Superintendencia Financiera de Colombia con el fin de proporcionar un mayor entendimiento sobre cómo opera este sistema y sus posibles impactos en los prestatarios:

Cuota Constante en UVR. En esta modalidad, las cuotas mensuales que paga el prestatario se mantienen constantes en términos de UVR a lo largo del tiempo. Esto significa que el monto en pesos de cada cuota variará según la inflación, y estará directamente vinculada al IPC. La ventaja es la previsibilidad de la cuota, pero puede ser difícil para los prestatarios si la inflación es alta.

Amortización Constante a Capital en UVR. Con esta opción, el prestatario paga una cantidad fija de capital en cada cuota, más los intereses en UVR, calculados sobre el saldo pendiente. Esto significa que, aunque la parte del capital permanece constante, el total de la cuota mensual en pesos disminuirá a medida que se paga el capital y los intereses disminuyen. Esta modalidad puede resultar en cuotas más altas al principio, pero se vuelven menores con el tiempo.

Cuota Decreciente Mensualmente en UVR Cíclica por Períodos Anuales. En este sistema, las cuotas mensuales en UVR comienzan siendo más altas y disminuyen a lo largo del año. Luego, al comienzo del nuevo período anual, las cuotas vuelven a ser relativamente altas y disminuyen nuevamente. Este método puede ayudar a los prestatarios a planificar mejor sus pagos anuales, pero puede ser complicado debido a la variabilidad mensual de los pagos. (Superintendencia Financiera de Colombia, 2024, p. 5).

Es por estas tres características fundamentales que se presentan dos grandes desventajas en el uso de las UVR:

Lo primero es que la discrepancia entre los ajustes de las deudas hipotecarias amortizadas en sistema UVR y el ritmo de aumento de los salarios es particularmente crítica. Aunque las deudas se ajustan conforme a la inflación para proteger el valor del préstamo, los salarios de los prestatarios no necesariamente aumentan al mismo ritmo que la inflación. Esta situación los deja expuestos a aumentos imprevisibles en el costo real de sus préstamos hipotecarios sin un incremento proporcional en sus ingresos, lo que se agrava para aquellos que no reciben aumentos salariales anuales garantizados, como es el caso de quienes reciben montos que no dependen del salario mínimo. (Cayón & Sarmiento, 2010)

Otra desventaja del sistema radica en que las proyecciones de pago proporcionadas a los prestatarios por las entidades financieras a menudo subestiman los costos reales de la deuda en esta modalidad de crédito hipotecario, esto se debe a que estas proyecciones se basan en la inflación anualizada, mientras que los ajustes reales del UVR se calculan utilizando las variaciones mensuales del IPC, lo que genera desinformación y puede inducir a muchos prestatarios al error ya que creen que están adquiriendo una deuda en condiciones que al parecer podrán cumplir durante todo el plazo, sin considerar que el valor de su crédito sufrirá variaciones que tal vez a largo plazo les genere dificultades financieras. Por tanto, educar a los consumidores sobre cómo se calculan realmente estas cuotas puede ayudar a prepararlos mejor para las fluctuaciones en los pagos y evitar que en el futuro incurran en mora, falta de pago, renegociaciones o ejecución de los gravámenes hipotecarios de los créditos. (Cayón & Sarmiento, 2010). Por lo anterior, los prestatarios pueden subestimar los costos reales de sus préstamos hipotecarios, lo que resulta en una falta de preparación para enfrentar aumentos inesperados en los pagos mensuales.

Es por todo lo anterior que se resalta la importancia de considerar los efectos que este sistema de amortización puede tener a largo plazo en la economía de los prestatarios de los créditos hipotecarios, con el fin de regular y establecer prácticas de préstamo más transparentes, donde se pueda brindar información más aterrizada a la realidad que permita a las familias colombianas tomar decisiones conscientes sobre su vida financiera, esto teniendo en cuenta que la falta de comprensión sobre cómo funcionan los ajustes de las

deudas hipotecarias en relación con la inflación puede llevar a decisiones financieras que en principio resultan viables y atractivas pero que a largo plazo pueden llegar a ser perjudiciales.

7. Ineficiencia de las Políticas de Vivienda y sus efectos en los prestatarios

La adopción del sistema UVR buscó tener un impacto significativo en el mercado inmobiliario colombiano, al permitir a los bancos ofrecer créditos más grandes y a más largo plazo, ajustados a la inflación, lo cual es esencial en un país con fluctuaciones económicas notables. Sin embargo, la variabilidad introducida por la UVR también ha significado que algunos segmentos de la población enfrenten mayores desafíos en el acceso a la vivienda, especialmente aquellos con menor capacidad de ahorro. Esto ha creado una dinámica compleja en cuanto a la accesibilidad y el endeudamiento, afectando tanto a compradores potenciales como a la estabilidad del sistema financiero en general. (Mesa, 2016).

Para intentar solventar esta problemática se han promulgado una serie de leyes que han buscado hacer el acceso al financiamiento más inclusivo, creando subsidios diferenciados que se adaptan a los ingresos de las familias. La adopción de estas medidas ha ayudado a la población más vulnerable a acceder a la vivienda propia, así (Asobancaria, 2020):

i. Ley 1537 de 2012 se centró en fomentar políticas públicas para el desarrollo urbano y rural, con un énfasis especial en las viviendas de interés social y prioritario, con el fin de garantizar el acceso a viviendas dignas para los sectores más vulnerables de la población, promoviendo la construcción de viviendas asequibles y mejorando las condiciones de vida en áreas urbanas y rurales. Adicionalmente establece mecanismos de financiamiento y subsidios para apoyar a las familias de bajos ingresos en la adquisición de sus viviendas. (Juriscol, 2024)

ii. La Ley 1796 de 2016 establece el régimen de las viviendas de interés prioritario para ahorradores (VIP) y otras disposiciones en materia de vivienda y hábitat e incluye medidas para la protección del comprador de vivienda, asegurando que los proyectos de construcción cumplan con altos estándares de calidad y seguridad. Además, la Ley busca incrementar la seguridad de las edificaciones y fortalecer la función pública ejercida por los curadores urbanos, quienes deben supervisar y aprobar proyectos de construcción. (Juriscol, 2024)

iii. La Ley 2079 de 2021 continúa los esfuerzos para mejorar el acceso a viviendas dignas y desarrollar políticas habitacionales eficientes en Colombia, enfocándose en la creación de condiciones favorables para la construcción de viviendas asequibles y sostenibles, mientras que promueve la inclusión social y la participación comunitaria en los procesos de desarrollo urbano, asegurando que las políticas de vivienda reflejen las necesidades y aspiraciones de todas las comunidades (Juriscol, 2024).

7.1. Ineficiencias por una cuota inicial alta

Es interesante anotar que, aunque estas leyes mencionan diversos tipos de ayudas para adquirir viviendas, no se encuentran registros específicos en los datos de la cartera hipotecaria que reflejen claramente el impacto de estas iniciativas en cuanto al cumplimiento de los requisitos para el acceso a estos beneficios, dentro de los cuales, la necesidad de una cuota inicial alta, el financiamiento y el acceso a los créditos juegan un papel fundamental, ya que, por ejemplo, para acceder a un subsidio de vivienda Mi Casa ya, se requiere el desembolso de crédito hipotecario de vivienda, que puede ser en UVR o en pesos, para los cuales se exigen requisitos como capacidad de ahorro y certificación de ingresos (Ministerio de Vivienda, 2024), lo que dificulta en la práctica el otorgamiento de los subsidios, ya que muchas familias encuentran difícil ahorrar y demostrar recursos mientras cubren sus gastos diarios y otras obligaciones financieras, creando una barrera que favorece a los individuos con mayores recursos económicos, y perpetuando la desigualdad en el acceso a la vivienda.

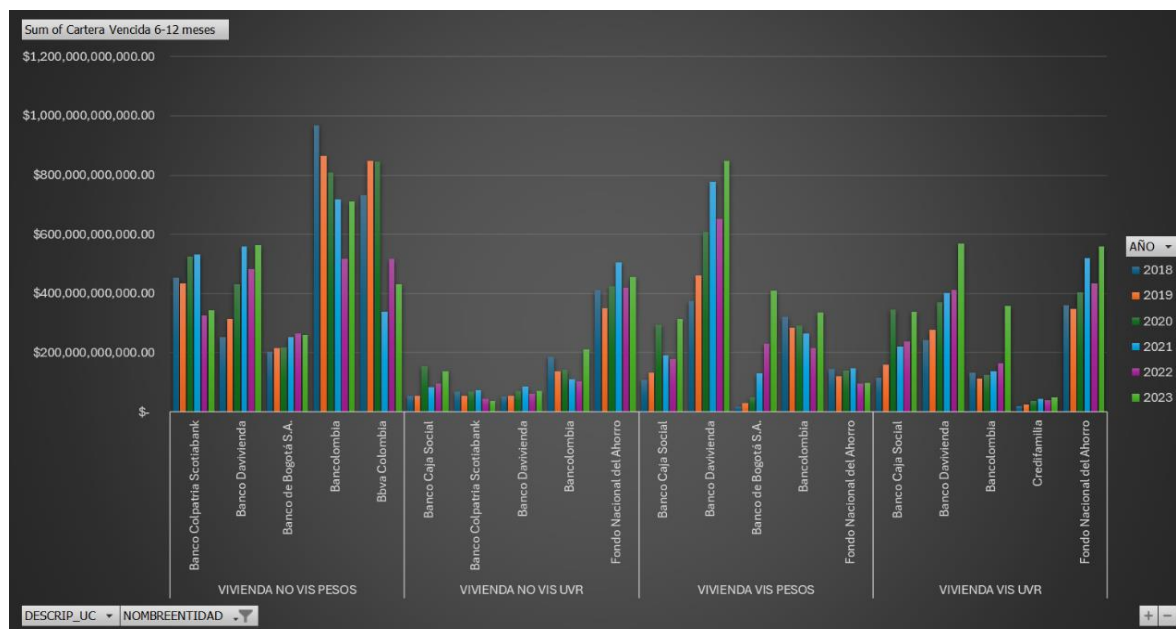
De acuerdo con lo anterior, debido a una falta de data que identifique una mejora, es de suponer por ahora que el sistema financiero sigue siendo excluyente para muchos, especialmente aquellos cuyos ingresos provienen de trabajos informales o actividades conocidas como 'rebusque'. Aunque el gobierno nacional haya procurado fortalecer el acceso a los subsidios, las exigencias de certificación de ingresos por parte de las entidades financieras para la obtención de un crédito hipotecario representan un desafío significativo. Es decir que, incluso con un subsidio gubernamental, muchas familias pueden encontrarse con dificultades para cumplir con los requisitos establecidos por las entidades financieras, lo que perpetúa la exclusión de estos grupos para acceder a la vivienda propia (Cano, Esguerra, García, Rueda, & Velasco, 2013, p. 6).

7.2. Ineficiencia en el término del crédito

De igual forma, el problema se extiende a lo largo de la existencia del crédito hipotecario, puesto que la capacidad de pago y de ahorro no termina únicamente en el desembolso del crédito y el pago de la cuota inicial, por el contrario, la obligación se mantiene viva mientras el prestatario paga la totalidad de la deuda, es aquí donde la modalidad de crédito hipotecario en el que se otorga el desembolso cobra especial relevancia pues como ya se ha dicho, el monto y el ajuste de las cuotas que se deben pagar guarda relación directa con la capacidad de pago y cumplimiento del prestatario, que a su vez se relaciona con el logro de la finalidad principal que persiguen todas las políticas de vivienda, que el ciudadano colombiano logre finalmente ser propietario de una vivienda.

El comportamiento de la capacidad de pago de los prestatarios colombianos puede evidenciarse en el gráfico 2, donde se muestran datos suministrados por la (Superintendencia Financiera de Colombia, 2024) para visualizar las tendencias en la cartera vencida entre 6 y 12 meses.

Gráfico 2 Distribución de la cartera hipotecaria vencida entre 6 y 12 meses (2018-2023)¹⁴



La evaluación de la cartera vencida del Gráfico 2 es relevante para entender la estabilidad y la salud del sector hipotecario en Colombia. El análisis de la cartera vencida entre 6 y 12 meses proporciona una perspectiva sobre la capacidad de los prestatarios para cumplir con sus obligaciones financieras y sobre la efectividad de las políticas de vivienda y regulación financiera implementadas en los últimos años, lo que revela varias tendencias importantes. A continuación, se presentan las conclusiones derivadas del análisis propio de los datos suministrados por la Superintendencia Financiera de Colombia a través de Datos Abiertos Colombia:

i. **Incremento en la Cartera Vencida:** Se observa un aumento significativo en la cartera vencida entre 2018 y 2023 en varias instituciones financieras, destacándose especialmente en las viviendas NO VIS (viviendas no de interés social). Este incremento puede reflejar las dificultades económicas que enfrentan los prestatarios, posiblemente intensificadas por factores como la inflación, el desempleo y las condiciones macroeconómicas adversas.

ii. **Impacto de las Instituciones Financieras:** Las variaciones en la morosidad entre diferentes bancos sugieren que algunas instituciones pueden estar gestionando el riesgo de manera más efectiva que otras. Por ejemplo, bancos como Bancolombia y Banco de Bogotá muestran altos niveles de cartera vencida en comparación con otras entidades. Esto podría indicar diferencias en las políticas de crédito, las condiciones de préstamo o la capacidad de los bancos para manejar la cartera morosa.

¹⁴ Fuente: Elaboración propia con base en los datos suministrados por la (Superintendencia Financiera de Colombia, 2024) *Distribución de cartera por producto*. Datos Abiertos Colombia. <https://www.datos.gov.co>.

iii. **Efectos de las Políticas Gubernamentales:** La promulgación de leyes y políticas posteriores a 2010, como las mencionadas anteriormente, han intentado mejorar el acceso a la vivienda y proporcionar un marco regulatorio más robusto para el financiamiento hipotecario. Sin embargo, la persistencia de altos niveles de morosidad sugiere que aún existen desafíos significativos que deben abordarse para garantizar la estabilidad del sector y proteger a los prestatarios.

iv. **Desafíos Económicos y Sociales:** El acceso a la vivienda en Colombia enfrenta varios desafíos económicos y sociales. Las familias de ingresos bajos y medios encuentran difícil cumplir con los requisitos financieros para obtener un préstamo hipotecario. Uno de los principales obstáculos es la necesidad de cubrir una cuota inicial significativa, que generalmente representa el 30% del valor total de la propiedad (León, 2021, p. 34).

8. Conclusiones

En el presente artículo, se ha analizado el desarrollo histórico y actual de las políticas de financiación de vivienda en Colombia, con un énfasis particular en el sistema de amortización de créditos en Unidades de Valor Real (UVR) y su efectividad frente a la situación actual de Colombia.

Frente al sistema de amortización en UVR, se ha encontrado que, desde su adopción mediante la ley 546 de 1999 hasta antes del año 2020 el sistema UVR proporcionó una herramienta para el financiamiento de viviendas, sin embargo, en la actualidad ha entrado casi que en desuso por la inestabilidad que genera su dependencia de la inflación, lo que se ve reflejado en el aumento de la preferencia de los prestatarios por el sistema de amortización de cuota fija en pesos, lo que se traduce en la necesidad de revisar la forma en la que se calcula este sistema de amortización en un país que se ha caracterizado por presentar porcentajes variables de inflación en los últimos 15 años.

Frente a la efectividad del acceso a la vivienda desarrollado por las políticas de los gobiernos de los últimos 10 años, se ha encontrado que la accesibilidad y la equidad siguen siendo variables limitadas. A corte de 2023 el porcentaje de propietarios de vivienda fue del 39.5%, que a pesar de ser mayor que el porcentaje de los últimos 4 años, sigue siendo inferior al de arrendatarios, que representa el 40,3% de los hogares colombianos (DANE. (2023)), lo que permite concluir que para los colombianos persiste la imposibilidad de generar los ahorros requeridos para acceder a subsidios de vivienda, o contar con los requisitos financieros mínimos para acceder a créditos hipotecarios, y genera la necesidad de reevaluar los requisitos de acceso a vivienda gratuita, subsidios de vivienda, o alivios de tasas de interés, mediante la consideración de factores de pobreza más allá de los ingresos, la flexibilización de requisitos financieros para el otorgamiento de créditos a personas de bajos ingresos.

Finalmente, los datos sobre la cartera vencida indican que aún hay desafíos por superar, y que las instituciones financieras deben continuar fortaleciendo sus estrategias de

gestión de riesgos y el gobierno debe seguir implementando políticas que aborden los factores económicos y sociales profundos que contribuyen a la morosidad.

9. Recomendaciones para mejorar el acceso a la vivienda en Colombia

Después de realizar el análisis de la política de vivienda colombiana y la UVR, sus antecedentes históricos y sus debilidades, a continuación, se presentan varias recomendaciones dirigidas al Gobierno, el Legislador, las entidades financieras y futuros investigadores que tienen por objeto presentar propuestas encaminadas a mejorar el acceso a la vivienda por parte de la población con menores ingresos en Colombia.

Para futuros Gobiernos:

Son cuatro los puntos importantes a revisar:

Revisar los límites económicos establecidos para ser sujeto de subsidios VIS (Vivienda de Interés Social) y VIP (Vivienda de Interés Prioritario), que hoy son de 2 salarios mínimos para VIS y 2 salarios mínimos para VIP (Actual inmobiliaria, 2024) y ampliar su cobertura considerando factores de pobreza multidimensional, que se presenta cuando los hogares muestran condiciones de pobreza estructural en cuanto a: las condiciones en que viven los menores, la situación laboral de los adultos, su nivel de educación, el acceso a los servicios de salud y a los servicios públicos domiciliarios, y algunas características de las viviendas (Vallejo, 2021). Esto aumentaría la cobertura del subsidio de vivienda permitiendo que más familias accedan a él, e incrementar el presupuesto destinado a los programas de subsidios de vivienda para lograr la ampliación de esta cobertura.

Simplificar el proceso de aplicación a la asignación de los subsidios de vivienda mediante la eliminación de documentación y trámites innecesarios, proporcionar asistencia técnica y utilizar tecnologías digitales para aumentar la participación de la población.

Involucrar a las comunidades vulnerables en el diseño e implementación de los programas de vivienda con el fin de entender y lograr atender de manera eficaz sus necesidades.

Evaluar la viabilidad de implementar programas de financiamiento del 100% del valor de la vivienda, respaldados por el gobierno o a través de seguros hipotecarios, para reducir las barreras de entrada y mejorar la equidad en el acceso a la vivienda.

Para los Legisladores

Son tres los puntos a revisar:

Considerar la introducción de incentivos a través de beneficios tributarios y fiscales para las instituciones financieras que ofrezcan productos más accesibles para la población vulnerable.

Establecer una regulación que obligue a los empleadores que contraten trabajadores que devenguen hasta 4 salarios mínimos realizar un incremento salarial anual que se ajuste

como mínimo al IPC decretado por el DANE para el año calendario inmediatamente anterior. Esto permitirá que los ingresos de la población sean concordantes con el aumento del costo de vida y mitigará el riesgo financiero que asumen muchos prestatarios que adquieren créditos hipotecarios cuyo sistema de amortización depende directamente de la inflación.

Ajustar el sistema UVR para que los incrementos en las cuotas de los créditos hipotecarios sean más moderados y predecibles. Esto haría que los créditos en UVR sean más atractivos y asequibles para las familias.

Para las Instituciones Financieras

Son dos los puntos a revisar:

Desarrollar productos financieros más flexibles que puedan adaptarse a las fluctuaciones económicas y las necesidades cambiantes de los prestatarios, con tasas de interés bajas, cuotas iniciales más bajas y plazos de amortización extendidos, que también sean accesibles incluso para personas con historial crediticio limitado.

Promover programas educativos para que los prestatarios comprendan mejor las ventajas y desventajas de los diferentes sistemas de financiación.

Para Futuros Investigadores

Son tres los puntos a investigar

Realizar estudios más detallados sobre el impacto a largo plazo del sistema UVR en la economía familiar de los colombianos.

Investigar la efectividad de los programas de vivienda de interés social y prioritario en reducir el déficit habitacional.

Explorar más a fondo el impacto potencial y los desafíos del financiamiento del 100% del valor de la vivienda en el mercado colombiano.

10. Referencias

Acción Contra el Hambre. (09 de 07 de 2024). Obtenido de <https://accioncontraelhambre.org/es/pobreza-extrema-definicion>

Actual inmobiliaria. (2024). Cómo Acceder al Subsidio VIS Para Adquirir Vivienda. Recuperado el 16 de 07 de 2024, de <https://iactual.co/subsidios-de-vivienda/requisitos-para-subsidio-de-vivienda-2023/>

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2017). *DÉFICIT DE VIVIENDA URBANA EN BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA Una aproximación al cálculo a través de la realidad de la población registrada en las bases de datos del Sisbén*. Bogotá. Recuperado el 2024, de https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/4._estudio_deficit_vivienda_sisben.pdf

- Arredondo, J. E. (2019). Evaluación de la política pública de vivienda social en Colombia y su impacto en el último quinquenio (2014-2018). Bogotá: Universidad de los Andes. Recuperado el 2024, de <https://repositorio.uniandes.edu.co/entities/publication/47b7e552-d1f1-42f4-8f8d-36e285879c01>
- Asobancaria. (2020). *Pasado, Presente y Futuro de la Financiación de vivienda en Colombia*. Obtenido de <https://www.asobancaria.com/wp-content/uploads/Libro-2020-VF-Paginas-1.pdf>
- Banco de la República. (2024). Tasa de interés DTF. Recuperado el 13 de 07 de 2024, de <https://www.banrep.gov.co/es/glosario/tasa-interes-dtf>
- Banco de la República. (s.f.). www.banrep.gov.co. Obtenido de [https://www.banrep.gov.co/es/uvr-y-quien-certifica#:~:text=La%20unidad%20de%20valor%20real,precios%20al%20consumidor%20\(IPC\)](https://www.banrep.gov.co/es/uvr-y-quien-certifica#:~:text=La%20unidad%20de%20valor%20real,precios%20al%20consumidor%20(IPC)).
- Barriga, W. A., & Parra, L. C. (2022). Análisis de las políticas de financiación de vivienda en Colombia para los años 2009 al 2020. Obtenido de https://ciencia.lasalle.edu.co/cgi/viewcontent.cgi?article=1669&context=finanzas_comercio
- Cano, C. G., Esguerra, M. D., García, N., Rueda, L., & Velasco, A. (19 de 07 de 2013). Acceso a servicios nancieros en Colombia. (776 de 2013). Banrep. Recuperado el 30 de 05 de 2024, de https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/be_776.pdf
- Castillo, D. M., Galindo, M. T., Gutierrez, L. F., & Pardo, L. A. (2001). Unidad de Valor Real (UVR). Universidad de la Sabana. Recuperado el 2024, de <https://intellectum.unisabana.edu.co/bitstream/handle/10818/5291/129837.PDF?sequence=1&isAllowed=y>
- Cayón, E., & Sarmiento, J. (23 de 07 de 2010). *VaR histórico: una propuesta metodológica para la medición de pérdidas esperadas en pesos de deudores hipotecarios con créditos en unidades de valor real (UVR)*. Recuperado el 2023, de https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/estudios_gerenciales/article/view/371/371
- DANE. (2023). Comunicado de prensa Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV). Obtenido de www.dane.gov.co/files/operaciones/ECV/cp-ECV-2023.pdf
- DANE. (08 de 07 de 2024). Índice de Precios al Consumidor - IPC. Recuperado el 2024, de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-precios-al-consumidor-ipc>
- DANE. (s.f.). www.dane.gov.co. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/acerca-de-l-dane-2/informacion-institucional/rendicion-de-cuentas?view=article&id=422:glosario-gran-encuesta-integrada-de>

hogares&catid=28#:~:text=Hogar%3A%20es%20una%20persona%20o,familiares%20o%20no%20entre%20s%C3%AD.

Departamento de Comunicación Institucional del Banco de la República. (2002). Reportes del emisor investigación e información económica No. 41. Recuperado el 2024, de <https://publicaciones.banrepcultural.org/index.php/emisor/article/download/7742/8122>

Departamento Nacional de Planeación, D. (2023). *dnp.gov.co*. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación, DNP: <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/Paginas/las-cuatro-estrategias-1970-1974-misael-pastrana.aspx>

Diario La República. (9 de 02 de 2023). Conozca la diferencia entre un crédito en UVR y uno en pesos, ¿cuál es el más conviene? Recuperado el 09 de 07 de 2024, de <https://www.larepublica.co/finanzas/conozca-la-diferencia-entre-un-credito-en-uvr-y-uno-en-pesos-cual-le-conviene-mas-3541186>

Estrada, J. (2022). Seguimiento y análisis de políticas públicas en Colombia (1.ª ed.). (U. E. Colombia, Ed.) Obtenido de <https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-seguimiento-y-analisis-de-politicas-publicas-en-colombia-9772357622006.html>

Facultad de Economía, Universidad del Rosario. (2007). *Política Política de vivienda: de vivienda: alcances y perspectivas - Fascículo 11*. Recuperado el 2024, de <https://repository.urosario.edu.co/server/api/core/bitstreams/ad64dc9f-2142-48d0-bd7a-310b9b5efc73/content>

Fondo Nacional de Garantías. (2024). *www.fng.gov.co*. Obtenido de <https://www.fng.gov.co/nosotros/que-es-el-fondo-nacional-de-garantias>

Jaramillo, C. (2011). *La constante evolución de la política habitacional: El caso colombiano*. Debates ICESA. Obtenido de <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://virtual.iesa.edu.ve/servicios/wordpress/wp-content/uploads/2013/09/casocolombia.pdf>

JUNTA DIRECTIVA DEL BANCO DE LA REPUBLICA. (11 de 08 de 2000). RESOLUCIÓN EXTERNA No. 13 DE 2000. Recuperado el 2024, de <https://www.banrep.gov.co/es/node/30391>

Juriscal, S. (2024). Normativa sobre Accesos y Subsidios de Vivienda. Recuperado el 2024, de <https://www.suin-juriscal.gov.co/legislacion/accesovivienda.html>

León, I. D. (2021). Compra de Vivienda en Bogotá: Factores de Decisión y Limitantes. Bogotá: Colegio de Estudios Superiores en Administración – CESA. Recuperado el 04 de 07 de 2024, de https://repository.cesa.edu.co/bitstream/handle/10726/4165/MFC_1023924258_2021_1.pdf?sequence=9&isAllowed=y

Ley 2079 de 2021, F. p. (s.f.). <https://www.funcionpublica.gov.co/>. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=160946>

- Meneses, M., Vargas, D., & Yanquen, E. (2023). *ANÁLISIS DE LA CARTERA Y DEL MERCADO INMOBILIARIO EN COLOMBIA*. Bogotá, D. C., Colombia: Banco de la República. Recuperado el 2024, de https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/10663/Informe_Especial_vivienda_2023-I.pdf?sequence=7&isAllowed=y
- Mesa, R. (2016). EFECTOS DE LA UVR EN EL PRECIO DE LA VIVIENDA NUEVA NO VIS EN MEDELLIN: UN MODELO ESTRUCTURAL DE OFERTA Y DEMANDA. UNIVERSIDAD EAFIT . Recuperado el 30 de 04 de 2024, de <https://repository.eafit.edu.co/server/api/core/bitstreams/6741ce70-4303-4855-8f9a-5a0dd4bbf8d3/content>
- Miguel Urrutia Montoya, O. M. (4 de Febrero de 2011). *Historia del crédito hipotecario en Colombia*. Obtenido de Repositorio Uniandes: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/<https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/77514633-b5be-462a-9d3c-e5de8d3c78d2/content>
- Ministerio de Vivienda. (2024). Mi Casa Ya. Recuperado el 15 de 07 de 2024, de <https://www.minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda/mi-casa-ya>
- Molinares, C. V. (2009). Antecedentes y Metodología de Cálculo de la Unidad de Valor Real (UVR). Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6261727.pdf>
- Montoya, A. (2019). *Los conjuntos de vivienda del Banco Central Hipotecario - Credencial de historia No. 349*. Banrep Cultural. Recuperado el 15 de 01 de 2024, de <https://www.banrepultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-349/los-conjuntos-de-vivienda-del-bch>
- Mora Cuartas, A. (2010). El Crédito Hipotecario en Colombia con Base en Unidades de Valor Real (UVR'S). *Tesis de Maestría Universidad Eafit*. Recuperado el 2024, de <https://repository.eafit.edu.co/server/api/core/bitstreams/c0a3230a-1405-49b6-9778-f2e518c037b8/content>
- Mora Cuartas, A. (19 de 08 de 2010). EL UPAC Y LA UVR: Aspectos Generales Sobre el Origen y Desarrollo del Crédito Hipotecario en Colombia. REVISTA MBA EAFIT. Recuperado el 01 de 2024, de <https://www.eafit.edu.co/revistas/revistamba/documents/upac-uvr.pdf>
- Ramírez Nieto, J. V. (2019). *Instituto de Crédito Territorial (ICT) - Credencial Historia No. 349*. Obtenido de <https://www.banrepultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-349/instituto-de-credito-territorial-ict>
- Rangel, W. A. (12 de 06 de 2018). Diagnóstico de las Ayudas Condicionadas en Vivienda Análisis Desde su Eficiencia. Universidad Católica de Colombia. Recuperado el 02 de 2024, de <https://repository.ucatolica.edu.co/server/api/core/bitstreams/4f2655ca-2f8b-4044-86d1-a770ca49884a/content>
- Superintendencia Financiera de Colombia. (2024). *ABC de los Créditos de Vivienda*. Recuperado el 2024, de

[https://www.superfinanciera.gov.co/loader.php?!Servicio=Tools2&ITipo=descargas
&IFuncion=descargar&idFile=6178](https://www.superfinanciera.gov.co/loader.php?!Servicio=Tools2&ITipo=descargas&IFuncion=descargar&idFile=6178)

Superintendencia Financiera de Colombia. (2024). Distribución de cartera por producto. Datos Abiertos Colombia. Recuperado el 2024, de <https://www.datos.gov.co/Hacienda-y-Credito-Publico/Distribucion-de-cartera-por-producto/rvii-eis8/data>

Superintendencia Financiera de Colombia. (2024). Sistemas de Amortización de Créditos de Vivienda. Recuperado el 09 de 07 de 2024, de <https://www.superfinanciera.gov.co/publicaciones/18685/normativaconceptos-y-jurisprudencia-conceptoshistorico-doctrina-y-conceptos-antiguos-superintendencias-bancaria-y-de-valores-doctrina-y-conceptos-financieros-indice-generalsistemas-de-amortizacion-d>

Urrutia, M., & Namen, O. M. (2011). *Ensayos sobre POLÍTICA ECONÓMICA*, vol. 30, núm. 67, edición especial historia de la banca central. Recuperado el 2023, de https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/espe_art9_67.pdf

Vallejo, L. E. (25 de 08 de 2021). Magnitud e implicaciones de la pobreza en Colombia. (40 (72)). Apuntes del Cenes. doi:<https://doi.org/10.19053/01203053.v40.n72.2021.13362>