	
<p>SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA Senadora de la República Partido Comunes</p>	

EL día 11 de Noviembre del año 2015
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley X Acto legislativo
No. 319 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscritos por:
H. Omar Restrepo, Adán Avello, Julián Gallo,
Tabian Díaz, Imelda Daza, Sindy Ramirez,
H. Diego Prias, Juan Alejandro Cordero

PROYECTO DE LEY NÚMERO 319 DE 2025

"Por medio de la cual se amplía el acceso al subsidio familiar de vivienda administrado por las Cajas de Compensación Familiar y el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) para adquisición de vivienda nueva, usada, autoconstrucción y mejoramiento de vivienda, tanto en zonas urbanas como rurales, se modifica la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones"

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto fortalecer y garantizar el acceso progresivo al derecho a una vivienda digna, ampliando el alcance del subsidio familiar de vivienda administrado por las Cajas de Compensación Familiar, el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) y las entidades territoriales, para su aplicación en las modalidades de adquisición de vivienda nueva, adquisición de vivienda usada, autoconstrucción, mejoramiento de vivienda y arrendamiento con opción de compra, tanto en zonas urbanas como rurales.

El desarrollo de la presente ley se regirá por los principios de progresividad, no regresividad, enfoque diferencial, equidad territorial, sostenibilidad fiscal, transparencia y participación ciudadana incidente.

El subsidio podrá aplicarse de manera concurrente con otras fuentes de financiación públicas o privadas, en concordancia con la Constitución, la Ley 3 de 1991, la Ley 2294 de 2023 y demás normas concordantes.

Artículo 2. Modificación al artículo 6 de la Ley 3 de 1991. Adiciónese un párrafo al artículo 6° de la Ley 3 de 1991, el cual quedará así:

PARÁGRAFO 7. Las Cajas de Compensación Familiar, el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) y las entidades territoriales, podrán asignar el subsidio familiar de vivienda, de manera individual o concurrente, para que los hogares lo puedan aplicar en las siguientes modalidades:

a) **Adquisición de vivienda nueva.** Modalidad que permite adquirir una vivienda en proyecto, en preventa, en construcción o terminada que no haya sido habitada. También se entenderán como nuevas aquellas edificaciones desarrolladas bajo esquemas de autoconstrucción comunitaria o patrimonios autónomos constituidos con entidades territoriales, conforme al Decreto 1077 de 2015 y sus modificaciones.

b) **Adquisición de vivienda usada.** Modalidad que permite adquirir vivienda previamente habitada que cuente con licencia urbanística de construcción, o con acto de reconocimiento

de edificaciones en los términos de la Ley 1848 de 2017 y del artículo 301 de la Ley 2294 de 2023. En todo caso, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio establecerá mecanismos de verificación técnica, jurídica y de habitabilidad, así como programas de asistencia técnica para los hogares que accedan a esta modalidad.

c) **Construcción en sitio propio.** Modalidad en la cual el beneficiario accede a una vivienda edificada en un lote de su propiedad debidamente inscrito en el registro de instrumentos públicos, o en terrenos otorgados a título de subsidio en especie por entidades territoriales o la Nación. Se aplicará igualmente en barrios susceptibles de legalización urbanística, siempre que no se ubiquen en suelos de riesgo no mitigable, áreas de protección ambiental o zonas no aptas para vivienda, de acuerdo con los planes de ordenamiento territorial.

d) **Mejoramiento de vivienda.** Modalidad orientada a superar carencias estructurales, sanitarias o de habitabilidad en viviendas existentes, mediante intervenciones en cubiertas, pisos, redes hidráulicas, sanitarias y eléctricas, reforzamiento estructural, eficiencia energética y otras obras de saneamiento básico. Podrá aplicarse en barrios en proceso de legalización, siempre que se cuente con disponibilidad de servicios públicos domiciliarios.

e) **Arrendamiento y arrendamiento con opción de compra.** Modalidad que permite al beneficiario cubrir un porcentaje del canon mensual de arrendamiento, sobre viviendas nuevas o usadas, en los términos establecidos por la ley. Cuando se ejerza la opción de compra, el subsidio podrá transformarse en subsidio de adquisición, sujeto a los límites de precio establecidos para la vivienda de interés social.

f) **Concurrencia del subsidio familiar de vivienda.** Los hogares podrán acceder al subsidio otorgado por distintas entidades del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, siempre que la naturaleza de las modalidades aplicadas sea complementaria y no implique doble asignación sobre la misma solución habitacional.

Artículo 3. Concurrencia de subsidios. Permitase la concurrencia de subsidios entre los otorgados por las Cajas de Compensación Familiar, el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) y los programas de subsidio habitacional implementados por los entes territoriales en cualquier modalidad establecida en la presente ley. Esta concurrencia deberá garantizar que la complementariedad de los recursos no afectará la sostenibilidad financiera de las Cajas de Compensación ni del sistema de subsidios de vivienda.

La concurrencia procederá bajo las siguientes reglas:

1. **Complementariedad financiera.** La suma de subsidios podrá cubrir el valor total de la solución habitacional, sin exceder los topes establecidos para vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario.
2. **Equidad territorial.** El Ministerio de Vivienda, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y las entidades territoriales, establecerá criterios diferenciales de distribución que prioricen regiones con mayor déficit habitacional, zonas rurales dispersas y territorios con condiciones de vulnerabilidad socioeconómica y ambiental.

3. **Enfoque diferencial.** La concurrencia priorizará a víctimas del conflicto armado, hogares en proceso de reincorporación, madres comunitarias, recicladores de oficio, mujeres cabeza de hogar, comunidades campesinas, indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (NARP).
4. **Coordinación interinstitucional.** El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio expedirá lineamientos para la asignación coordinada de subsidios, garantizando transparencia en la operación, interoperabilidad con registros administrativos y sistemas de información territorial, y trazabilidad en el uso de los recursos.
5. **Control fiscal y sostenibilidad.** Toda concurrencia estará sujeta a los principios de sostenibilidad fiscal, destinación específica de los recursos y control de la Contraloría General de la República

Artículo 4. Autoconstrucción y mejoramiento de vivienda. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en articulación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, las entidades territoriales y las Cajas de Compensación Familiar, establecerán lineamientos técnicos y operativos para garantizar que los procesos de autoconstrucción y mejoramiento de vivienda financiados con subsidios familiares cumplan con estándares de seguridad estructural, sostenibilidad ambiental y habitabilidad adecuada.

Estos procesos se regirán por las siguientes disposiciones:

- 1. Construcción en sitio propio.** Procederá sobre lotes de propiedad debidamente inscritos en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, o en terrenos otorgados a título de subsidio en especie por entidades territoriales o la Nación.


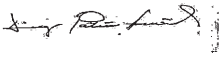



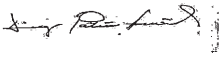



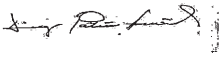


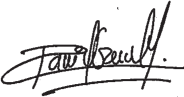

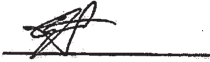


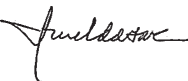


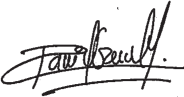

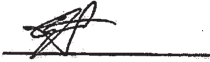


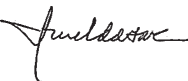




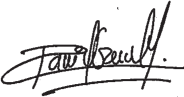

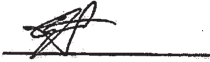


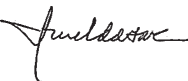



Podrá aplicarse en barrios susceptibles de legalización urbanística conforme al artículo 301 de la Ley 2294 de 2023, siempre que no se ubiquen en zonas de alto riesgo no mitigable, áreas de protección ambiental, reservas de obra pública o suelos no aptos para vivienda, de acuerdo con los planes de ordenamiento territorial (POT, PBOT o EOT).

- 2. Mejoramiento de vivienda.** Se orientará a superar deficiencias estructurales, sanitarias y de habitabilidad mediante intervenciones en cubiertas, pisos, redes hidráulicas, sanitarias y eléctricas, reforzamiento estructural, eficiencia energética y otras obras de saneamiento básico.

Las viviendas objeto de mejoramiento deberán contar con disponibilidad de servicios públicos domiciliarios y no podrán estar localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable.

Quando la vivienda esté construida totalmente en materiales provisionales, se considerará objeto de un programa de construcción en sitio propio, previa validación técnica de la entidad otorgante del subsidio.

3. **Asistencia técnica gratuita.** El Estado garantizará programas de asistencia técnica en autoconstrucción y mejoramiento, priorizando comunidades campesinas, indígenas, afrodescendientes, raizales y palenqueras (NARP), así como a mujeres cabeza de hogar y víctimas del conflicto armado. Estos programas deberán

<p>promover el uso de materiales y métodos constructivos adecuados a las condiciones climáticas, culturales y ambientales de cada región.</p> <p>4. Participación comunitaria. Las entidades territoriales deberán promover la capacitación de mano de obra local, la generación de empleo comunitario y la participación activa de los beneficiarios en el diseño, ejecución y seguimiento de las obras.</p> <p>Artículo 5. Instrumentos de apoyo a la vivienda usada. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y en coordinación con las Cajas de Compensación Familiar, Fonvivienda, la Superintendencia de Notariado y Registro y las entidades territoriales, desarrollará e implementará instrumentos técnicos y digitales que faciliten el acceso a la modalidad de adquisición de vivienda usada mediante subsidios familiares.</p> <p>Dichos instrumentos incluirán como mínimo:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Plataforma digital de acceso público. Un sistema unificado de información en línea que conecte la oferta de vivienda usada con los potenciales beneficiarios de subsidios, el cual deberá:<ul style="list-style-type: none">o Integrar mecanismos de verificación técnica, jurídica y de habitabilidad de los inmuebles;o Incorporar controles de precios de referencia para evitar especulación inmobiliaria;o Interoperar con el catastro multipropósito, el registro de instrumentos públicos, los sistemas de planeación territorial y las bases de datos de subsidios nacionales y territoriales.2. Asistencia técnica y jurídica. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio garantizará que los hogares beneficiarios cuenten con acompañamiento gratuito para la validación de títulos, reconocimiento de edificaciones, y cumplimiento de estándares estructurales y ambientales de las viviendas objeto de subsidio.3. Oferta rural. La plataforma deberá incluir y visibilizar de manera obligatoria la oferta de vivienda usada en zonas rurales, articulándose con las secretarías de planeación y las entidades territoriales para garantizar su disponibilidad y acceso equitativo.4. Transparencia y trazabilidad. Toda transacción realizada a través de estos instrumentos será pública, auditable y estará sujeta a control social, fiscal y disciplinario, con el fin de prevenir fraudes y asegurar que los recursos lleguen efectivamente a los hogares beneficiarios. <p>Artículo 6. Financiamiento y sostenibilidad. El financiamiento de los subsidios familiares de vivienda regulados por la presente Ley se garantizará mediante una partida específica del Presupuesto General de la Nación, los recursos del sistema de subsidios familiares de vivienda administrados por las Cajas de Compensación Familiar destinados a</p>	<p>sus afiliados, los aportes del Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), y los recursos que destinen las entidades territoriales en el marco de sus competencias.</p> <p>Los subsidios de vivienda se sujetarán a las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Concurrencia financiera. Los recursos podrán concurrir entre la Nación, Cajas de Compensación Familiar, entidades territoriales y otras fuentes públicas o privadas, siempre que se garantice la complementariedad y no exista doble destinación sobre una misma solución habitacional.2. Sostenibilidad fiscal. La asignación de recursos deberá armonizarse con lo dispuesto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y estará condicionada a la viabilidad presupuestal certificada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.3. Destinación específica. Los recursos que financien subsidios familiares de vivienda tendrán destinación específica exclusiva para soluciones habitacionales de interés social y de interés prioritario, y no podrán ser redirigidos a fines distintos.4. Fondo especial de concurrencia. Créase un fondo de concurrencia para subsidios familiares de vivienda, administrado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, cuyo objeto será canalizar y coordinar los recursos de la Nación y entidades territoriales, garantizando equidad territorial, transparencia y eficiencia en la asignación.5. Control y vigilancia. La ejecución de estos recursos estará sujeta a control fiscal de la Contraloría General de la República y a los principios de publicidad, eficiencia y transparencia en la gestión pública. <p>Artículo 7. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>De los honorables congresistas,</p> <table><tr><td> OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA Senador de la república</td><td> DIEGO PATIÑO AMARILES Representante a la Cámara</td></tr><tr><td> AIDA AVELLA ESQUIVEL Senadora de la República</td><td> JAIRO REINALDO CALA SUAREZ Representante a la Cámara Santander</td></tr></table>	 OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA Senador de la república	 DIEGO PATIÑO AMARILES Representante a la Cámara	 AIDA AVELLA ESQUIVEL Senadora de la República	 JAIRO REINALDO CALA SUAREZ Representante a la Cámara Santander						
 OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA Senador de la república	 DIEGO PATIÑO AMARILES Representante a la Cámara										
 AIDA AVELLA ESQUIVEL Senadora de la República	 JAIRO REINALDO CALA SUAREZ Representante a la Cámara Santander										
<table><tr><td> Daniel Carvalho Mejía Representante a la Cámara por Antioquia</td><td> JULIAN GALLO CUBILLOS Senador de la República</td></tr><tr><td> FABIAN DIAZ PLATA Senador de la República</td><td> PEDRO BARACUTAO GARCIA OSPINA Representante a la Cámara por Antioquia</td></tr><tr><td> GERMAN JOSE GOMEZ LOPEZ. Representante a la Camara Atlantico Partido Comunes</td><td> IMELDA DAZA COTES Senadora de la República Partido Comunes</td></tr><tr><td> CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN Representante a la Cámara Partido Comunes</td><td> Luis Alberto Albán Urbano Representante a la Cámara Valle del Cauca Partido Comunes</td></tr></table>	 Daniel Carvalho Mejía Representante a la Cámara por Antioquia	 JULIAN GALLO CUBILLOS Senador de la República	 FABIAN DIAZ PLATA Senador de la República	 PEDRO BARACUTAO GARCIA OSPINA Representante a la Cámara por Antioquia	 GERMAN JOSE GOMEZ LOPEZ. Representante a la Camara Atlantico Partido Comunes	 IMELDA DAZA COTES Senadora de la República Partido Comunes	 CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN Representante a la Cámara Partido Comunes	 Luis Alberto Albán Urbano Representante a la Cámara Valle del Cauca Partido Comunes	<table><tr><td> SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA Senadora de la República Partido Comunes</td><td></td></tr></table>	 SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA Senadora de la República Partido Comunes	
 Daniel Carvalho Mejía Representante a la Cámara por Antioquia	 JULIAN GALLO CUBILLOS Senador de la República										
 FABIAN DIAZ PLATA Senador de la República	 PEDRO BARACUTAO GARCIA OSPINA Representante a la Cámara por Antioquia										
 GERMAN JOSE GOMEZ LOPEZ. Representante a la Camara Atlantico Partido Comunes	 IMELDA DAZA COTES Senadora de la República Partido Comunes										
 CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN Representante a la Cámara Partido Comunes	 Luis Alberto Albán Urbano Representante a la Cámara Valle del Cauca Partido Comunes										
 SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA Senadora de la República Partido Comunes											

<div>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</div> <div>1. Introducción</div> <div><p>El acceso a una vivienda digna ha sido históricamente un pilar fundamental en la garantía de los derechos humanos y el desarrollo de sociedades equitativas. En Colombia, el problema habitacional ha estado marcado por profundas, desigualdades territoriales, estructurales y económicas que han limitado la posibilidad de miles de familias de acceder a una solución habitacional adecuada. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el déficit habitacional en el país se mantiene en niveles preocupantes, con un déficit cuantitativo del 7.3% y un déficit cualitativo del 23.1 (DANE, 2024)¹. Según las estimaciones del centro estadístico nacional, se espera que se formen 390.000 hogares urbanos en la próxima década. Por lo tanto, para resolver el déficit habitacional cuantitativo, será necesario construir aproximadamente 520.000 viviendas anuales durante diez años. Estas cifras no sólo reflejan la insuficiencia en la oferta de vivienda nueva, sino también la precariedad de las soluciones habitacionales existentes, especialmente en el sector rural y en áreas periurbanas.</p><p>La política de vivienda en Colombia ha estado históricamente orientada hacia la producción de vivienda nueva a través de subsidios directos a la oferta, dejando de lado otros mecanismos más flexibles y adaptativos a la realidad social y económica de la población. En este sentido, la falta de incentivos para la compra de vivienda usada, la ausencia de un modelo robusto de autoconstrucción regulada y la poca articulación entre los diferentes niveles de subsidios han generado una fragmentación en la respuesta del Estado al problema habitacional. Estudios como los de Camacol (2022)² y Fedelonjas (2023)³ han demostrado que una política de vivienda más integral permitiría maximizar los recursos disponibles y generar un impacto más amplio en la reducción del déficit habitacional.</p><p>Además, la crisis financiera del programa Mi Casa Ya, que ha derivado en la suspensión de subsidios debido a problemas de caja en el Ministerio de Vivienda (El Tiempo, 2024)⁴, evidencia la necesidad de revisar el modelo de financiamiento y acceso a vivienda en el país. La dependencia exclusiva del presupuesto nacional para la entrega de subsidios ha demostrado ser insuficiente para cubrir la demanda existente, razón por la cual se hace imperativo incorporar mecanismos de concurrencia con otros actores, como las Cajas de Compensación Familiar y los entes territoriales.</p></div> <div><p>¹ La República. (2025, 3 de marzo). El déficit habitacional se cerraría con la construcción de cerca de 520.000 casas anuales. <i>La República</i>. https://www.larepublica.co/economia/el-deficit-habitacional-se-cerraria-con-construccion-de-cerca-de-520-000-casas-a</p><p>² Camacol (2022). "Evolución y desafíos del sector de la construcción en Colombia".</p><p>³ Fedelonjas (2023). "El mercado de vivienda usada en Colombia y sus perspectivas". Federación Colombiana de Lonjas de Propiedad Raíz.</p><p>⁴ El Tiempo (2024). "Por problemas de caja, el Ministerio de Vivienda suspende subsidios de Mi Casa Ya". El Tiempo. Disponible en: https://www.eltiempo.com/economia/sectores/por-problemas-de-caja-el-ministerio-de-vivienda-suspende-subsidios-de-mi-casa-ya-3410223</p></div>	<div><p>La evidencia internacional también sugiere que los modelos de concurrencia de subsidios han sido altamente efectivos en países como Chile y México, donde el acceso a vivienda digna se ha fortalecido a través de esquemas de cofinanciación entre el Estado y entidades privadas (Banco Interamericano de Desarrollo, 2022).⁵</p><p>El presente proyecto de ley propone una solución integral al problema del acceso a vivienda en Colombia, permitiendo que los subsidios puedan aplicarse a vivienda usada, fomentando la autoconstrucción con criterios técnicos de seguridad estructural, garantizando la concurrencia de subsidios entre diversas fuentes de financiamiento y fortaleciendo el acceso a vivienda en zonas rurales. La propuesta se fundamenta en estudios científicos y técnicos que han demostrado que una política habitacional más flexible y diversificada permite atacar de manera más eficiente el déficit habitacional, mejorando la calidad de vida de la población y reduciendo la desigualdad territorial.</p><p>A lo largo de esta exposición de motivos, se analizarán de manera detallada las barreras actuales que limitan el acceso a vivienda en Colombia, las fallas del modelo de subsidios vigente y la justificación técnica, económica y social que respalda la implementación de este proyecto de ley. Con base en una revisión exhaustiva de la literatura científica, la normatividad vigente y la experiencia internacional en el diseño de políticas habitacionales, se busca demostrar la viabilidad y pertinencia de esta reforma legislativa como un paso fundamental hacia la equidad y el desarrollo sostenible en Colombia.</p></div> <div>2. Diagnóstico del problema</div> <div>2.1. Déficit habitacional en Colombia</div> <div><p>El déficit habitacional en Colombia se divide en dos dimensiones fundamentales: el déficit cuantitativo, que hace referencia a la insuficiencia en la oferta de unidades de vivienda disponibles para la población, y el déficit cualitativo, que abarca deficiencias en la infraestructura, saneamiento básico y materiales de construcción inadecuados. Según el DANE (2024), el déficit habitacional total supera el 30,4% de los hogares en el país, con un impacto desproporcionado en comunidades rurales y periurbanas donde las condiciones de vida son considerablemente más precarias.</p><p>Investigaciones como las de Patiño y Ramírez (2022)⁶ destacan que el acceso a una vivienda adecuada no solo es un derecho fundamental, sino un factor determinante en la calidad de vida, la productividad y la movilidad social. La insuficiencia de vivienda nueva en el mercado y la falta de acceso a financiamiento han generado una crisis habitacional donde la compra de vivienda usada y la autoconstrucción aparecen como alternativas viables, pero con obstáculos normativos y financieros que limitan su implementación efectiva.</p></div> <div>2.2. Limitaciones del actual sistema de subsidios</div> <div><p>⁵ Banco Interamericano de Desarrollo (2022). "Políticas de subsidios de vivienda en América Latina: impacto y eficiencia". BID.</p><p>⁶ Patiño, J. & Ramírez, M. (2023). "Flexibilidad en los esquemas de subsidio habitacional: un análisis comparado". Universidad Nacional de Colombia.</p></div>
<div><p>A pesar de los esfuerzos del Estado en la implementación de programas como Mi Casa Ya y los subsidios otorgados por las Cajas de Compensación Familiar, el acceso a vivienda sigue siendo una barrera para miles de familias. Existen tres limitaciones principales en el actual modelo de subsidios:</p><ol style="list-style-type: none">Enfoque limitado en vivienda nueva: La mayor parte de los subsidios están destinados a la compra de vivienda nueva, dejando de lado la posibilidad de financiar vivienda usada o procesos de autoconstrucción. Esto genera un cuello de botella en la oferta habitacional y excluye a quienes podrían acceder a una solución más inmediata en el mercado secundario (Camacol, 2022)⁷.Fragmentación institucional y falta de concurrencia: Los diferentes niveles de subsidios (nacional, cajas de compensación y entes territoriales) operan de manera aislada, sin una estrategia clara de articulación. Esto genera duplicidades en la asignación de recursos y deja fuera a muchas familias que podrían beneficiarse de un esquema más integrado (Banco Interamericano de Desarrollo, 2022).Insuficiencia en vivienda rural: Las políticas de vivienda han tenido un enfoque predominantemente urbano, lo que ha llevado a un rezago en la cobertura de subsidios en el sector rural. Las comunidades campesinas, indígenas y NARP enfrentan barreras estructurales en el acceso a vivienda, incluyendo falta de asistencia técnica y restricciones en la titulación de predios (Pérez & Gómez, 2023)⁸.<p>El diagnóstico evidencia la necesidad de una reforma estructural que permita flexibilizar el acceso a subsidios, garantizar su concurrencia entre distintos niveles de gobierno y entidades privadas, y priorizar la inclusión de la vivienda usada y la autoconstrucción como alternativas viables para reducir el déficit habitacional en Colombia.</p></div> <div>3. Justificación del Proyecto de Ley</div> <div>3.1. Ampliación del uso del subsidio familiar de vivienda: Un modelo de flexibilidad y eficiencia</div> <div><p>Un problema recurrente en la política habitacional actual es la forma en que los conglomerados empresariales del sector de la construcción han logrado absorber el subsidio de vivienda sin trasladar un beneficio real a los beneficiarios. Estudios recientes han demostrado que el acceso a subsidios para vivienda nueva ha llevado a un aumento artificial en los precios del mercado inmobiliario, generando un efecto de inflación inducida donde el valor de las unidades ofertadas crece en proporción a la capacidad de subsidio disponible en lugar de responder a los costos reales de construcción (Banco Interamericano de Desarrollo, 2023).</p><p>Este fenómeno ha derivado en una progresiva reducción del tamaño y la calidad de las viviendas de interés social, ya que las constructoras han diseñado modelos de</p></div>	<div><p>comercialización basados en la maximización de ganancias a través de la disminución de costos de materiales y espacio, afectando directamente la calidad de vida de los compradores (Camacol, 2022)⁹. A su vez, la restricción del subsidio a vivienda nueva ha creado barreras de acceso a opciones habitacionales en mercados secundarios, dejando fuera a miles de familias que podrían beneficiarse de la adquisición de vivienda usada en mejores ubicaciones y con mejores condiciones de espacio.</p><p>La ampliación del subsidio a la compra de vivienda usada y a la autoconstrucción no solo permitiría romper con la concentración del beneficio en las grandes constructoras, sino que también fomentaría una distribución más equitativa de los recursos en el mercado inmobiliario, permitiendo que familias de ingresos medios y bajos accedan a soluciones habitacionales sin verse obligadas a asumir costos inflacionados o espacios reducidos.</p><p>El subsidio familiar de vivienda ha sido un mecanismo central en la política habitacional de Colombia, pero su aplicación ha permanecido rígida en cuanto a su destinación exclusiva a la compra de vivienda nueva. Sin embargo, estudios recientes han demostrado que ampliar su alcance hacia la compra de vivienda usada, la autoconstrucción y el mejoramiento de vivienda no solo incrementa su efectividad, sino que también genera impactos positivos en la equidad territorial y la movilidad social (Banco Interamericano de Desarrollo, 2022)¹⁰.</p><p>Desde un enfoque de economía del comportamiento, los hogares con ingresos bajos y medios tienden a optar por soluciones habitacionales inmediatas que se ajusten a su capacidad de pago y a su entorno socioeconómico, lo que implica que la vivienda usada o la autoconstrucción sean opciones prioritarias. La rigidez del modelo actual ha creado una desconexión entre la oferta de subsidios y la demanda real del mercado, generando una acumulación de viviendas nuevas vacías mientras que miles de familias permanecen en condiciones de precariedad habitacional (Patiño y Ramírez, 2023)¹¹.</p><p>En términos macroeconómicos, permitir que los subsidios sean aplicados a la compra de vivienda usada y a la autoconstrucción con asistencia técnica dinamiza sectores complementarios como el comercio de materiales de construcción, la pequeña industria de remodelaciones y la contratación de mano de obra local. Además, reduce la especulación sobre el suelo urbano al desconcentrar la demanda habitacional y fomentar la revitalización de centros urbanos en declive (CEPAL, 2021)¹².</p></div> <div>3.2. Concurrencia de subsidios: Hacia una integración de recursos y actores</div> <div><p>Uno de los principales problemas de la política habitacional en Colombia es la dispersión de los subsidios, que operan de manera aislada entre Fonvivienda, las Cajas de Compensación Familiar y los entes territoriales. Esta fragmentación ha generado brechas de cobertura y dificultades de acceso, especialmente en sectores rurales y en poblaciones con alta vulnerabilidad económica.</p></div> <div><p>⁷ Camacol (2022). "Evolución y desafíos del sector de la construcción en Colombia". Cámara Colombiana de la Construcción.</p><p>⁸ Pérez, L. & Gómez, R. (2023). "Migración rural y vivienda: efectos del acceso a subsidios en comunidades campesinas". Universidad de los Andes.</p><p>⁹ Camacol (2022). "Evolución y desafíos del sector de la construcción en Colombia". Cámara Colombiana de la Construcción.</p><p>¹⁰ Banco Interamericano de Desarrollo (2022). "Políticas de subsidios de vivienda en América Latina: impacto y eficiencia". BID.</p><p>¹¹ Patiño, J. & Ramírez, M. (2023). "Flexibilidad en los esquemas de subsidio habitacional: un análisis comparado". Universidad Nacional de Colombia.</p><p>¹² CEPAL (2021). "Sostenibilidad urbana y acceso equitativo a la vivienda". Naciones Unidas.</p></div>

<p>El modelo de concurrencia de subsidios que plantea este proyecto de ley busca consolidar un sistema más eficiente y coordinado en el que los subsidios nacionales, departamentales y municipales puedan ser complementarios, permitiendo a los beneficiarios acceder a mayores montos de financiamiento y garantizar soluciones de vivienda sostenibles. Modelos similares han sido implementados en países como Chile y Brasil, con resultados positivos en términos de optimización de recursos y acceso equitativo (Banco Mundial, 2021)¹³.</p> <p>3.3. Vivienda rural: Un enfoque de justicia territorial</p> <p>El déficit habitacional en las zonas rurales es uno de los problemas estructurales más profundos de Colombia. La baja inversión en vivienda rural ha perpetuado condiciones de habitabilidad deficientes, con materiales inadecuados, falta de acceso a servicios básicos y ausencia de infraestructura adecuada. Según el DANE (2023)¹⁴, más del 35% de las viviendas rurales presentan problemas graves de calidad estructural, lo que incrementa su vulnerabilidad ante fenómenos climáticos extremos y crisis económicas.</p> <p>Para corregir estas desigualdades, el presente proyecto de ley propone que la autoconstrucción y el mejoramiento de vivienda rural sean una prioridad dentro de la política de subsidios, asegurando que los hogares rurales puedan acceder a financiamiento para mejorar sus condiciones de vivienda sin necesidad de migrar a centros urbanos. Además, se plantea la implementación de un programa nacional de asistencia técnica para vivienda rural, en el cual profesionales de arquitectura, ingeniería y planeación territorial brinden acompañamiento directo a las comunidades campesinas, indígenas y NARP para garantizar construcciones seguras y adaptadas a sus necesidades específicas (Pérez & Gómez, 2023)¹⁵.</p> <p>3.4. Transparencia y eficiencia a través de plataformas digitales</p> <p>La asignación de subsidios de vivienda en Colombia ha enfrentado problemas de corrupción, falta de transparencia y acceso desigual a la información. La introducción de un sistema de plataformas digitales de acceso público permitirá que los beneficiarios puedan acceder a una base de datos centralizada con la oferta de vivienda usada disponible, asegurando que las transacciones se realicen bajo estándares de calidad y seguridad jurídica.</p> <p>Este tipo de sistemas ya han sido implementados en países como España y Canadá, donde las plataformas digitales han permitido reducir la brecha de información entre compradores y vendedores, optimizar la asignación de recursos públicos y mejorar los tiempos de acceso a la vivienda (CEPAL, 2022)¹⁶. La digitalización del sistema también facilitará la fiscalización del uso de los subsidios, evitando fraudes y asegurando que los recursos lleguen a quienes realmente los necesitan.</p> <p><small>¹³ Banco Mundial (2021). "Sistemas de financiamiento habitacional en economías emergentes". Banco Mundial.</small></p> <p><small>¹⁴ DANE (2023). "Indicadores de déficit habitacional en Colombia". Departamento Administrativo Nacional de Estadística.</small></p> <p><small>¹⁵ Pérez, L. & Gómez, R. (2023). "Migración rural y vivienda: efectos del acceso a subsidios en comunidades campesinas". Universidad de los Andes.</small></p> <p><small>¹⁶ CEPAL (2022). "El Impacto de la vivienda digna en la reducción de la pobreza". Naciones Unidas.</small></p>	<p>3.5. Sostenibilidad financiera del sistema de subsidios</p> <p>Uno de los principales retos que enfrenta la política de subsidios en Colombia es su sostenibilidad financiera a largo plazo. La crisis del programa Mi Casa Ya, derivada de problemas presupuestarios en el Ministerio de Vivienda, es una prueba de que los esquemas de subsidios deben contar con mecanismos de financiamiento mixto que permitan su estabilidad y continuidad.</p> <p>El presente proyecto de ley propone un modelo de financiamiento basado en fondos de compensación interinstitucional, en el que el Gobierno Nacional, las Cajas de Compensación y los entes territoriales aporten recursos de manera coordinada, permitiendo que la asignación de subsidios no dependa exclusivamente del presupuesto nacional. Este modelo ha sido implementado en otros países con éxito, asegurando que los programas de vivienda continúen operando incluso en contextos de restricciones fiscales (Banco Mundial, 2020).</p> <p>La necesidad de una política habitacional más flexible, eficiente y sostenible es innegable. La presente propuesta legislativa busca corregir las deficiencias estructurales del actual sistema de subsidios mediante un modelo integral que permita la ampliación del subsidio a vivienda usada, la concurrencia interinstitucional, la priorización de la vivienda rural y la digitalización de los procesos de asignación. Esta iniciativa se fundamenta en un enfoque de justicia social, equidad territorial y sostenibilidad financiera, asegurando que el derecho a la vivienda digna se convierta en una realidad accesible para todos los colombianos.</p> <p>Con estas medidas, Colombia avanzará hacia un modelo de desarrollo habitacional más justo, eficiente y alineado con las necesidades reales de su población, fortaleciendo la inclusión social y el crecimiento económico de manera equitativa y sostenible.</p> <p>4. Marco normativo y constitucional</p> <p>4.1. Relación con la Constitución Política de Colombia</p> <p>El presente proyecto de ley encuentra su principal fundamento en el artículo 51 de la Constitución Política de Colombia, que consagra el derecho fundamental a una vivienda digna y establece la obligación del Estado de garantizar condiciones que faciliten su acceso a toda la población. No obstante, el desarrollo normativo de este principio ha demostrado deficiencias en su implementación, dado que los mecanismos actuales de subsidio no han logrado cerrar la brecha habitacional, especialmente en los sectores más vulnerables del país.</p> <p>Además, el artículo 334 de la Constitución dispone que el Estado debe intervenir en la economía para garantizar el mejoramiento de la calidad de vida de la población y la distribución equitativa de oportunidades. En este contexto, la reforma al subsidio de vivienda mediante la presente ley responde a un mandato constitucional de intervención del Estado en un mercado inmobiliario que ha sido históricamente excluyente y donde la especulación ha encarecido las soluciones habitacionales de interés social.</p> <p>obligación de los Estados de garantizar acceso a vivienda asequible, segura y habitacionalmente adecuada.</p> <p>3. Nueva Agenda Urbana de la ONU-Hábitat: Suscrita por Colombia en 2016, establece la necesidad de desarrollar mecanismos de financiamiento innovadores y modelos de subsidio integrales para garantizar vivienda accesible y reducir la segregación urbana.</p> <p>El presente proyecto de ley alinea la política habitacional con estos compromisos internacionales, asegurando que Colombia avance en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos y desarrollo sostenible.</p> <p>El marco normativo y constitucional respalda plenamente la necesidad de reformar el sistema de subsidios de vivienda en Colombia. La presente iniciativa no solo fortalece las disposiciones vigentes, sino que las optimiza mediante mecanismos más flexibles, eficaces y equitativos. Al articularse con los compromisos internacionales, se refuerza el enfoque de vivienda como un derecho fundamental y un componente esencial para la inclusión social y el desarrollo sostenible en el país.</p> <p>5. Viabilidad financiera y sostenibilidad del sistema de subsidios</p> <p>5.1. Financiamiento del sistema de subsidios bajo el modelo actual</p> <p>El financiamiento de los subsidios de vivienda en Colombia ha dependido en gran medida del Presupuesto General de la Nación, lo que ha generado limitaciones en su continuidad y cobertura. La crisis del programa Mi Casa Ya, derivada de restricciones fiscales y problemas de caja en el Ministerio de Vivienda (El Tiempo, 2024)¹⁷, evidenció la necesidad de un esquema de subsidios más sostenible y con mayor capacidad de integración de recursos provenientes de diversas fuentes.</p> <p>El presente proyecto de ley propone un esquema que optimiza la asignación de los recursos ya disponibles, asegurando su sostenibilidad mediante la concurrencia de subsidios de Fonvivienda, las Cajas de Compensación Familiar y los entes territoriales. Al consolidar estos aportes en un solo sistema, se fortalece la cobertura sin incrementar la carga fiscal del Estado, alineándose con modelos de financiamiento mixto utilizados en países con alto desempeño en política habitacional (Banco Interamericano de Desarrollo, 2022)¹⁸.</p> <p>5.2. Fuentes de financiamiento en el marco del proyecto de ley</p> <p>Este proyecto no crea nuevas cargas financieras, sino que reorganiza y optimiza las fuentes de financiamiento ya establecidas en la legislación vigente:</p> <p>1. Presupuesto General de la Nación: Se mantiene como la principal fuente de financiación para los subsidios de vivienda, garantizando la continuidad del programa sin afectaciones fiscales imprevistas.</p> <p><small>¹⁷ El Tiempo. (2025, 4 de marzo). <i>Por problemas de caja, el Ministerio de Vivienda suspendió los subsidios de Mi Casa Ya</i></small></p> <p><small>¹⁸ Banco Interamericano de Desarrollo (2022). "Políticas de subsidios de vivienda en América Latina: impacto y eficiencia". BID.</small></p>
<p>Asimismo, el artículo 287 de la Constitución establece la autonomía de los entes territoriales para gestionar sus recursos y administrar sus competencias. La concurrencia de subsidios entre los niveles nacional y territorial, que introduce este proyecto de ley, fortalece la descentralización administrativa y optimiza el impacto del gasto público en vivienda, asegurando una articulación efectiva entre los programas estatales y las necesidades locales.</p> <p>4.2. Legislación vigente y su interacción con la propuesta</p> <p>El proyecto de ley se articula con el marco normativo existente, fortaleciendo y modernizando las políticas de vivienda bajo un enfoque integral. Las siguientes normas son claves para la viabilidad e implementación de la propuesta:</p> <ol style="list-style-type: none">Ley 3 de 1991: Establece el marco legal del subsidio familiar de vivienda y su administración por parte de las Cajas de Compensación Familiar. La modificación de esta ley permitirá que el subsidio sea aplicable a vivienda usada y a procesos de autoconstrucción.Ley 1537 de 2012: Determina el acceso a vivienda de interés social y establece mecanismos de financiamiento. Este proyecto amplía su alcance al mejorar la articulación interinstitucional y garantizar la participación de los entes territoriales.Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022): Introduce la concurrencia de subsidios como una estrategia de optimización de recursos. La presente iniciativa fortalece este principio al establecer lineamientos claros para la integración de subsidios entre distintos niveles de gobierno.Ley 2079 de 2021: Define lineamientos sobre la política de vivienda y hábitat, enfatizando la necesidad de enfoques diferenciados según el contexto urbano y rural. La inclusión de la vivienda rural en este proyecto de ley responde a esta directriz, asegurando equidad territorial en la distribución de los subsidios.Ley 160 de 1994 y Ley 2044 de 2020: Regulan la política de desarrollo rural y la vivienda en el sector agrario. El proyecto de ley reconoce la realidad del campo colombiano y busca fortalecer la infraestructura habitacional de las comunidades campesinas, indígenas y NARP mediante esquemas de subsidios adaptados a sus necesidades. <p>4.3. Coherencia con los compromisos internacionales en materia de vivienda</p> <p>Colombia es signataria de varios tratados y acuerdos internacionales que establecen directrices sobre el derecho a la vivienda digna. Entre ellos, se destacan:</p> <ol style="list-style-type: none">Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU: Específicamente el ODS 11, que promueve ciudades y comunidades sostenibles, y el ODS 1, que busca la erradicación de la pobreza mediante el acceso a servicios básicos, incluyendo la vivienda.Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC): En su artículo 11, este pacto establece el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, lo que incluye la vivienda digna. La Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU enfatiza la	

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN

LEYES

Bogotá D.C., 11 de Noviembre de 2025

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No 319/25 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE AMPLIA EL ACCESO AL SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA ADMINISTRADO POR LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR Y EL FONDO NACIONAL DE VIVIENDA (FONVIVIENDA) PARA ADQUISICIÓN DE VIVIENDA NUEVA, USADA, AUTOCONSTRUCCIÓN Y MEJORAMIENTO DE VIVIENDA, TANTO EN ZONAS URBANAS COMO RURALES, SE MODIFICA LA LEY 3 DE 1991 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada inicialva, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores OMAR RESTREPO CORREA, AIDA AVELLA ESQUIVEL, JULIÁN GALLO CUBILLOS, FABIAN DÍAZ PLATA, IMELDA DAZA COTES, SANDRA RAMÍREZ LOBO SILVA; y los Honorables Representantes DIEGO PATIÑO AMARILES, JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ, DANIEL CARVALHO MEJÍA, PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA, GERMÁN GÓMEZ LÓPEZ, CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN, LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SÉPTIMA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – NOVIEMBRE 11 DE 2025

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SÉPTIMA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Proyecto: SALLY NOVOA Sección: LEYES

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2025