REPÚBLICA DE COLOMBIA

# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXV - Nº 1643 | Bogotá, D. C., lunes, 26 de octubre de 2026 | EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 382 DE 2026 CÁMARA

*por medio de la cual se fortalecen las medidas para garantizar el acceso, permanencia y consolidación del derecho a la vivienda digna de las mujeres cabeza de familia en condición de vulnerabilidad socioeconómica y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 22 de septiembre de 2026

Doctor

**MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁZQUEZ**

Secretario General

Cámara de Representantes

Congreso de la República

**Asunto: Radicación de Proyecto de Ley número 382 de 2026 Cámara,** *por medio de la cual se fortalecen las medidas para garantizar el acceso, permanencia y consolidación del derecho a la vivienda digna de las mujeres cabeza de familia en condición de vulnerabilidad socioeconómica y se dictan otras disposiciones.*

Respetado Secretario:

En ejercicio de la facultad legislativa prevista en los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, me permito radicar ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley número 382 de 2026 Cámara, ***por medio de la cual se fortalecen las medidas para garantizar el acceso, permanencia y consolidación del derecho a la vivienda digna de las mujeres cabeza de familia en condición de vulnerabilidad socioeconómica y se dictan otras disposiciones*** para que se surta el trámite legislativo correspondiente.

En consecuencia, someto a consideración del Honorable Congreso de la República la presente iniciativa legislativa, junto con su correspondiente exposición de motivos.

Cordialmente,

**ANA LIGIA MORA MARTÍNEZ**
Representante a la Cámara por Antioquia
Partido Centro Democrático

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 382 DE 2026 CÁMARA

*por medio de la cual se fortalecen las medidas para garantizar el acceso, permanencia y consolidación del derecho a la vivienda digna de las mujeres cabeza de familia en condición de vulnerabilidad socioeconómica y se dictan otras disposiciones.*

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1º. *Objeto*.** La presente ley tiene por objeto fortalecer las medidas de acción afirmativa dirigidas a garantizar el acceso, permanencia, mejoramiento y consolidación del derecho a la vivienda digna de las mujeres cabeza de familia en condición de vulnerabilidad socioeconómica, mediante el fortalecimiento de los instrumentos jurídicos, financieros, administrativos y sociales previstos en la política nacional de vivienda, con el fin de reducir las barreras económicas, financieras y administrativas que limitan el ejercicio efectivo de este derecho y dictar otras disposiciones.

**Artículo 2º. *Finalidades*.** Son finalidades de la presente ley:

a) Disminuir las brechas de desigualdad que enfrentan las mujeres cabeza de familia en

condición de vulnerabilidad socioeconómica, para el acceso a una vivienda digna.

b) Promover la autonomía económica de las mujeres cabeza de familia beneficiarias de la presente ley mediante soluciones habitacionales sostenibles y su articulación, cuando resulte pertinente, con la oferta institucional existente en materia de empleabilidad, formación, conectividad, fortalecimiento productivo y sistemas de cuidado, sin que el desarrollo de actividades productivas dentro de la vivienda constituya una condición para el acceso a los beneficios previstos en la presente ley.

c) Fortalecer las medidas de protección dirigidas a las mujeres cabeza de familia en condición de vulnerabilidad socioeconómica, de conformidad con su especial protección constitucional.

d) Promover la incorporación de los enfoques territorial, diferencial y de género en las medidas e instrumentos de vivienda dirigidos a las beneficiarias de la presente ley.

**Artículo 3º.** *Ámbito de aplicación.* Las disposiciones de la presente ley estarán dirigidas a las mujeres cabeza de familia, en los términos previstos en la legislación vigente, que se encuentren en condición de vulnerabilidad socioeconómica, de conformidad con los instrumentos oficiales de focalización socioeconómica adoptados por el Gobierno nacional y los demás criterios establecidos en la presente ley.

**Parágrafo 1º**. El reconocimiento de las medidas de priorización y protección previstas en la presente ley para las víctimas de violencias basadas en género no estará condicionado exclusivamente a la existencia de sentencia penal condenatoria, y su acreditación se realizará de conformidad con los mecanismos previstos en la normativa vigente.

**Parágrafo 2º. *Desarrollo del principio de igualdad.*** Las disposiciones de la presente ley se aplicarán sin perjuicio del desarrollo del principio de igualdad previsto en el artículo 17 de la Ley 82 de 1993, modificado por el artículo 12 de la Ley 1232 de 2008, y de las demás disposiciones vigentes que reconozcan medidas, beneficios o condiciones de acceso a favor de los hombres cabeza de familia.

**Artículo 4º. *Principios*.** La interpretación y aplicación de la presente ley se orientará por los principios de dignidad humana, igualdad material, equidad de género, solidaridad, progresividad y no regresividad de los derechos sociales, enfoque diferencial y priorización reforzada. Asimismo, su implementación observará los principios que rigen la función administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución Política.

Cuando las medidas previstas en la presente ley involucren hogares integrados por niñas, niños o adolescentes, su interpretación e implementación deberá observar el interés superior, la prevalencia de sus derechos y el principio de protección integral, garantizando que las soluciones habitacionales promovidas en desarrollo de la presente ley sean compatibles con condiciones adecuadas de seguridad, habitabilidad y protección frente a las violencias, de conformidad con el artículo 44 de la Constitución Política y la Ley 1098 de 2006 y/o la que la modifique o sustituya.

**Parágrafo. *Aplicación de los enfoques diferencial y territorial.*** Los enfoques diferencial y territorial previstos en la presente ley se aplicarán de conformidad con los principios y disposiciones establecidos en la Ley 2079 de 2021 y las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan, atendiendo las particularidades de los territorios y de las poblaciones en ellos asentadas, así como las condiciones urbanas y rurales que resulten aplicables, dentro del ámbito de las competencias de las entidades responsables de la política pública de vivienda y hábitat.

**Artículo 5º. *Definiciones*.** Para efectos de la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones:

1. **Permanencia habitacional:** Conjunto de estrategias, instrumentos y medidas orientadas a favorecer la conservación de la solución habitacional por parte de las mujeres cabeza de familia beneficiarias, particularmente frente a circunstancias económicas o sociales sobrevinientes que puedan poner en riesgo su permanencia.
2. **Vivienda productiva:** Aprovechamiento compatible de la vivienda para el desarrollo de actividades económicas, emprendimientos familiares, trabajo independiente, teletrabajo, economía popular u otras actividades generadoras de ingresos, siempre que sean compatibles con el uso residencial del inmueble, las normas urbanísticas aplicables y las condiciones de habitabilidad, salubridad y seguridad del hogar. Cuando en la vivienda habiten niñas, niños o adolescentes, dichas actividades no podrán afectar sus condiciones de descanso, estudio, recreación, privacidad y seguridad, ni implicar trabajo infantil o su exposición a sustancias, maquinaria, almacenamiento de materiales o actividades que puedan representar riesgos para su integridad.

**Artículo 6º. *Medidas para el fortalecimiento y priorización de la oferta habitacional para mujeres cabeza de familia*.** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y de las demás entidades competentes, fortalecerá, priorizará y articulará los programas, instrumentos, subsidios y mecanismos existentes de la política pública de vivienda, incorporando criterios de priorización y acciones afirmativas dirigidas a las mujeres cabeza de familia en condición de vulnerabilidad socioeconómica, de conformidad con sus competencias, la normativa vigente y las disponibilidades presupuestales.

Para el cumplimiento de estos objetivos, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y las entidades competentes, fortalecerá los instrumentos de acceso al crédito, los subsidios para adquisición, construcción y mejoramiento de vivienda, el arrendamiento social con opción de compra, los mecanismos de ahorro programado, las estrategias de permanencia habitacional, la vivienda productiva y las demás medidas previstas en la política pública de vivienda que resulten aplicables.

Para fortalecer el acceso efectivo, la permanencia y la consolidación de una vivienda digna, el Gobierno nacional, en el marco de sus competencias, desarrollará, fortalecerá o articulará, según corresponda, dentro de los programas, instrumentos y mecanismos existentes y de conformidad con la disponibilidad presupuestal y el Marco Fiscal de Mediano Plazo, estrategias orientadas a:

a) Facilitar el acceso al crédito y a los demás mecanismos de financiación para la adquisición de vivienda nueva o usada, la construcción en sitio propio y el mejoramiento de vivienda, mediante el fortalecimiento y articulación de las líneas de financiación existentes, con condiciones preferenciales y mecanismos de mitigación del riesgo crediticio.

b) Fortalecer los mecanismos existentes que faciliten el acceso al crédito de vivienda de las mujeres cabeza de familia que presenten dificultades para acreditar garantías patrimoniales, historial crediticio suficiente o ingresos provenientes del empleo formal;

c) Fortalecer el acceso a los programas y modalidades de subsidio familiar de vivienda destinados a la adquisición de vivienda nueva, adquisición de vivienda usada, construcción en sitio propio y mejoramiento de vivienda, así como a las demás modalidades legalmente previstas que resulten aplicables, para las mujeres cabeza de familia en condición de vulnerabilidad socioeconómica, de conformidad con la normativa vigente y los instrumentos oficiales de focalización socioeconómica.

d) Subsidios a la tasa de interés y demás instrumentos financieros existentes que faciliten el cierre financiero y el acceso efectivo a soluciones habitacionales.

e) Participación del sector financiero y de las entidades competentes en el diseño y fortalecimiento de instrumentos que amplíen el acceso al crédito y a mecanismos de financiación habitacional para las beneficiarias de la presente ley.

f) Acceso de las beneficiarias de la presente ley a los mecanismos existentes de arrendamiento social con opción de compra, con el propósito de facilitar su acceso progresivo a la propiedad de una vivienda, de conformidad con la normativa y reglamentación vigentes. Cuando resulte jurídicamente procedente, dichos mecanismos podrán contemplar el reconocimiento total o parcial de los cánones pagados como parte del valor de adquisición de la vivienda.

g) Medidas de permanencia habitacional orientadas a identificar y atender oportunamente situaciones económicas, familiares o sociales sobrevinientes que puedan poner en riesgo la conservación de la solución habitacional de las beneficiarias de la presente ley. Para tal efecto, las entidades competentes deberán facilitar la orientación y el acompañamiento jurídico y financiero, así como la articulación con los mecanismos existentes de reestructuración o refinanciación de obligaciones, alivios temporales, coberturas frente a contingencias y demás instrumentos legalmente disponibles que resulten aplicables, de acuerdo con la naturaleza de cada programa, instrumento u obligación.

Estas medidas estarán orientadas a prevenir, cuando jurídica y financieramente resulte posible, la pérdida de la solución habitacional, sin que su aplicación implique la condonación automática de obligaciones, la modificación unilateral de contratos, el desconocimiento de derechos de terceros o la creación de beneficios económicos distintos de los previstos en la normativa y en los programas vigentes.

h) Estrategias de vivienda productiva que permitan el desarrollo de actividades económicas, emprendimientos familiares, trabajo independiente, teletrabajo, economía popular, actividades comunitarias o ambientales y demás actividades generadoras de ingresos compatibles con el uso residencial del inmueble, las normas urbanísticas aplicables y las condiciones de habitabilidad, salubridad y seguridad del hogar. Cuando en la vivienda habiten niñas, niños o adolescentes, dichas estrategias deberán desarrollarse garantizando la prevalencia de sus derechos y sin afectar sus condiciones de descanso, estudio, recreación, privacidad y seguridad, ni implicar trabajo infantil o exposición a actividades o elementos que puedan representar riesgos para su integridad.

Las estrategias de vivienda productiva tendrán carácter complementario y voluntario y no podrán constituir una condición para el acceso a los programas, subsidios, instrumentos o beneficios habitacionales previstos en la presente ley. Su implementación procurará articularse, en el marco de las competencias de las entidades responsables y de la oferta institucional existente, con programas de formación para el trabajo, empleabilidad, conectividad, fortalecimiento productivo, economía

del cuidado y demás instrumentos que contribuyan a la autonomía económica de las beneficiarias.

i) Estrategias de acompañamiento integral mediante orientación técnica, jurídica, financiera, administrativa y social durante las etapas de postulación, asignación, financiación, adquisición, construcción en sitio propio, mejoramiento, formalización jurídicamente procedente de la tenencia o de la solución habitacional y permanencia de la vivienda.

j) Orientación y articulación institucional para facilitar, cuando resulte jurídicamente procedente, el acceso de las beneficiarias de la presente ley a los mecanismos existentes de titulación, saneamiento de la propiedad, reconocimiento de edificaciones y demás instrumentos de formalización de la tenencia o de la solución habitacional previstos en la normativa vigente, de acuerdo con la naturaleza y condiciones jurídicas, urbanísticas y técnicas de cada inmueble.

En ningún caso las medidas previstas en este literal podrán interpretarse como autorización para reconocer, formalizar o destinar recursos a soluciones habitacionales localizadas en zonas de riesgo no mitigable o que desconozcan las normas aplicables en materia de seguridad, habitabilidad, ordenamiento territorial y protección ambiental.

k) Rutas preferentes y seguras de orientación, acompañamiento y articulación institucional para las beneficiarias de la presente ley que sean víctimas o se encuentren en riesgo de violencias basadas en género, incluidas las violencias económicas y patrimoniales, con el fin de facilitar su acceso y permanencia en una solución habitacional y prevenir que el control económico, patrimonial o documental ejercido por el agresor constituya una barrera para el acceso a los programas e instrumentos de vivienda.

Estas rutas deberán articularse con las medidas y mecanismos de protección previstos en la legislación vigente en materia de prevención, atención y protección de las mujeres víctimas de violencia, particularmente con la Ley 1257 de 2008 y las demás disposiciones que la modifiquen, adicionen o sustituyan.

l) Criterios de calidad, seguridad y localización de las soluciones habitacionales. En la implementación de los programas, subsidios, modalidades y beneficios habitacionales a los cuales resulte aplicable la presente ley, las entidades competentes deberán garantizar el cumplimiento de las condiciones técnicas, urbanísticas, ambientales, de habitabilidad, seguridad, accesibilidad y prestación de servicios públicos exigidas por la normativa vigente.

m) En la asignación de las viviendas que se construyan mediante el mecanismo de Obras por Impuestos, las entidades competentes deberán establecer criterios de priorización en la asignación que favorezcan a las mujeres cabeza de familia en los términos establecidos en la presente ley.

Asimismo, dentro del ámbito de sus competencias y atendiendo las características urbanas y rurales de cada territorio, procurarán que la localización de las soluciones habitacionales favorezca el acceso razonable de las beneficiarias y de los integrantes de su hogar a servicios de educación, salud, cuidado, oportunidades de generación de ingresos y sistemas de transporte, y evite su ubicación en zonas de riesgo no mitigable.

La aplicación de las medidas de priorización previstas en la presente ley no podrá utilizarse para justificar la asignación de soluciones habitacionales que desconozcan los estándares legales aplicables de calidad, seguridad, habitabilidad o localización, ni podrá implicar una disminución de las condiciones exigibles a los demás beneficiarios del respectivo programa.

**Parágrafo 1º.** La implementación de las medidas previstas en el presente artículo se realizará respetando las competencias legalmente asignadas a las entidades responsables de la política pública de vivienda y sin que implique la creación de nuevas estructuras administrativas permanentes, de conformidad con las disponibilidades presupuestales y el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

**Parágrafo 2º.** ***Protección de las beneficiarias víctimas de violencias basadas en género***. En la implementación de los programas, subsidios, instrumentos y mecanismos previstos en el presente artículo deberán adoptarse medidas de protección y manejo reservado de la información cuando su divulgación pueda comprometer la seguridad de las beneficiarias víctimas o en riesgo de violencias basadas en género y, cuando corresponda, de las niñas, niños y adolescentes que integren su hogar, de conformidad con la legislación vigente sobre protección de datos personales y atención y protección a las víctimas de violencia.

Las entidades competentes deberán procurar que los procedimientos de postulación, asignación, financiación y acceso a soluciones habitacionales no generen barreras derivadas de situaciones de violencia económica o patrimonial. Cuando para el trámite resulte jurídicamente indispensable la intervención de un tercero por razones relacionadas con la titularidad del inmueble, derechos reales, obligaciones crediticias u otras exigencias legales, deberá brindarse orientación jurídica y articularse, cuando corresponda, con las rutas institucionales de atención y protección existentes.

**Parágrafo 3º.** ***Priorización mínima progresiva.*** Dentro de los programas, subsidios e instrumentos de la política pública de vivienda financiados total o parcialmente con recursos del Presupuesto General de la Nación a los cuales resulte aplicable la presente ley, se garantizará una participación mínima

progresiva para las mujeres cabeza de familia en condición de vulnerabilidad socioeconómica respecto de los subsidios y demás beneficios habitacionales individualmente asignables, siempre que cumplan los requisitos de acceso y focalización establecidos para cada programa, subsidio o instrumento.

La participación mínima se implementará gradualmente de la siguiente manera: dos coma cinco por ciento (2,5%) durante el primer año de implementación; cinco por ciento (5%) durante el segundo año; siete coma cinco por ciento (7,5%) durante el tercer año; y diez por ciento (10%) a partir del cuarto año.

Los porcentajes previstos en el presente parágrafo se aplicarán y verificarán de manera independiente respecto de cada programa, subsidio, modalidad o beneficio habitacional individualmente asignable al cual resulte aplicable la presente ley, incluyendo, cuando corresponda, los subsidios familiares de vivienda destinados a la adquisición de vivienda nueva, adquisición de vivienda usada, construcción en sitio propio y mejoramiento de vivienda, los subsidios a la tasa de interés y los demás beneficios habitacionales individualmente asignables previstos en la normativa vigente.

Para efectos de la aplicación de esta medida, el porcentaje correspondiente a cada año se calculará separadamente, para cada programa, subsidio, modalidad o beneficio habitacional individualmente asignable, sobre el total de beneficios efectivamente asignados a hogares que cumplan las condiciones de focalización socioeconómica previstas en la normativa aplicable.

La implementación de la medida se realizará de conformidad con los criterios de focalización establecidos en la presente ley y en la normativa vigente, las condiciones particulares de cada programa, subsidio, modalidad o beneficio habitacional individualmente asignable, la disponibilidad de hogares elegibles y las disponibilidades presupuestales correspondientes.

En ningún caso los porcentajes establecidos en el presente parágrafo podrán interpretarse como límites máximos de participación de las mujeres cabeza de familia, utilizarse para reducir niveles superiores de participación previamente alcanzados en cualquiera de los programas, subsidios, modalidades o beneficios habitacionales individualmente asignables, ni impedir la aplicación de condiciones de priorización más favorables previstas en otras disposiciones, programas o instrumentos de política pública.

Para efectos del presente parágrafo, el primer año de implementación de la participación mínima progresiva se contará a partir de la entrada en vigencia de la reglamentación necesaria para la aplicación de la medida y, en todo caso, a más tardar desde el vencimiento del término de doce (12) meses previstos en el artículo 9º de la presente ley.

**Artículo 7º.** ***Sistema de información, seguimiento y evaluación de vivienda para mujeres cabeza de familia.*** El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en coordinación con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y las demás entidades competentes, fortalecerá y articulará los sistemas de información existentes con el propósito de recopilar, sistematizar y analizar información sobre el acceso, permanencia y resultados de los programas, subsidios, instrumentos y mecanismos de vivienda dirigidos a las mujeres cabeza de familia beneficiarias de la presente ley, garantizando en todo caso la protección de los datos personales y sensibles y la reserva de la información en los términos previstos en la normativa vigente.

**Artículo 8º.** ***Informe anual.*** El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio deberá elaborar y presentar un informe anual, dentro de los primeros treinta (30) días de cada legislatura, a las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, sobre la implementación y resultados de la presente ley. El informe será de carácter público y deberá disponerse para consulta a través de los canales institucionales del Ministerio.

El informe deberá contener, como mínimo, la siguiente información, incluyendo, cuando corresponda, el número de asignaciones realizadas y el valor de los recursos o beneficios habitacionales asignados:

a) El avance gradual en el cumplimiento de la participación mínima progresiva establecida en el parágrafo 3º del artículo 6º y el porcentaje de participación efectivamente alcanzado, discriminado respecto de cada programa, subsidio, modalidad o beneficio habitacional individualmente asignable al cual resulte aplicable la medida, indicando, cuando corresponda, el número total de asignaciones realizadas, el número de asignaciones efectuadas a las beneficiarias de la presente ley y el valor de los recursos o beneficios habitacionales asignados a estas.

b) El número de postulaciones presentadas por las beneficiarias de la presente ley; las asignaciones efectivamente realizadas; los rechazos o no asignaciones y sus principales causas; los desistimientos; y, cuando resulte aplicable y la información se encuentre disponible, la aprobación de mecanismos de financiación o crédito, el cierre financiero y la entrega efectiva de la solución habitacional.

c) Información sobre el acceso de las beneficiarias a los programas, subsidios, instrumentos y mecanismos contemplados en el artículo 6º, incluyendo, cuando corresponda, adquisición de vivienda nueva, adquisición de vivienda usada, construcción en sitio propio, mejoramiento de vivienda, subsidios a la tasa de interés, mecanismos

de financiación, arrendamiento social con opción de compra y demás instrumentos aplicables.

d) Información agregada sobre el acceso de las beneficiarias víctimas o en riesgo de violencias basadas en género, incluidas las violencias económicas y patrimoniales, a las rutas de orientación, acompañamiento y articulación institucional previstas en la presente ley, preservando en todo caso la reserva, confidencialidad y protección de sus datos personales y evitando la divulgación de información que permita identificar su ubicación.

e) Información agregada sobre las situaciones de riesgo de pérdida de la solución habitacional identificadas, las medidas de orientación y acompañamiento implementadas, los mecanismos de permanencia habitacional utilizados y, cuando la información disponible lo permita, los resultados obtenidos en materia de conservación de la solución habitacional.

f) Los avances, dificultades y barreras identificadas en la implementación de las medidas previstas en la presente ley, así como las acciones adoptadas para su superación.

**Parágrafo 1º.** ***Plan de mejora.*** Cuando el informe anual evidencie que no se alcanzó el porcentaje mínimo correspondiente al respectivo año en alguno de los programas, subsidios, modalidades o beneficios habitacionales individualmente asignables a los cuales resulte aplicable la medida prevista en el parágrafo 3º del artículo 6º, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en coordinación con la entidad responsable del respectivo instrumento, deberá identificar y hacer públicas las causas del incumplimiento y establecer las acciones de mejora necesarias para avanzar en el cumplimiento de la meta correspondiente.

Las acciones de mejora deberán incorporarse en el siguiente informe anual, indicando las medidas adoptadas y los resultados obtenidos, sin perjuicio de las competencias de inspección, vigilancia, control y seguimiento atribuidas por la Constitución y la ley a los organismos y autoridades competentes.

**Parágrafo 2º.** ***Protección de datos personales y reserva de la información.*** La recopilación, tratamiento, intercambio, sistematización y utilización de la información necesaria para la implementación, seguimiento y evaluación de la presente ley deberá realizarse de conformidad con el régimen constitucional y legal de protección de datos personales, en especial con lo dispuesto en la Ley 1581 de 2012 y las normas que la reglamenten, modifiquen, adicionen o sustituyan.

La información utilizada para la elaboración y publicación de informes, estadísticas, indicadores y evaluaciones deberá presentarse de manera agregada o anonimizada cuando contenga datos personales o sensibles, de forma que no permita la identificación individual de las beneficiarias ni de los integrantes de su hogar.

En ningún caso podrán divulgarse públicamente direcciones, datos de localización u otra información que permita identificar la ubicación de beneficiarias víctimas o en riesgo de violencias basadas en género, ni información cuya divulgación pueda comprometer su seguridad o la de las niñas, niños y adolescentes que integren su hogar.

El acceso, circulación y tratamiento de datos personales y sensibles estará sujeto a los principios y demás garantías previstas en la normativa vigente sobre protección de datos personales.

**Artículo 9º.** ***Implementación y coordinación interinstitucional.***

La implementación de la presente ley estará a cargo del Gobierno nacional, bajo la coordinación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en el marco de sus competencias, mediante el fortalecimiento y la articulación de los programas, instrumentos y mecanismos existentes de la política pública de vivienda.

Para el desarrollo de las medidas previstas en la presente ley, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio promoverá, según corresponda y dentro del ámbito de las competencias legalmente atribuidas a cada entidad, la articulación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la entidad del orden nacional competente en materia de equidad de género y derechos de las mujeres, el Ministerio del Interior, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), cuando las medidas involucren o puedan afectar los derechos de niñas, niños y adolescentes, las entidades territoriales y las demás entidades públicas que, de acuerdo con sus competencias legales, deban concurrir en la implementación de las medidas previstas en la presente ley.

La coordinación interinstitucional estará orientada, entre otros propósitos, a facilitar el acceso efectivo de las beneficiarias a los programas, subsidios, instrumentos y beneficios habitacionales; fortalecer las rutas de orientación y acompañamiento; articular las medidas de permanencia habitacional, autonomía económica y protección frente a las violencias basadas en género; mejorar el intercambio de información en los términos permitidos por la normativa vigente; evitar duplicidades institucionales; y optimizar el uso de los recursos públicos.

La implementación de la presente ley promoverá mecanismos de participación y diálogo con organizaciones de mujeres, organizaciones comunitarias y demás actores sociales relacionados con la política de vivienda y la protección de los derechos de las mujeres cabeza de familia, de conformidad con los mecanismos de participación ciudadana previstos en la normativa vigente.

Las medidas previstas en la presente ley se implementarán de manera progresiva y de conformidad con las competencias de las entidades

responsables, las disponibilidades presupuestales, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y las apropiaciones autorizadas en las respectivas leyes anuales de presupuesto.

**Parágrafo.** La coordinación y articulación previstas en el presente artículo se realizarán mediante las instancias, instrumentos y capacidades institucionales existentes y no implicarán, por sí mismas, la creación de nuevas entidades, dependencias o estructuras administrativas permanentes.

**Artículo 10.** ***Reglamentación.*** El Gobierno nacional reglamentará las disposiciones de la presente ley que requieran desarrollo para su adecuada implementación dentro de los doce (12) meses siguientes a su promulgación.

Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con base en la información disponible en los sistemas administrativos existentes y en coordinación con las entidades competentes, elaborará una línea base que permita identificar la participación de las mujeres cabeza de familia beneficiarias de la presente ley en los programas, subsidios, modalidades y beneficios habitacionales individualmente asignables a los cuales resulte aplicable la medida prevista en el parágrafo 3º del artículo 6º.

La línea base deberá permitir, en la medida en que la información disponible lo haga posible, identificar la participación existente en cada uno de dichos instrumentos y servir como referente para el seguimiento de la implementación gradual de la participación mínima progresiva establecida en la presente ley.

La elaboración de la línea base y el proceso de reglamentación se realizarán mediante la articulación de los sistemas de información, capacidades institucionales y recursos disponibles, sin perjuicio de las apropiaciones presupuestales que resulten legalmente procedentes.

**Parágrafo**. La reglamentación podrá expedirse de manera parcial y progresiva antes del vencimiento del término previsto en el presente artículo, sin que el plazo de doce (12) meses pueda interpretarse como una autorización para diferir injustificadamente la implementación de aquellas disposiciones que sean de aplicación directa o que puedan ejecutarse con fundamento en los programas, instrumentos y competencias existentes.

Los resultados de la línea base no podrán utilizarse para reducir niveles de participación superiores a los mínimos establecidos en el parágrafo 3º del artículo 6º.

**Artículo 11.** ***Protección de condiciones más favorables.*** Las disposiciones de la presente ley se entenderán como medidas de fortalecimiento y complementación de la protección existente para las mujeres cabeza de familia y, en consecuencia, no podrán interpretarse ni aplicarse en el sentido de disminuir, sustituir o restringir derechos, beneficios, medidas de protección, criterios de priorización o condiciones más favorables reconocidas a esta población en la legislación, reglamentación, programas o instrumentos de política pública vigentes.

Cuando existan disposiciones, programas o instrumentos que establezcan condiciones de acceso, priorización, participación o protección más favorables para las mujeres cabeza de familia, se mantendrá la aplicación de dichas condiciones, de conformidad con la normativa que las regule.

**Artículo 12.** ***Vigencia y derogatorias.*** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,

**ANA LIGIA MORA MARTÍNEZ**
Representante a ~~la Cámara~~ por Antioquia
Partido Centro Democrático

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 382 DE 2026 CÁMARA

*por medio de la cual se fortalecen las medidas para garantizar el acceso, permanencia y consolidación del derecho a la vivienda digna de las mujeres cabeza de familia en condición de vulnerabilidad socioeconómica y se dictan otras disposiciones.*

**Honorables Congresistas**

El presente proyecto de ley se somete al Honorable Congreso de la República en ejercicio de las facultades constitucionales y legales conferidas a los legisladores, y responde a la necesidad de fortalecer las medidas que garantizan el derecho a la vivienda digna de las mujeres cabeza de familia en condición de vulnerabilidad socioeconómica. Colombia ha desarrollado instrumentos importantes para promover el acceso a la vivienda de interés social y prioritario; sin embargo, persisten barreras estructurales que afectan de manera diferenciada a esta población, y que van más allá de la simple insuficiencia de ingresos. Entre ellas se cuentan la desigual distribución del trabajo de cuidado no remunerado, la informalidad laboral, las dificultades para acceder al crédito, la ausencia de garantías patrimoniales, la violencia basada en género, la discriminación histórica y las mayores cargas familiares que recaen sobre las mujeres cabeza de hogar.

Este proyecto no busca sustituir la política pública de vivienda existente ni duplicar los subsidios ya previstos en la legislación. Su propósito es más puntual: complementar el marco jurídico vigente fortaleciendo y articulando los instrumentos y medidas de acción afirmativa que ya existen, de modo que se superen los obstáculos que hoy

limitan el ejercicio real y efectivo del derecho a la vivienda digna para las mujeres cabeza de familia en condición de vulnerabilidad socioeconómica beneficiarias de esta ley.

La Corte Constitucional ha sido reiterativa: el principio de igualdad material exige que el Estado adopte medidas diferenciadas cuando ciertos grupos sociales afrontan condiciones estructurales de exclusión o desventaja. Las acciones afirmativas que aquí se proponen para las mujeres cabeza de familia en condición de vulnerabilidad socioeconómica desarrollan justamente ese mandato -contenido en los artículos 13, 43, 51 y 93 de la Constitución Política- y responden, además, a las obligaciones internacionales que Colombia asumió en materia de eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

Con esta iniciativa se busca avanzar hacia un modelo de política habitacional con enfoque de género que no se detenga en el acceso inicial a la vivienda, sino que garantice también su permanencia y sostenibilidad, y la convierta en un instrumento real para superar la pobreza, fortalecer la autonomía económica y consolidar proyectos de vida dignos.

**TRÁMITE DE LA INICIATIVA**

Con fundamento en la iniciativa legislativa prevista en los artículos 150, 154 y concordantes de la Constitución Política, y en la Ley 5ª de 1992, se presenta a consideración del Honorable Congreso de la República este proyecto de ley, cuyo propósito es fortalecer las medidas de acción afirmativa y los instrumentos ya existentes de la política pública de vivienda, para facilitar el acceso, la permanencia, el mejoramiento y la consolidación del derecho a la vivienda digna de las mujeres cabeza de familia en condición de vulnerabilidad socioeconómica.

Complementa el marco jurídico vigente fortaleciendo y articulando los instrumentos jurídicos, financieros, administrativos y sociales ya existentes, con enfoque diferencial y de género, sin sustituir los programas de vivienda actualmente vigentes ni crear un régimen paralelo de subsidios.

## I. OBJETO DE LA INICIATIVA

El proyecto tiene como finalidad fortalecer la garantía efectiva del derecho a la vivienda digna de las mujeres cabeza de familia en condición de vulnerabilidad socioeconómica. Para ello, fortalece y articula los instrumentos jurídicos, financieros, administrativos y sociales ya existentes, orientándolos a eliminar las barreras que hoy dificultan su acceso, permanencia, mejoramiento y consolidación habitacional.

En desarrollo de dicho propósito, la iniciativa incorpora medidas orientadas a:

- Reducir las brechas y barreras que afectan el acceso de las mujeres cabeza de familia en condición de vulnerabilidad socioeconómica a soluciones habitacionales dignas.
- Fortalecer el acceso de las mujeres cabeza de familia beneficiarias de la presente ley a las distintas soluciones e instrumentos habitacionales existentes, incluyendo, cuando corresponda, la adquisición de vivienda nueva, la adquisición de vivienda usada, la construcción en sitio propio, el mejoramiento de vivienda, los subsidios a la tasa de interés y los demás beneficios habitacionales individualmente asignables previstos en la normativa vigente.
- Promover la autonomía económica de las mujeres cabeza de familia beneficiarias de la presente ley mediante estrategias de vivienda con enfoque productivo.
- Fortalecer mecanismos de permanencia habitacional dirigidos a prevenir la pérdida de la vivienda por circunstancias económicas o sociales sobrevinientes.
- Facilitar el acceso a mecanismos de financiación y garantías existentes para las mujeres cabeza de familia beneficiarias de la presente ley que enfrentan barreras derivadas de la informalidad laboral, la ausencia de historial crediticio o la falta de garantías patrimoniales.
- Promover mecanismos de arrendamiento social con opción de compra, de conformidad con la normativa aplicable.
- Fortalecer el acompañamiento técnico, jurídico, financiero, administrativo y social durante las diferentes etapas del proceso habitacional.
- Fortalecer la coordinación entre las entidades del orden nacional y territorial responsables de la política pública de vivienda.
- Incorporar criterios de enfoque diferencial, territorial y de género en los instrumentos de política habitacional.
- Fortalecer los mecanismos de información, seguimiento y evaluación de las medidas dirigidas a las beneficiarias de la presente ley.
- Establecer una participación mínima progresiva para las mujeres cabeza de familia en condición de vulnerabilidad socioeconómica respecto de los subsidios y demás beneficios habitacionales individualmente asignables a los cuales resulte aplicable la presente ley, mediante una senda gradual del dos coma cinco por ciento (2,5%) durante el primer año de implementación, cinco por ciento (5%) durante el segundo, siete coma cinco por ciento (7,5%) durante el tercero y diez por ciento (10%) a partir del cuarto año, aplicable y verificable de manera independiente respecto de cada programa, subsidio, modalidad o beneficio habitacional individualmente asignable al cual resulte aplicable la medida, como acción afirmativa orientada a materializar su priorización efectiva.

En suma, la iniciativa complementa la política pública de vivienda existente con medidas de acción afirmativa que contribuyen a garantizar condiciones materiales de igualdad para las mujeres cabeza de familia en condición de vulnerabilidad socioeconómica, articulando el derecho a la vivienda digna con su autonomía económica, la reducción de las brechas de género y la superación de las condiciones de vulnerabilidad socioeconómica.

## II. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

### A. Antecedentes

El derecho a la vivienda digna es uno de los pilares del Estado Social de Derecho: sin él resulta difícil ejercer plenamente otros derechos fundamentales como la dignidad humana, la salud, la educación, el trabajo, la seguridad alimentaria o el desarrollo integral de la familia. La Constitución de 1991 lo reconoció expresamente en su artículo 51 y encomendó al Estado promover las condiciones necesarias para hacerlo efectivo, mediante planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación y formas asociativas de ejecución.

El acceso efectivo a una solución habitacional no puede evaluarse exclusivamente a partir de la adquisición o asignación formal de una vivienda. La efectividad del derecho exige considerar igualmente las condiciones de seguridad, habitabilidad, accesibilidad, asequibilidad y localización de la solución habitacional, así como su relación con el acceso a servicios públicos esenciales, educación, salud, sistemas de cuidado, oportunidades de generación de ingresos y transporte. Estas condiciones adquieren particular relevancia para las mujeres cabeza de familia en condición de vulnerabilidad socioeconómica, pues una vivienda localizada lejos de las redes de cuidado, servicios y oportunidades económicas puede incrementar los costos de desplazamiento y las cargas de cuidado y afectar su autonomía económica.

En desarrollo de ese mandato, Colombia construyó durante las últimas décadas un amplio marco normativo e institucional para reducir el déficit habitacional y facilitar el acceso de los hogares de menores ingresos a una solución de vivienda. Ahí están la Ley 3ª de 1991, que creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social; la Ley 1537 de 2012, orientada a facilitar el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda; la Ley 2079 de 2021, que modernizó la política de vivienda y hábitat, y el Decreto número 1077 de 2015, Decreto Único Reglamentario del sector. Con este marco se consolidaron instrumentos como los subsidios familiares de vivienda, los programas VIS y VIP, los mecanismos de financiación y varias estrategias para reducir el déficit habitacional.

Paralelamente, el Estado ha fortalecido su política social de superación de la pobreza mediante sistemas de focalización, transferencias monetarias y acciones de protección a poblaciones vulnerables. Pero la experiencia acumulada muestra algo importante: que existan programas generales no garantiza, por sí solo, un acceso efectivo y equitativo a la vivienda para todos los grupos poblacionales.

Diversos estudios oficiales han documentado condiciones económicas y sociales que afectan de manera diferenciada a las mujeres, y que se agudizan cuando ellas ejercen la jefatura del hogar: brechas salariales persistentes, alta participación en la informalidad, sobrecarga de trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, dificultades para acceder al crédito formal, garantías patrimoniales insuficientes y distintas formas de violencia y discriminación. Todo esto se traduce en obstáculos adicionales para las mujeres cabeza de familia, sobre todo cuando además están en condición de vulnerabilidad socioeconómica.

El panorama puede resultar aún más complejo para las mujeres cabeza de familia cuando concurren condiciones adicionales de vulnerabilidad relacionadas, entre otros factores, con la ruralidad, la condición de víctima del conflicto armado o de violencias basadas en género, la discapacidad, las responsabilidades permanentes de cuidado u otras circunstancias que puedan profundizar las barreras para el ejercicio efectivo del derecho a una vivienda digna.

El ordenamiento jurídico colombiano no parte de cero: ya reconoce medidas especiales de protección para las mujeres cabeza de familia. La Ley 82 de 1993 -modificada por la Ley 1232 de 2008 y luego por la Ley 2115 de 2021- contempla el acceso a programas de vivienda, información y capacitación para postularse al subsidio familiar, flexibilización y apoyo crediticio, priorización en ciertos créditos de adquisición y mejoramiento de vivienda, y acompañamiento social para orientar mejor la oferta institucional, tanto urbana como rural.

Asimismo, el artículo 17 de la Ley 82 de 1993, modificado por el artículo 12 de la Ley 1232 de 2008, desarrolla el principio de igualdad de oportunidades respecto de mujeres y hombres cabeza de familia. En consecuencia, las acciones afirmativas específicas previstas en la presente iniciativa a favor de las mujeres cabeza de familia se entienden sin perjuicio de las medidas, beneficios y garantías que el ordenamiento jurídico vigente reconoce a los hombres cabeza de familia.

Aun así, la existencia de estas disposiciones no significa que no sea necesario seguir fortaleciendo y articulando la respuesta institucional frente a las barreras particulares que enfrentan las mujeres cabeza de familia en condición de vulnerabilidad socioeconómica.

La legislación vigente ya tiene mecanismos relevantes de acceso, financiación, priorización y acompañamiento, es cierto. Pero falta avanzar hacia una protección habitacional más integral, que junte en un solo esfuerzo el acceso, la permanencia, el mejoramiento y la consolidación de la vivienda: prevenir su pérdida por circunstancias económicas o sociales sobrevinientes, fortalecer la autonomía económica de las beneficiarias, promover la vivienda

productiva, facilitar el arrendamiento social con opción de compra y acompañarlas durante todo el proceso habitacional.

Por eso esta iniciativa no parte de la nada, ni pretende sustituir lo que ya existe. Su tarea es fortalecer, complementar y articular esos instrumentos mediante acciones afirmativas con enfoque de género, diferencial y territorial, pensadas específicamente para las mujeres cabeza de familia en condición de vulnerabilidad socioeconómica.

**B. Descripción del problema jurídico y socioeconómico**

La Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2025 del DANE ayuda a dimensionar el reto habitacional que enfrenta Colombia. De los aproximadamente 18,9 millones de hogares del país, cerca del 38,1% ocupa una vivienda propia, mientras que el 25,6% presenta déficit habitacional. Estas cifras permiten advertir que el análisis de las condiciones habitacionales no debe limitarse al acceso a la propiedad, sino considerar igualmente aspectos relacionados con la calidad, habitabilidad y adecuación de las soluciones habitacionales.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2025 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en Colombia existen aproximadamente 2,01 millones de hogares con jefatura femenina sin cónyuge y con hijos menores de 18 años, cifra equivalente a cerca del 10,6% del total de hogares del país. Este indicador permite dimensionar la presencia de hogares monoparentales con jefatura femenina y resulta relevante para analizar las cargas económicas, familiares y de cuidado que pueden concurrir en el acceso y permanencia en una solución habitacional. Para efectos de la presente iniciativa, esta categoría estadística no se equipara automáticamente a la condición jurídica de mujer cabeza de familia, cuya determinación se rige por la legislación vigente.

Asimismo, la ECV 2025 reporta aproximadamente 2,01 millones de hogares que desarrollan alguna actividad productiva en la vivienda, equivalentes al 10,6% del total nacional de hogares. Este dato evidencia la relevancia que puede adquirir la vivienda como espacio asociado a la generación de ingresos y contribuye a sustentar la incorporación de estrategias de vivienda productiva en la presente iniciativa, siempre que dichas actividades sean compatibles con el uso residencial, las condiciones de habitabilidad, salubridad y seguridad del hogar y la normativa aplicable.

Al analizar estos indicadores según el sexo de la persona que ejerce la jefatura del hogar, la ECV 2025 muestra una realidad que debe interpretarse de manera diferenciada. Los hogares con jefatura femenina presentan una menor proporción de vivienda propia y una mayor participación en el arrendamiento o subarrendamiento frente a los hogares con jefatura masculina. Sin embargo, el déficit habitacional general no resulta superior en los hogares con jefatura femenina.

En consecuencia, la presente iniciativa no parte de afirmar una desventaja habitacional general atribuible exclusivamente al sexo de quien ejerce la jefatura del hogar, sino de reconocer barreras específicas relacionadas con la tenencia, la asequibilidad, la autonomía económica y las condiciones de vulnerabilidad socioeconómica que caracterizan a la población destinataria de la presente ley.

Desde una perspectiva de género, los resultados de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2025 muestran la relevancia creciente de la jefatura femenina en la estructura de los hogares colombianos. De acuerdo con el DANE, el 46,4% de los hogares del país reconocía como jefa a una mujer en 2025. Este indicador evidencia la importancia de considerar las condiciones particulares que enfrentan los hogares con jefatura femenina dentro del diseño y evaluación de las políticas públicas, especialmente cuando concurren situaciones de vulnerabilidad socioeconómica, responsabilidades de cuidado y ausencia o insuficiencia de apoyo económico de otros integrantes del núcleo familiar.

Estas cifras, además, no son uniformes en todo el país: la composición de los hogares, las condiciones socioeconómicas, el déficit habitacional y las posibilidades de acceso a la vivienda varían de manera significativa entre departamentos, municipios y zonas urbanas y rurales. De ahí que las medidas que se adopten deban incorporar, necesariamente, un enfoque territorial y diferencial.

En este contexto, las mujeres cabeza de familia en condición de vulnerabilidad socioeconómica no suelen enfrentar una sola barrera, sino varias a la vez: ingresos insuficientes, informalidad laboral, responsabilidades de cuidado, dificultades para acceder al crédito, ausencia de garantías patrimoniales y obstáculos para acceder, mejorar y permanecer en una vivienda adecuada.

El ordenamiento jurídico colombiano ha avanzado, sin duda, en el reconocimiento de medidas de protección, priorización y acceso a la vivienda para las personas cabeza de familia. Lo que falta es fortalecer la articulación y la efectividad de esos instrumentos, sobre todo frente a las condiciones específicas de las mujeres cabeza de familia en condición de vulnerabilidad socioeconómica.

El problema, entonces, no es que falten instrumentos jurídicos o programas de vivienda. Es que esos instrumentos necesitan responder de manera integral a todo el proceso habitacional: no solo el acceso inicial a una solución de vivienda, sino también su permanencia, mejoramiento y consolidación; la prevención de su pérdida por circunstancias sobrevinientes; el fortalecimiento de la autonomía económica mediante vivienda productiva, y un acompañamiento que sea realmente integral.

Todo esto justifica fortalecer las medidas de acción afirmativa que materialicen el principio de igualdad real y efectiva, y la especial protección

constitucional que ya tienen las mujeres cabeza de familia, mediante instrumentos capaces de superar barreras estructurales y avanzar hacia una protección habitacional efectiva, sostenible y progresiva.

### C. Justificación de la medida de priorización mínima progresiva

¿Por qué fijar una participación mínima progresiva? La medida responde a la necesidad de fortalecer la efectividad de las acciones afirmativas existentes en materia de vivienda para las mujeres cabeza de familia en condición de vulnerabilidad socioeconómica, mediante un estándar gradual, objetivo y verificable que contribuya a materializar su especial protección constitucional y a superar las barreras estructurales que dificultan su acceso efectivo a soluciones habitacionales.

La determinación de una participación mínima progresiva no parte de equiparar categorías estadísticas con la definición jurídica de mujer cabeza de familia, sino de la especial protección reconocida a esta población por la Constitución, la ley y la jurisprudencia constitucional, así como de la necesidad de contar con mecanismos concretos de seguimiento que permitan evaluar la efectividad de las medidas de acceso a vivienda.

Precisamente por las limitaciones que pueden existir en la información actualmente disponible, el artículo 9º de la presente iniciativa dispone la elaboración de una línea base, a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y en coordinación con las entidades competentes, que permita identificar la participación de las mujeres cabeza de familia beneficiarias de la ley en cada uno de los programas, subsidios, modalidades y beneficios habitacionales individualmente asignables a los cuales resulte aplicable la medida. Esta línea base constituirá el referente técnico para el seguimiento de la implementación gradual de la participación mínima progresiva.

Fijar una participación mínima progresiva es, en esencia, una acción afirmativa: un estándar concreto, razonable y verificable de garantía para las mujeres cabeza de familia en condición de vulnerabilidad socioeconómica. La senda propuesta es gradual -2,5% el primer año, 5% el segundo, 7,5% el tercero y 10% a partir del cuarto- hasta llegar a ese piso mínimo del diez por ciento (10%).

¿Por qué gradual? Porque los programas existentes necesitan tiempo para adecuarse operativa y presupuestalmente. Pero la gradualidad no significa vaguedad: la ley fija metas anuales objetivas y verificables, de modo que el cumplimiento de la acción afirmativa no dependa únicamente de lo que decida la reglamentación.

Para que la medida tenga un impacto real en las distintas soluciones habitacionales, los porcentajes correspondientes a cada año deberán aplicarse y verificarse de manera independiente respecto de cada programa, subsidio, modalidad o beneficio habitacional individualmente asignable al cual resulte aplicable la medida. De esta manera, se evita que una participación elevada en uno de estos instrumentos pueda ocultar una participación insuficiente en otro y se garantiza que la acción afirmativa produzca efectos verificables en las distintas alternativas habitacionales comprendidas dentro de su ámbito de aplicación.

Una precisión importante: el diez por ciento (10%) que debe alcanzarse desde el cuarto año es un piso, no un techo. No podrá usarse para bajar niveles de participación superiores que ya se hayan alcanzado, ni impedirá aplicar condiciones de priorización más favorables. Y los requisitos de acceso y focalización de cada programa siguen vigentes: ser beneficiaria de esta ley no da, por sí solo, derecho automático a un subsidio.

Como mecanismo complementario de seguimiento, la iniciativa prevé la elaboración de una línea base dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación, con el propósito de identificar, a partir de la información disponible, los niveles de participación existentes y contar con un referente objetivo para evaluar la implementación progresiva de la medida. La línea base tendrá carácter diagnóstico y de seguimiento y no modificará los porcentajes mínimos establecidos por la ley ni podrá utilizarse para disminuir niveles superiores de participación previamente alcanzados.

Esta no es una fórmula nueva en la política de vivienda colombiana. El Decreto número 2413 de 2018 ya incorporó un porcentaje de destinación de subsidios con criterios de enfoque diferencial, dirigido entre otras poblaciones a las mujeres cabeza de familia de los estratos más pobres. Es decir: usar porcentajes de destinación asociados a un enfoque diferencial ya tiene antecedentes en la regulación del sector.

La diferencia es que aquel porcentaje agrupaba a varias poblaciones de especial protección, no solo a las mujeres cabeza de familia. Por eso esta iniciativa no copia ese porcentaje: establece una participación mínima progresiva pensada específicamente para las beneficiarias de esta ley, hasta llegar al diez por ciento (10%) desde el cuarto año.

En últimas, la medida busca que la priorización de las mujeres cabeza de familia en condición de vulnerabilidad socioeconómica dentro de los programas de subsidio familiar de vivienda deje de ser una aspiración y se vuelva algo verificable, sin crear un régimen paralelo de subsidios ni tocar los requisitos de acceso, focalización y asignación que ya existen.

## III. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

### A. MARCO LEGAL

El análisis de la legislación vigente muestra que Colombia ya cuenta con mecanismos de acceso a la vivienda, financiación, subsidios y criterios de priorización para ciertos grupos poblacionales, entre ellos las personas cabeza de familia. Lo que se necesita es fortalecer la articulación y el alcance de esos instrumentos desde una perspectiva integral,

que cubra el acceso, la permanencia, el mejoramiento y la consolidación de la vivienda de las mujeres cabeza de familia en condición de vulnerabilidad socioeconómica.

La Constitución Política es el principal fundamento jurídico de esta iniciativa.

- Artículo 13: consagra el derecho a la igualdad y obliga al Estado a promover las condiciones para que esa igualdad sea real y efectiva, lo que incluye adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados.
- Artículo 43: reconoce iguales derechos y oportunidades para mujeres y hombres, prohíbe toda forma de discriminación contra la mujer y ordena al Estado brindarle especial asistencia y protección durante el embarazo y después del parto, así como apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia.
- Artículo 51: reconoce el derecho de todos los colombianos a una vivienda digna y le impone al Estado el deber de fijar las condiciones para hacerlo efectivo, mediante planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación y formas asociativas de ejecución.
- Artículo 93: establece que los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso que reconocen derechos humanos, y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno; también dispone que los derechos y deberes constitucionales se interpreten conforme a esos tratados. Este mandato es clave para leer el derecho a la vivienda digna, la igualdad y la especial protección de las mujeres cabeza de familia a la luz de los instrumentos internacionales aplicables.

Ley 3ª de 1991 y Ley 2597 de 2026. La Ley 3ª de 1991 creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y estableció el Subsidio Familiar de Vivienda, hoy uno de los principales instrumentos de la política habitacional colombiana.

Ese marco ha sido modificado desde entonces. La Ley 2597 de 2026, en particular, cambió el artículo 6° de la Ley 3ª de 1991 y mantuvo el tratamiento preferente en la postulación al Subsidio Familiar de Vivienda para las mujeres cabeza de familia de los estratos más pobres, junto con otras poblaciones que la ley señala expresamente.

Este antecedente es relevante porque confirma que el ordenamiento jurídico ya reconoce una priorización específica para las mujeres cabeza de familia dentro del Subsidio Familiar de Vivienda. Sin embargo, se queda en un criterio de tratamiento preferente, sin fijar un porcentaje mínimo de participación exclusivo para esta población.

Ese vacío es justamente el que llena este proyecto: no crea una priorización desde cero, sino que la hace verificable, fijando una participación mínima del diez por ciento (10%) para las mujeres cabeza de familia en condición de vulnerabilidad socioeconómica que cumplan los requisitos de acceso y focalización, y articulando además instrumentos de financiación, permanencia habitacional, vivienda productiva y acompañamiento integral.

La Ley 1537 de 2012 fortaleció la política nacional de vivienda regulando instrumentos para facilitar el desarrollo urbano y ampliar el acceso a la Vivienda de Interés Social (VIS) y a la Vivienda de Interés Prioritario (VIP), estableciendo competencias, responsabilidades e instrumentos que permitan a las familias de menores recursos acceder a una vivienda digna.

Su artículo 12 es especialmente relevante para esta iniciativa: fija criterios de asignación preferente para hogares vinculados a programas de superación de la condición de vulnerabilidad socioeconómica, víctimas del conflicto, personas afectadas por desastres y hogares en zonas de alto riesgo, y dentro de esos grupos da prioridad a mujeres y hombres cabeza de hogar, personas con discapacidad, adultos mayores y mujeres víctimas de violencia de género extrema.

Pero el alcance de la Ley 1537 de 2012 se concentra, sobre todo, en el acceso, la asignación y la priorización. Vista junto con las demás disposiciones vigentes, quedan pendientes de fortalecer y articular la permanencia habitacional, la prevención de la pérdida de la vivienda por circunstancias sobrevinientes, la vivienda productiva, el acompañamiento integral, y mecanismos financieros ajustados a las condiciones particulares de las mujeres cabeza de familia en condición de vulnerabilidad socioeconómica.

El Decreto número 1077 de 2015 compiló la reglamentación del sector Vivienda, Ciudad y Territorio, y es hoy el principal instrumento reglamentario de la política de vivienda en Colombia.

El decreto regula, entre otros aspectos:

- Los programas de subsidio familiar de vivienda.
- Los requisitos para la asignación de subsidios.
- Los programas de mejoramiento de vivienda.
- La Vivienda de Interés Social (VIS).
- La Vivienda de Interés Prioritario (VIP).
- Los procedimientos administrativos aplicables al sector vivienda.

Desarrolla ampliamente la ejecución de la política habitacional, sí, pero desde un enfoque general: no contempla un sistema diferenciado para las mujeres cabeza de familia en condición de vulnerabilidad socioeconómica.

La Ley 2079 de 2021 elevó la política de vivienda y hábitat a política de Estado. Su artículo 1º le exige diseñar instrumentos técnicos, administrativos, jurídicos y financieros que garanticen el ejercicio efectivo del derecho a una vivienda y hábitat dignos para todos los colombianos.

También fortalece los mecanismos para reducir el déficit habitacional, promover la producción de vivienda, incentivar el financiamiento y ampliar la oferta de suelo urbanizable.

Con todo, la Ley 2079 de 2021 no estructura, específicamente para las mujeres cabeza de familia en condición de vulnerabilidad socioeconómica, un conjunto articulado de medidas que integre la permanencia habitacional, la prevención de la pérdida de la vivienda, la vivienda productiva y el acompañamiento integral a lo largo de todo el proceso habitacional.

En concordancia con este marco normativo, la presente iniciativa incorpora los enfoques diferencial y territorial como criterios de aplicación de sus medidas, sin crear un régimen autónomo o paralelo en esta materia. Su aplicación se realizará de conformidad con los principios y disposiciones establecidos en la Ley 2079 de 2021 y las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan, atendiendo las particularidades de los territorios y de las poblaciones en ellos asentadas, así como las condiciones urbanas y rurales que resulten aplicables, dentro del ámbito de las competencias de las entidades responsables de la política pública de vivienda y hábitat.

La Ley 2172 de 2021 es otro antecedente relevante: establece acceso prioritario a programas de vivienda para mujeres víctimas de violencia de género extrema.

Su objeto es garantizar el acceso preferente al subsidio de vivienda en especial del artículo 12 de la Ley 1537 de 2012 para las mujeres víctimas de violencia de género extrema que cumplan los requisitos legales.

Pero su alcance es específico: se limita a las mujeres víctimas de violencia de género extrema, y no cubre a la totalidad de las mujeres cabeza de familia en condición de vulnerabilidad socioeconómica que enfrentan barreras estructurales para acceder y permanecer en una vivienda digna.

La Ley 2115 de 2021 modificó la Ley 82 de 1993 y fortaleció las medidas de protección para las mujeres y hombres cabeza de familia.

Entre sus disposiciones principales están el acceso a servicios financieros, mecanismos de acompañamiento y capacitación, y criterios de priorización para ciertos créditos de adquisición de vivienda y beneficios de mejoramiento habitacional, siempre que se cumplan los requisitos de la normativa aplicable.

También fortaleció el acompañamiento institucional a esta población y desarrolló medidas para facilitar su acceso a la oferta estatal, reconociendo las condiciones particulares de vulnerabilidad de los hogares con jefatura femenina o masculina.

Hay algo más que vale la pena resaltar de la Ley 2115 de 2021: obliga a ciertas entidades públicas a fijar porcentajes presupuestales para proyectos dirigidos a mujeres y hombres cabeza de familia. No fija una cuota específica en subsidios de vivienda, pero sí demuestra que el legislador colombiano ya ha usado mecanismos porcentuales para materializar la protección especial de esta población.

Ese antecedente es importante porque la participación mínima que propone esta ley sigue la misma lógica: no sustituye los mecanismos de priorización existentes ni crea un nuevo régimen de subsidios, sino que fortalece su efectividad, fijando un estándar mínimo y verificable de participación de las mujeres cabeza de familia en condición de vulnerabilidad socioeconómica dentro de los programas de subsidio familiar de vivienda a los que aplique esta ley.

### B. NECESIDAD DE FORTALECIMIENTO Y ARTICULACIÓN DEL MARCO VIGENTE

El presente proyecto de ley reconoce expresamente los avances normativos existentes en materia de protección de las mujeres cabeza de familia y no parte de la inexistencia de instrumentos jurídicos dirigidos a esta población. Tampoco pretende reproducir, sustituir ni crear un régimen paralelo a las medidas establecidas, entre otras, en las Leyes 82 de 1993, 1232 de 2008 y 2115 de 2021. Por el contrario, la iniciativa parte de dicho marco jurídico y busca fortalecer su aplicación en el ámbito específico de la política habitacional mediante mecanismos concretos de articulación, priorización, seguimiento y evaluación.

En particular, el proyecto establece una participación mínima progresiva y verificable para las mujeres cabeza de familia en condición de vulnerabilidad socioeconómica dentro de los programas y modalidades a los cuales resulte aplicable la medida; fortalece expresamente su acceso a soluciones habitacionales destinadas a la adquisición de vivienda nueva y usada, construcción en sitio propio y mejoramiento de vivienda; desarrolla medidas orientadas a favorecer la permanencia habitacional y prevenir la pérdida de la solución de vivienda por circunstancias económicas o sociales sobrevinientes; fortalece las estrategias de vivienda productiva y autonomía económica; incorpora medidas de orientación, acompañamiento y articulación institucional frente a barreras derivadas de violencias basadas en género, incluidas las violencias económicas y patrimoniales; y establece mecanismos de información y seguimiento que permitan evaluar los resultados de las medidas adoptadas respecto de la población beneficiaria.

La participación mínima prevista en la iniciativa incorpora, además, una senda gradual de implementación que permite establecer metas objetivas y verificables, así como realizar su seguimiento de manera diferenciada en los programas y modalidades a los cuales resulte aplicable. De esta forma, la priorización deja de expresarse únicamente como un criterio general y adquiere mecanismos concretos de seguimiento y

evaluación, sin desconocer los requisitos de acceso, focalización y asignación previstos en la normativa aplicable.

De esta manera, la iniciativa no desconoce ni duplica los instrumentos existentes, sino que busca complementar y fortalecer el marco jurídico vigente, avanzando desde el reconocimiento general de medidas de protección y tratamiento preferente hacia mecanismos específicos, graduales, medibles y verificables que permitan evaluar su materialización efectiva dentro de la política pública de vivienda.

En este sentido, el proyecto no sustituye los programas existentes ni crea un sistema paralelo de vivienda. Su finalidad es fortalecer la articulación de las medidas vigentes y complementar su desarrollo mediante acciones afirmativas dirigidas específicamente a las mujeres cabeza de familia en condición de vulnerabilidad socioeconómica, respetando las competencias institucionales, los criterios de focalización, los requisitos propios de cada programa y las disponibilidades presupuestales correspondientes.

Asimismo, la iniciativa incorpora un criterio de no regresividad, de manera que sus disposiciones no podrán ser utilizadas para disminuir derechos, beneficios, niveles de participación o condiciones de priorización más favorables previamente reconocidas a las mujeres cabeza de familia.

## C. CONSIDERACIONES

El repaso hecho hasta aquí permite una conclusión clara: Colombia tiene un marco normativo robusto en materia de vivienda, pero centrado sobre todo en mecanismos generales de acceso, subsidios y financiación.

Aspectos susceptibles de fortalecimiento normativo:

Colombia sí cuenta con disposiciones especiales para proteger a las mujeres cabeza de familia en materia de vivienda, acceso al crédito, subsidios, mejoramiento habitacional y acompañamiento institucional.

Pero, junto a estos avances, hay aspectos que todavía necesitan fortalecerse y articularse mejor, en particular:

a) La permanencia habitacional y la prevención de la pérdida de la vivienda por circunstancias económicas o sociales sobrevinientes.

b) La articulación de los mecanismos de financiación y garantía existentes con las condiciones particulares de las mujeres cabeza de familia en condición de vulnerabilidad socioeconómica.

c) La promoción de estrategias de vivienda productiva compatibles con el uso residencial y las normas urbanísticas.

d) El fortalecimiento del acompañamiento técnico, jurídico, financiero, administrativo y social durante las distintas etapas del proceso habitacional.

e) La promoción y articulación de mecanismos de arrendamiento social con opción de compra dentro del marco normativo vigente.

f) El fortalecimiento de los sistemas de información, seguimiento y evaluación que permitan identificar los resultados de la política habitacional respecto de las mujeres cabeza de familia.

Por eso la iniciativa complementa y fortalece el régimen existente; no crea un sistema paralelo de vivienda ni sustituye las competencias y programas actualmente vigentes.

Este proyecto de ley, entonces, no sustituye el régimen vigente ni crea un sistema paralelo de subsidios. Complementa la legislación existente con medidas de acción afirmativa compatibles con la Constitución Política y el marco legal vigente, fortaleciendo la efectividad del derecho a la vivienda digna desde una perspectiva de igualdad material y con enfoque de género.

## D. MARCO JURISPRUDENCIAL

La Corte Constitucional ha construido una línea jurisprudencial sólida sobre el derecho fundamental a la vivienda digna: debe interpretarse en armonía con los principios de dignidad humana, igualdad material, solidaridad, progresividad y protección reforzada de los grupos vulnerables. Y ha sido clara en algo más: el Estado está obligado a adoptar acciones afirmativas cuando ciertos sectores de la población enfrentan barreras estructurales para ejercer sus derechos.

Al principio, la Corte entendía el derecho a la vivienda digna como un derecho prestacional, protegible por tutela solo cuando había conexidad con otros derechos fundamentales la vida, la salud, el mínimo vital. Con el tiempo, la jurisprudencia avanzó hacia otra lectura: la vivienda digna es un derecho fundamental autónomo, sobre todo cuando está comprometida la dignidad humana o se trata de sujetos de especial protección constitucional.

Ahora bien, esta posición fue reiterada en la Sentencia C-191 de 2021, en la cual la Corte precisó que:

- El derecho a la vivienda digna es un derecho fundamental autónomo.
- El Estado tiene el deber de adoptar medidas para garantizar su realización progresiva.
- Debe asegurarse el acceso en condiciones de igualdad.
- Existe una especial obligación de protección respecto de personas y grupos vulnerables.
- Rigen los principios de progresividad y no regresividad en materia de derechos sociales.

Esa lectura es uno de los principales fundamentos constitucionales de este proyecto, porque habilita al legislador a desarrollar instrumentos que remuevan las barreras que afectan de manera diferenciada a las mujeres cabeza de familia en condición de vulnerabilidad socioeconómica.

En general, para la Corte el derecho a la vivienda digna no se agota en la existencia física de un inmueble: incluye la posibilidad de habitar un espacio seguro, adecuado y compatible con el desarrollo integral de la persona y de la familia.

En la Sentencia T-012 de 2016, la Corte Constitucional desarrolló el alcance de la violencia económica y patrimonial contra las mujeres y destacó la necesidad de incorporar la perspectiva de género en la actuación de las autoridades frente a situaciones de discriminación y violencia, reconociendo que el control de los recursos económicos puede constituirse en un mecanismo de dominación que afecta la autonomía y el proyecto de vida de las mujeres.

En la Sentencia T-295 de 2017, la Corte analizó los criterios de priorización de los programas de Vivienda de Interés Prioritario y destacó que, dentro de los grupos beneficiarios que prevé la legislación, reciben especial prioridad las mujeres y hombres cabeza de hogar, las personas con discapacidad y los adultos mayores. Reiteró, además, la especial protección constitucional de las madres cabeza de familia, sobre todo cuando concurren otros factores de vulnerabilidad.

Sobre igualdad material y acciones afirmativas, la Corte ha sido constante: el artículo 13 de la Constitución no exige una igualdad meramente formal, sino material, y eso obliga al Estado a intervenir cuando ciertos grupos enfrentan condiciones históricas de discriminación o exclusión.

Sobre progresividad y no regresividad, la Corte ha sido igual de clara: el derecho a la vivienda digna está sujeto al principio de progresividad, lo que obliga al Estado a ampliar continuamente su protección y a evitar retrocesos injustificados.

En la Sentencia T-433 de 2016, la Corte indicó que las autoridades tienen, entre otras obligaciones:

- Garantizar un contenido mínimo esencial del derecho.
- Adoptar planes encaminados a su realización progresiva.
- Proteger especialmente a las personas en situación de vulnerabilidad.
- Abstenerse de adoptar medidas regresivas que disminuyan el nivel de protección alcanzado.

Esta doctrina respalda precisamente lo que hace este proyecto: fortalecer y complementar el régimen jurídico vigente con medidas legislativas que mejoren la protección habitacional de las mujeres cabeza de familia en condición de vulnerabilidad socioeconómica**.**

Perspectiva de género en la actuación estatal.

La Corte también ha exigido que las autoridades incorporen la perspectiva de género en su actuación, cuando las circunstancias del caso muestren discriminación, desigualdad o violencia que afecten de manera diferenciada a las mujeres.

Ese enfoque es pertinente aquí: las mujeres cabeza de familia en condición de vulnerabilidad socioeconómica enfrentan barreras económicas, sociales y administrativas diferenciadas para acceder y permanecer en una vivienda digna, lo que justifica fortalecer las acciones afirmativas y los mecanismos de atención con enfoque diferencial.

Toda esta línea jurisprudencial permite una conclusión: este proyecto de ley desarrolla mandatos constitucionales que la Corte ya ha reconocido, en la medida en que:

Materializa el principio de igualdad real y efectiva. Implementa acciones afirmativas dirigidas a un grupo históricamente vulnerable. Fortalece la garantía del derecho fundamental a la vivienda digna. Contribuye al cumplimiento del principio de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales y refuerza la protección constitucional de las mujeres cabeza de familia en condición de vulnerabilidad socioeconómica mediante instrumentos complementarios a la política pública de vivienda vigente.

Por eso esta iniciativa no crea privilegios incompatibles con el principio de igualdad: desarrolla el mandato constitucional de remover las barreras estructurales que impiden el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales de quienes enfrentan mayores condiciones de vulnerabilidad.

## E. MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL

Este proyecto también se apoya en los principales instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia. Por mandato del artículo 93 de la Constitución, los tratados ratificados por el Congreso que reconocen derechos humanos y prohíben su limitación en estados de excepción prevalecen en el orden interno, y los derechos y deberes constitucionales deben interpretarse conforme a ellos. Por eso, estos instrumentos son un referente normativo relevante para interpretar y desarrollar las garantías constitucionales de igualdad, protección de las mujeres cabeza de familia y derecho a la vivienda digna.

La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) ya lo decía en su artículo 25: toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que incluya el acceso a una vivienda, como elemento esencial de la dignidad humana. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), aprobado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968, va más allá en su artículo 11: reconoce el derecho de toda persona a una vivienda adecuada y obliga a los Estados a lograr progresivamente su plena efectividad. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales desarrolló ese alcance en la Observación General número 4 (1991), que define la vivienda adecuada como aquella con seguridad jurídica de la tenencia, habitabilidad, accesibilidad, asequibilidad y disponibilidad de servicios básicos.

En materia de igualdad de género, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de

Discriminación contra la Mujer (CEDAW), aprobada mediante la Ley 51 de 1981, obliga a los Estados a adoptar medidas legislativas para eliminar la discriminación contra las mujeres y garantizar igualdad en el acceso a derechos económicos y sociales -incluida la vivienda adecuada, con énfasis especial en las mujeres rurales, según su artículo 14-. A esto se suma la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belém do Pará, incorporada mediante la Ley 248 de 1995, que exige a los Estados políticas públicas para remover las condiciones estructurales que perpetúan la discriminación y la violencia contra las mujeres.

Por último, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015, compromete a los Estados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible 1 (fin de la pobreza), 5 (igualdad de género) y 11 (ciudades y comunidades sostenibles), que promueven el acceso de todas las personas -en especial las mujeres en condición de vulnerabilidad- a viviendas adecuadas, seguras y asequibles. Este proyecto de ley desarrolla esos compromisos internacionales y fortalece la garantía del derecho a la vivienda digna, con enfoque de igualdad material y protección reforzada para las mujeres cabeza de familia en condición de vulnerabilidad socioeconómica.

## IV. CONFLICTO DE INTERESES

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual "El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar".

Procedo a indicar los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa, así:

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

d) Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

e) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

f) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

g) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

h) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

i) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

j) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)".

En consecuencia, y de forma orientativa, se considera que la discusión y aprobación de este proyecto de ley no genera circunstancias que puedan dar lugar a un eventual conflicto de interés para los Representantes, por tratarse de una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual.

En conclusión, este proyecto se enmarca en el literal a) del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, sobre los casos en que se entiende que no hay conflicto de interés. Con todo, la decisión final es personal: cada representante deberá evaluar, con base en la normatividad vigente y su propio criterio, si se encuentra inmerso en un conflicto de interés.

## V. IMPACTO FISCAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se realiza el análisis de la incidencia fiscal de las medidas contenidas en la presente iniciativa y de su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

El presente proyecto de ley no crea una nueva entidad, fondo, programa nacional ni estructura administrativa permanente, ni establece por sí mismo una apropiación presupuestal específica adicional. Su objeto consiste principalmente en fortalecer, articular y focalizar los programas, subsidios, instrumentos, beneficios y mecanismos existentes de la política pública de vivienda, incorporando medidas de acción afirmativa dirigidas a las mujeres cabeza de familia en condición de vulnerabilidad socioeconómica.

En particular, la iniciativa contempla medidas relacionadas con el acceso a soluciones habitacionales, mecanismos de financiación y garantía, adquisición de vivienda nueva y usada, construcción en sitio propio, mejoramiento de vivienda, subsidios a la tasa de interés, arrendamiento social con opción de compra, permanencia habitacional, vivienda productiva, acompañamiento integral, articulación interinstitucional, seguimiento y evaluación, dentro del marco de las competencias y de los instrumentos existentes.

La medida de priorización mínima progresiva prevista en el artículo 6º se implementará gradualmente mediante una participación mínima del dos coma cinco por ciento (2,5%) durante el primer año, cinco por ciento (5%) durante el segundo, siete coma cinco por ciento (7,5%) durante el tercero y diez por ciento (10%) a partir del cuarto año. Los porcentajes correspondientes a cada año se aplicarán y verificarán de manera independiente respecto de cada programa, subsidio, modalidad o beneficio habitacional individualmente asignable al cual resulte aplicable la medida, incluyendo, cuando corresponda, los subsidios familiares de vivienda destinados a la adquisición de vivienda nueva, adquisición de vivienda usada, construcción en sitio propio y mejoramiento de vivienda, los subsidios a la tasa de interés y los demás beneficios habitacionales individualmente asignables previstos en la normativa vigente.

Esta regla de participación no crea por sí misma nuevos subsidios o beneficios habitacionales ni ordena incrementar automáticamente el monto global de las apropiaciones presupuestales destinadas a la política pública de vivienda. Su finalidad consiste en establecer un criterio progresivo de focalización y participación dentro de los programas, subsidios, modalidades y beneficios habitacionales existentes a los cuales resulte aplicable la presente ley, respecto de los recursos que sean apropiados conforme al régimen presupuestal vigente.

No obstante, se reconoce que la implementación de la iniciativa puede generar incidencias fiscales asociadas principalmente a actividades administrativas y operativas de identificación y focalización de las beneficiarias, elaboración de la línea base, adecuación o articulación de sistemas de información, seguimiento y evaluación, elaboración de informes, acompañamiento y coordinación interinstitucional.

En el estado actual de la iniciativa no se dispone de información técnica suficiente que permita efectuar una cuantificación cierta y desagregada de dichos costos, toda vez que estos dependerán de las capacidades institucionales existentes, del grado de adecuación requerido en los sistemas de información, de la reglamentación que expida el Gobierno nacional y de la forma en que las entidades competentes incorporen las medidas dentro de los programas e instrumentos actualmente existentes.

En consecuencia, la implementación deberá privilegiar la utilización y articulación de las capacidades institucionales, sistemas de información, programas, instrumentos y recursos existentes. Las eventuales erogaciones adicionales que resulten necesarias deberán sujetarse a las reglas orgánicas presupuestales, al Marco Fiscal de Mediano Plazo, al Marco de Gasto de Mediano Plazo y a las apropiaciones incorporadas en las respectivas leyes anuales de presupuesto, sin que la presente ley constituya por sí misma una autorización automática de gasto por fuera de dichas reglas.

La gradualidad prevista para la participación mínima permite, además, acompasar la implementación de la acción afirmativa con las capacidades operativas y presupuestales de las entidades responsables, al establecer una senda progresiva hasta alcanzar el diez por ciento (10%) a partir del cuarto año.

La línea base prevista en el artículo 9º deberá elaborarse prioritariamente a partir de la información disponible en los sistemas administrativos existentes y tendrá carácter diagnóstico y de seguimiento, sin que implique por sí misma la creación de un nuevo sistema de información.

En todo caso, durante el trámite legislativo corresponderá considerar los conceptos técnicos que emitan el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las demás entidades competentes respecto de la incidencia fiscal de las medidas propuestas, con el fin de asegurar su consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y con las reglas orgánicas presupuestales aplicables.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**Asamblea General de las Naciones Unidas.** (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos.*

La Declaración Universal de los Derechos Humanos | Naciones Unidas

**Asamblea General de las Naciones Unidas.** (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.*

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales | OHCHR

**Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.** (1991). *Observación General número 4: El derecho a una vivienda adecuada (artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).*

**Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.** (1997). *Observación General número 7: El derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzosos.*

**Constitución Política de Colombia.** (1991). *Constitución Política de Colombia.*

**Congreso de la República de Colombia.** (1968). *Ley 74 de 1968*, por la cual se aprueban los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de Derechos Civiles y Políticos.

**Congreso de la República de Colombia.** (1981). *Ley 51 de 1981*, por medio de la cual se aprueba la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

**Congreso de la República de Colombia.** (1991). *Ley 3ª de 1991*, por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial (ICT) y se dictan otras disposiciones.

**Congreso de la República de Colombia.** (1993). *Ley 82 de 1993*, por la cual se expiden normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia.

Ley 82 de 1993 - Gestor Normativo - Función Pública

**Congreso de la República de Colombia.** (1995). *Ley 248 de 1995*, por medio de la cual se aprueba la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer – Convención de Belém do Pará.

**Congreso de la República de Colombia.** (2003). *Ley 819 de 2003,* por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Ley 819 de 2003 - Gestor Normativo - Función Pública

**Congreso de la República de Colombia.** (2006). *Ley 1098 de 2006*, por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.

Ley 1098 de 2006 - Gestor Normativo - Función Pública

**Congreso de la República de Colombia.** (2008). *Ley 1232 de 2008*, por la cual se modifica la Ley 82 de 1993, Ley Mujer Cabeza de Familia, y se dictan otras disposiciones.

Ley 1232 de 2008 - Gestor Normativo - Función Pública

**Congreso de la República de Colombia.** (2008). *Ley 1257 de 2008*, por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres y se dictan otras disposiciones.

Ley 1257 de 2008 - Gestor Normativo - Función Pública

**Congreso de la República de Colombia.** (2012). *Ley 1537 de 2012*, por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones.

**Congreso de la República de Colombia.** (2012). *Ley 1581 de 2012*, por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales.

**Congreso de la República de Colombia.** (2021). *Ley 2079 de 2021*, por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat.

**Congreso de la República de Colombia.** (2021). *Ley 2115 de 2021*, por la cual se crean garantías de acceso a servicios financieros para mujeres y hombres cabeza de familia, se adiciona la Ley 82 de 1993 modificada por la Ley 1232 de 2008 y se dictan otras disposiciones.

Ley 2115 de 2021 - Gestor Normativo - Función Pública

**Congreso de la República de Colombia.** (2021). *Ley 2172 de 2021*, por medio de la cual se dictan medidas de acceso prioritario a los programas de vivienda digna a las mujeres víctimas de violencia de género extrema y se dictan otras disposiciones.

Leyes desde 1992 - Vigencia expresa y control de constitucionalidad [LEY_2172_2021]

**Congreso de la República de Colombia.** (2026). *Ley 2597 de 2026*, por medio de la cual se modifica el artículo 6° de la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. ***Diario Oficial*** número 53.548 del 9 de julio de 2026. Leyes desde 1992 - Vigencia expresa y control de constitucionalidad [LEY_2597_2026]

**Corte Constitucional de Colombia.** (2016). *Sentencia T-012 de 2016*. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Enlace oficial: T-012/16 Corte Constitucional de Colombia

**Corte Constitucional de Colombia.** (2016). *Sentencia T-433 de 2016*. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Enlace oficial: T-433/16 Corte Constitucional de Colombia

**Corte Constitucional de Colombia.** (2017). *Sentencia T-295 de 2017*. M. P. Aquiles Arrieta Gómez.

Enlace oficial: T-295/17 Corte Constitucional de Colombia

**Corte Constitucional de Colombia.** (2021). *Sentencia C-191 de 2021*. M. P. José Fernando Reyes Cuartas.

Enlace oficial: C-191/21 Corte Constitucional de Colombia

**Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).** (2026). *Encuesta Nacional*

*de Calidad de Vida (ECV) 2025. Boletín técnico y anexos estadísticos.*

Enlace oficial: DANE - Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2025

**Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2026).** Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2025. Anexos generales. Cuadro 3: Hogares por jefatura (masculina o femenina) sin cónyuge y con hijos menores de 18 años.

**Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2026).** Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2025. Anexos generales. Cuadro 13: Hogares que realizan alguna actividad productiva en la vivienda o lote según actividad realizada.

**Departamento Nacional de Planeación (DNP).** (2023). *Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026: Colombia Potencia Mundial de la Vida.*

**Presidencia de la República de Colombia. (2015).** Decreto número 1077 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.

**Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.** (2024). *Resolución número 0455 del 4 de julio de 2024*, por la cual se deroga la Resolución número 1227 de 2023.

Enlace oficial: resolucion-0455_2024.pdf

**Organización de las Naciones Unidas.** (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.*

Enlace oficial: Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible | Department of Economic and Social Affairs

**Presidencia de la República de Colombia.** (2018). *Decreto número 2413 de 2018*, por el cual se adiciona el Capítulo 6 al Título 1 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto número 1077 de 2015, en relación con la implementación del Programa de Arrendamiento y Arrendamiento con Opción de Compra "Semillero de Propietarios", y se dictan otras disposiciones.

Enlace oficial: Decreto 2413 de 2018 - Gestor Normativo - Función Pública

De los Honorables Congresistas,

**ANA LIGIA MORA MARTÍNEZ**
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

CAMARA DE REPRES...
SECRETARÍA G...
El día 23 de SEPTIEMBRE del ... 2026
Ha sido presentado en este des...
Proyecto de Ley X Acto Legislativo ...
No. 382 Con su corresp...
Exposición de Motivos, suscrito Por: HR ANA LIGIA MORA
SECRETARIO GENERAL

## ALCANCE AL INFORME DE PONENCIA NEGATIVA RADICADA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 202 DE 2026 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica el artículo 34 de la Ley 99 de 1993, se establece la sede principal de la CDA con carácter itinerante y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C.

Respetado

**JULIO ROBERTO SALAZAR**

Presidente

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

**Referencia:** alcance al informe de ponencia negativa radicada al Proyecto de Ley 202 de 2026 Cámara, ***por medio de la cual se modifica el artículo 34 de la Ley 99 de 1993, se establece la sede principal de la CDA con carácter itinerante y se dictan otras disposiciones.***

Respetado Presidente:

En atención y cumplimiento al artículo 3º de la Ley 2003 de 2019 que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, damos alcance al asunto de la referencia con el fin de incluir dentro del cuerpo de la exposición de motivos un acápite sobre "Conflictos de interés" y respetuosamente solicitamos su publicación en la gaceta del Congreso:

**VII. Conflicto de intereses**

A continuación, se describen las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del presente proyecto, de conformidad con los artículos 286 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, modificados por la Ley 2003 de 2019, la presente iniciativa contiene una regulación general e impersonal sobre la organización y funcionamiento de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico (CDA) en los departamentos de Guaviare, Vaupés y Guainía, mediante el establecimiento de una sede principal itinerante entre las capitales de los mismos, así como la definición de las condiciones para su implementación.

En principio, el presente proyecto de ley no genera por sí mismo un beneficio particular, actual y directo para los congresistas, sin perjuicio de las circunstancias individuales que corresponde valorar a cada miembro del Congreso, especialmente cuando el congresista, su cónyuge o compañero permanente o sus parientes dentro de los grados que establece la ley, tengan un interés particular, actual y directo relacionado con la iniciativa.

Esta descripción tiene carácter orientador y no sustituye la evaluación concreta que corresponde realizar a cada congresista, de conformidad con los criterios que establece la Ley 5ª de 1992 y demás disposiciones vigentes.

En este sentido, se presentan a continuación los criterios previstos en la Ley 2003 de 2019 para hacer

el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función legislativa:

*"Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992*

***Artículo 1º**. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:*

***Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.***

*Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*

*a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

*b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

*c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

*Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:*

*a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.*

*b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*

*c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*

*d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*

*e) <Literal INEXEQUIBLE>*

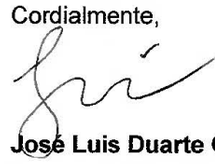
*f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.*

*Parágrafo 1º. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.*

*Parágrafo 2º. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.*

*Parágrafo 3º. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5ª de 1992.*

Cordialmente,



**José Luis Duarte Contreras**
Representante a la Cámara
Norte de Santander

## CONTENIDO

Gaceta número 1643 - lunes, 26 de octubre de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

**Págs.**

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de Ley número 382 de 2026 Cámara, por medio de la cual se fortalecen las medidas para garantizar el acceso, permanencia y consolidación del derecho a la vivienda digna de las mujeres cabeza de familia en condición de vulnerabilidad socioeconómica y se dictan otras disposiciones. . . . . 1

Alcance al informe de ponencia negativa radicada al Proyecto de Ley número 202 de 2026 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 34 de la Ley 99 de 1993, se establece la sede principal de la CDA con carácter itinerante y se dictan otras disposiciones. . . . . 19

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026