

PROYECTO DE LEY No. 178 DE 2026 — SENADO

*«Por medio de la cual se reconoce el derecho de elección y de aplicación fraccionada del subsidio familiar de vivienda otorgado por las Cajas de Compensación Familiar con cargo a los recursos del FOVIS, se crea la modalidad de terminación de vivienda nueva entregada en obra gris y se dictan otras disposiciones para la superación del déficit habitacional cualitativo»*

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

**CAPÍTULO I. Objeto, ámbito, definiciones y principios**

**ARTÍCULO 1º. Objeto.** La presente ley reconoce el derecho del hogar beneficiario a elegir la destinación concreta del subsidio familiar de vivienda que le sea otorgado por una Caja de Compensación Familiar con cargo a los recursos del Fondo para el Subsidio Familiar de Vivienda (FOVIS), autoriza su aplicación fraccionada entre destinaciones compatibles, crea la modalidad de terminación de vivienda nueva entregada en obra gris y establece las reglas de giro, control y seguimiento correspondientes.

**ARTÍCULO 2º. Ámbito de aplicación.** Las disposiciones de esta ley se aplican a los subsidios familiares de vivienda asignados por las Cajas de Compensación Familiar con cargo a los recursos del FOVIS, en el ámbito urbano y rural, respecto de soluciones de vivienda de interés social (VIS) y de interés prioritario (VIP).

**PARÁGRAFO.** Los subsidios otorgados con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación continuarán rigiéndose por sus normas propias, sin perjuicio de las reglas de concurrencia previstas en el artículo 15 de esta ley.

**ARTÍCULO 3º. Definiciones.** Para los efectos de la presente ley se adoptan las siguientes definiciones:

- Elección modal. Facultad del hogar beneficiario de determinar, dentro de las destinaciones autorizadas por esta ley, la aplicación concreta del subsidio familiar de vivienda que le fue asignado.

- Cuota inicial o pago inicial. Suma que el hogar debe cubrir con recursos propios, con el subsidio o con ambos, como pago anticipado del precio de la vivienda, previa a la escrituración y al desembolso del crédito o del leasing habitacional.
- Vivienda nueva entregada en obra gris. Unidad habitacional de interés social o prioritario, terminada estructuralmente y apta para escrituración, que se entrega sin la totalidad de los acabados, enchapes, carpintería, aparatos y accesorios necesarios para su habitabilidad plena, conforme a los estándares que fije el Gobierno nacional.
- Terminación de vivienda nueva. Conjunto de obras, suministros e instalaciones necesarios para dotar de habitabilidad plena a una vivienda nueva entregada en obra gris, incluidos pisos, enchapes de áreas húmedas, aparatos sanitarios, mesones, carpintería de puertas y ventanas, pintura, instalaciones hidrosanitarias y eléctricas complementarias y soluciones de eficiencia energética o hídrica.
- Abono al valor total del inmueble. Aplicación del subsidio al pago del saldo del precio pactado con el oferente o, cuando la adquisición se financia mediante crédito hipotecario o leasing habitacional, abono a capital de la obligación, con la consiguiente reducción del plazo o de la cuota, a elección del hogar.
- Aplicación fraccionada. Distribución del valor del subsidio entre dos destinaciones autorizadas, en las proporciones que el hogar determine dentro de los límites de esta ley.

**ARTÍCULO 4º. Principios.** La aplicación e interpretación de esta ley se sujeta a los principios de dignidad y habitabilidad efectiva de la solución de vivienda; autonomía del hogar beneficiario; neutralidad modal, entendida como la ausencia de preferencia normativa o económica del Estado por una destinación sobre otra; destinación específica de los recursos parafiscales; eficiencia y trazabilidad en la aplicación del recurso; progresividad y no regresividad del derecho a la vivienda digna; y enfoque diferencial territorial, de género y de discapacidad.

## CAPÍTULO II. Del derecho de elección modal

**ARTÍCULO 5º. *Derecho de elección.*** El hogar beneficiario de un subsidio familiar de vivienda otorgado por una Caja de Compensación Familiar con cargo a los recursos del FOVIS tiene derecho a elegir la destinación concreta del subsidio entre las modalidades previstas en el artículo 6 de esta ley. Ninguna Caja de Compensación Familiar, oferente, patrimonio autónomo, establecimiento de crédito o entidad territorial podrá condicionar la asignación, la elegibilidad o el desembolso del subsidio a la escogencia de una destinación determinada.

PARÁGRAFO. Las Cajas de Compensación Familiar informarán al hogar, de manera previa, clara, comparativa y por escrito, el alcance financiero de cada destinación, incluidos los efectos sobre el monto del crédito, el plazo, la cuota mensual y las condiciones de habitabilidad de la solución. La omisión de este deber constituye falta sancionable por la Superintendencia del Subsidio Familiar.

**ARTÍCULO 6º. *Destinaciones autorizadas.*** El subsidio familiar de vivienda de que trata esta ley podrá aplicarse, a elección del hogar beneficiario, a una de las siguientes destinaciones o a la combinación permitida en el artículo 7:

- a) Pago total o parcial de la cuota inicial o pago inicial de la vivienda de interés social o de interés prioritario, nueva o usada, cuando la Caja de Compensación Familiar lo haya habilitado conforme a la ley.
- b) Terminación, acabado y mejoramiento de la vivienda nueva de interés social o prioritario entregada en obra gris o con acabados incompletos, adquirida por el mismo hogar.
- c) Abono al valor total del inmueble, aplicado al saldo del precio pactado con el oferente o, cuando corresponda, como abono a capital de la obligación hipotecaria o del contrato de leasing habitacional celebrado para su adquisición.

PARÁGRAFO 1. Las destinaciones aquí autorizadas se entienden adicionales y no sustitutivas de las modalidades de construcción en sitio propio, mejoramiento de vivienda

existente y arrendamiento o arrendamiento con opción de compra, que continúan vigentes.

PARÁGRAFO 2. En la destinación del literal c), el hogar decidirá si el abono a capital se traduce en reducción del plazo o en reducción del valor de la cuota. La entidad financiera acreedora no podrá cobrar comisión, penalidad ni sanción por prepago con cargo a estos recursos, ni condicionar su aplicación a la contratación de productos o servicios adicionales.

**ARTÍCULO 7º. *Aplicación fraccionada.*** El hogar beneficiario podrá distribuir el valor del subsidio entre dos (2) de las destinaciones previstas en el artículo 6, siempre que ninguna fracción sea inferior al veinte por ciento (20%) del valor total asignado y que la suma de las fracciones no exceda dicho valor.

PARÁGRAFO. Cuando se combinen las destinaciones de los literales a) y b), el desembolso de la fracción destinada a terminación quedará sujeto a las reglas del artículo 10 de esta ley.

**ARTÍCULO 8º. *Oportunidad y modificación de la elección.*** La elección modal se manifestará en el formulario de postulación y podrá modificarse por una sola vez, mediante solicitud escrita del jefe del hogar presentada antes del giro o desembolso del subsidio. La Caja de Compensación Familiar resolverá la solicitud dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su radicación y solo podrá negarla por razones objetivas de imposibilidad material o jurídica, debidamente motivadas.

PARÁGRAFO. La modificación de la elección no interrumpe ni reinicia la vigencia del subsidio asignado, ni afecta el orden de calificación obtenido por el hogar en el proceso de asignación.

### **CAPÍTULO III. Reglas de giro, verificación y garantías**

**ARTÍCULO 9º. *Reglas de giro por destinación.*** El giro del subsidio se efectuará conforme a las siguientes reglas, que preservan la trazabilidad del recurso parafiscal:

- En la destinación del literal a) del artículo 6, el giro se efectuará al patrimonio autónomo o encargo fiduciario del proyecto, o directamente al oferente cuando existan las garantías exigidas por la normativa vigente, e imputará al precio de la vivienda.
- En la destinación del literal b), el giro se efectuará contra avance de obra verificado, a través de encargo fiduciario, de la entidad operadora del programa de mejoramiento o del ejecutor habilitado, y en ningún caso en efectivo al hogar beneficiario.
- En la destinación del literal c), el giro se efectuará directamente al oferente o al establecimiento de crédito o entidad de leasing habitacional acreedora, con obligación de expedir al hogar, dentro de los treinta (30) días siguientes, la certificación del nuevo saldo, plazo y plan de amortización.

**ARTÍCULO 10. *Certificación de terminación y habitabilidad.*** El desembolso del subsidio aplicado a la destinación del literal b) del artículo 6 requerirá presupuesto de obra y certificación final de terminación y habitabilidad, expedida por profesional idóneo o por la entidad operadora, en la que conste que la unidad cumple las condiciones de habitabilidad definidas por el Gobierno nacional.

PARÁGRAFO. Cuando la intervención no requiera licencia de construcción, la certificación sustituirá el trámite de elegibilidad, sin perjuicio del cumplimiento de las normas urbanísticas, técnicas y de sismorresistencia aplicables y del reglamento de propiedad horizontal.

**ARTÍCULO 11. *No agotamiento del derecho por aplicación a terminación.*** La aplicación del subsidio familiar de vivienda a la destinación del literal b) del artículo 6, o de la fracción correspondiente en los términos del artículo 7, no configura la condición de beneficiario previo que inhabilita para postulaciones futuras, en los mismos términos en que la normativa vigente exceptúa las modalidades de mejoramiento y arrendamiento.

PARÁGRAFO. En ningún caso un mismo hogar podrá recibir más de un subsidio para la adquisición de una misma solución de vivienda, ni acumular subsidios para la misma destinación sobre el mismo inmueble.

**ARTÍCULO 12. *Deber de información del oferente.*** Los oferentes de proyectos de vivienda de interés social y de interés prioritario deberán declarar, en el registro de la oferta ante la Caja de Compensación Familiar y en el contrato de promesa de compraventa o de vinculación al proyecto, el estado de acabados en que será entregada cada unidad habitacional, con especificación de los elementos incluidos y excluidos.

PARÁGRAFO. La declaración inexacta u omisiva dará lugar a la exclusión del oferente del registro de oferta elegible, sin perjuicio de las acciones civiles y administrativas que correspondan y de las competencias de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de protección al consumidor inmobiliario.

#### **CAPÍTULO IV. Información, control y disposiciones finales**

**ARTÍCULO 13. *Sistema de información sobre estado de acabados y déficit cualitativo de origen.*** El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en coordinación con el DANE, la Superintendencia del Subsidio Familiar y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, incorporará al sistema de información del sector el registro del estado de acabados de las unidades de vivienda de interés social financiadas total o parcialmente con subsidio familiar de vivienda, así como el seguimiento a las destinaciones elegidas por los hogares.

PARÁGRAFO. El Gobierno nacional presentará anualmente al Congreso de la República un informe sobre el número de propietarios y de predios urbanos y rurales, el avance del catastro multipropósito y la evolución de los componentes cuantitativo y cualitativo del déficit habitacional, desagregados por área, departamento, sexo del jefe de hogar y condición de discapacidad.

**ARTÍCULO 14. *Enfoque diferencial y priorización.*** En la reglamentación de esta ley el Gobierno nacional establecerá criterios de priorización en favor de los hogares con jefatura femenina, hogares con personas con discapacidad o adultos mayores a cargo,

hogares víctimas del conflicto armado, hogares campesinos y hogares localizados en los departamentos que registren déficit habitacional superior al promedio nacional.

**ARTÍCULO 15. *Concurrencia.*** El subsidio familiar de vivienda regulado en esta ley es concurrente con el ahorro previo, las cesantías, los aportes periódicos, los subsidios departamentales y municipales, el crédito hipotecario, el leasing habitacional y los programas de cobertura de tasa de interés, en los términos que fije el reglamento y sin exceder el valor total de la solución de vivienda.

**ARTÍCULO 16. *Destinación específica y límites.*** Las destinaciones autorizadas por esta ley recaen exclusivamente sobre soluciones de vivienda de interés social y de interés prioritario. Ninguna disposición de esta ley podrá interpretarse como autorización para aplicar recursos del FOVIS a proyectos inmobiliarios comerciales, a vivienda no VIS o a proyectos de uso mixto en la porción que no corresponda a vivienda de interés social.

**PARÁGRAFO.** Esta ley no modifica la fórmula de determinación del cociente particular ni el porcentaje de apropiación mensual de recursos al FOVIS, que continuarán rigiéndose por las normas vigentes y por la resolución anual que expida la Superintendencia del Subsidio Familiar.

**ARTÍCULO 17. *Control y vigilancia.*** La Superintendencia del Subsidio Familiar ejercerá el control y la vigilancia sobre la aplicación de esta ley, verificará la efectiva libertad de elección del hogar y sancionará las prácticas de inducción, condicionamiento o direccionamiento modal. Toda inversión con cargo al FOVIS derivada de esta ley deberá formar parte del plan anual aprobado por la respectiva Caja de Compensación Familiar.

**ARTÍCULO 18. *Restitución.*** El hogar que destine el subsidio a una finalidad distinta de la elegida, o que obtenga su asignación mediante información falsa, deberá restituir su valor actualizado, sin perjuicio de las sanciones penales, civiles y administrativas a que haya lugar. La restitución no procederá cuando la no aplicación del subsidio obedezca a incumplimiento imputable al oferente, caso en el cual la Caja de Compensación Familiar hará efectivas las garantías y mantendrá vigente el derecho del hogar.

**ARTÍCULO 19. Armonización con el componente rural.** El Gobierno nacional armonizará lo dispuesto en esta ley con el régimen del subsidio de vivienda de interés social rural, de manera que los hogares rurales afiliados a Cajas de Compensación Familiar puedan ejercer el derecho de elección modal respecto de las destinaciones que resulten materialmente aplicables a la vivienda rural, incluida la terminación de unidades entregadas sin acabados.

**ARTÍCULO 20. Reglamentación.** El Gobierno nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación. Vencido este término sin que se haya expedido la reglamentación, el derecho de elección modal previsto en el artículo 5 será directamente exigible ante la respectiva Caja de Compensación Familiar respecto de las destinaciones de los literales a) y c) del artículo 6.

**ARTÍCULO 21. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación, se aplica a los subsidios asignados y no desembolsados a la fecha de su entrada en vigencia, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas

H.S. \_\_\_\_\_



SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL

EL día 18 de Agosto del año 2026  
Ha sido presentado en este despacho el  
Proyecto de ley X Acto legislativo \_\_\_\_\_  
No. 178/96 Con su correspondiente  
Exposición de Motivos, suscrito Por:

H.S. Santiago Montoya, Yessid Pulgar,  
Alix Vargas Bracho, Henry Honecker,  
Jesús Albino Mejía y otros

SECRETARIO GENERAL

## I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. Objeto y síntesis del proyecto

El presente proyecto de ley tiene por objeto reconocer, en cabeza del hogar beneficiario, el derecho a elegir la destinación concreta del subsidio familiar de vivienda (SFV) que le otorgue una Caja de Compensación Familiar con cargo a los recursos del Fondo para el Subsidio Familiar de Vivienda (FOVIS), entre tres aplicaciones expresamente autorizadas: (i) el pago de la cuota inicial o pago inicial de la vivienda de interés social o prioritario; (ii) la terminación, acabado y mejoramiento de la vivienda nueva de interés social entregada en obra gris o con acabados incompletos; y (iii) el abono al valor total del inmueble, sea como pago del saldo del precio pactado o como abono a capital de la obligación hipotecaria o del contrato de leasing habitacional que financia su adquisición.

El proyecto no amplía ni desnaturaliza la destinación específica de los recursos parafiscales. Las tres modalidades que se reconocen recaen íntegramente sobre vivienda de interés social (VIS) y de interés prioritario (VIP) y, por tanto, permanecen dentro del perímetro constitucional y legal que hoy delimita el uso del FOVIS. Lo que la ley modifica no es el destino sectorial del recurso, sino la rigidez del vehículo administrativo mediante el cual ese recurso llega al hogar.

La reforma se apoya en tres hallazgos empíricos que se documentan más adelante: (a) el déficit habitacional colombiano es predominantemente cualitativo, en una proporción cercana a tres a uno frente al cuantitativo; (b) la proporción de hogares propietarios ha caído de manera sostenida durante los últimos seis años, mientras crece el arrendamiento; y (c) una parte significativa de la vivienda nueva de interés social ingresa al inventario habitacional con acabados incompletos, de modo que la política de vivienda nueva alimenta, de forma no deliberada, el propio déficit cualitativo que pretende reducir.

Esta finalidad se apoya en una regla que la Corte Constitucional ya formuló: conforme a la Sentencia C-057 de 2010, el derecho a la vivienda digna no se realiza solamente en

la adquisición del dominio sobre el inmueble, sino en la tenencia de un bien que posibilite su goce efectivo. El proyecto traduce esa regla en un instrumento operativo.

## **2. Antecedentes normativos del régimen de vivienda de las Cajas de Compensación Familiar**

El régimen que este proyecto interviene es el resultado de una sedimentación normativa de más de cuatro décadas, cuya secuencia conviene precisar porque de ella se deriva el problema jurídico que la iniciativa busca corregir.

- Ley 21 de 1982. Estructura el régimen del subsidio familiar y de las Cajas de Compensación Familiar, y fija el aporte parafiscal del cuatro por ciento (4%) sobre la nómina como fuente de financiación del sistema.
- Ley 49 de 1990. Crea el Fondo para el Subsidio Familiar de Vivienda (FOVIS) en cada Caja de Compensación Familiar y establece la fórmula de apropiación de recursos con destino a vivienda, basada en el cociente particular de cada corporación.
- Ley 3 de 1991. Crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y define el subsidio familiar de vivienda como aporte estatal en dinero o en especie, otorgado por una sola vez al hogar beneficiario, sin cargo de restitución, para facilitar el acceso a una solución de vivienda de interés social.
- Ley 633 de 2000. Redefine la destinación de los recursos del cuatro por ciento (4%), iniciando el proceso de fragmentación de la bolsa parafiscal entre los componentes de vivienda, niñez y empleo.
- Ley 789 de 2002. Amplía la capacidad empresarial de las Cajas y reordena el sistema de protección social, introduciendo nuevos fondos con destinación específica.
- Ley 920 de 2004. Autoriza a las Cajas de Compensación Familiar el adelanto de actividades financieras y refuerza su capacidad de financiación de proyectos de vivienda de interés social.

- Decreto 1077 de 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Compila el régimen del subsidio familiar de vivienda y, en particular, delimita en su artículo 2.1.1.1.1.7 la destinación del subsidio otorgado por las Cajas de Compensación Familiar a las modalidades de adquisición de vivienda nueva, construcción en sitio propio, mejoramiento y arrendamiento o arrendamiento con opción de compra; y fija en su artículo 2.1.1.1.1.8 los montos por modalidad y rango de ingresos.
- Decreto 133 de 2018 y Decreto 739 de 2021. Ajustan la participación de las Cajas en los esquemas de subsidio y crédito, y precisan las reglas de destinación, montos, concurrencia y prohibición de doble asignación del subsidio.
- Decreto 413 de 2025. Reformula el programa de mejoramiento de vivienda, amplía sus categorías de intervención y refuerza la atención del déficit cualitativo, incluyendo componentes de sostenibilidad y participación de la economía popular.

De este recorrido se extrae una conclusión estructural: el legislador ha regulado con detalle creciente el origen, el monto y la vigilancia del subsidio, pero ha mantenido intacto un supuesto no discutido desde 1991, según el cual la modalidad de aplicación del subsidio es una categoría administrativa predefinida y excluyente, que se fija en el acto de postulación y que no admite ni fraccionamiento ni elección posterior por parte de quien recibe el beneficio.

### 3. Fundamento constitucional

La iniciativa encuentra soporte en las siguientes disposiciones de la Constitución Política:

- Artículo 51. Derecho de todos los colombianos a vivienda digna. La norma no consagra un derecho a recibir cualquier vivienda, sino a acceder a una vivienda digna, esto es, terminada, habitable y adecuada. Una unidad entregada en obra gris, sin enchapes, aparatos sanitarios completos o carpintería, satisface el indicador de vivienda nueva pero no necesariamente el estándar constitucional de dignidad.

- Artículo 16. Libre desarrollo de la personalidad. El hogar beneficiario es quien conoce su restricción financiera dominante: para unos, la barrera es el cierre financiero inicial; para otros, el saldo del crédito; para otros, la imposibilidad de habitar dignamente la unidad recibida. La elección modal es la traducción normativa de esa autonomía.
- Artículo 13. Igualdad material y deber de protección de grupos en situación de debilidad manifiesta. La rigidez modal afecta con mayor intensidad a los hogares de menores ingresos, precisamente aquellos que carecen de capacidad de ahorro adicional para terminar la vivienda una vez escriturada.
- Artículos 150 numeral 12 y 338. Competencia del Congreso para establecer contribuciones parafiscales y determinar su destinación. La Corte Constitucional ha situado expresamente en estas disposiciones el fundamento de los recursos que administran las Cajas de Compensación Familiar (Sentencia C-1173 de 2001). Es el legislador —y no el reglamento— la sede natural para definir las aplicaciones autorizadas de un recurso parafiscal.
- Artículo 334. Intervención del Estado en la economía para asegurar el acceso efectivo de las personas de menores ingresos a los servicios básicos, entre ellos la vivienda.
- Artículo 366. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida como finalidad social del Estado, con el saneamiento ambiental y el agua potable como objetivos prioritarios, directamente vinculados a los componentes del déficit cualitativo.
- Bloque de constitucionalidad. Artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Observación General No. 4 del Comité DESC, que definen la vivienda adecuada en términos de habitabilidad, disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura, y no de mera titularidad jurídica.

#### **4. Fundamento jurisprudencial**

La jurisprudencia constitucional ofrece dos líneas convergentes que sostienen la iniciativa, y un precedente que resuelve exactamente el supuesto de hecho que el proyecto regula.

##### **4.1. Parafiscalidad y destinación específica.**

La providencia rectora es la Sentencia C-575 de 1992 (M.S. Alejandro Martínez Caballero), que revisó el propio artículo 68 de la Ley 49 de 1990 —la norma que creó el FOVIS— y lo declaró exequible. De su ratio se extraen dos proposiciones que, juntas, delimitan con precisión el espacio de esta iniciativa: de una parte, que al regular la destinación de los fondos de subsidio familiar de vivienda de las Cajas el legislador no hace sino desarrollar el mandato del artículo 333 de la Carta, que permite limitar la iniciativa privada con base en la prevalencia del interés general; y de otra, que ni el legislador ni la Administración podrían modificar la especial destinación de estos recursos. La primera proposición habilita el proyecto; la segunda define su frontera. El articulado se sitúa deliberadamente del lado habilitado.

La misma providencia recoge la definición de parafiscalidad acuñada por la Corte en la Sentencia C-449 de 1992, según la cual se trata de recursos extraídos en forma obligatoria de un sector económico para ser reinvertidos en el propio sector, con exclusión del resto de la sociedad. Sobre esa base, la Corte precisó que las cotizaciones patronales a las Cajas constituyen una afectación especial que no puede destinarse a finalidades distintas de las previstas en la ley, y que no configuran impuesto, salario, renta estatal de destinación específica ni derecho subjetivo del trabajador, sino un interés legítimo que solo se transforma en derecho subjetivo cuando la Caja entrega efectivamente el subsidio.

La Sentencia C-1173 de 2001 confirmó que el fundamento constitucional de estos recursos se encuentra en los artículos 150 numeral 12 y 338 de la Carta, y que es la ley —el artículo 41 de la Ley 21 de 1982— la que delimita su destinación. De allí se sigue la

conclusión de competencia que anima este proyecto: si la sede natural para determinar la destinación de los recaudos es la ley, esa misma sede es la que corresponde para reconocer el derecho de elección modal del beneficiario. Por su parte, la Sentencia C-183 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), al examinar el artículo 217 de la Ley 100 de 1993, distinguió la renta de destinación específica de la contribución parafiscal y admitió que el sistema de seguridad social integral se financie parcialmente con esta última.

El límite más severo lo fija la Sentencia C-655 de 2003, conforme a la cual los recursos que manejan las Cajas pertenecen al Sistema de Seguridad Social y, por expreso mandato del artículo 48 de la Constitución, no pueden ser utilizados ni destinados a fines diferentes al previsto para el servicio por la ley. Es precisamente esa regla la que el artículo 16 del articulado reproduce y refuerza, y la que explica por qué el proyecto se abstiene de habilitar usos comerciales, de clase media o de uso mixto sin componente de interés social.

El estado actual de la línea lo fija la Sentencia C-306 de 2022 (MM.PP. Cristina Pardo Schlesinger y Jorge Enrique Ibáñez Najar), que caracteriza estas contribuciones por su obligatoriedad, singularidad y destinación sectorial, y concluye que la parafiscalidad de los recursos, sumada a que la Ley 21 de 1982 dispuso que fueran recaudados y administrados por las Cajas y exclusivamente destinados al pago del subsidio familiar, impide que se incluyan en el Presupuesto General de la Nación. Complementan el cuadro las Sentencias C-508 de 1997 —que descarta el carácter privado de los aportes y confirma la inspección y vigilancia de la Superintendencia del Subsidio Familiar— y C-429 de 2019, sobre la intensidad admisible de la supervisión estatal en las operaciones inmobiliarias de las Cajas, que es el estándar aplicable a las reglas de giro del artículo 9.

#### **4.2. Contenido del derecho a la vivienda digna y estándar de habitabilidad.**

La Sentencia T-585 de 2008 marcó el giro de esta línea al sostener que la vivienda digna debe considerarse derecho fundamental por su estrecha y evidente relación con la dignidad humana, sin que sea necesario un ejercicio argumentativo de conexidad para concluir que, entre las necesidades básicas que permiten a un individuo desarrollar en

condiciones dignas su proyecto de vida, se encuentra la de disponer de un lugar de habitación adecuado.

El contenido material de ese estándar proviene del derecho internacional. La Sentencia C-444 de 2009 incorporó los conceptos de la Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conforme a los cuales el derecho abarca las condiciones de habitabilidad, consistentes en que la vivienda ofrezca espacio adecuado a sus ocupantes y los proteja del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, así como de riesgos estructurales. Esa es la definición que el artículo 3 del articulado adopta y que el artículo 10 exige certificar.

La Sentencia C-057 de 2010 formuló, en sede de control abstracto, la tesis que este proyecto convierte en articulado: el derecho a la vivienda digna no se realiza solamente en la adquisición del dominio sobre el inmueble, sino también en la tenencia de un bien que posibilite su goce efectivo, esto es, que permita el acceso real y estable a un lugar adecuado donde la persona y su familia puedan desarrollarse en condiciones de dignidad. Escriturar no es habitar.

La Sentencia T-266 de 2022 aporta la estructura analítica más útil para el diagnóstico del numeral 7: las facetas del derecho a la vivienda adecuada se agrupan en dos componentes, la seguridad de la tenencia —seguridad jurídica, asequibilidad y gastos soportables— y las condiciones de adecuación —habitabilidad, disponibilidad de servicios, ubicación y adecuación cultural—, y las segundas solo pueden evaluarse si se aseguran las primeras. La entrega en obra gris produce exactamente esa asimetría: asegura la seguridad de la tenencia y desatiende las condiciones de adecuación. En la misma dirección, la Sentencia T-409 de 2013 ordenó a la constructora y a Fonvivienda hacer entrega real de la vivienda en condiciones de habitabilidad plena, expresión de origen jurisprudencial que conviene conservar en la reglamentación.

#### **4.3. El precedente directo: Sentencia T-583 de 2013.**

Existe una providencia que resuelve el supuesto de hecho exacto que este proyecto pretende regular. En la Sentencia T-583 de 2013 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla, expediente

T-3861023), la Corte examinó el caso de un hogar beneficiario que aplicó su subsidio familiar de vivienda a la compra de un inmueble que no contaba con las condiciones mínimas exigidas por la ley para ser habitado. Frente al argumento de que se trataba de una controversia contractual ajena a la competencia del juez constitucional, la Corte concluyó que subsistía el quebrantamiento del derecho a la vivienda digna porque el peticionario no contaba con una morada digna de ser habitada.

La decisión es determinante para el artículo 11 de este proyecto: además de ordenar a la Alcaldía de Mocoa reubicar al accionante, la Corte ordenó a la Caja de Compensación Familiar del Putumayo incluirlo nuevamente en el subsidio, para obtener una vivienda que cumpliera los requisitos de habitabilidad. Es decir, la Corte reactivó el acceso del hogar al subsidio pese a que ya había sido beneficiario. La regla de no agotamiento del derecho que el articulado propone no es, por tanto, una innovación legislativa sin respaldo, sino la generalización normativa de una solución que la jurisdicción constitucional ya adoptó por vía de amparo, caso por caso y con los costos de litigio que ello impone al hogar más vulnerable.

#### **4.4. Eficacia temporal del subsidio: Sentencia SU-196 de 2025.**

La providencia de unificación más reciente en la materia (M.P. Natalia Ángel Cabo) amparó los derechos a la vivienda digna, la igualdad y la confianza legítima de hogares cuyos subsidios habían perdido poder adquisitivo por demoras no imputables a ellos, ordenó su indexación con efectos inter comunis y dispuso la adopción de un plan respecto de los subsidios asignados bajo esquemas de monto fijo aún no cobrados ni materializados. La Corte precisó que la indexación no reconoce un beneficio adicional sino que garantiza el cumplimiento íntegro de lo ya reconocido. El pronunciamiento acredita, en sede de unificación, que la brecha temporal entre la asignación y el desembolso del subsidio es una fuente reconocida de afectación del derecho, lo que justifica constitucionalmente la regla de modificación de la elección del artículo 8 y la aplicación a subsidios asignados y no desembolsados prevista en el artículo 21.

*Nota sobre verificación. Se indica el magistrado ponente únicamente respecto de las providencias cuya identificación formal fue corroborada en fuente primaria. En las restantes se cita número, año y*

regla, cuyo contenido fue verificado en la Relatoría de la Corte Constitucional; la identificación completa de ponencia y resolutivo debe completarse antes de la radicación, conforme al anexo técnico de este documento.

## 5. Justificación empírica (I): el déficit habitacional de los últimos seis años

La medición oficial del déficit habitacional, calculada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) a partir de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) bajo la actualización metodológica de 2020, arroja para el período 2019–2025 el siguiente comportamiento, expresado como porcentaje de hogares:

**Tabla 1. Hogares en déficit habitacional según tipo. Total nacional, 2019–2025 (%)**

| Año  | Déficit habitacional | Déficit cuantitativo | Déficit cualitativo |
|------|----------------------|----------------------|---------------------|
| 2019 | 32,8                 | 8,2                  | 24,6                |
| 2020 | 31,4                 | 8,0                  | 23,4                |
| 2021 | 31,0                 | 7,5                  | 23,5                |
| 2022 | 30,4                 | 7,3                  | 23,1                |
| 2023 | 28,9                 | 6,8                  | 22,1                |
| 2024 | 26,8                 | 6,8                  | 20,0                |
| 2025 | 25,6                 | 6,3                  | 19,3                |

Fuente: DANE, Encuesta Nacional de Calidad de Vida, boletín técnico de 20 de abril de 2026.

Cuatro lecturas se desprenden de la serie y fundamentan el articulado.

Primera. La reducción del déficit total en el sexenio —de 32,8% a 25,6%, esto es, 7,2 puntos porcentuales— se explica de manera abrumadora por el componente cualitativo, que cedió 5,3 puntos, frente a 1,9 puntos del componente cuantitativo. La política pública que produce resultados agregados es, en los hechos, la que interviene la vivienda existente.

Segunda. El déficit cualitativo continúa siendo aproximadamente tres veces superior al cuantitativo. Con 18.952.000 hogares estimados por la ECV 2025, el 19,3% de déficit

cualitativo equivale a cerca de 3.658.000 hogares que habitan viviendas susceptibles de mejoramiento, frente a cerca de 1.194.000 hogares en déficit cuantitativo. En términos absolutos, el país tiene hoy en déficit habitacional alrededor de 4.851.000 hogares.

Tercera. El componente cuantitativo es rígido a la baja: entre 2023 y 2024 permaneció estancado en 6,8% y solo en 2025 descendió a 6,3%. Esa rigidez confirma que la estrategia centrada exclusivamente en la adquisición de vivienda nueva enfrenta rendimientos decrecientes, mientras el instrumento de mejoramiento sigue subutilizado por las Cajas de Compensación Familiar, cuyo tope legal para esa modalidad es sustancialmente inferior al de adquisición.

Cuarta. La brecha territorial es determinante. Seis departamentos —Vaupés, Vichada, San Andrés, Guainía, Chocó y Amazonas— registran niveles de déficit habitacional superiores al 80%, explicados en cinco de ellos por componentes cualitativos (alcantarillado y agua para cocinar), frente a un 6,3% en Bogotá. Un instrumento modalmente rígido, diseñado sobre el supuesto de una oferta formal de vivienda nueva, es estructuralmente incapaz de operar en esos territorios.

## 6. Justificación empírica (II): la propiedad urbana y rural en Colombia

El segundo pilar empírico del proyecto es el retroceso de la propiedad de vivienda. La ECV 2025 estima 18.952.000 hogares, de los cuales 14.746.000 residen en cabeceras municipales y 4.207.000 en centros poblados y en el área rural dispersa. La distribución de la tenencia y su evolución en el sexenio son las siguientes:

**Tabla 2. Hogares según tipo de tenencia de la vivienda que ocupan. Total nacional (%)**

| Tipo de tenencia          | 2019 | 2022 | 2025 |
|---------------------------|------|------|------|
| Propia totalmente pagada  | 41,6 | 34,9 | 34,8 |
| Propia, la están pagando  | 4,6  | 4,1  | 3,3  |
| Total vivienda propia     | 46,2 | 39,0 | 38,1 |
| En arriendo o subarriendo | 35,7 | 40,2 | 40,8 |

| Tipo de tenencia                        | 2019 | 2022 | 2025 |
|-----------------------------------------|------|------|------|
| Con permiso del propietario, sin pago   | 14,1 | 13,9 | 14,5 |
| Posesión sin título (ocupante de hecho) | 2,2  | 4,5  | 4,1  |
| Propiedad colectiva                     | 1,8  | 2,4  | 2,4  |

Fuente: DANE, Encuesta Nacional de Calidad de Vida, boletín técnico de 20 de abril de 2026.

Aplicando la incidencia nacional al total de hogares, el país cuenta hoy con aproximadamente 7.221.000 hogares propietarios de la vivienda que habitan —urbanos y rurales—, de los cuales cerca de 6.595.000 la tienen totalmente pagada y unos 626.000 la están pagando. A ellos se suman unos 455.000 hogares en propiedad colectiva, régimen predominante en Vichada y Guainía por su composición indígena.

La cifra decisiva no es el nivel sino la tendencia: la propiedad de vivienda cayó 8,1 puntos porcentuales entre 2019 y 2025, mientras el arrendamiento aumentó 5,1 puntos y se consolidó por cuarto año consecutivo como la forma de tenencia predominante del país. Colombia se está desplazando, de manera sostenida, de una sociedad de propietarios a una sociedad de arrendatarios, en un contexto en el que además 777.000 hogares ocupan su vivienda sin título alguno.

Debe advertirse una limitación metodológica que el propio proyecto atiende. No existe hoy en Colombia una cifra pública, consolidada y actualizada del número total de personas propietarias de inmuebles urbanos y rurales. El catastro nacional —única base que permitiría ese conteo— se encuentra en proceso de transición hacia el catastro multipropósito: al cierre de 2025 la actualización cubría cerca de 44 millones de hectáreas, equivalentes al 39% del territorio nacional y a 326 municipios, restando más de 750 municipios por actualizar. La base catastral registra además predios, no personas, y admite pluralidad de titulares por predio. Por ello, la estimación de propietarios que aquí se utiliza proviene de la tenencia declarada por los hogares en la ECV, que es la fuente oficial idónea para efectos de política habitacional, y por ello el

articulado incorpora un mandato de información predial y habitacional a cargo del Gobierno nacional.

### **7. Justificación empírica (III): la vivienda nueva entregada en obra gris**

Existe una paradoja que la política habitacional no ha nombrado: una fracción relevante de la vivienda de interés social se entrega en obra gris o con acabados incompletos — sin enchapes, sin carpintería, sin aparatos sanitarios completos, con muros y placas a la vista—, práctica comercial que permite ajustar el precio al tope legal de la VIS y facilitar el cierre financiero del comprador.

El efecto de política pública es contraintuitivo pero verificable en los componentes del indicador oficial: la unidad se contabiliza como vivienda nueva y reduce el déficit cuantitativo, pero ingresa al inventario con carencias que la metodología de medición captura como déficit cualitativo. El sistema, en consecuencia, financia con recursos parafiscales la creación de una porción del déficit que después pretende corregir con otros recursos parafiscales. El hogar, entretanto, escritura una vivienda que no puede habitar dignamente y carece de instrumentos para terminarla: ya agotó su subsidio y, por regla general, no puede volver a ser beneficiario.

Esta situación no es hipotética ni ha pasado inadvertida para la jurisdicción constitucional. En la Sentencia T-583 de 2013 la Corte amparó a un hogar que aplicó su subsidio a un inmueble carente de las condiciones mínimas de habitabilidad y ordenó a la respectiva Caja de Compensación Familiar incluirlo nuevamente en el subsidio; y en la Sentencia T-409 de 2013 ordenó la entrega real de las viviendas en condiciones de habitabilidad plena. Leídas junto con la estructura analítica de la Sentencia T-266 de 2022, que distingue la seguridad de la tenencia de las condiciones de adecuación, estas decisiones muestran que el ordenamiento ya reconoce el problema, pero solo dispone de una vía de solución individual, judicial y ex post.

Este proyecto cierra ese círculo permitiendo que el subsidio pueda destinarse, total o parcialmente y por decisión del hogar, a la terminación de la unidad recibida, sin necesidad de acudir a la acción de tutela para obtener lo que la ley debería garantizar de manera general y anticipada.

## 8. El problema jurídico que se corrige

El régimen vigente presenta tres rigideces que carecen de justificación constitucional suficiente.

Primera rigidez: unicidad modal. El artículo 2.1.1.1.1.7 del Decreto 1077 de 2015 enumera las destinaciones del subsidio otorgado por las Cajas —adquisición de vivienda nueva, construcción en sitio propio, mejoramiento y arrendamiento— como categorías excluyentes entre sí. El hogar debe optar por una en el momento de la postulación y no puede combinarlas.

Segunda rigidez: irrevocabilidad de la elección. Definida la modalidad en la postulación, el hogar no dispone de una vía reglada para modificarla ante un cambio de circunstancias ocurrido antes del desembolso, pese a que entre la asignación y el giro pueden transcurrir hasta veinticuatro o treinta y seis meses de vigencia prorrogable.

Tercera rigidez: agotamiento del derecho. La condición de haber sido beneficiario de un subsidio de una Caja de Compensación Familiar inhabilita para una nueva postulación, con excepciones limitadas. El hogar que recibió subsidio para adquirir una vivienda entregada en obra gris queda, por esa vía, jurídicamente impedido para acceder a la modalidad que su vivienda efectivamente necesita.

A ello se suma que la modalidad de mejoramiento tiene un tope legal sensiblemente inferior al de adquisición, lo que produce un sesgo económico del sistema hacia la vivienda nueva, contrario a la evidencia que muestra que el déficit dominante es cualitativo.

## 9. Adecuación al principio de destinación específica

El proyecto se ha diseñado deliberadamente para permanecer dentro de la frontera constitucional de la parafiscalidad, tal como fue trazada en las Sentencias C-575 de 1992 y C-655 de 2003 y reiterada en la Sentencia C-306 de 2022. Conviene explicitar los límites que el articulado respeta:

- No modifica la fórmula de cálculo del cociente particular ni el porcentaje de apropiación al FOVIS, que continúa siendo determinado anualmente por la

Superintendencia del Subsidio Familiar como función técnica reglada y no discrecional.

- No habilita el uso de recursos parafiscales en proyectos inmobiliarios comerciales, de uso mixto sin componente VIS, ni en vivienda para segmentos no VIS.
- No altera el carácter de aporte estatal en dinero, sin cargo de restitución, del subsidio familiar de vivienda.
- Mantiene íntegramente el control y la vigilancia de la Superintendencia del Subsidio Familiar sobre la totalidad de las operaciones y la sujeción de toda inversión al plan anual aprobado.

Las tres destinaciones que se autorizan —cuota inicial, terminación de vivienda nueva VIS y abono al valor total— recaen sobre el mismo objeto legal: la solución de vivienda de interés social del hogar afiliado. Se trata, en rigor técnico, de una modificación del vehículo de aplicación, no de la destinación sectorial del recurso. La prohibición que la Corte ha derivado del artículo 48 de la Constitución recae sobre la desviación del recurso hacia fines distintos de los previstos por la ley, no sobre la determinación legislativa de la forma en que ese mismo fin se realiza.

## 10. Impacto fiscal

En cumplimiento del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, se precisa que el proyecto no ordena gasto con cargo al Presupuesto General de la Nación ni crea, modifica o suprime tributo alguno. La Corte Constitucional ha establecido que los recursos parafiscales administrados por las Cajas de Compensación Familiar no pueden ser incluidos en el Presupuesto General de la Nación (Sentencia C-306 de 2022), de modo que la iniciativa no compromete el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Las modalidades que se reconocen operan sobre recursos parafiscales ya apropiados al FOVIS conforme a la fórmula legal vigente, sin alterar su monto, su origen ni su periodicidad. El proyecto tampoco incrementa los topes por modalidad, materia que permanece en el ámbito de la potestad reglamentaria dentro de los límites legales.

En sentido inverso, la iniciativa produce una ganancia de eficiencia asignativa: permite que la misma unidad de recurso parafiscal se dirija a la restricción efectivamente vinculante de cada hogar, elevando la probabilidad de aplicación efectiva del subsidio y reduciendo la tasa de desistimientos y de subsidios asignados pero no cobrados.

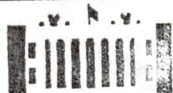
### 11. Conflicto de intereses

Conforme al artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, se advierte que podrían configurar conflicto de interés las situaciones en que el congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, sean beneficiarios directos de un subsidio familiar de vivienda en trámite de aplicación, o tengan participación en sociedades constructoras u oferentes inscritas en programas de vivienda de interés social, o en órganos de dirección de Cajas de Compensación Familiar. No configura conflicto de interés el beneficio general y abstracto que la ley pueda representar para la totalidad de los hogares afiliados al sistema de subsidio familiar.

De los honorables Congresistas,

H.S. \_\_\_\_\_

*[Handwritten signatures and marks]*



SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL

EL día 18 de Agosto del año 2026  
Ha sido presentado en este despacho el  
Proyecto de ley \_\_\_\_\_ Acto legislativo \_\_\_\_\_

No. 178/26 Con su correspondiente  
Exposición de Motivos, suscrito Por: \_\_\_\_\_

H.S. Santiago Montoya, Yessid Pulgar,  
Alix Vargas Tomado, Alvaro Honeder,  
Camilo Torres y otros

SECRETARIO GENERAL

## REFERENCIAS JURISPRUDENCIALES CITADAS

Corte Constitucional de Colombia. Se relacionan en orden cronológico las providencias invocadas en la exposición de motivos.

- Sentencia C-449 de 1992 (9 de julio). Definición de contribución parafiscal. Citada en la Sentencia C-575 de 1992.
- Sentencia C-575 de 1992 (29 de octubre). M.S. Alejandro Martínez Caballero. Expediente D-066. Ley 49 de 1990, artículo 68, numerales 2º y 3º. Exequibles.
- Sentencia C-183 de 1997 (10 de abril). M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Ley 100 de 1993, artículo 217.
- Sentencia C-508 de 1997. Naturaleza de los aportes a las Cajas de Compensación Familiar y vigilancia de la Superintendencia del Subsidio Familiar.
- Sentencia C-1173 de 2001. Fundamento constitucional de los recursos de las Cajas en los artículos 150.12 y 338 de la Carta.
- Sentencia C-655 de 2003. Recursos parafiscales del Sistema de Seguridad Social y prohibición del artículo 48 de la Constitución.
- Sentencia T-585 de 2008. Vivienda digna como derecho fundamental autónomo.
- Sentencia C-444 de 2009. Recepción de la Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Sentencia C-057 de 2010. Efectividad del derecho a la vivienda digna más allá de la adquisición del dominio.
- Sentencia T-409 de 2013 (4 de julio). Expedientes T-3.782.676, T-3.786.150 y T-3.790.269. Entrega en condiciones de habitabilidad plena.
- Sentencia T-583 de 2013 (29 de agosto). M.P. Nilson Pinilla Pinilla. Expediente T-3861023. Reactivación del subsidio ante vivienda carente de condiciones de habitabilidad.
- Sentencia C-429 de 2019 (17 de septiembre). Ley 25 de 1981, artículo 6º (parcial); Ley 21 de 1982, artículos 54 (parcial) y 63.

- Sentencia T-266 de 2022. Seguridad de la tenencia y condiciones de adecuación del derecho a la vivienda adecuada.
- Sentencia C-306 de 2022 (1 de septiembre). MM.PP. Cristina Pardo Schlesinger y Jorge Enrique Ibáñez Najar. Ley 2591 de 2021, artículos 124 y 132.
- Sentencia SU-196 de 2025 (22 de mayo). M.P. Natalia Ángel Cabo. Indexación de subsidios familiares de vivienda con efectos inter comunis.