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 1613 | Bogotá, D. C., jueves, 22 de octubre de 2026 | EDICIÓN DE 21 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 442 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual la Nación rinde homenaje al educador Manuel Agustín Ordóñez Bolaños, creador de la Obra "Alegría de Leer" que desarrolló el método de lectura y escritura "Palabras Normales"; se reivindica su autoría, se autoriza la construcción de un monumento en su memoria en el municipio de La Cruz, Nariño, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D.C. 14 de octubre de 2026

Doctor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

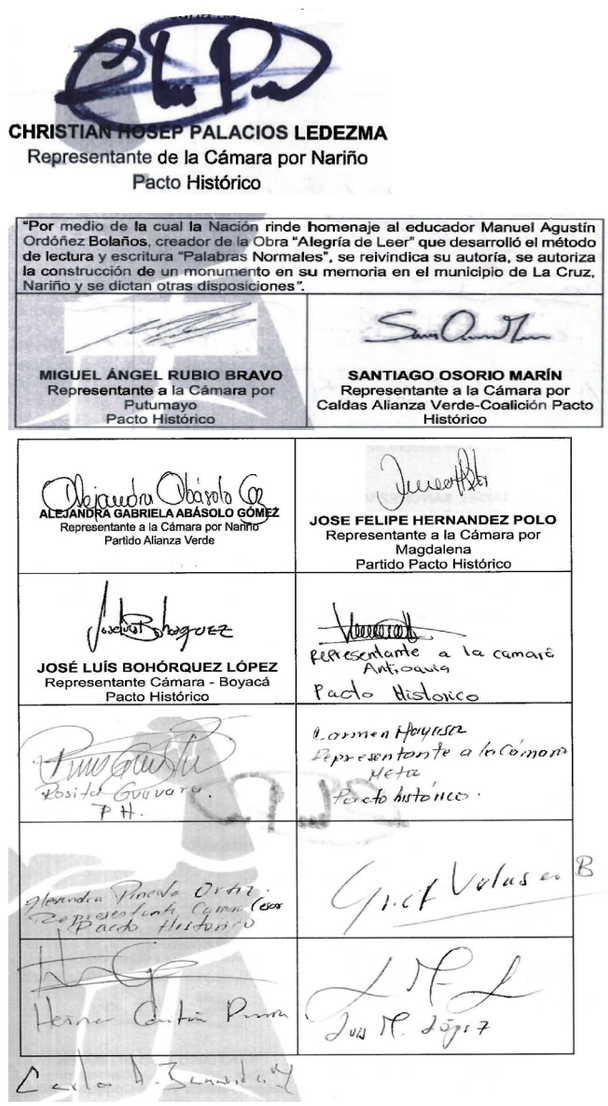
Secretario General

Cámara de Representantes

Referencia: Radicación del **Proyecto de Ley 442 de 2026 Cámara de Representantes,** *por medio de la cual la Nación rinde homenaje al educador Manuel Agustín Ordóñez Bolaños, creador de la Obra "Alegría de Leer" que desarrolló el método de lectura y escritura "Palabras Normales"; se reivindica su autoría, se autoriza la construcción de un monumento en su memoria en el municipio de La Cruz, Nariño, y se dictan otras disposiciones.*

Por medio de la presente, nos permitimos radicar el proyecto de ley, *por medio de la cual la Nación rinde homenaje al educador Manuel Agustín Ordóñez Bolaños, creador de la Obra "Alegría de Leer" que desarrolló el método de lectura y escritura "Palabras Normales", se reivindica su autoría, se autoriza la construcción de un monumento en su memoria en el municipio de La Cruz, Nariño, y se dictan otras disposiciones*, con la finalidad de que surta su respectivo trámite.

Cordialmente,



PROYECTO DE LEY NÚMERO 442 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual la Nación rinde homenaje al educador Manuel Agustín Ordóñez Bolaños, creador de la Obra "Alegría de Leer" que desarrolló el método de lectura y escritura "Palabras Normales"; se reivindica su autoría, se autoriza la construcción de un monumento en su memoria en el municipio de La Cruz, Nariño, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto rendir homenaje público, exaltar y reivindicar la memoria, vida y obra del educador nariñense Manuel Agustín Ordóñez Bolaños, nacido en el municipio de La Cruz, departamento de Nariño, como autor original de la Obra "Alegría de Leer" que desarrolló el método de lectura y escritura "Palabras Normales".

Artículo 2°. *Reconocimiento*. La Nación reconoce y exalta la vida y obra del maestro Manuel Agustín Ordóñez Bolaños como autor intelectual de la Obra "Alegría de Leer" que desarrolló el método de lectura y escritura "Palabras Normales".

Artículo 3°. *Homenaje*. Autorícese al Gobierno nacional la realización de distintos eventos, actividades y programas en los que se exalte la vida y obra del maestro Manuel Agustín Ordóñez Bolaños como autor intelectual de la Obra "Alegría de Leer" que desarrolló el método de lectura y escritura "Palabras Normales".

Artículo 4°. *Monumento*. Autorícese al Gobierno nacional, a través del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, para concurrir a la construcción de un monumento en bronce del maestro Manuel Agustín Ordóñez Bolaños, en el parque principal del municipio de La Cruz, departamento de Nariño.

Parágrafo 1°. El monumento incluirá una placa con la siguiente inscripción:

"MANUEL AGUSTÍN ORDÓÑEZ BOLAÑOS (1875-1965). Hijo de La Cruz, Nariño. Creador de la obra ALEGRÍA DE LEER. Con su obra enseñó a leer a Colombia.

El Congreso de Colombia reivindica su autoría y su legado. "La alegría de leer es la alegría de vivir."

Parágrafo 2°. El diseño del monumento será concertado con la Academia Nariñense de Historia, la Universidad de Nariño y la Alcaldía Municipal de La Cruz.

Artículo 5°. *Obras*. Autorícese al Gobierno nacional, al Ministerio de Educación Nacional, al Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes o a las entidades del orden nacional competentes para que, de conformidad con los artículos 288, 334, 341, 345, 356 y 357 de la Constitución Política y de acuerdo con las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001, incluya en el Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales necesarias para concurrir con las siguientes obras de utilidad pública y de interés social que aportan al desarrollo educativo del municipio:

a) La adquisición de un bus por cada Institución Educativa del municipio de La Cruz.

b) Adecuación o construcción de conchas acústicas y cubiertas deportivas por cada Institución Educativa del municipio de La Cruz.

c) Reemplazo o construcción de techos por cada Institución Educativa del municipio de La Cruz.

d) Construcción y adecuación de bibliotecas por cada Institución Educativa del municipio de La Cruz.

e) La dotación y fortalecimiento de la Biblioteca Pública Municipal de La Cruz, Nariño, "Manuel Agustín Ordóñez Bolaños".

f) La creación y cofinanciación de la Casa-Museo de la Pedagogía Nariñense en la casa natal del maestro Ordóñez en el municipio de La Cruz, en coordinación con la Administración Municipal.

g) La creación de la edición conmemorativa de la obra "Alegría de Leer" - Edición "Centenaria Reivindicada", por parte del Ministerio de Educación Nacional, reconociendo la autoría del maestro Ordóñez Bolaños.

Parágrafo. Los procesos de contratación que se adelanten en desarrollo de la presente ley se sujetarán en todo al Estatuto General de la Contratación Pública.

Artículo 6°. *Estrategia pedagógica*. Autorícese al Gobierno nacional por intermedio del Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con la Secretaría de Educación departamental de Nariño, para promover la implementación de la Estrategia Pedagógica Alegría de Leer como estrategia de comprensión lectora en las instituciones educativas oficiales del municipio de La Cruz, Nariño.

Artículo 7°. Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno nacional en virtud de esta ley se incorporarán en el Presupuesto General de la Nación, de conformidad con las normas orgánicas en materia presupuestal, la disponibilidad presupuestal, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco del Gasto de Mediano Plazo; en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto, y, en segundo lugar, de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Autorícese al Gobierno nacional para incorporar en dicho Presupuesto las apropiaciones necesarias y/o impulsarlas a través del Sistema Nacional de Cofinanciación, con el fin de adelantar obras y actividades de interés público, social, cultural, educativo y académico en el municipio de La Cruz,

departamento de Nariño, con motivo de rendir homenaje al educador Manuel Agustín Ordóñez Bolaños, creador de la Obra "Alegría de Leer" y del Método "Palabras Normales", y reivindicar su autoría.

Artículo 8°. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, podrán celebrarse convenios interadministrativos o contratos entre la Nación, el municipio de La Cruz, Nariño, y/o la Gobernación del departamento de Nariño.

Artículo 9°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación. Cordialmente,

CHRISTIAN HOSEP PALACIOS LEDEZMA
Representante de la Cámara por Nariño
Pacto Histórico

MIGUEL ÁNGEL RUBIO BRAVO
Representante a la Cámara por Putumayo
Pacto Histórico

SANTIAGO OSORIO MARÍN
Representante a la Cámara por Caldas Alianza Verde-Coalición Pacto Histórico

ALEJANDRA GABRIELA ABÁSOLO GÓMEZ
Representante a la Cámara por Nariño
Partido Alianza Verde

JOSE FELIPE HERNANDEZ POLO
Representante a la Cámara por Magdalena
Partido Pacto Histórico

JOSÉ LUÍS BOHÓRQUEZ LÓPEZ
Representante Cámara - Boyacá
Pacto Histórico

Representante a la Cámara por Antioquia
Pacto Histórico

Rosita Guevara
PH

Representante a la Cámara
Pacto Histórico

Representante Cámara
Pacto Histórico

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETIVO DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley tiene por objeto rendir homenaje a la vida y obra del maestro Manuel Agustín Ordóñez Bolaños, quien fue el autor original de la Obra "Alegría de Leer" que desarrolló el método de lectura y escritura "Palabras Normales" y reivindicar su autoría de la obra que enseñó a leer a generaciones enteras de colombianas y colombianos. Lo anterior en concordancia con el *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, Colombia, Potencia Mundial de la Vida*, el cual incluye el reconocimiento, salvaguardia y fomento de la memoria viva, el patrimonio, las culturas y los saberes.

II. CONTEXTO HISTÓRICO

Manuel Agustín Ordóñez Bolaños nació el 17 de enero de 1875, en el municipio de La Cruz, el "Municipio Maestro" del departamento de Nariño. Fueron sus progenitores don José Domingo Ordóñez y doña María Bolaños. En el municipio de La Cruz aprendió sus primeras letras, luego viajó a Popayán, donde adelantó los estudios secundarios en la Escuela Normal de Institutores donde obtuvo el diploma de maestro, el 15 de abril de 1898. Y, desempeñó su labor como maestro en las escuelas de La Cruz, Pasto, Ipiales y Barbacoas.

Creó la obra "Alegría de Leer", bajo un método de lectura y escritura simultánea que representa un documento de interés patrimonial en el ámbito social e histórico debido a que, a finales de la década de 1930, el país avanzaba hacia la expansión de la educación primaria, dejando atrás la hegemonía y el mandato conservador en la que solo las élites privilegiadas de la sociedad tenían acceso a la educación. Con la sólida idea de que todos los colombianos y colombianas aprendieran a leer, pensamiento que tomó fuerza con los gobiernos liberales que dieron paso entre otros aspectos, al de la educación pública en la que el saber, el trabajo y la tolerancia, fueran los principios del progreso social (Museo Pedagógico Colombiano, 2020).

La obra "Alegría de Leer" fue determinante para el avance social del país, pues el contenido de su texto se alejaba del bipartidismo político que tanto daño había hecho en la sociedad colombiana, reflejando una nueva visión de escuela y de país, al incluir dentro de su método la enseñanza, temáticas como la defensa de la tolerancia, y la igualdad moral y legal de las libertades de todos los ciudadanos (Museo Pedagógico Colombiano, 2020).

En cuanto al sistema educativo *"La cartilla Alegría de Leer trajo a Colombia la Escuela Activa; lo hizo de forma tergiversada, para ajustarse a los requerimientos católicos sobre la educación. Una escuela activa se caracteriza por que los maestros son acompañantes de los niños en su proceso de aprendizaje, respetando su ritmo e intereses, por lo tanto, una educación activa propicia en cada niño el desarrollo de sus capacidades personales al máximo, para entregarle a la sociedad y aportar lo valioso de su individualidad, para transformarla. La Escuela Activa es la escuela de la acción, del trabajo de los alumnos guiados por el maestro. Ellos investigan y procesan la información, se responsabilizan conjuntamente en el proceso enseñanza – aprendizaje. En la Escuela Activa, sus aulas son alegres, dinámicas y bulliciosas, como consecuencia del trabajo creativo y productivo, en el que los alumnos tienen tanta participación como*

el maestro". (Muñoz, 2013, p. 132 citado por Museo Pedagógico Colombiano, 2020).

Sin embargo y conforme a investigaciones como la de José Oliden Muñoz Bravo 2013, la obra habría sido atribuida indebidamente a otra persona, mostrando indicios de que su autoría fue desconocida o habría sido apropiada en 1930 por el señor Evangelista Quintana Rentería, inspector escolar del Valle, a quien Ordóñez confió los manuscritos en un viaje en tren desde Popayán hasta Cali en 1926.

Y dado a que, con este método de lecto-escritura, aprendieron a leer generaciones enteras de colombianas y colombianos entre 1930 y 1965, vendiéndose cerca de un millón de ejemplares de cartillas, la Nación tiene una deuda histórica con la memoria de este autor colombiano y con esta región, haciéndose necesario que, además de exaltar y rendir homenaje al legado para la academia y la cultura del país, se realicen acciones que contribuyan a reconocer y reivindicar la autoría de su obra "Alegría de Leer", como un acto de justicia histórica y de dignificación del magisterio nariñense.

Necesidad de las obras

Por otra parte, los diagnósticos de las seis (6) instituciones educativas de La Cruz, Nariño, muestran que atienden a población campesina, en extrema pobreza y estudiantes con discapacidad y trastornos de aprendizaje. La mayoría de las sedes superan varias décadas sin remodelaciones significativas: techos de zinc con tejas quebradas y filtraciones que han dañado el cielo falso, humedad en paredes y pisos, baños sin enchape, salones con madera original deteriorada y falta de vidriería, además de vandalismo, hurtos y pasillos con cubierta en riesgo inminente.

En espacios pedagógicos, las instituciones educativas no cuentan con concha acústica propia; los patios para actos culturales están deteriorados y sin cubierta; la biblioteca tiene material obsoleto. En transporte, los buses escolares tienen varias décadas de uso que en algunos casos siguen operando pese a que sus vidas útiles caducaron, para trasladar estudiantes de veredas lejanas a distancias de hasta 4.5 km.

Esta situación evidencia la necesidad de que la Nación concurra con las obras y adquisiciones previstas en el artículo 5 de la presente ley, orientadas a garantizar condiciones dignas de infraestructura, dotación y transporte para las instituciones educativas del municipio de La Cruz. Se trata de medidas que no solo responden al homenaje que se rinde al maestro Manuel Agustín Ordóñez Bolaños, sino que materializan una educación en condiciones de equidad, especialmente para una población rural y vulnerable que ha sido históricamente excluida.

III. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

El régimen de conflicto de interés de los Congresistas y la consagración del mismo como causal de pérdida de investidura se encuentran en el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 y en el artículo 183 de la Constitución Política de Colombia, respectivamente.

Aunado a lo anterior, el Consejo de Estado ha establecido en la jurisprudencia que el conflicto de intereses se estructura en situaciones especialísimas en las que el interés privado rivaliza de forma incompatible con el interés general; por eso, al congresista se le genera la prohibición de tomar parte en cualquier tipo de asuntos que puedan suscitar un beneficio para sí o para terceros vinculados a él, en contravía de las reglas de transparencia e imparcialidad que deben regir el legislativo.

De conformidad con lo expresado, se indica que no hay motivos que puedan configurar un conflicto de interés en el presente proyecto de ley.

IV. MARCO JURÍDICO, LEGAL Y JURISPRUDENCIAL DEL PROYECTO DE LEY

La iniciativa cumple con lo estipulado en la Constitución Política de Colombia, en especial con lo establecido en el artículo 154, que no incluye esta clase de proyectos en la cláusula de competencias exclusiva del Gobierno nacional. La mencionada norma también es recogida en el artículo 142 de la Ley 5ª de 1992.

Adicionalmente, la Corte Constitucional también se ha pronunciado en diferentes ocasiones, frente a la legitimidad de presentar proyectos de ley, con origen congresional, de celebración de aniversarios, conmemoración de fechas o personajes especiales de importancia nacional; declaración de bienes materiales o inmateriales como patrimonio cultural, histórico, arquitectónico.

Frente al particular, es menester resaltar lo dispuesto en Sentencia C-411 de 2009, mediante la cual la Corte Constitucional señaló que el Congreso está facultado para presentar proyectos que comporten gasto público, pero la inclusión de las partidas presupuestales en el presupuesto de gastos es facultad exclusiva del Gobierno.

También ha indicado que el legislador puede autorizar al Gobierno nacional para realizar obras en las entidades territoriales, siempre y cuando en las normas se establezca que el desembolso procede a través del sistema de cofinanciación.

El proyecto de ley que se analiza no conlleva un impacto fiscal, debido a que en el articulado no se ordena gasto público, cumpliendo con lo estipulado en la Ley 810 de 2003. El proyecto menciona expresamente que se autoriza al Gobierno nacional para incluir en el Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales necesarias para lograr con la finalidad de algunas de las obras y dotaciones de utilidad pública y de interés social para el municipio de La Cruz, Nariño que se justificaron en el aparte anterior.

En Sentencia C-766 de 2010, la Corte Constitucional manifestó que:

"Esta clase de leyes, producen efectos particulares sin contenido normativo de carácter abstracta, y desde el punto de vista material, no crean, extinguen ni modificar situaciones jurídicas objetivas y generales que le son propias a la naturaleza de la ley, simplemente se limitan a regular situaciones de orden subjetivo o singulares, cuyo alcance es únicamente la situación concreta descrita en la norma, sin que sean aplicables indefinidamente a una multiplicidad de hipótesis o casos".

La Corte Constitucional, en Sentencia C-782 de 2001, resalta los objetivos de las leyes de honores y analiza sus posibles implicaciones en materia de gasto público, en dicha providencia se establece que:

"En el presente caso, el balance que debe existir entre la rama legislativa y ejecutiva en materias que involucran la creación de gastos se mantiene, pues es a través de una Ley de la República (la 609 de 2000) que se está autorizando el gasto público a favor de ciertas obras y causas de alguna forma relacionadas con la memoria del personaje al que se rinde honores. Al hacerla, el Congreso ejerce una función propia (artículo 150 numeral 15 CP) que en todo caso guarda proporción con las demás disposiciones en la materia, pues se mantienen incluidas la facultad del legislador para establecer las normas nacionales y fijar los gastos de la administración (artículo 150 numeral 11 CP) la imposibilidad de hacer en tiempo de paz ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso (artículo 345 CP) y la necesidad de incluir en la Ley de Apropiaciones partidas que correspondan a un gasto decretado conforme ley anterior (artículo 346 CP). También se preservan las atribuciones del Gobierno nacional en materia de hacienda pública pudiendo, entre otras cosas, elaborar anualmente el Presupuesto de Gastos y Ley de Apropiaciones que habrá de presentar ante el Congreso (artículo 346 CP)".

En observancia de lo dispuesto en la norma citada, me permito señalar que no me encuentro incurso en ninguna causal o actuación que pudiera generar conflicto de intereses con el trámite y aprobación de esta iniciativa. Tampoco se evidencian motivos que puedan generar un conflicto de interés en los Honorables Congresistas para que puedan discutir y votar esta iniciativa de ley.

V. IMPACTO FISCAL

El presente proyecto de ley, al no ordenar gasto, no comprende un impacto fiscal y por lo tanto no requiere cumplir con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, ni se encuentra condicionado al aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Esto porque la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas del sector de educativo y cultural es competencia de los propios Ministerios del sector, es decir, dentro de sus funciones ya financiadas se encuentra la presente iniciativa.

Es de resaltar que el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 establece:

Artículo 7°. Análisis fiscal de las normas. *En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la ***Gaceta del Congreso****.*

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

Sobre el contenido y alcance de la previsión del impacto fiscal en los proyectos de ley, la Corte Constitucional[1] ha precisado que:

"Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas.

El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un

[1] Sentencia C-315/08, Corte Constitucional de Colombia. Extraído de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-315-08.htm

poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático.

Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno.

Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto.

El artículo 7º de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.

(...)

Así, pues, el mencionado art. 7° de la Ley 819 de 2003 se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas. Pero ello no significa que pueda interpretarse que este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente.

(...)

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso."

En este orden de ideas se tiene que el presente proyecto de ley no vulnera la Constitución ni la Ley, en cuanto su intención no es conminar u ordenar de manera imperativa un gasto. No obstante, se recomienda solicitar concepto respecto del mismo al Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante el correspondiente trámite de la iniciativa.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- José Oliden Muñoz Bravo, 2013, 'la alegría de leer'. Técnica original del educador Manuel Agustín Ordóñez Bolaños,

https://revistas.udenar.edu.co/index.php/rhec/article/view/1742/6562

- Museo Pedagógico colombiano, 2020, Pieza del mes de abril de 2020: Libro de texto 'Alegría de Leer', http://museopedagogico.pedagogica.edu.co/2020/04/22/pieza-del-mes-de-abril-de-2020-libro-de-texto-alegria-de-leer/
- Muñoz Bravo, José. (2013). La alegría de leer. Técnica original del educador Manuel Agustín Ordóñez Bolaños. Revista *Historia de la Educación Colombiana*, 16(16), 119-139. Recuperado a partir de https://revistas.udenar.edu.co/index.php/rhec/article/view/1742
- Corte Constitucional Sentencia C-315, 2008: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-315-08.htm

Cordialmente,

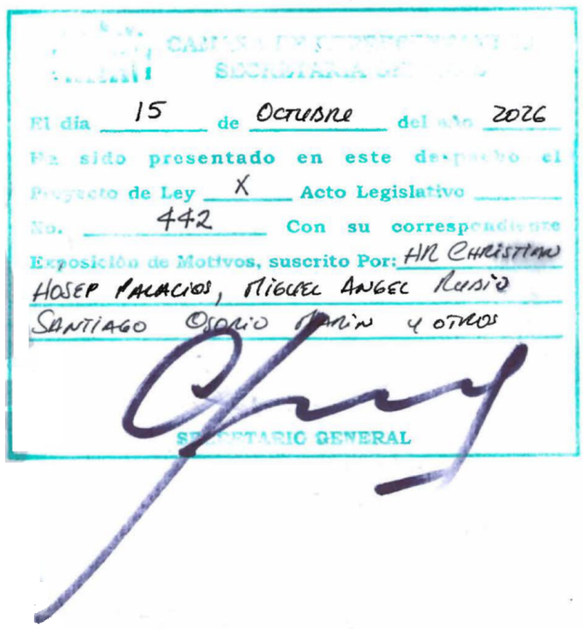
CHRISTIAN HOSEP PALACIOS LEDEZMA
Representante de la Cámara por Nariño
Pacto Histórico

MIGUEL ÁNGEL RUBIO BRAVO Representante a la Cámara por Putumayo Pacto Histórico	**SANTIAGO OSORIO MARÍN** Representante a la Cámara por Caldas Alianza Verde-Coalición Pacto Histórico
ALEJANDRA GABRIELA ABASOLO GÓMEZ Representante a la Cámara por Nariño Partido Alianza Verde	**JOSE FELIPE HERNANDEZ POLO** Representante a la Cámara por Magdalena Partido Pacto Histórico
JOSÉ LUÍS BOHÓRQUEZ LÓPEZ Representante Cámara - Boyacá Pacto Histórico	Representante a la camara Antioquia. Pacto historico
Rosita Gaviria	Jaimen Vasquez Representante a la Camara Meta Pacto Historico
Alexandra Pineda Ortiz Representante Cámara Cesar Pacto Histórico	

Heiner Cuitiva Parra

Luis M. Lopez

Carlos D. Benavides M.



* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 455 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se establecen instrumentos de financiación, cobertura y garantía para el acceso de los hogares de menores ingresos a la vivienda de interés prioritario sin cuota inicial y se dictan otras disposiciones – Ley Vivienda Sin Cuota Inicial.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto establecer instrumentos de subsidio, financiación de largo plazo, cobertura a la tasa de interés y garantía que permitan a los hogares de menores ingresos adquirir vivienda de interés prioritario (VIP) sin aportar la cuota inicial con recursos propios, así como ampliar su acceso a los mecanismos formales de financiación de vivienda.

Artículo 2°. *Definiciones*. Para los efectos de la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones:

a) Cuota inicial: parte del valor de la vivienda que no es cubierta por el crédito de vivienda o por la operación de *leasing* habitacional y que, conforme a las condiciones de la financiación, el hogar debe aportar para la adquisición del inmueble.

b) Cierre financiero: acreditación de los recursos que cubren la totalidad del valor de la vivienda y de los gastos asociados a su adquisición que determine la reglamentación, provenientes de subsidios, crédito, *leasing* habitacional u otras fuentes lícitas.

c) Hogar: el definido en la normativa que regula el subsidio familiar de vivienda, incluidos los hogares unipersonales.

d) Mujer cabeza de familia: la definida en el artículo 2° de la Ley 82 de 1993, modificado por el artículo 1° de la Ley 1232 de 2008, o en las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.

Artículo 3°. *Línea Vivienda Sin Cuota Inicial*. Créase la línea Vivienda Sin Cuota Inicial como un programa del Gobierno nacional dirigido a los hogares cuyos ingresos mensuales totales no superen los dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV). La línea articula el subsidio familiar de vivienda, la financiación de largo plazo, la cobertura a la tasa de interés, las garantías y los demás instrumentos legalmente procedentes para facilitar el cierre financiero.

La línea será implementada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en lo relacionado con los instrumentos financieros y de cobertura, en el marco de sus competencias y sin que implique la creación de una nueva entidad pública.

El Fondo Nacional del Ahorro (FNA), los establecimientos de crédito, las Cajas de Compensación Familiar, las entidades territoriales y las demás entidades legalmente habilitadas podrán participar en la operación de los instrumentos de la línea, de acuerdo con sus competencias, funciones y regímenes aplicables.

La reglamentación establecerá los mecanismos de coordinación, los canales de atención y las responsabilidades operativas de las entidades participantes en la postulación, la verificación de requisitos, la financiación, la concurrencia de subsidios y el acompañamiento a los hogares.

Parágrafo. La línea podrá articularse con los demás programas nacionales de adquisición de vivienda. En ningún caso un mismo hogar podrá recibir más de un subsidio familiar de vivienda de la Nación para la misma adquisición, sin perjuicio de la concurrencia legalmente permitida con subsidios de otras entidades.

Artículo 4°. *Beneficiarios, requisitos y priorización*. Podrán ser beneficiarios de la línea Vivienda Sin Cuota Inicial los hogares cuyos ingresos mensuales totales no superen los dos (2) SMMLV y que cumplan las siguientes condiciones:

a) No ser propietarios de vivienda en el territorio nacional;

b) No haber recibido y aplicado un subsidio familiar de vivienda para adquisición, ni haber sido beneficiarios de cobertura a la tasa de interés para adquisición de vivienda, salvo las excepciones previstas en la normativa vigente;

c) Acreditar capacidad de pago cuando la adquisición requiera financiación, conforme a lo previsto en el artículo 10 de la presente ley;

d) Cumplir los requisitos operativos y documentales que establezca el Gobierno nacional, los cuales no podrán restringir la población objetivo definida en este artículo.

Parágrafo primero. Los beneficios de la presente ley se podrán aplicar a la adquisición de VIP nueva, urbana o rural, mediante compraventa o mediante operaciones de *leasing* habitacional con opción de adquisición, dentro de los valores y condiciones establecidos en la normativa vigente.

Parágrafo segundo. La postulación se realizará directamente por los hogares, a través de los mecanismos y canales oficiales que determine el Gobierno nacional, sin necesidad de intermediarios o gestores. Para la identificación de los potenciales beneficiarios podrá utilizarse el Sisbén o el instrumento de focalización que haga sus veces.

Parágrafo tercero. El Gobierno nacional reglamentará un sistema de puntaje para establecer el orden de priorización de los hogares que cumplan los requisitos. El sistema atenderá criterios objetivos de vulnerabilidad, equidad y progresividad, y considerará, entre otros, el nivel de ingresos y la condición socioeconómica del hogar, la presencia de personas con discapacidad, la condición de víctima del conflicto armado, la condición de damnificado por desastres declarados conforme a la Ley 1523 de 2012, la ruralidad y la condición de mujer cabeza de familia. La reglamentación definirá las ponderaciones, las reglas de desempate y los mecanismos de publicidad de los criterios.

Dentro de este sistema se garantizará la priorización efectiva de las mujeres cabeza de familia, sin desconocer las medidas de protección aplicables a las demás poblaciones.

Artículo 5°. *Subsidio familiar de vivienda y cierre financiero*. Los hogares beneficiarios podrán recibir, por una única vez, un subsidio familiar de vivienda de hasta treinta (30) SMMLV, cuyo valor se determinará de acuerdo con sus condiciones socioeconómicas, el valor de la vivienda, las normas aplicables y la disponibilidad de recursos.

El subsidio se destinará a cubrir total o parcialmente la cuota inicial y, dentro del mismo tope, los gastos notariales, de registro y de constitución de garantías que determine la reglamentación. En ningún caso podrá superar el valor requerido para completar el cierre financiero.

El subsidio podrá concurrir, cuando sea jurídicamente procedente, con los otorgados por las Cajas de Compensación Familiar, las entidades territoriales y las demás entidades habilitadas, de conformidad con la normativa vigente. Una vez acreditado el cierre financiero, los recursos podrán girarse directamente al oferente del proyecto, a la entidad financiera o al patrimonio autónomo que se constituya, conforme a la reglamentación.

Parágrafo primero. Fonvivienda podrá establecer mecanismos de preasignación o reserva de cupos para los hogares vinculados a proyectos elegibles. La preasignación estará condicionada al mantenimiento de los requisitos, a la disponibilidad de recursos y al cumplimiento de las normas presupuestales, y no constituirá, por sí sola, derecho adquirido a la asignación o al desembolso del subsidio.

Parágrafo segundo. Los hogares que cuenten con un acto administrativo de asignación de subsidio se regirán por las condiciones aplicables a dicha asignación. El mecanismo de transición previsto en el artículo 14 de la presente ley no modificará esos actos ni afectará los derechos consolidados conforme al ordenamiento jurídico.

Artículo 6°. *Estrategia de acceso a financiación*. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y las demás entidades competentes, establecerá una estrategia para reducir las barreras de acceso a la financiación formal de los hogares beneficiarios de la línea, teniendo en cuenta sus condiciones socioeconómicas, sus fuentes de ingreso y las dificultades que enfrentan para acceder al sistema financiero.

La estrategia articulará los instrumentos previstos en los artículos 7° a 10 de la presente ley y los demás que resulten legalmente procedentes, de conformidad con las normas presupuestales, financieras y prudenciales aplicables.

Parágrafo primero. La estrategia incluirá mecanismos de seguimiento que permitan evaluar periódicamente el acceso efectivo de la población beneficiaria a la financiación formal de vivienda, su comportamiento de pago y los ajustes que resulten necesarios.

Parágrafo segundo. Lo dispuesto en los artículos 7 a 10 de la presente ley no implica obligación de otorgar crédito ni limita la autonomía de las entidades financieras para evaluar y administrar los riesgos asociados a sus operaciones.

Artículo 7°. *Condiciones de los créditos y de las operaciones de* leasing *habitacional*. En desarrollo del artículo 17 de la Ley 546 de 1999, el Gobierno nacional podrá establecer, para los créditos de vivienda y las operaciones de *leasing* habitacional otorgados en el marco de la línea, condiciones diferenciales en materia de:

a) Porcentaje máximo de financiación, que podrá alcanzar el cien por ciento (100%) del valor de la vivienda, descontado el valor de los subsidios aplicados;

b) Relación entre la primera cuota y los ingresos familiares, sin exceder el límite vigente para la vivienda de interés social;

c) Plazo, que podrá ser de hasta treinta (30) años.

Antes del desembolso del crédito o de la celebración del contrato de *leasing* habitacional, la entidad financiera informará al hogar, de manera clara y por escrito, el valor estimado de la cuota durante el período de la cobertura a la tasa de interés y una vez esta termine.

Artículo 8°. ***Cobertura a la tasa de interés.*** El Gobierno nacional podrá otorgar, a través del Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria (FRECH), una cobertura de hasta cinco (5) puntos porcentuales sobre la tasa de interés efectiva anual de los créditos de vivienda y de las operaciones de *leasing* habitacional otorgados en el marco de la línea, por un período máximo de siete (7) años.

La cobertura podrá incrementarse en un (1) punto porcentual adicional cuando el hogar beneficiario tenga como integrante a una mujer cabeza de familia.

La reglamentación podrá establecer una reducción gradual de la cobertura dentro del período máximo previsto en este artículo, con el fin de mitigar el incremento de la cuota al terminar el beneficio, y definirá las demás condiciones de acceso, permanencia y terminación.

Parágrafo. El otorgamiento de las coberturas estará sujeto a las apropiaciones presupuestales disponibles y deberá ser consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Artículo 9°. ***Garantía para los créditos de la línea.*** El Gobierno nacional podrá implementar, a través del Fondo Nacional de Garantías (FNG), un mecanismo especial de garantía para los créditos de vivienda y las operaciones de *leasing* habitacional otorgados en el marco de la línea.

La garantía podrá cubrir hasta el setenta por ciento (70%) de la pérdida estimada o de la exposición que técnicamente determine el FNG, durante un período máximo de diez (10) años.

La comisión o prima de la garantía podrá ser financiada total o parcialmente con recursos públicos, con sujeción a las apropiaciones presupuestales disponibles y a las condiciones técnicas, financieras y prudenciales aplicables.

Artículo 10. ***Evaluación alternativa de ingresos y capacidad de pago.*** Las entidades que otorguen créditos de vivienda u operaciones de *leasing* habitacional en el marco de la línea podrán acreditar y evaluar los ingresos y la capacidad de pago de los hogares, especialmente de aquellos con ingresos independientes, informales o variables, a partir de información transaccional, pagos recurrentes de arrendamiento y de servicios públicos, información disponible en el sistema de finanzas abiertas y otras fuentes lícitas y verificables, con autorización previa, expresa e informada del titular.

La información negativa reportada a los operadores de información será valorada de manera conjunta con los demás elementos del análisis crediticio, de conformidad con la Ley 1266 de 2008 y las normas que la modifiquen.

El tratamiento de la información se sujetará a las normas sobre protección de datos personales, *habeas data* financiero y administración de riesgos.

Artículo 11. ***Elegibilidad de los proyectos y habitabilidad del entorno.*** Los proyectos de vivienda vinculados a la línea deberán acreditar, como condición de elegibilidad, la disponibilidad de servicios públicos domiciliarios y la conexión con los sistemas de movilidad, y promover el acceso a equipamientos sociales, de acuerdo con la escala y localización del proyecto y con las normas de ordenamiento territorial aplicables.

El Gobierno nacional promoverá, en coordinación con las entidades territoriales y las autoridades competentes, la articulación de los proyectos con infraestructura educativa, de salud, recreativa, deportiva, cultural, de seguridad y de bienestar social, existente o proyectada en su área de influencia, así como la concurrencia de recursos para su construcción, ampliación, adecuación o dotación.

Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará los criterios de elegibilidad previstos en este artículo, con respeto de las competencias de los municipios y distritos en materia de ordenamiento territorial y sin perjuicio de las obligaciones urbanísticas a cargo de los propietarios, urbanizadores o desarrolladores.

Artículo 12. ***Financiación e implementación.*** La implementación de la línea Vivienda Sin Cuota Inicial estará sujeta a las disponibilidades presupuestales y deberá ser consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Para su financiación podrán concurrir recursos del Presupuesto General de la Nación destinados a la política de vivienda; recursos y subsidios de las Cajas de Compensación Familiar; recursos de las entidades territoriales; recursos del Sistema General de Regalías, de conformidad con su régimen constitucional y legal; recursos de cooperación nacional o internacional, y las demás fuentes legalmente procedentes.

Los recursos destinados a la implementación de la línea podrán articularse con los de las entidades territoriales para la construcción, ampliación, adecuación o dotación de equipamientos sociales e infraestructura de servicios públicos domiciliarios asociados a los proyectos de vivienda, sin perjuicio de las obligaciones que correspondan a los propietarios, urbanizadores o desarrolladores.

Parágrafo. Las entidades territoriales podrán financiar o cofinanciar con recursos del Sistema General de Regalías proyectos de inversión en vivienda vinculados a la línea, de conformidad con la Ley 2056 de 2020, las leyes bienales del presupuesto del Sistema y el ciclo de proyectos que estas regulan. Lo dispuesto en este parágrafo no modifica el régimen del Sistema General de Regalías.

Artículo 13. ***Reglamentación, seguimiento y evaluación.*** El Gobierno nacional reglamentará

la presente ley dentro de los doce (12) meses siguientes a su promulgación y podrá implementar progresivamente los instrumentos previstos en ella, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales y las capacidades institucionales y operativas requeridas.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, presentará a las Comisiones Terceras y Séptimas Constitucionales Permanentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, dentro del primer mes de cada legislatura, un informe sobre la implementación de la línea que incluya, como mínimo: los hogares postulados y beneficiarios, desagregados por rango de ingreso, sexo de la jefatura del hogar y departamento; el valor de los subsidios, coberturas y garantías otorgados; los desistimientos, y el comportamiento de pago de la cartera.

Parágrafo. El Departamento Nacional de Planeación realizará una evaluación de resultados de la línea al tercer año de su implementación, cuyas conclusiones se remitirán al Congreso de la República.

Artículo 14. ***Transitorio. Transición de hogares postulados o preasignados al programa Mi Casa Ya***. El Gobierno nacional establecerá un mecanismo de transición para que los hogares que, a la entrada en vigor de la presente ley, se encuentren registrados oficialmente como postulados o preasignados al programa Mi Casa Ya, o al programa que lo sustituya, y estén pendientes de asignación del subsidio, puedan solicitar su traslado a la línea Vivienda Sin Cuota Inicial.

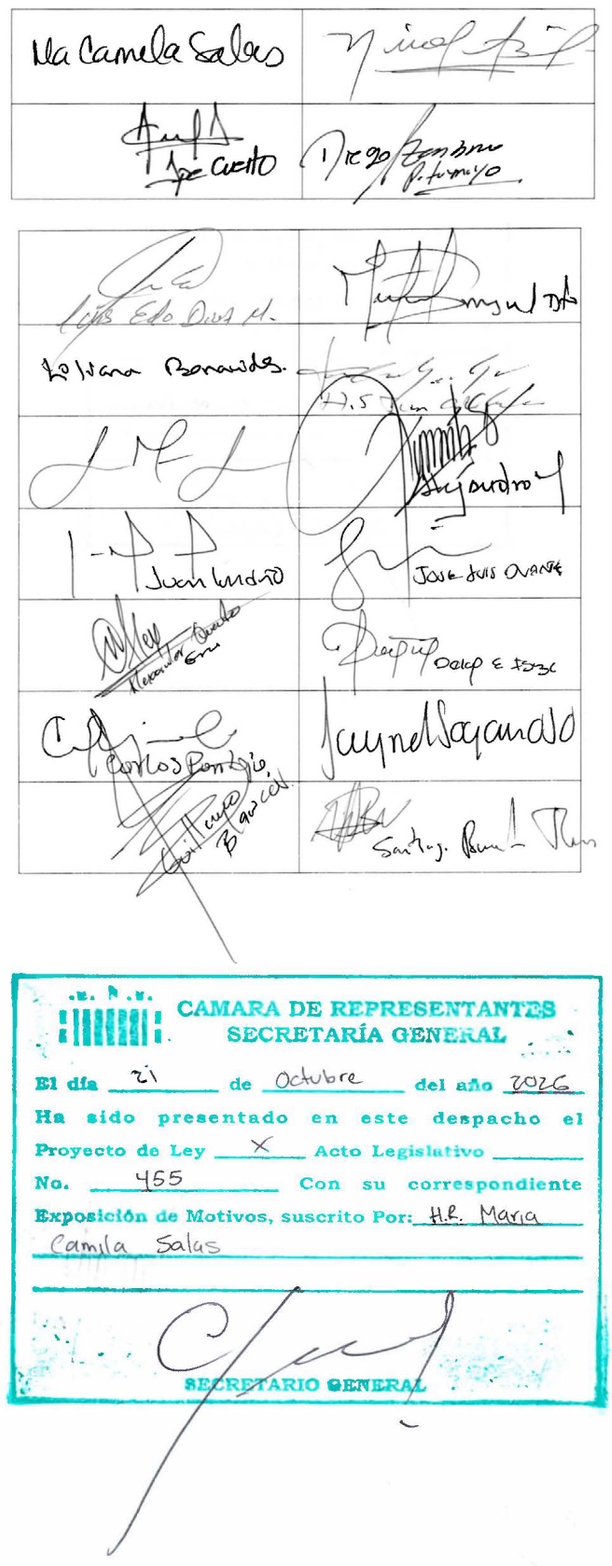
El traslado será voluntario y requerirá la aceptación expresa del hogar y la verificación del cumplimiento de los requisitos de la nueva línea, incluidos el límite de ingresos, las condiciones de la vivienda y la capacidad de pago cuando se requiera financiación.

La reglamentación definirá el procedimiento y el plazo para solicitar el traslado, los mecanismos de información a los hogares y las reglas para valorar la antigüedad de la postulación y el avance acreditado del proceso de adquisición, en armonía con el sistema de priorización previsto en el artículo 4°.

La postulación o preasignación anterior no se considerará, por sí sola, un subsidio recibido y aplicado. El traslado no implicará asignación automática, conservación de un monto determinado ni garantía de financiación, y estará sujeto a la disponibilidad de recursos y a las normas presupuestales aplicables. Se impedirá la doble asignación de subsidios para la misma adquisición, sin afectar la concurrencia de subsidios legalmente permitida.

Artículo 15. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NÚMERO 455 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se establecen instrumentos de financiación, cobertura y garantía para el acceso de los hogares de menores ingresos a la vivienda de interés prioritario sin cuota inicial y se dictan otras disposiciones – Ley Vivienda Sin Cuota Inicial.

I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene por objeto establecer instrumentos de subsidio, financiación de

largo plazo, cobertura a la tasa de interés y garantía que permitan a los hogares de menores ingresos adquirir una vivienda de interés prioritario (VIP) sin aportar la cuota inicial con recursos propios, y ampliar su acceso a los mecanismos formales de financiación de vivienda.

Para ello crea la línea Vivienda Sin Cuota Inicial, dirigida a hogares no propietarios con ingresos de hasta dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), que articula cinco componentes: (i) un subsidio familiar de vivienda de hasta treinta (30) SMMLV, que puede cubrir la totalidad de la cuota inicial y los gastos de cierre; (ii) condiciones diferenciales de financiación –porcentaje de financiación, relación cuota-ingreso y plazo–, en desarrollo del artículo 17 de la Ley 546 de 1999; (iii) una cobertura a la tasa de interés con cargo al Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria (FRECH) y una garantía del Fondo Nacional de Garantías (FNG); (iv) mecanismos alternativos de evaluación de la capacidad de pago para hogares con ingresos independientes, informales o variables, apoyados en el sistema de finanzas abiertas, y (v) criterios de elegibilidad de los proyectos que aseguren servicios públicos, movilidad y equipamientos.

La iniciativa no crea entidades públicas, no modifica la estructura de la administración y condiciona su ejecución a las disponibilidades presupuestales y a la consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

II. NATURALEZA FINANCIERA Y FISCAL DE LA INICIATIVA

1. Un proyecto sobre el acceso al crédito de vivienda

Este proyecto no regula la política de vivienda en sentido amplio: no se ocupa del ordenamiento del suelo, los estándares de construcción, el mejoramiento ni el hábitat. Su objeto es remover una barrera de acceso al **crédito** –la cuota inicial– mediante instrumentos que pertenecen al sistema financiero y a la hacienda pública.

En ese sentido, la iniciativa desarrolla la Ley 546 de 1999, ley marco de la financiación de vivienda a largo plazo, expedida con fundamento en el literal d) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución, que faculta al Congreso para dictar las normas generales a las que debe sujetarse el Gobierno en la regulación de la actividad financiera. Esa actividad es de interés público, y el artículo 335 de la Constitución ordena al Gobierno promover la democratización del crédito.

2. Los instrumentos del proyecto son financieros y fiscales

Cada uno de los instrumentos centrales de la línea es operado, regulado o supervisado por autoridades del sector hacienda o del sistema financiero:

Instrumento (artículo)	Entidad que lo opera, regula o supervisa	Naturaleza del instrumento
Condiciones de los créditos y del *leasing* habitacional (artículo 7°)	Gobierno nacional, en desarrollo del artículo 17 de la Ley 546 de 1999; entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera	Regulación de la actividad financiera: porcentaje de financiación, relación cuota-ingreso y plazo
Cobertura a la tasa de interés (artículo 8°)	FRECH, fondo-cuenta de la Nación administrado por el Banco de la República	Contrato de permuta financiera entre flujos de tasa de interés celebrado con los establecimientos de crédito
Garantía (artículo 9°)	Fondo Nacional de Garantías (FNG), sociedad de economía mixta vinculada al Ministerio de Hacienda y supervisada por la Superintendencia Financiera	Garantía crediticia sujeta a reglas prudenciales
Evaluación alternativa de capacidad de pago (artículo 10)	Establecimientos de crédito; sistema de finanzas abiertas regulado por el Ministerio de Hacienda (Decreto número 0368 de 2026)	Análisis de riesgo crediticio y tratamiento de información financiera
Subsidio y autorizaciones de gasto (artículos 5°, 8°, 9° y 12)	Presupuesto General de la Nación, sujeto al Marco Fiscal de Mediano Plazo	Gasto público con impacto fiscal plurianual

Tabla A. Naturaleza de los instrumentos de la línea Vivienda Sin Cuota Inicial. Fuentes: Ley 546 de 1999; decretos reglamentarios del FRECH; Decreto número 654 de 2024; Decreto número 0368 de 2026.

El FRECH fue creado por el artículo 48 de la Ley 546 de 1999 como un fondo-cuenta de la Nación administrado por el Banco de la República. Las coberturas a la tasa de interés se pagan mediante contratos de permuta financiera entre flujos que el Banco celebra con los establecimientos de crédito. En los programas anteriores, el número de coberturas se ha definido con el apoyo del Viceministerio Técnico del Ministerio de Hacienda, y la cobertura para vivienda No VIS fue reglamentada por ese Ministerio.[1] Por su parte, el FNG es una sociedad

[1] Decretos que reglamentan los artículos 48 y 49 de la Ley 546 de 1999 (FRECH como fondo-cuenta de la Nación administrado por el Banco de la República, coberturas mediante contratos de permuta financiera); Decreto 1190 de 2012, que reglamentó el artículo 123 de la Ley 1450 de 2011 y previó la definición del número de coberturas con el apoyo del Viceministerio Técnico del Ministerio

anónima de economía mixta del orden nacional, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y sometida a la supervisión de la Superintendencia Financiera y a sus reglas prudenciales.[2]

3. Las magnitudes del proyecto son de escala macrofinanciera

Con base en las cifras de la exposición de motivos, la línea tendría los siguientes efectos sobre el sistema financiero y las finanzas públicas:

Indicador	Valor estimado	Lectura
Crédito hipotecario movilizado (330.000 hogares × $107,6 millones)	≈ $35,5 billones	Equivale a cerca del 25% del saldo actual de la cartera de vivienda (≈ $141,8 billones)
Crédito privado movilizado por cada peso de subsidio	≈ $2,15	El subsidio actúa como apalancamiento del crédito formal
Crédito nuevo por año en régimen pleno (100.000 hogares)	≈ $10,8 billones	Flujo anual de colocación con efectos sobre la gestión de riesgo de las entidades
Participación de los instrumentos financieros (cobertura y garantía) en el costo directo	≈ 43% ($12,28 de $28,78 billones)	Casi la mitad del costo se ejecuta mediante instrumentos financieros
Costo fiscal directo 2027–2039	≈ $28,78 billones (hasta 0,30% del PIB en 2030)	Compromiso plurianual que debe evaluarse frente al Marco Fiscal de Mediano Plazo

Tabla B. Magnitudes financieras y fiscales de la línea. Cálculos propios con base en Avanza Colombia (2026) y Asobancaria (cartera total cercana a $810 billones, de la cual la de vivienda representa el 17,5%). Cifras en pesos de 2026.

Un programa que puede ampliar en cerca de una cuarta parte la cartera de vivienda, dirigido a hogares que hoy no son sujetos de crédito y respaldado con garantías y coberturas públicas, plantea cuestiones de política económica: la calidad del riesgo crediticio, las reglas prudenciales, el costo fiscal y la sostenibilidad de las coberturas. Su análisis requiere el concurso del Ministerio de Hacienda, la Superintendencia Financiera, el Banco de la República, el FNG y el sector financiero.

4. En la experiencia internacional, el acceso a la vivienda mediante crédito se trata como política financiera

En los países que han eliminado o reducido la cuota inicial mediante garantías o coberturas públicas, esos instrumentos se diseñan desde el ministerio de hacienda o se examinan en las instancias legislativas de asuntos económicos y financieros:

País	Instrumento	Autoridad o instancia que lo trata	Relevancia para el proyecto
Estados Unidos	Programas federales de vivienda y financiación hipotecaria (HUD, FHA, Ginnie Mae)	En el Senado, la Comisión de Banca, Vivienda y Asuntos Urbanos; en la Cámara de Representantes, la Comisión de Servicios Financieros	La vivienda pública y privada se examina junto con la regulación financiera
Reino Unido	Mortgage Guarantee Scheme (2021): garantía estatal para créditos de hasta el 95% del valor	Anunciado por el Ministro de Hacienda en el presupuesto de 2021 y diseñado por el Tesoro (HM Treasury)	Garantía pública para comprar con 5% de cuota inicial, de la misma naturaleza que el artículo 9
Australia	5% Deposit Scheme (antes Home Guarantee Scheme): cuota inicial del 5%, o del 2% para padres o madres solteros	Política del Tesoro (Treasury); la garantía al prestamista la otorga Housing Australia	Referente directo de la garantía del FNG y del trato especial a hogares monoparentales
Perú	Fondo MiVivienda: banco de segundo piso que administra el Bono Familiar Habitacional y el Bono del Buen Pagador	Presentó su gestión ante la Comisión de Economía del Congreso (noviembre de 2025)	El subsidio a la vivienda se canaliza mediante una entidad financiera
Chile (contraste)	Fondo Solidario de Elección de Vivienda (DS49): subsidio sin crédito hipotecario	Ministerio de Vivienda y Urbanismo	Cuando el instrumento es un subsidio directo sin crédito, se gestiona como política habitacional

Tabla C. Tratamiento institucional de los instrumentos de acceso a vivienda mediante crédito. Fuentes: reglas de jurisdicción del Senado de los Estados Unidos y National Low Income Housing Coalition; HM Treasury (marzo de 2021); Treasury de Australia; Congreso de la República del Perú; Minvu de Chile.

En Estados Unidos, las reglas del Senado asignan a la Comisión de Banca, Vivienda y Asuntos Urbanos los asuntos de bancos e instituciones financieras junto con la vivienda pública y privada; en la Cámara de Representantes, la Comisión de Servicios Financieros supervisa conjuntamente los sectores de vivienda y de

de Hacienda y Crédito Público; Decreto número 2500 de 2015 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (FRECH No VIS).

2 Decreto número 654 de 2024, "por el cual se modifica la estructura del Fondo Nacional de Garantías S.A.", considerandos.

servicios financieros.[3] En el Reino Unido, la garantía para créditos del 95% fue anunciada por el Ministro de Hacienda en el presupuesto de marzo de 2021, con el propósito de que más compradores accedieran con una cuota inicial del 5%.[4] En Australia, el esquema de garantía hace parte de la política del Tesoro para apoyar la propiedad de vivienda.[5] En Perú, el Fondo MiVivienda –que se define como un banco de segundo piso– presentó su gestión en subsidios y créditos ante la Comisión de Economía del Congreso. En la encuesta que acompañó esa presentación, el 26% de los consultados manifestó no tener recursos suficientes para la cuota inicial y el 33% temía que su crédito no fuera aprobado.[6]

La experiencia comparada muestra una distinción clara. Cuando el Estado entrega la vivienda o un subsidio sin crédito, el instrumento opera como política habitacional; cuando el acceso depende del crédito, la garantía y la cobertura, opera como política financiera y fiscal. Este proyecto pertenece a la segunda categoría.

5. Relación con el marco legal de la financiación de vivienda

El proyecto se inscribe en el sistema especializado de financiación de vivienda a largo plazo creado por la Ley 546 de 1999. Su artículo 7° se expide en desarrollo del artículo 17 de esa ley, que regula las condiciones de los créditos de vivienda, y su artículo 8° opera con el FRECH, creado por su artículo 48. Las coberturas a la tasa de interés, a su vez, se otorgan con fundamento en la facultad prevista en el artículo 123 de la Ley 1450 de 2011.

6. Síntesis

Por el contenido de sus instrumentos, por la magnitud de sus efectos sobre el crédito y las finanzas públicas, por la forma en que otros países tratan instrumentos similares y por su relación directa con la Ley 546 de 1999, este proyecto es, en su núcleo, una iniciativa de política financiera y fiscal orientada a ampliar el acceso de los hogares de menores ingresos al crédito de vivienda.

III. JUSTIFICACIÓN

1. Colombia se está convirtiendo en un país de arrendatarios

Según la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) del DANE, Colombia tiene 18,95 millones de hogares. El 40,8% habita en arriendo o subarriendo y solo el 38,1% es propietario de la vivienda que ocupa; el resto se distribuye entre usufructo (14,5%), ocupación de hecho (4,1%) y propiedad colectiva (2,4%).[7]

La tendencia es sostenida. Entre 2008 y 2025, la proporción de hogares propietarios pasó del 51,0% al 38,1%, mientras que la de hogares arrendatarios subió del 32,0% al 40,8%. Por primera vez en la serie estadística disponible, los hogares en arriendo (7,7 millones) superan a los que tienen vivienda propia totalmente pagada (6,6 millones).[8]

Tipo de tenencia	2008	2018	2024	2025
Propia, totalmente pagada	45,0%	39,0%	36,0%	34,8%
Propia, la están pagando	6,0%	5,0%	3,5%	3,3%
Propia (subtotal)	51,0%	44,0%	39,5%	38,1%
Arriendo o subarriendo	32,0%	36,9%	40,4%	40,8%
Usufructo	13,0%	14,0%	14,0%	14,5%
Ocupación de hecho	3,0%	3,0%	3,8%	4,1%
Propiedad colectiva	1,0%	1,0%	2,3%	2,4%

Tabla D. Distribución de los hogares por tipo de tenencia, 2008–2025. Fuente: DANE-ECV (varios años).

En el contexto internacional, la tasa de propiedad de Colombia es inferior a la de México (80%) y Chile (57%), y se ubica por debajo del promedio de los países de la OCDE (71,1%).[9]

2. El déficit habitacional confirma la necesidad de soluciones de vivienda nueva

En 2025, el déficit habitacional se ubicó en 25,6%, equivalente a 4,81 millones de hogares. De ellos, 1,18 millones presentan déficit cuantitativo –requieren una vivienda nueva–, de los cuales 0,38 millones se encuentran en áreas urbanas. El déficit cualitativo afecta a 3,63 millones de hogares, que requieren mejoramiento de su vivienda.[10]

Esta línea atiende principalmente el déficit cuantitativo urbano y el problema de tenencia, y complementa los programas de mejoramiento de vivienda, que atienden el componente cualitativo. La meta de referencia de 330.000 hogares en cuatro años tiene una magnitud comparable con el déficit cuantitativo urbano.

3. El problema se concentra en los hogares de menores ingresos

La distribución de los hogares no propietarios por nivel de ingresos está altamente concentrada: el 35,3% reporta ingresos inferiores a 1 SMMLV y el 33,8% entre 1 y 2 SMMLV. En conjunto, cerca del

---

3 Senado de los Estados Unidos, reglas de jurisdicción de la Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs; National Low Income Housing Coalition, "Staffing Assignments Announced for Key Housing Committees in New Congress".

4 HM Treasury, anuncio del Mortgage Guarantee Scheme en el presupuesto del 3 de marzo de 2021.

5 Treasury de Australia, "Supporting people into home ownership"; Housing Australia, Australian Government 5% Deposit Scheme.

6 Fondo MiVivienda, presentación ante la Comisión de Economía del Congreso de la República del Perú, 7 de noviembre de 2025, y encuesta del Fondo MiVivienda de septiembre de 2025.

7 DANE, Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2025, comunicado de prensa y boletín técnico del 20 de abril de 2026.

8 Serie histórica DANE-ECV 2008–2025. Entre 2024 y 2025 la propiedad total cayó 1,4 puntos porcentuales.

9 OECD Affordable Housing Database, indicador HM1.3.

10 DANE, ECV 2025, boletín técnico del 20 de abril de 2026; Camacol, "Datos que construyen", 27 de marzo de 2026, para la distribución urbano-rural en millones de hogares.

69% de los hogares no propietarios –alrededor de 8,1 millones– tiene ingresos inferiores a 2 SMMLV.[11]

4 La principal barrera es la cuota inicial

Un hogar que paga $750.000 mensuales de arriendo tiene, en términos de flujo de caja, la capacidad de cubrir la cuota de un crédito hipotecario para una VIP. Lo que no tiene es el ahorro previo para la cuota inicial, que para una VIP puede superar los $45 millones.

De acuerdo con cálculos del DNP y de Camacol con base en la ECV, la capacidad media de ahorro de los hogares no propietarios es de 0,6 SMMLV mensuales, pero es negativa para los hogares con ingresos de hasta 1 SMMLV y de apenas 0,3 SMMLV para los de 1 a 2 SMMLV.[12] Para un hogar de 1 a 2 SMMLV, reunir una cuota inicial de $45 millones exigiría destinar la totalidad de su ahorro durante cerca de siete años sin imprevistos; para uno de hasta 1 SMMLV, cuyo ahorro es negativo, no es posible. Sin subsidio, menos del 7% de los hogares no propietarios con ingresos de hasta 2 SMMLV podría adquirir una VIP.

Ingreso del hogar (SMMLV)	Ahorro promedio (SMMLV)	Gasto en vivienda / ingreso	Puede comprar VIP sin subsidio
Hasta 1	−0,3	61,3%	1,9%
Más de 1 y hasta 2	0,3	29,1%	11,7%
Más de 2 y hasta 3	0,9	23,2%	29,8%
Más de 3 y hasta 4	1,4	21,7%	47,2%
Más de 4 y hasta 8	2,6	19,6%	65,8%
Más de 8	8,6	15,8%	82,1%
Total no propietarios	0,6	26,1%	30,5%

Tabla E. Capacidad de ahorro y posibilidad de adquirir una VIP sin subsidio, por rango de ingreso. Fuente: DANE-ECV 2022, cálculos del DNP y Camacol.

Los 7,7 millones de hogares arrendatarios sostienen un mercado de arrendamiento residencial que Fedelonjas estima cercano a $33 billones en 2025;[13] son recursos que los hogares pagan mes a mes sin acumular activos y que, sin la barrera de la cuota inicial, podrían destinarse a pagar una vivienda propia. La vivienda es el principal instrumento de ahorro y de patrimonio de las familias colombianas, y el respaldo más frecuente para el crédito, la herencia y la seguridad en la vejez.

La restricción que enfrenta este segmento no es la cuota mensual –que muchos hogares ya pagan en forma de canon de arrendamiento–, sino la imposibilidad estructural de acumular la cuota inicial. Un instrumento que no remueva esa barrera termina beneficiando, principalmente, a los hogares que ya podían comprar.

5. La informalidad y los reportes de bajo monto excluyen del crédito a hogares con capacidad de pago

La segunda barrera es el acceso al crédito formal. La informalidad laboral alcanzó el 54,6% de los ocupados en el trimestre móvil mayo–julio de 2026, y supera el 80% en los centros poblados y rural disperso.[14] Más de la mitad de los trabajadores no puede acreditar sus ingresos por las vías que tradicionalmente reconocen las entidades financieras. Aunque el 96,5% de los adultos tiene al menos un producto de depósito,[15] la inclusión financiera nominal no se traduce en acceso efectivo al crédito hipotecario: la cartera de vivienda representa apenas el 17,5% de una cartera total que ronda el 42% del PIB.[16]

Existen hoy herramientas para ampliar el universo elegible sin relajar la prudencia financiera. El Decreto 0368 de 2026 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público modificó el Decreto 2555 de 2010 para establecer el sistema de finanzas abiertas de carácter obligatorio, y la Circular Externa 004 de 2024 de la Superintendencia Financiera fijó sus estándares técnicos.[17] Con autorización del titular, estos instrumentos permiten usar información transaccional y pagos recurrentes verificables –canon de arrendamiento, servicios públicos, microcrédito– para construir modelos alternativos de capacidad de pago.

A ello se suman los reportes negativos de bajo monto. Obligaciones pequeñas con empresas de servicios públicos, telefonía o comercio generan anotaciones que bloquean el acceso al crédito hipotecario aun cuando el monto es bajo y la obligación no es comparable con un crédito respaldado por un inmueble. El proyecto dispone que esa información se valore de manera conjunta con los demás elementos del análisis crediticio, en armonía con el régimen de *habeas data* financiero.

---

11 DANE-ECV 2022, cálculos del Departamento Nacional de Planeación (DNP), con actualización a los totales de 2025.

12 DANE-ECV 2022, cálculos del DNP y Camacol. La capacidad de ahorro se calcula como el ingreso disponible menos los gastos de subsistencia.

13 Fedelonjas, estimación del mercado de arrendamientos residenciales 2025.

14 DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), trimestre móvil mayo–julio de 2026.

15 Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia, Reporte de Inclusión Financiera 2025.

16 Asobancaria, Informe Trimestral de Vivienda, cifras a cierre de 2025: cartera total cercana a $810 billones (42% del PIB), de la cual la cartera de vivienda representa el 17,5%.

17 Decreto número 0368 del 7 de abril de 2026, "por medio del cual se modifica el Decreto número 2555 de 2010 en lo relacionado con el Sistema de Finanzas Abiertas"; Superintendencia Financiera de Colombia, Circular Externa 004 de 2024.

6. El hogar colombiano ha cambiado y la política debe reconocerlo

El tamaño promedio del hogar se redujo a 2,82 personas en 2025, y el 20,2% de los hogares es hoy unipersonal, frente al 17,0% en 2019. El número de hogares pasó de 18,4 millones en 2024 a 18,95 millones en 2025, de modo que la demanda de vivienda crece más rápido que la población.[18] Los perfiles de los hogares son hoy más diversos que el de la familia biparental con hijos que sirvió de referencia a la política habitacional durante décadas. Por esa razón, el proyecto incluye expresamente a los hogares unipersonales.

El cambio más relevante, para el diseño de la política, es la jefatura femenina. En 2025, el 46,4% de los hogares –cerca de 8,8 millones– está encabezado por una mujer, proporción que llega al 48,7% en las cabeceras.[19] El 39,5% de los hogares con jefatura femenina se percibe pobre, frente al 35,9% de los de jefatura masculina.[20] Por ello, el proyecto ordena la priorización efectiva de las mujeres cabeza de familia y prevé una cobertura adicional a la tasa de interés para estos hogares, en desarrollo del artículo 43 de la Constitución y de la Ley 82 de 1993.

7. El segmento de Menores Ingresos carece hoy de un instrumento de demanda eficaz

El programa Mi Casa Ya, creado en 2015, fue durante una década el principal instrumento nacional de subsidio a la cuota inicial para la adquisición de vivienda de interés social. En diciembre de 2024, la Circular 0012 de Fonvivienda suspendió las nuevas postulaciones, y un número significativo de hogares inscritos quedó pendiente de asignación.[21] El Ministerio de Vivienda informó que no habría nuevas asignaciones del programa en 2026 por la situación fiscal.[22] Aunque su focalización mejoró con los años, el programa exigía un aporte propio del hogar y un crédito aprobado con criterios tradicionales, por lo que dejó por fuera a los hogares sin ahorro previo ni ingresos formales verificables, que son precisamente los que este proyecto busca atender.

El Gobierno nacional anunció el programa Mi Casa Milagro, como sucesor de Mi Casa Ya, y, tras el sismo del 10 de agosto de 2026, orientó prioritariamente sus Recursos a la Reconstrucción y al Subsidio de Arrendamiento de los hogares damnificados en 498 municipios.[23] Esta coyuntura hace más necesario un marco legal estable que dé continuidad a los instrumentos de acceso a la vivienda y permita su implementación gradual, sin competir con la atención de la emergencia. Por ello, el proyecto incluye a los hogares damnificados por desastres entre los criterios de priorización y prevé la articulación de la línea con los demás programas nacionales.

La ausencia de un instrumento de demanda coincidió con un aumento de los precios de la vivienda nueva por encima de la inflación –el Índice de Precios de Vivienda Nueva creció 9,17% en 2025, frente a una inflación de 5,10%–[24] y con tasas de interés elevadas, lo que amplió la distancia entre el precio de la vivienda y la capacidad de los hogares para cubrir la cuota inicial.

8. La reactivación de la vivienda social tiene efectos positivos sobre el empleo, el crecimiento y el recaudo

El sector edificador atraviesa un momento de debilidad. En 2025, las iniciaciones de vivienda cayeron 17,4%, hasta 115.687 unidades, el nivel más bajo desde 2012; en el segmento VIS la caída fue del 24%. Las ventas de 2025 (173.632 unidades) son 27% inferiores a las de 2022.[25] El Valor Agregado de la Construcción decreció 2,8%, en 2025, y el de las Edificaciones, 7,5%.[26]

En el largo plazo, la brecha es estructural: entre 2005 y 2024 se formaron en promedio 389.000 hogares urbanos por año, mientras que las viviendas formales iniciadas fueron 146.000.[27] La diferencia se resuelve mediante vivienda informal, autoconstrucción sin licencia y subdivisiones, con costos patrimoniales para los hogares y costos fiscales para el Estado, pues regularizar un asentamiento informal es sustancialmente más costoso que proveer servicios y equipamientos en un proyecto planeado.

La construcción de edificaciones tiene uno de los mayores encadenamientos productivos de la economía: por cada peso invertido se movilizan cerca de $1,72 en sectores conexos, y el sector emplea alrededor de 1,4 millones de trabajadores directos.[28] La cartera de vivienda creció 11,62% en 2025,[29] lo que indica que el sistema financiero tiene disposición para financiar, pero carece de demanda solvente en los segmentos de menores ingresos.

---

18 DANE, ECV 2024 y ECV 2025.

19 DANE, ECV 2025.

20 DANE, ECV 2025, boletín técnico del 20 de abril de 2026. El indicador corresponde a la percepción de pobreza del jefe o jefa del hogar y no a la pobreza monetaria.

21 Fondo Nacional de Vivienda, Circular 0012 del 16 de diciembre de 2024. Según Camacol, más de 40.000 hogares quedaron sin cobertura a la tasa de interés tras la suspensión.

22 *Portafolio*, "No habrá nuevos subsidios de Mi Casa Ya en 2026, dice Minvivienda", declaraciones de la entonces ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio.

23 *Semana*, "Mi Casa Milagro cambia de rumbo: así quedarán los subsidios de vivienda", septiembre de 2026.

24 DANE, Índice de Precios de Vivienda Nueva (IPVN), IV trimestre de 2025.

25 Camacol, Coordenada Urbana, cierre de 2025.

26 DANE, Cuentas Nacionales. PIS IV trimestre de 2025.

27 BBVA Research, Situación Inmobiliaria Colombia 2025.

28 DANE. matrices insumo-producto.

29 Asobancaria. Informe Trimestral de Vivienda, diciembre de 2025.

9. Existen referentes nacionales e internacionales que respaldan el diseño propuesto

- **Programa de Vivienda Gratuita (Ley 1537 de 2012).** Entregó cerca de 100.000 viviendas de interés prioritario y dejó como lección la necesidad de asegurar servicios y equipamientos, que el artículo 11 del proyecto convierte en condición de elegibilidad.
- **Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores (VIPA) (Decreto número 1432 de 2013).** Atendió a hogares con ingresos de hasta 2 SMMLV con un subsidio de hasta 30 SMMLV y una cobertura de 5 puntos porcentuales a la tasa de interés, pero exigía un ahorro previo del 5%.[30] El proyecto retoma su diseño y sustituye el ahorro previo por la evaluación alternativa de la capacidad de pago.
- **Mi Techo Propio (Barranquilla, desde 2024).** Subsidio distrital para hogares de 0 a 2 SMMLV, de 25 SMMLV para VIS y 30 SMMLV para VIP en su modalidad no concurrente, con giro directo a la constructora, mecanismo que el artículo 5° del proyecto incorpora.
- **Minha Casa Minha Vida (Brasil).** En su franja de menores ingresos (hasta R$2.850 mensuales) otorga subsidios de hasta el 95% del valor del inmueble y prioriza a los hogares encabezados por mujeres.[31]
- **Fondo Solidario de Elección de Vivienda – DS49 (Chile).** Permite a las familias más vulnerables adquirir vivienda sin crédito hipotecario, con un ahorro mínimo de 10 UF.[32]
- **5% Deposit Scheme (Australia).** El Estado garantiza al prestamista la parte del crédito que excede la financiación ordinaria, de modo que los compradores de primera vivienda acceden con una cuota inicial del 5% y los padres o madres solteros con el 2%. Desde el 1° de octubre de 2025, el esquema no tiene topes de ingreso ni de cupos.[33] Es el referente más cercano de la garantía del FNG prevista en el artículo 9°.

10. El cierre financiero propuesto hace viable la propiedad para un hogar de un salario mínimo

A manera de ilustración, para una VIP de 90 SMMLV y con un subsidio de referencia de $50 millones (28,6 SMMLV, dentro del tope de 30 SMMLV previsto en el artículo 5°), el cierre financiero sería el siguiente:

Componente	Valor (pesos de 2026)	SMMLV	% del valor
Valor de la vivienda VIP	$157.581.450	90,0	100,0%
Subsidio familiar de vivienda	$50.000.000	28,6	31,7%
Aporte del hogar (cuota inicial)	$0	0,0	0,0%
Crédito hipotecario	$107.581.450	61,4	68,3%

Tabla F. Cierre financiero ilustrativo de una VIP de 90 SMMLV. SMMLV 2026: $1.750.905 (Decreto número 1469 de 2025). Fuente: Avanza Colombia, Vivienda Sin Cuota Inicial (2026), y cálculos propios.

El crédito resultante equivale al 68,3% del valor de la vivienda, por debajo del 80% que la regulación vigente permite financiar en vivienda de interés social.[34] Cuando el subsidio sea inferior al tope, el artículo 7° permite que la financiación cubra la diferencia, de modo que el hogar no deba aportar recursos propios.

Con un crédito a 30 años y una tasa de mercado de referencia del 12% efectivo anual, la cobertura de cinco (5) puntos porcentuales prevista en el artículo 8° reduce la cuota a cerca de $700.000 mensuales, un valor equivalente al canon de arrendamiento que hoy pagan muchos de estos hogares. Esa cuota representa el 40% de 1 SMMLV, que es el límite vigente para la relación entre la primera cuota y los ingresos familiares en vivienda de interés social. Al terminar la cobertura, la cuota se acerca a $1,05 millones; si el salario mínimo crece en promedio 5% nominal al año, ese valor equivaldría a cerca del 43% de un salario mínimo en el octavo año y a menos del 22% de dos salarios mínimos. Por ello, el artículo 8° permite reducir la cobertura de manera gradual y el artículo 7° obliga a informar al hogar, antes del desembolso, la cuota posterior a la cobertura.

IV. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto consta de quince (15) artículos:

- **Artículo 1°. Objeto.** Define la finalidad de la ley: establecer instrumentos de subsidio, financiación, cobertura y garantía para que los hogares de menores ingresos accedan a una VIP sin aportar la cuota inicial.
- **Artículo 2°. Definiciones.** Precisa los conceptos de cuota inicial, cierre financiero, hogar y mujer cabeza de familia.

30 Ministerio de Vivienda, Ciudad *y* Territorio, información del programa VIPA (Decreto 1432 de 2013 y ampliación del subsidio a 30 SMMLV).

31 Ministério das Cidades. Portaria MCid 399/2025: Caixa Econômica Federal.

32 Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile, Decreto Supremo 49 de 2011.

33 Gobierno de Australia, Treasury y Housing Australia, Australian Government 5% Deposit Scheme.

34 Decreto número 257 de 2021, que modificó las condiciones de los créditos de vivienda de que trata el artículo 17 de la Ley 546 de 1999: financiación de hasta el 80% del valor del inmueble y primera cuota de hasta el 40% de los ingresos familiares en vivienda de interés social.

- **Artículo 3°. Línea Vivienda Sin Cuota Inicial.** Crea la línea para hogares con ingresos de hasta 2 SMMLV, a cargo del Ministerio de Vivienda y de Fonvivienda en coordinación con el Ministerio de Hacienda, sin crear entidades, y prohíbe la doble asignación de subsidios de la Nación.
- **Artículo 4. Beneficiarios, requisitos y priorización.** Fija los requisitos de acceso, incluye la compraventa y el *leasing* habitacional, ordena la postulación directa y un sistema de puntaje que garantiza la priorización de las mujeres cabeza de familia y considera a los hogares damnificados por desastres.
- **Artículo 5°. Subsidio familiar de vivienda y cierre financiero.** Establece un subsidio de hasta 30 SMMLV que puede cubrir la cuota inicial y los gastos de cierre, permite su concurrencia y su giro directo, y regula la preasignación.
- **Artículo 6°. Estrategia de acceso a financiación.** Ordena una estrategia de acceso a financiación y preserva la autonomía de las entidades financieras.
- **Artículo 7°. Condiciones de los créditos y de las operaciones de *leasing* habitacional.** Autoriza condiciones diferenciales de financiación en desarrollo del artículo 17 de la Ley 546 de 1999 y obliga a informar al hogar la cuota posterior a la cobertura.
- **Artículo 8°. Cobertura a la tasa de interés.** Faculta una cobertura FRECH de hasta 5 puntos porcentuales por un máximo de 7 años, con un punto adicional para mujer cabeza de familia y posibilidad de reducción gradual.
- **Artículo 9°. Garantía para los créditos de la línea.** Faculta una garantía del FNG de hasta el 70% por un máximo de 10 años, con prima financiable con recursos públicos.
- **Artículo 10. Evaluación alternativa de ingresos y capacidad de pago.** Permite evaluar la capacidad de pago con información transaccional y de finanzas abiertas, con autorización del titular y en el marco del *habeas data* financiero.
- **Artículo 11. Elegibilidad de los proyectos y habitabilidad del entorno.** Condiciona la elegibilidad de los proyectos a la disponibilidad de servicios públicos y movilidad, con respeto de las competencias territoriales.
- **Artículo 12. Financiación e implementación.** Sujeta la implementación al Marco Fiscal y al Marco de Gasto de Mediano Plazo y permite la concurrencia de fuentes, incluido el Sistema General de Regalías conforme a su régimen.
- **Artículo 13. Reglamentación, seguimiento y evaluación.** Fija un plazo de reglamentación de 12 meses, un informe anual con indicadores mínimos y una evaluación de resultados a cargo del DNP.
- **Artículo 14. Transitorio. Transición de hogares postulados o preasignados al programa Mi Casa Ya.** Regula la transición voluntaria de los hogares postulados o preasignados a Mi Casa Ya o al programa que lo sustituya.
- **Artículo 15. Vigencia.** Establece la vigencia.

V. MARCO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y JURISPRUDENCIAL

1. Fundamentos constitucionales

- **Artículo 1°.** Colombia es un Estado social de derecho fundado en la dignidad humana y en la solidaridad.
- **Artículo 13.** El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.
- **Artículo 43.** El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.
- **Artículo 51.** Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas.
- **Artículo 60.** El Estado promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad.
- **Artículo 150, numeral 19, literal d).** Corresponde al Congreso dictar las normas generales a las que debe sujetarse el Gobierno para regular la actividad financiera y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público.
- **Artículo 335.** La actividad financiera es de interés público, y el Gobierno promoverá la democratización del crédito.
- **Artículos 287 y 313.** Consagran la autonomía de las entidades territoriales y la competencia de los concejos en materia de usos del suelo, que el artículo 11 del proyecto respeta expresamente.
- **Artículos 334, 339, 346 y 361.** Establecen el marco de sostenibilidad fiscal, planeación y presupuesto, y regulan el Sistema General de

Regalías, al que se sujeta la implementación de la ley.

2. Marco legal

- **Ley 3ª de 1991.** Crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y el subsidio familiar de vivienda como aporte estatal otorgado por una sola vez.
- **Ley 82 de 1993,** modificada por la **Ley 1232 de 2008.** Define la jefatura femenina de hogar y ordena medidas de apoyo especial a la mujer cabeza de familia.
- **Ley 546 de 1999.** Ley marco de la financiación de vivienda a largo plazo; su artículo 17 establece las condiciones de los créditos de vivienda y su artículo 48 crea el FRECH.
- **Ley 1266 de 2008,** modificada por la **Ley 2157 de 2021, y Ley 1581 de 2012.** Regulan el *habeas data* financiero y la protección de datos personales.
- **Ley 1450 de 2011.** Faculta el otorgamiento de coberturas a la tasa de interés a través del FRECH.
- **Ley 1523 de 2012**. Adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres.
- **Ley 1537 de 2012.** Dicta normas para facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda.
- **Ley 2056 de 2020.** Regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.
- **Ley 2079 de 2021.** Establece la política pública de vivienda y hábitat.
- **Decreto número 1077 de 2015.** Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio; **Decreto número 428 de 2015,** que creó Mi Casa Ya, **y Decreto número 257 de 2021**, que fijó las condiciones vigentes de los créditos de vivienda de interés social.
- **Decreto número 0368 de 2026** (sistema de finanzas abiertas obligatorio) y **Circular Externa número 004 de 2024** de la Superintendencia Financiera.

3. Jurisprudencia relevante

- **Sentencia C-955 de 2000.** Al revisar la Ley 546 de 1999, la Corte Constitucional precisó el alcance del mandato del artículo 51 de establecer sistemas adecuados de financiación de vivienda a largo plazo.
- **Sentencia T-585 de 2006.** Reconoce el derecho a la vivienda digna y sus elementos –seguridad en la tenencia, disponibilidad de servicios, gastos soportables, habitabilidad y ubicación–, que orientan los artículos 4, 5 y 11 del proyecto.
- **Sentencia C-149 de 2010.** Establece que los instrumentos nacionales de habilitación de suelo deben respetar la autonomía territorial y las competencias de los concejos.[35] Por esa razón, el proyecto no incluye disposiciones sobre incorporación de suelo y se limita a fijar criterios de elegibilidad de los proyectos.
- **Sentencias C-859 de 2001 y C-1197 de 2008.** Reconocen que el Congreso puede aprobar leyes que autoricen gasto público, siempre que no ordenen su inclusión obligatoria en el presupuesto. Las disposiciones de gasto del proyecto están formuladas como facultades y condicionadas a la disponibilidad de recursos.
- **Sentencia C-502 de 2007.** Precisa que el análisis de impacto fiscal del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 es un instrumento de racionalidad legislativa cuya carga principal recae en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

4. Iniciativa legislativa

El proyecto no versa sobre materias reservadas a la iniciativa del Gobierno por el artículo 154 de la Constitución: no crea ni modifica entidades, no decreta exenciones tributarias ni participaciones en rentas nacionales, y la regulación de la actividad financiera –literal d) del numeral 19 del artículo 150– no está incluida entre las materias reservadas. En cuanto al Sistema General de Regalías, cuyo régimen es de iniciativa gubernamental según el artículo 360 de la Constitución, el parágrafo del artículo 12 se limita a remitir al régimen vigente y declara expresamente que no lo modifica. En atención a los instrumentos financieros que involucra, se considera conveniente contar con el aval y el concepto del Gobierno nacional durante el trámite.

VI. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se presenta una estimación de referencia elaborada con base en el documento técnico Vivienda Sin Cuota Inicial de Avanza Colombia (2026).[36] La estimación supone una meta de 330.000 hogares entre 2027 y 2030 –30.000 en el primer año de alistamiento y 100.000 anuales en régimen pleno–, un subsidio de referencia de $50 millones por hogar, una cobertura de cinco (5) puntos porcentuales durante siete (7) años y una garantía del FNG del 70% durante diez (10) años, con una comisión del 1% anual a cargo del Estado. Las cifras se expresan en billones de pesos de 2026.

[35] Corte Constitucional, Sentencia C-149 de 2010.

[36] Avanza Colombia, Vivienda Sin Cuota Inicial (2026).

Año	Subsidio	Cobertura a la tasa	Garantía FNG	Costo directo	% del PIB
2027	1,50	0,13	0,02	1,65	0,08%
2028	5,00	0,56	0,10	5,65	0,27%
2029	5,00	0,98	0,17	6,15	0,28%
2030	5,00	1,41	0,25	6,66	0,30%
2031	–	1,41	0,25	1,65	0,07%
2032	–	1,41	0,24	1,65	0,07%
2033	–	1,41	0,24	1,65	0,07%
2034	–	1,28	0,24	1,52	0,06%
2035	–	0,85	0,24	1,09	0,04%
2036	–	0,43	0,24	0,66	0,03%
2037–2039	–	–	0,42	0,42	<0,01%
Total 2027-2039	16,50	9,86	2,42	28,78	–

Tabla G. Flujo anual del costo fiscal directo de la línea, 2027–2039 (billones de pesos de 2026, sin descontar). Fuente: cálculos con base en Avanza Colombia (2026); PIB: DANE y Marco Fiscal de Mediano Plazo 2026.

Componente	Por hogar (sin descontar)	Por hogar (valor presente)	Por cohorte de 10.000 hogares (sin descontar)
Subsidio	$50,0 millones	$50,0 millones	$0,50 billones
Cobertura a la tasa (7 años)	$29,9 millones	$20,0 millones	$0,30 billones
Garantía FNG (10 años)	$7,3 millones	$2,7 millones	$0,07 billones
Total	$87,2 millones	$72,6 millones	$0,87 billones

Tabla H. Costo fiscal por hogar y por cohorte de 10.000 hogares (pesos de 2026). El valor presente se calcula con la tasa de los TES a 10 años (13% E.A.). Fuente: cálculos con base en Avanza Colombia (2026).

La actividad edificadora asociada genera un recaudo tributario inducido. Dado que ese recaudo no constituye una fuente de financiación en los términos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se presenta únicamente como un análisis de sensibilidad:

Recaudo inducido supuesto	0%	25%	50%	75%
Costo neto 2027–2039 (billones, sin descontar)	28,78	21,59	14,39	7,20

Tabla I. Sensibilidad del costo neto al recaudo tributario inducido. El escenario del 75% corresponde al supuesto de Avanza Colombia.

Cuatro precisiones son pertinentes. Primera: el subsidio del artículo 5° tiene un tope de 30 SMMLV y se otorga según las condiciones del hogar y la disponibilidad de recursos, de modo que el costo efectivo depende de la reglamentación y de las metas que fije el Gobierno; la Tabla 5 permite dimensionar cada cohorte de 10.000 hogares. Segunda: la concurrencia de las Cajas de Compensación Familiar, las entidades territoriales y el Sistema General de Regalías reduce el aporte requerido del Presupuesto General de la Nación. Tercera: el artículo 12 sujeta la implementación a las disponibilidades presupuestales y al Marco Fiscal de Mediano Plazo, y el artículo 13 permite su implementación progresiva. Cuarta: las fuentes de financiación corresponden a recursos de la política de vivienda en el Presupuesto General de la Nación, cuya programación compete al Gobierno.

En consecuencia, el proyecto no ordena gasto de manera imperativa, sino que autoriza al Gobierno nacional a incorporar las partidas correspondientes en el marco de sus competencias y de la programación presupuestal. Se solicitará el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en los términos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

VII. CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PODRÍAN GENERAR CONFLICTOS DE INTERÉS

De conformidad con el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, se describen las circunstancias que podrían generar conflictos de interés en la discusión y votación de este proyecto, sin perjuicio de que cada congresista identifique otras causales.

Por tratarse de una iniciativa de carácter general, que no otorga beneficios particulares, actuales y directos, se considera que en principio no genera conflictos de interés. No obstante, podría configurarse un conflicto para los congresistas que, o cuyo cónyuge, compañero o compañera permanente o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil:

- Sean propietarios, accionistas, socios o directivos de empresas constructoras, promotoras o desarrolladoras de proyectos de vivienda de interés prioritario;
- Sean propietarios, accionistas o directivos de establecimientos de crédito, compañías de financiamiento u otras entidades que otorguen créditos de vivienda o *leasing* habitacional en el marco de la línea, o
- Se encuentren postulados o preasignados al programa Mi Casa Ya o al que lo sustituya, o puedan ser beneficiarios directos de la línea que se crea.

En todo caso, la descripción de estas circunstancias no exime al congresista de identificar y declarar

otras causales de impedimento que puedan configurarse.

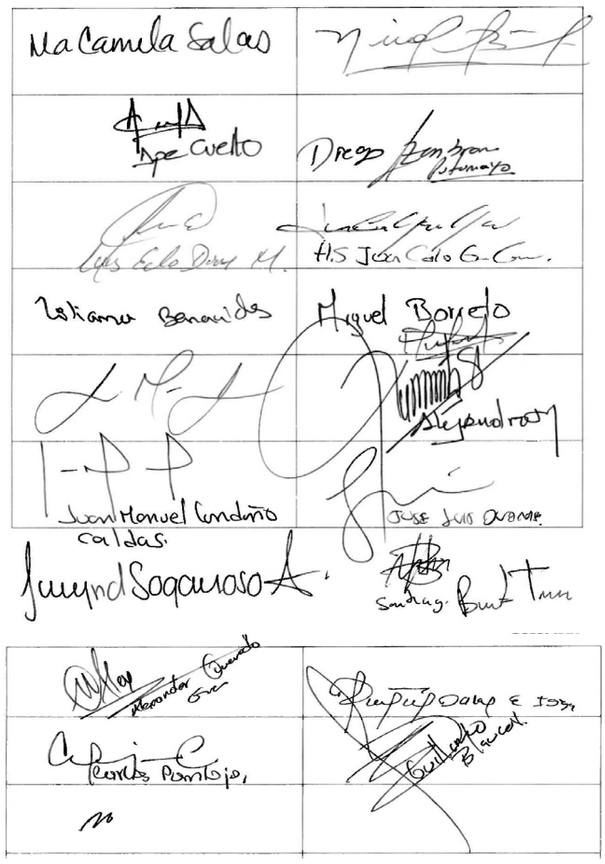
VIII. CONSIDERACIONES FINALES

La caída de la tasa de propiedad no obedece a una preferencia de los hogares, sino a barreras concretas que el Estado puede remover: la cuota inicial, el acceso al crédito para los trabajadores independientes e informales y la falta de articulación entre la demanda subsidiada y la oferta de vivienda. Este proyecto de ley propone instrumentos financieros focalizados en el segmento donde esas barreras son más severas, con un diseño que articula las entidades existentes, respeta la autonomía territorial y la prudencia financiera, y se sujeta a la sostenibilidad fiscal.

Por la naturaleza financiera y fiscal de sus instrumentos, la discusión del proyecto se beneficiará del concurso del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Superintendencia Financiera, el Banco de la República, el Fondo Nacional de Garantías (FNG) y el sector financiero.

Por las razones expuestas, ponemos a consideración del Honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley.

De los honorables congresistas,



CARTAS DE ADHESIÓN

CARTA DE ADHESIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 455 DE 2026 CÁMARA

HONORABLE SENADORA NADIA BLEL SCAFF

por medio del cual se establecen instrumentos de financiación, cobertura y garantía para el acceso de los hogares de menores ingresos a la vivienda de interés social prioritario sin cuota inicial y se dictan otras disposiciones. Ley vivienda sin cuota inicial.

Bogotá D.C. 21 de octubre de 2026.

Dr.
MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
Secretario General Cámara de Representantes.
Ciudad

Asunto: Solicitud de adhesión como coautora al **PROYECTO DE LEY 455 DE 2026 CÁMARA.** *Por medio del cual se establecen instrumentos definanciacion, cobertura y garantía para el acceso de los hogares de menores ingresos a la vivienda de interés social prioritario sin cuota inicial y se dictan otras disposiciones. Ley vivienda sin cuota inicial.*

Cordial saludo,

De manera respetuosa y de conformidad con lo establecido en la Ley 5 de 1992, de común acuerdo con la autora principal, me permito solicitar la adhesión como coautora del proyecto de ley de referencia.

Lo anterior, fundamentado en la relevancia de la iniciativa y nuestro interés por acompañar y defender su trámite legislativo ante el Congreso de la República.

Cordialmente,

NADYA BLEL SCAFF
Senadora de la República.
COAUTORA

MARÍA CAMILA SALAS SALAS
Representante a la Cámara
AUTORA PRINCIPAL

CONTENIDO

Gaceta número 1613 - jueves, 22 de octubre de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de Ley número 442 de 2026 Cámara, por medio de la cual la Nación rinde homenaje al educador Manuel Agustín Ordóñez Bolaños, creador de la Obra “Alegría de Leer” que desarrolló el método de lectura y escritura “Palabras Normales”; se reivindica su autoría, se autoriza la construcción de un monumento en su memoria en el municipio de La Cruz, Nariño, y se dictan otras disposiciones. 1

Proyecto de Ley número 455 de 2026 Cámara, por medio de la cual se establecen instrumentos de financiación, cobertura y garantía para el acceso de los hogares de menores ingresos a la vivienda de interés prioritario sin cuota inicial y se dictan otras disposiciones – Ley Vivienda Sin Cuota Inicial. 7

CARTAS DE ADHESIÓN

Carta de adhesión al Proyecto de Ley número 455 de 2026 Cámara. 20

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026