

PROYECTO DE LEY No. _____ de 2025

“Por el cual se modifica el Decreto Ley 353 de 1994, la Ley 973 de 2005, la Ley 1305 de 2009 y se dictan otras disposiciones”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, entidad de naturaleza financiera, vinculada al Ministerio de Defensa Nacional, en cumplimiento del deber constitucional del Estado, tiene por objeto legal facilitar el acceso a soluciones de vivienda a los integrantes de la Fuerza Pública, demás afiliados y administrar sus aportes.

La Entidad con 78 años de existencia se ha caracterizado por el cumplimiento de su misión al entregar en este tiempo más de 350.000 soluciones de vivienda a sus afiliados. Actualmente presta sus servicios en Bogotá como Sede Principal y en 6 puntos de atención ubicados en Cali, Medellín, Barranquilla, Bucaramanga, Ibagué y Florencia donde atiende a 301.529 afiliados de la Fuerza Pública (uniformados y civiles) que confían en la seguridad financiera de la Caja Promotora de Vivienda Militar de Policía para mejorar sus condiciones de vida al cumplir el sueño de tener vivienda propia, garantizando de esta manera el bienestar y la seguridad de sus familias.

El Gobierno Nacional a fin de garantizar el cumplimiento de la política de vivienda para los miembros de la Fuerza Pública ha formulado el presente proyecto de ley que busca inicialmente asignar recursos del erario a fin de garantizar los subsidios de vivienda a militares y policías así como facilitar a la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía obtener recursos para coadyuvar a la construcción de los mismos, disminuir el déficit y ofrecer productos y servicios autorizados para los establecimientos de crédito orientados a satisfacer necesidades financieras de los afiliados, el sector defensa y sus entidades adscritas y vinculadas.

De esta manera, Caja Honor, nombre comercial de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, expone en la presente exposición de motivos: propósito del proyecto de ley, antecedentes normativos de la Entidad, contexto financiero, iniciativas del proyecto, impacto fiscal, competencia y beneficios de proyecto y por último la propuesta legislativa en concreto.

I. OBJETIVO

El propósito fundamental de este proyecto de ley es asignar recursos del erario a fin de garantizar los subsidios de vivienda a los miembros de la Fuerza Pública, así como generar otras fuentes de recursos que contribuyan en la construcción de dichos beneficios, hacer más eficiente y eficaz la gestión en la administración de aportes y actualizar algunas disposiciones para responder a necesidades de la operación de Caja Honor.

II. ANTECEDENTES NORMATIVOS DE LA ENTIDAD

La Caja de Vivienda Militar, como inicialmente se constituyó, surge a partir de la Ley 87 de 1947 como Institución autónoma con el objeto de facilitar la consecución de vivienda para sus afiliados. De tal forma, la Entidad comenzó a desarrollar planes de construcción y financiamiento de vivienda. Años más tarde con la expansión de sus operaciones, la Entidad fue sujeto de reorganización por los Decretos Ley 3073 de 1968, 2351 de 1971, 2182 de 1984, 2162 de 1992, sin embargo, es en 1994 con la expedición del Decreto Ley 353 que se genera un cambio trascendental al componente normativo de la Entidad, dado que además de cambiar su denominación a Caja Promotora de Vivienda Militar y modificar su naturaleza jurídica a una empresa industrial y comercial del Estado, se le otorgó la facultad para que entregara, a nombre del Gobierno Nacional, subsidios de vivienda a sus afiliados.

Para el cumplimiento de esta nueva facultad y teniendo en cuenta que la responsabilidad constitucional del acceso a la vivienda es del Estado, se estableció en el artículo 24 del Decreto Ley 353 de 1994 que el Gobierno Nacional transferiría a la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía el 3% de la nómina del Ministerio de Defensa Nacional con destino a los subsidios de vivienda para las FFMM, la Policía Nacional y demás afiliados. Igualmente estableció el tope máximo en salarios mínimos legales mensuales vigentes para el reconocimiento de estos beneficios en cada categoría.

Con la Ley 973 del 2005, la Entidad modificó por primera vez el Decreto Ley 353 de 1994. Pasó a denominarse Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, se agregó a su naturaleza jurídica el carácter financiero, fue organizada como establecimiento de crédito de naturaleza especial, vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia, se estableció la afiliación para los soldados profesionales y se le concedió la facultad de administración de cesantías del personal de la Fuerza Pública y del personal civil al servicio del Ministerio de Defensa Nacional.

Asimismo, en la Ley 973 se ordenó la constitución de un “fondo” para otorgar vivienda subsidiada tanto a los afiliados de la Entidad que sufran una discapacidad y hayan quedado retirados del servicio sin derecho al disfrute de asignación de retiro o pensión, como a los beneficiarios de un afiliado fallecido que no hayan quedado disfrutando de asignación de retiro, pensión o sustitución.

Con la expedición de la Ley 1305 de 2009, por tercera vez se reforma el Decreto Ley 353 de 1994 y se adicionan algunos aspectos a la Ley 973 de 2005. Esta Ley creó el esquema anticipado de solución de vivienda, el cual, permite de manera adelantada adquirir vivienda mediante el Modelo de Solución de Vivienda 8 y Leasing Habitacional.

Finalmente, como parte de las iniciativas trazadas por la Entidad para continuar con la entrega de los subsidios de vivienda a la Fuerza Pública y gracias al apoyo del Ministerio de Defensa Nacional, se logró a través del artículo 114 de la Ley 2294 de 2023 por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, incrementar al 4% el aporte del Gobierno Nacional con destino a los subsidios de vivienda.

Hoy en día y posterior a las reformas mencionadas, la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, es una empresa industrial y comercial del Estado de carácter financiero, del orden nacional, organizada como establecimiento de crédito, de naturaleza especial, dotada de personería jurídica autonomía administrativa y capital independiente, vinculada al Ministerio de Defensa Nacional y vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia que se destaca no solo en el sector defensa sino también en el ámbito nacional público y privado gracias a su trayectoria, solidez y resultados.

III. CONTEXTO FINANCIERO

La Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía desde hace 78 años contribuye al bienestar de los miembros de la Fuerza Pública en materia de vivienda. A partir de la Ley 973 del 21 de julio de 2005, se convirtió en una Entidad de carácter financiero, organizada como establecimiento de crédito y vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia clasificada como una Institución Oficial Especial -IOE.

En los últimos años la Entidad ha desarrollado productos y servicios financieros orientados a satisfacer las necesidades de los afiliados en materia de vivienda (leasing habitacional y crédito hipotecario), líneas de ahorro; y diversificación de las operaciones en mercados de capitales para la gestión del portafolio de inversiones, construyendo conocimiento y experiencia durante 18 años de servicio en el sector financiero.

El proyecto de ley complementa el actual objeto de la Entidad al incluir productos y servicios autorizados para los establecimientos de crédito, continuando con la administración de cesantías y facilitando el acceso a soluciones de vivienda, mediante la promoción y desarrollo de las operaciones del sector inmobiliario y la construcción, lo anterior articulado con el Plan Nacional de Desarrollo 2023-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, que contempla el fortalecimiento de la oferta de bienestar del Sector Defensa a través de la gestión interinstitucional¹.

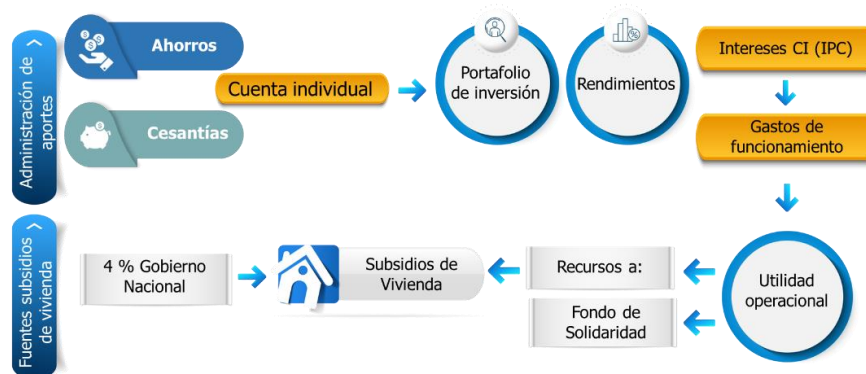
1. Déficit recursos subsidios de vivienda

Caja Honor desde el año 1994 ha cumplido con la responsabilidad estatal de entregar subsidios de vivienda a sus afiliados. La fuente de recursos para cumplir con dicho cometido proviene del aporte del Gobierno Nacional que hasta mayo de 2023 fue del 3%, a partir de junio 2023 y en adelante el 4%², sobre las nóminas que gira el Ministerio de Defensa Nacional y la Policía Nacional (actualmente insuficientes) y de los aportes que realiza la Caja de las utilidades operacionales, luego de cubrir los intereses a las cuentas individuales de los afiliados y los gastos de funcionamiento, como se muestra en la siguiente figura:

¹ Artículo 112, Ley 2294/2023 - PND 2023-2026: “FORTALECIMIENTO DE LA OFERTA DE BIENESTAR DEL SECTOR DEFENSA. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Defensa Nacional desarrollará y articulará la gestión interinstitucional para el fortalecimiento de las capacidades de bienestar del Sector Defensa, a la cual accederán de manera preferencial los uniformados activos de la Fuerza Pública y los veteranos, así como sus familias”.

² Artículo 114, Ley 2294/2023 – PND 2023-2026: “[...]. A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, el Gobierno nacional apropiará anualmente un valor equivalente al 4% de la nómina anual del personal vinculado al Ministerio de Defensa Nacional y la Policía Nacional, con carácter de subsidio para vivienda, como parte de los programas ordenados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social -CON PES- para la Fuerza Pública. (...)”.

Ciclo Financiero



Fuente: Elaboración propia

Los aportes que realiza el Gobierno Nacional y Caja Honor (producto de la utilidad operacional en los últimos 12 años ha contribuido con \$2,4 billones) no cubren el valor total de los subsidios de vivienda de los afiliados que cumplen requisitos cada año. El 2024 cerró con un GAP (déficit) acumulado de recursos de -\$480.740 millones.

Es importante mencionar, que hasta el año 2022 estaban las reservas para el 2023 y parte del 2024, sin embargo, el comportamiento de la inflación y el incremento del salario mínimo, generaron que el déficit de recursos se anticipara al segundo semestre de 2022.

Con lo anterior, el escenario del GAP de subsidios de vivienda para el periodo presidencial 2022-2026 se estimaba en -\$1,9 billones. Por tal motivo la Caja desde inicio de 2022 estructuró una “solución integral” con el apoyo de la Junta Directiva, el Mando Militar y el Ministerio de Defensa, logrando disminuir este GAP a -\$768.652 millones para el mismo periodo como se relaciona a continuación. La “solución integral” consistió en:

- Ajustar el esquema de subsidios de vivienda para 2023 (aprobado mediante Decreto 2636 de 2022).
- Incrementar el aporte del Gobierno Nacional a los subsidios de vivienda (del 3% al 4%) y definir la forma de establecer los subsidios de vivienda (artículo 114, Ley 2294 de 2023 por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2023-2026)³.

Ahora bien, considerando la gestión financiera de la Entidad (utilidades 2024) y el esquema adoptado por la Junta Directiva para determinar el valor de los subsidios de vivienda en 2024 y 2025, se ha logrado disminuir el déficit (GAP) para el periodo 2022-2026 pasando de -\$768.652 millones a -\$362.270 millones, como se muestra a continuación:

³ Artículo 114, Ley 2294/2023 – PND 2023-2026: “[...] El valor de los subsidios de vivienda para cada categoría será establecido con criterios de equidad y progresividad por la Junta Directiva de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía y deberá consultar la capacidad financiera de la empresa. (...)”.

GAP subsidios de vivienda 2022 – 2026

	Conceptos	2022	2023	2024	2025	2026	Total GAP subsidios
GAP Subsidios Vivienda	Población (No. afiliados sub.vivienda)	16.464	13.103	11.483	11.508	12.217	64.775
	Valor población subsidios	\$ 921.347	\$ 845.588	\$ 877.397	\$ 920.642	\$ 999.384	\$ 4.564.358
	Aporte 3% MDN-FFMM-PONAL	\$ 314.047	\$ 368.962	\$ 424.034	\$ 465.875	\$ 479.852	\$ 2.052.770
	Aporte Caja Honor	\$ 216.183	\$ 40.888	\$ 271.682	\$ 205.100	\$ 205.100	\$ 938.953
	GAP (Déficit) subsidios base	-\$ 364.743	-\$ 435.738	-\$ 181.681	-\$ 249.667	-\$ 314.432	-\$ 1.546.261
Recursos solución integral período gobierno (2023-2026)	Decreto 2636/22 y siguientes		\$ 105.526	\$ 168.528	\$ 169.073	\$ 198.254	\$ 641.381
	PND: 1% (3% al 4%)		\$ 86.023	\$ 141.344	\$ 155.292	\$ 159.951	\$ 542.610
	GAP subsidios neto por año	-\$ 364.743	-\$ 244.189	\$ 128.191	\$ 74.698	\$ 43.772	-\$ 362.270

Nota: Cifras en millones de \$. Valores estimados sujetos a cambio por actualización expectativas inflación e incremento SMLMV

De igual forma, el inciso segundo del artículo 114 de la Ley 2294 de 2023 dio facultad a la Junta Directiva de Caja Honor para establecer en valor nominal el subsidio de vivienda para la categoría Oficial y Suboficial / Nivel Ejecutivo, manteniendo la categoría de Soldado Profesional en cuantías de salario mínimo (41 SMLMV). Es así que para 2024 y 2025 la Junta Directiva de la Entidad aprobó mediante el Acuerdo 05 de 2023 y Acuerdo 06 de 2024 respectivamente, actualizar el valor de los subsidios de vivienda así:

Categoría	Valor subsidio vivienda 2024*	Valor subsidio vivienda 2025*
Oficial	\$121.011.200 + 1 SMLMV de 2024	\$122.311.200 + 1,25 SMLMV de 2025
Suboficial/Nivel Ejecutivo	\$54.682.400 + 1,5 SMLMV de 2024	\$56.632.400 + 1,7 SMLMV de 2025
Soldado Profesional/Agente	41 SMLMV de 2024	41 SMLMV de 2025

*Nota: Para establecer el valor de los subsidios de vivienda de las categorías Oficial y Suboficial/Nivel Ejecutivo, se tendrá en cuenta como base el valor establecido en la vigencia anterior más el número de SMLMV aprobado por la Junta Directiva. Para la categoría Soldado Profesional/Agente se mantendrá en 41 SMLMV.

De esta forma, sin aumentar el margen del GAP (déficit) de subsidios de vivienda estimado para el periodo de Gobierno, por parte de la Entidad se cumplió con los criterios de equidad, progresividad y capacidad financiera referenciados en el artículo 14 de la Ley 2294 del 2023.

Es importante resaltar que el modelo de subsidios de vivienda actual mantiene la categoría Soldado Profesional/Agente en cuantías de salarios mínimos; por lo que el proyecto de ley contempla equiparar las tres categorías a montos de subsidios de vivienda, eliminando el impacto del incremento del salario mínimo en el valor de estos beneficios y dando facultad a la Junta Directiva para establecer los montos con base en los criterios definidos, como funciona hoy con las categorías Oficial y Suboficial/Nivel Ejecutivo. De igual manera, busca incrementar el aporte del Gobierno Nacional a los subsidios de vivienda con el propósito de gestionar el GAP (déficit) de recursos actual y mantener esta política de bienestar en materia de vivienda para la Fuerza Pública.

El contexto anterior, requiere el diseño de estrategias y soluciones conjuntas con participación del Gobierno Nacional, para continuar con la entrega de subsidios de vivienda para la Fuerza Pública, como obligación constitucional del Estado Colombiano.

IV. INICIATIVAS QUE PROMUEVE EL PROYECTO DE LEY

A continuación, se presentan las iniciativas contenidas en el proyecto de ley que buscan superar el déficit de recursos para cubrir los subsidios de vivienda y actualizar algunas disposiciones que respondan a las necesidades de los afiliados y hacer más eficiente y eficaz la gestión de la Entidad.

4.1. Iniciativas de gestión

4.1.1. Objeto de la Entidad

La Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía por disposición del artículo 2 de Ley 973 de 2005 es una empresa industrial y comercial del Estado de carácter financiero del orden nacional, organizada como establecimiento de crédito, de naturaleza especial, dotada de personería jurídica autonomía administrativa y capital independiente, vinculada al Ministerio de Defensa Nacional y vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia. En su calidad de Entidad de carácter financiero, cumple la misión de facilitar a los afiliados hombres y mujeres Héroes de Colombia, miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, el acceso a soluciones de vivienda, generando seguridad y bienestar a ellos y sus familias e impactando positivamente en la moral de la tropa.

Desde el año 2005, fecha de la última reforma al objeto de la Entidad mediante la Ley 973 de 2005, se han desarrollado nuevos productos y servicios financieros para el acceso a vivienda propia y programas de crédito. El proyecto de ley propone que Caja Honor realice promoción y desarrollo de operaciones del sector inmobiliario y de la construcción y ofrezca sus afiliados y entidades adscritas y vinculadas al sector defensa productos y servicios autorizados para los establecimientos de crédito, entre ellos, programas de ahorro, créditos de vivienda, educación, libre inversión, comerciales, leasing y otros, como parte de las estrategias que además de permitirle cumplir con su objeto de facilitar el acceso a soluciones de vivienda y administrar los aportes de sus afiliados, permita generar otras fuentes de recursos que coadyuven en la construcción de subsidios de vivienda.

Como un aspecto fundamental se establece la posibilidad de realizar las operaciones autorizadas para los establecimientos de crédito de manera directa o a través de las entidades que se creen para tal fin, así como la autorización para participar en el capital de entidades financieras que sean creadas y cuyos productos sean conexos y complementarios, ello en articulación con las iniciativas estratégicas del Ministerio de Defensa Nacional.

En cuanto a la administración de cesantías que se indica en el parágrafo de la propuesta normativa, es importante precisar que es una disposición ya existente que viene de la Ley 973 de 2005 en la que la Caja por disposición

del legislador asumió la administración de la prestación social de los miembros de la Fuerza Pública, lo cual durante estos 20 años de vigencia de la ley, no solo no ha sido cuestionado desde el ámbito de la constitucionalidad por respetar los mínimos de solidaridad de la Constitución Política sino que además, para los afiliados de la Entidad, se ha traducido en beneficios económicos en la administración de sus recursos, el reconocimiento de intereses y el acceso a créditos de vivienda en condiciones favorables.

4.1.2. Fondo de Solidaridad

Con la modificación propuesta para Fondo de Solidaridad y teniendo en cuenta que en la actualidad la solución de vivienda se entrega a través de la modalidad de adjudicación de viviendas en proyectos inscritos en la Entidad, se busca ampliar dicha modalidad para ofrecer otros mecanismos que respondan a las necesidades de los beneficiarios y a la dinámica del sector vivienda, teniendo como referencia las buenas prácticas del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Dentro de las posibles modalidades a implementar está la compra de vivienda nueva o usada, carta cheque (usada por MinVivienda), abono o liberación de hipoteca, construcción en lote propio y mejora de vivienda.

Las modalidades, así como las condiciones de acceso, requisitos, entre otros aspectos, serán definidos por la Junta Directiva y la Administración de Caja Honor, de acuerdo con sus facultades.

4.1.3. Prohibición de transferencia y restitución del subsidio de vivienda

Esta disposición existe actualmente en la normativa reglamentaria⁴ de la Entidad y establece como obligación especial no transferir la solución de vivienda que se adquirió con el subsidio por un término de dos años. La propuesta del proyecto de ley consiste en regular la extinción de la obligación por el solo transcurso del tiempo, sin que requiera de la autorización expresa de la Entidad. Esto, teniendo en cuenta que, para formalizar el cumplimiento de dicha obligación inciden aspectos como el número de subsidios que entrega Caja Honor por año⁵, la tramitología que debe asumir el afiliado y la carga administrativa que genera para la Entidad.

Aunado a lo anterior, se da rango legal a la restitución del subsidio de vivienda en un término de tres (3) meses desde el momento en que se realice la solicitud de restitución, cuando se compruebe que existió falsedad o intento de fraude en los documentos presentados para acceder al subsidio de vivienda.

4.1.4. Pérdida de la calidad de afiliado

Teniendo en cuenta que uno de los requisitos legales de acceso al subsidio de vivienda establecidos en el artículo 25 del Decreto Ley 353 de 1994 es no efectuar retiros de los aportes durante la afiliación, con la única excepción de retirarlos para acceder a la solución anticipada de vivienda en los términos que establezca la Entidad, se incluye como causal de pérdida de calidad de afiliado y sus consecuencias correspondientes, el no cumplir con

⁴ Art. 2.6.2.1.1.16 Decreto 1070 de 2015 Reglamentario del Sector Defensa

⁵ Oficina Asesora de Planeación: Subsidios de vivienda por año 2019 : 11009, 2020 :15903, 2021:14373 y 2022: 13772.

las obligaciones y destinación de los recursos girados de manera anticipada a una solución de vivienda. Esto teniendo en cuenta que la finalidad de permitir retiro de aportes anticipados es que el afiliado pueda acceder a una solución de vivienda anticipada, el no cumplir con dicha finalidad, hace que desaparezca el fundamento que dio lugar a la excepción, que se configure la causal de pérdida de calidad de afiliado y la ausencia de un requisito legal de acceso al subsidio de vivienda.

4.2. Iniciativas financieras

4.2.1. Valor subsidios de vivienda por categoría:

En el proyecto de ley se contempla que el valor del subsidio de vivienda de la Fuerza Pública por categoría y sus equivalentes para el personal civil, se determine para cada vigencia teniendo en cuenta los siguientes criterios:

1. El nuevo valor del subsidio no será inferior al del año anterior en términos nominales.
2. Equidad y progresividad.
3. Aportes del Gobierno Nacional y
4. Aportes de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía acorde con su capacidad y sostenibilidad financiera.

4.2.2. Incremento escalonado aporte Gobierno Nacional del 4% al 5%

Como se indicó anteriormente, el GAP de subsidios de vivienda para el periodo 2022-2030 luego de aplicar las iniciativas de Caja Honor se estima en -\$362.270 millones. Actualizar el valor de los subsidios de vivienda para todas las categorías, implica que para el mismo periodo el GAP pase de -\$457.424 millones a -\$20.278, siendo necesario incrementar el aporte al 5% por parte del Gobierno Nacional (hoy 4%).

GAP subsidios de vivienda 2022 – 2030 + Proyecto de ley

	Conceptos	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Total GAP subsidios
GAP Subsidios Vivienda	Población (No. afiliados sub.vivienda)	16,464	13,103	11,483	11,508	12,217	13,839	13,760	7,340	6,836	106,550
	Valor población subsidios	\$ 921,347	\$ 845,588	\$ 877,397	\$ 920,642	\$ 999,384	\$ 1,145,971	\$ 1,320,951	\$ 798,490	\$ 932,899	\$ 8,762,669
	Aporte 3% MDN-FFMM-PONAL	\$ 314,047	\$ 368,962	\$ 424,034	\$ 465,875	\$ 479,852	\$ 494,247	\$ 509,075	\$ 524,347	\$ 540,077	\$ 4,120,516
	Aporte Caja Honor	\$ 216,183	\$ 40,888	\$ 271,682	\$ 205,100	\$ 205,100	\$ 211,253	\$ 217,591	\$ 224,118	\$ 230,842	\$ 1,822,757
	GAP (Déficit) subsidios base	-\$ 364,743	-\$ 435,738	-\$ 181,681	-\$ 249,667	-\$ 314,432	-\$ 440,471	-\$ 594,286	-\$ 50,025	-\$ 161,980	-\$ 2,793,022
Recursos solución integral periodo gobierno (2023-2030)	Decreto 2636/22 y siguientes		\$ 105,526	\$ 168,528	\$ 169,073	\$ 140,176	\$ 69,479	\$ 137,242	\$ 117,291	\$ 196,422	\$ 1,103,739
	PND: 1% (3% al 4%)		\$ 86,023	\$ 141,344	\$ 155,292	\$ 159,951	\$ 164,749	\$ 169,692	\$ 174,782	\$ 180,026	\$ 1,231,859
	GAP subsidios neto por año	-\$ 364,743	-\$ 244,189	\$ 128,191	\$ 74,698	-\$ 14,305	-\$ 206,242	-\$ 287,352	\$ 242,049	\$ 214,468	-\$ 457,424
Proyecto de ley	Incremento aporte 1% (4% al 5% Escalonado 0,25% por año)						\$ 41,187	\$ 84,846	\$ 131,087	\$ 180,026	\$ 437,146
	GAP subsidios neto por año	-\$ 364,743	-\$ 244,189	\$ 128,191	\$ 74,698	-\$ 14,305	-\$ 165,055	-\$ 202,506	\$ 373,136	\$ 394,494	-\$ 20,278

Fuente: elaboración propia, GAP subsidios de vivienda 2022-2030

Nota: valores estimados sujetos a cambio por actualización expectativas inflación e incremento SMLMV.

Realizar el incremento del aporte de manera gradual, es decir de a 0,25% cada año iniciando en el segundo semestre del 2025, el GAP disminuye -\$20.278 millones al 2030. Esto representa un esfuerzo adicional por parte del Gobierno Nacional, estimado así:

Impacto incremento aporte gradual

Año	Incremento	Total aporte	Impacto fiscal por año
Base 2026		4%	
2027	0,25%	0,25%	\$ 41.187
2028	0,25%	0,50%	\$ 84.846
2029	0,25%	0,75%	\$ 131.087
2030	0,25%	1,00%	\$ 180.026

4.2.3. Reconocimiento intereses afiliados con la variación anual del IPC

Los aportes de los afiliados (ahorros y cesantías) constituyen el portafolio de inversiones de la Entidad, el cual genera rendimientos financieros y de estos se reconocen intereses sobre dichos aportes los cuales no pueden ser inferiores⁶ a la variación anual del IPC, lo que no es simétrico con el desempeño del portafolio de inversiones.

Escenarios de inflación al alza afectan el equilibrio financiero de la Entidad, donde no es posible gestionar el costo de los intereses dado la limitante legal de reconocer mínimo la variación del IPC, como sucedió en 2022 con una inflación histórica (13,12%), donde el reconocimiento de intereses superó el ingreso, generando un resultado operacional negativo en el primer trimestre.

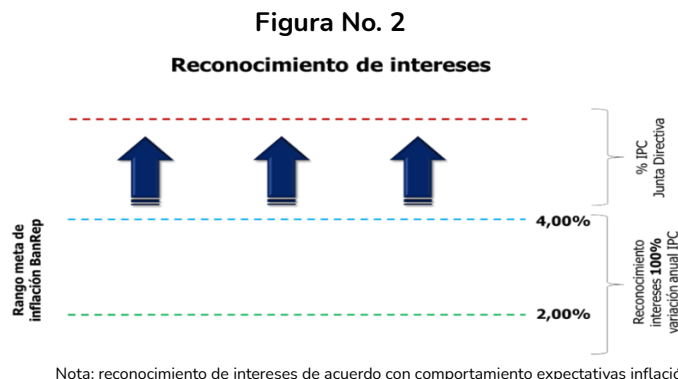
Mantener el equilibrio financiero de la Entidad, requiere el reconocimiento de intereses a los afiliados (costo), acorde con los rendimientos del portafolio de inversiones (ingreso). Por tal razón, en el proyecto de ley se propone reconocer y entregar intereses sobre los aportes de los afiliados con la variación anual del Índice de Precios al Consumidor (IPC), teniendo en cuenta lo siguiente:

- Cuando la expectativa de inflación para cierre de vigencia sea menor o igual al límite superior del rango meta de largo plazo fijado por el Banco de la República, se reconocerá el 100% de la variación anual del IPC.
- Cuando la expectativa de inflación para cierre de vigencia⁷ se encuentre por encima del límite superior del rango meta de largo plazo fijado por el Banco de la República, la Junta Directiva de la Caja, podrá establecer el reconocimiento de intereses con un porcentaje de la variación del IPC.

⁶ Parágrafo 1, artículo 22, Decreto Ley 353 de 1994 "Los intereses que se reconozcan y abonen a las cuentas individuales no podrán ser inferiores a la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC). (...)"

⁷ La expectativa de inflación anual para cierre de vigencia será la media de la encuesta mensual de expectativas económicas publicada por el Banco de la República.

Lo anterior, como se muestra en la siguiente figura:



Para establecer el porcentaje de inflación de reconocimiento de intereses a los afiliados, se tendrán en cuenta las siguientes consideraciones:

- Expectativa de inflación para cierre de vigencia según la encuesta mensual de expectativas económicas publicada por el Banco de la República.
- Escenarios de inflación mínimo (0,00% a 4,00%), medio (4,01% a 6,00%) y alcista >6,01%.
- Aporte que estima realizar Caja Honor de la utilidad operacional a subsidios de vivienda

De acuerdo con estas consideraciones, la Junta Directiva podrá establecer el porcentaje de reconocimiento de intereses a los afiliados que permita generar el cumplimiento del aporte estimado por parte de la Entidad (producto de la utilidad operacional) a subsidios de vivienda.

Con ello se garantiza que, en ciclos de inflación estables, es decir dentro del rango meta del Banco de la República se reconozca y abone el 100% de la inflación y ante panoramas alcistas como sucedió 2022 y 2023 con inflación del 13,12% y 9,28%, la Entidad pueda gestionar este costo con el único propósito de contribuir con recursos a la gestión del GAP (déficit) de subsidios de vivienda.

4.2.4. Cuentas individuales (ahorros) inactivas

El proyecto de ley contempla disponer para subsidios de vivienda los saldos por concepto de ahorro de las cuentas individuales que han permanecido inactivas por un periodo de dos años, que a 2024 ascienden a \$10.575 millones aproximadamente. En el evento que el titular de los recursos solicite su devolución, la Caja realizará el desembolso correspondiente.

4.2.5. Tratamiento tributario

La Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía facilita el acceso a soluciones de vivienda de sus afiliados, mujeres y hombres que integran las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, contribuyendo al bienestar y seguridad de ellos y sus familias. Para este propósito, Caja Honor aporta recursos de la utilidad operacional⁸ a la construcción de los subsidios de vivienda, es decir, que el resultado de la gestión financiera es invertido en su mismo objeto, destinados a la construcción de subsidios de vivienda.

Por lo anterior, se contempla en el proyecto de ley un tratamiento tributario de establecimiento público para efectos del impuesto sobre la renta y complementarios (como aplica hoy al Fondo Nacional del Ahorro), lo que permitiría en el 2027-2030 contribuir con cerca de \$41.746 millones a disminuir el GAP de subsidios.

Bajo los criterios de la Corte Constitucional frente a la exención tributaria a empresas del Estado (sentencia C-625 de 1998), la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía podría gozar de este tratamiento tributario especial, atendiendo a que su naturaleza y actividad económica está orientada al cumplimiento de una finalidad social a cargo del Estado, como lo es el otorgamiento de soluciones de vivienda para los miembros de la Fuerza Pública y sus beneficiarios, y cuya utilidad sólo puede ser invertida en el desarrollo de su propio objeto.

4.2.6. Nuevos productos y servicios autorizados para establecimientos de crédito

El Plan Nacional de Desarrollo 2023-2026, Ley 2294 de 2023 en su artículo 114, contempla el *“FORTALECIMIENTO DE LA OFERTA DE BIENESTAR DEL SECTOR DEFENSA. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Defensa Nacional desarrollará y articulará la gestión interinstitucional para el fortalecimiento de las capacidades de bienestar del Sector Defensa, a la cual accederán de manera preferencial los uniformados activos de la Fuerza Pública y los veteranos, así como sus familias”*. De igual forma, el Ministerio de Defensa Nacional a través del Viceministerio de Veteranos y GSED promueve como política de bienestar un servicio de manera adecuada y oportuna a los miembros de la Fuerza Pública en actividad y en retiro, en las áreas de salud, educación, vivienda, recreación y seguridad social, a través de las empresas adscritas y vinculadas, entre ellas Caja Honor.

Para apoyar el cumplimiento de las políticas de bienestar a los miembros de la Fuerza Pública, indicadas anteriormente, el proyecto de ley complementa el objeto de la Entidad, a fin de ofrecer nuevos productos y servicios financieros dirigidos a satisfacer las necesidades de los afiliados y Sector Defensa, entre otros, los siguientes:

- Crédito para educación y libre inversión: permitirá a los afiliados y sus familias contar con los recursos para educación o cubrir otras necesidades. Esto evitará que los afiliados retiren sus aportes registrados en la cuenta

⁸ Parágrafo 1, artículo 2, Ley 353 de 1994 “[...] la Entidad solo puede utilizar los recursos, utilidades, rendimientos y excedentes en su objeto y función.”

individual y pierdan el subsidio de vivienda⁹, apoyo fundamental para lograr el cierre financiero al momento de adquirir vivienda. En promedio al año, cerca de 4.654 afiliados retiran sus recursos de la cuenta individual y por ende, pierden el derecho al subsidio de vivienda.

Una colocación vía crédito de libre inversión y educación, iniciando el primer año con el 5% de la población que en promedio se desafilia, el segundo año con el 10%, el tercer año con el 15%, el cuarto año con el 20% y el quinto año con el 25%, se tendría un total de colocación cercano a \$78.894 millones, generando rendimientos estimados en \$13.686 millones en un plazo de 5 años, con tasas preferenciales del 14,06% EA (año 1), 10,30% EA (año 2) y 9,73% (año 3 en adelante) acorde con las condiciones de mercado y considerando la expectativa de disminución de tasas de interés por parte del Banco de la República, así:

Conceptos	2025		2026		2027		2028		2029		Total	
	5% población		10% población		15% población		20% población		25% población			
	Tasa: 14,06% E.A.		Tasa: 10,30% E.A.		Tasa: 9,73% E.A.		Tasa: 9,73% E.A.		Tasa: 9,73% E.A.			
	Créditos	Valor	Créditos	Valor	Créditos	Valor	Créditos	Valor	Créditos	Valor	Créditos	Valor
Libre Inversión	217	\$ 5.219	435	\$ 10.438	652	\$ 15.656	870	\$ 20.875	1.087	\$ 26.094	3.044	\$ 78.282
Intereses		\$ 644		\$ 1.485		\$ 2.534		\$ 3.748		\$ 5.012		\$ 13.423
Educación	2	\$ 41	3	\$ 82	5	\$ 122	7	\$ 163	9	\$ 204	26	\$ 612
Intereses		\$ 5		\$ 12		\$ 20		\$ 29		\$ 198		\$ 263
Total: Créditos y Valor	219	\$ 5.260	438	\$ 10.519	657	\$ 15.779	877	\$ 21.038	1.096	\$ 26.298	3.070	\$ 78.894
Intereses Estimados		\$ 649		\$ 1.497		\$ 2.554		\$ 3.777		\$ 5.210		\$ 13.686

Nota: valores estimados sujetos a cambio por actualización tasas entidades financieras

- Créditos para entidades del Sector Defensa: el proyecto de ley contempla ofrecer créditos corporativos entre los cuales se encuentran la modalidad ordinario, preferencial o corporativo y de tesorería, con el propósito de generar apalancamiento, financiamiento y fortalecimiento de capital de trabajo para las entidades del Sector Defensa.

Para evaluar el impacto económico de estas líneas de crédito, se realizaron entrevistas con algunas entidades del GSED para conocer la necesidad de apalancamiento vía crédito, estimando un valor cercano a \$200.000 millones, que en un plazo de 7 años y con una tasa preferencial, que para el caso y en condiciones de mercado sería 13,30% EA, genera unos rendimientos financieros de \$101.548 millones.

Las líneas de crédito relacionadas en el presente documento estarán sujetas a las políticas y al cumplimiento de los requisitos tanto de las personas naturales como jurídicas, así como al comportamiento de las tasas y la viabilidad de los proyectos.

Finalmente, es importante resaltar que el sector financiero es dinámico, día a día innova con nuevos productos y servicios para sus clientes, por ende y para el caso de Caja Honor, no es posible fijar de manera expresa los productos y servicios, puesto que limita en el tiempo migrar a nuevas tendencias de la industria.

⁹ Artículo 15, Ley 973 de 2005. "Requisitos para acceder al subsidio: (...) 2. A partir de la expedición del Decreto 353 de 1994, no haber efectuado retiros parciales o totales de cesantías, hasta el momento de la adjudicación del subsidio y obtención de vivienda".

V. IMPACTO FISCAL

Impacto fiscal Artículo 7 Subsidios de Vivienda. El presente proyecto de ley, en los términos del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, considera el costo fiscal que a continuación se relaciona, teniendo en cuenta que se genera un gasto adicional a título de subsidio de vivienda para los miembros de la Fuerza Pública, al incrementar el porcentaje que actualmente se transfiere por este concepto y pasar del 4% al 5%.

Desde 1994 con el Decreto Ley 353 de 1994 la asignación de estos recursos hace parte del Presupuesto General de la Nación, en el rubro de gastos de personal – contribuciones inherentes a la nómina (calculado sobre el total de la nómina anual del Ministerio de Defensa Nacional y la Policía Nacional), por lo que la iniciativa del proyecto de ley de pasar del 4% al 5% de manera gradual en 0,25% por año hasta completar el 1%, tendría este mismo tratamiento. La fuente de financiación será determinada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con la política y Marco Fiscal de Mediano Plazo previamente definido.

Para estimar el impacto del costo fiscal se tiene como supuesto la aprobación del proyecto de Ley en 2026 y la aplicación de incrementar el aporte a partir de la vigencia siguiente es decir 2027. En este orden de ideas, el impacto es el siguiente:

Impacto incremento aporte gradual

Año	Incremento	Total aporte	Impacto fiscal por año
Base 2026		4%	
2027	0,25%	0,25%	\$ 41.187
2028	0,25%	0,50%	\$ 84.846
2029	0,25%	0,75%	\$ 131.087
2030	0,25%	1,00%	\$ 180.026

Lo anterior, considerando que los subsidios de vivienda fueron creados con el Decreto Ley 353 de 1994, artículo 24 en el cual se indica que el Gobierno Nacional apropiará el 3% para este propósito. Desde su inicio los recursos no han alcanzado para cubrir estos beneficios a la población que cumple requisitos. Es por ello, que desde entonces Caja Honor aporta de la utilidad operacional recursos para lograr garantizar los subsidios de vivienda, finalmente los recursos no alcanzan. En la siguiente tabla se puede observar por periodos de 5 años la población que cumple requisitos, el valor de subsidios de vivienda, el aporte del Gobierno Nacional y Caja Honor donde se puede evidenciar lo mencionado:

**Aportes a subsidios de vivienda
(Gobierno Nacional – Caja Honor)**

Cifras en millones

Concepto	1995-2000	2001-2007	2008-2011	2012-2017	2018-2024	Total	Aporte MDN Vs Caja Honor
Población (No. afiliados subsidios de vivienda).	34.192	43.076	26.773	61.998	96.361	262.400	
Valor población subsidios.	\$ 294.720	\$ 830.529	\$ 673.964	\$ 2.098.691	\$ 5.332.328	\$ 9.230.233	
Aporte 3% – 4% MDN – FFMM – PONAL	\$ 175.792	\$ 573.059	\$ 610.198	\$ 1.326.527	\$ 2.481.721	\$ 5.167.297	54 %
Aportes Caja Honor: Utilidades acumuladas.	\$ 118.928	\$ 257.472	\$ 63.766	\$ 772.164	\$ 2.302.642	\$ 3.582.196	39 %
GAP Subsidios Vivienda						-\$ 480.740	

Caja Honor provisionó:

1995-2011: \$1,0 bill. y **2012-2023: \$2,6 bill.** (\$101.675 mill. Fondo Solidaridad).

Como ya se indicó, en la actualidad existe un GAP (déficit) de recursos para garantizar los subsidios de vivienda a la población de afiliados (mujeres y hombres miembros de la Fuerza Pública) que cumple requisitos. Este déficit se estima a partir de los siguientes supuestos o variables:

- Expectativas de inflación e incremento salario mínimo legal mensual vigente.
- Número y valor total de la población de afiliados que cumple requisitos para acceso a subsidios de vivienda en cada año.
- Proyección valor subsidios de vivienda por categoría (Oficial, Suboficial/ Nivel Ejecutivo y Soldado Profesional /Agente).
- Aporte Gobierno Nacional.
- Aporte Caja Honor de las utilidades operacionales.

Es importante mencionar que desde el año 2012 se formuló una “solución integral”, la cual consistió en:

- Ajustar el esquema de subsidios de vivienda para 2023 (aprobado mediante Decreto 2636 de 2022).
- Incrementar el aporte del Gobierno Nacional a los subsidios de vivienda (del 3% al 4%) y definir la forma de establecer los subsidios de vivienda (artículo 114, Ley 2294 de 2023).

De otra parte, el inciso segundo del artículo 114 de la Ley 2294 de 2023 dio facultad a la Junta Directiva de Caja Honor para establecer en valor nominal el subsidio de vivienda para la categoría Oficial y Suboficial / Nivel Ejecutivo, manteniendo la categoría de Soldado Profesional en cuantías de salario mínimo (41 SMLMV).

En la siguiente tabla se puede observar en un horizonte a 2030 la población que cumple requisitos, el valor de los subsidios de vivienda, los aportes del Gobierno Nacional y Caja Honor, el impacto de la “solución integral” y desde luego el GAP (déficit) estimado para cada año:

GAP subsidios de vivienda 2022 – 2030

	Conceptos	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Total GAP subsidios
GAP Subsidios Vivienda	Población (No. afiliados sub.vivienda)	16,464	13,103	11,483	11,508	12,217	13,839	13,760	7,340	6,836	106,550
	Valor población subsidios	\$ 921,347	\$ 845,588	\$ 877,397	\$ 920,642	\$ 999,384	\$ 1,145,971	\$ 1,320,951	\$ 798,490	\$ 932,899	\$ 8,762,669
	Aporte 3% MDN-FFMM-PONAL	\$ 314,047	\$ 368,962	\$ 424,034	\$ 465,875	\$ 479,852	\$ 494,247	\$ 509,075	\$ 524,347	\$ 540,077	\$ 4,120,516
	Aporte Caja Honor	\$ 216,183	\$ 40,888	\$ 271,682	\$ 205,100	\$ 205,100	\$ 211,253	\$ 217,591	\$ 224,118	\$ 230,842	\$ 1,822,757
	GAP (Déficit) subsidios base	-\$ 364,743	-\$ 435,738	-\$ 181,681	-\$ 249,667	-\$ 314,432	-\$ 440,471	-\$ 594,286	-\$ 50,025	-\$ 161,980	-\$ 2,793,022
Recursos solución integral periodo gobierno (2023-2030)	Decreto 2636/22 y siguientes		\$ 105,526	\$ 168,528	\$ 169,073	\$ 140,176	\$ 69,479	\$ 137,242	\$ 117,291	\$ 196,422	\$ 1,103,739
	PND: 1% (3% al 4%)		\$ 86,023	\$ 141,344	\$ 155,292	\$ 159,951	\$ 164,749	\$ 169,692	\$ 174,782	\$ 180,026	\$ 1,231,859
	GAP subsidios neto por año	-\$ 364,743	-\$ 244,189	\$ 128,191	\$ 74,698	\$ 14,305	-\$ 206,242	-\$ 287,352	\$ 242,049	\$ 211,468	-\$ 451,424

Nota: valores estimados sujetos a cambio por actualización expectativas inflación e incremento SMLMV.

Como se puede observar, pese al esfuerzo del Gobierno Nacional y Caja Honor el GAP (déficit) continúa. Es por ello, que uno de los propósitos del proyecto de ley es la asignación de recursos del erario con destino a subsidios de vivienda que contribuya a la gestión del GAP (déficit) existente. Lo propuesto en el artículo 7 de este proyecto contempla incrementar el aporte del Gobierno Nacional del 4% al 5%.

Para este propósito, se adelantaron mesas de trabajo (última: diciembre 03 de 2024) con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección de Presupuesto General de la Nación viabilizando el incremento de dicho aporte de manera escalonada de a 0,25% para cada vigencia, logrando llegar al aporte total en un horizonte de 4 años.

Incrementar el aporte del Gobierno Nacional, tiene un impacto muy positivo en la disminución del GAP (déficit) subsidios de vivienda pasando de -\$457.424 millones a -\$20.278 millones, contribuyendo en \$437.146 millones como se observa en la siguiente tabla:

GAP subsidios de vivienda 2022 – 2030 + 1% aporte Gobierno Nacional proyecto de ley

	Conceptos	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Total GAP subsidios
GAP Subsidios Vivienda	Población (No. afiliados sub.vivienda)	16,464	13,103	11,483	11,508	12,217	13,839	13,760	7,340	6,836	106,550
	Valor población subsidios	\$ 921,347	\$ 845,588	\$ 877,397	\$ 920,642	\$ 999,384	\$ 1,145,971	\$ 1,320,951	\$ 798,490	\$ 932,899	\$ 8,762,669
	Aporte 3% MDN-FFMM-PONAL	\$ 314,047	\$ 368,962	\$ 424,034	\$ 465,875	\$ 479,852	\$ 494,247	\$ 509,075	\$ 524,347	\$ 540,077	\$ 4,120,516
	Aporte Caja Honor	\$ 216,183	\$ 40,888	\$ 271,682	\$ 205,100	\$ 205,100	\$ 211,253	\$ 217,591	\$ 224,118	\$ 230,842	\$ 1,822,757
	GAP (Déficit) subsidios base	-\$ 364,743	-\$ 435,738	-\$ 181,681	-\$ 249,667	-\$ 314,432	-\$ 440,471	-\$ 594,286	-\$ 50,025	-\$ 161,980	-\$ 2,793,022
Recursos solución integral período gobierno (2023-2030)	Decreto 2636/22 y siguientes		\$ 105,526	\$ 168,528	\$ 169,073	\$ 140,176	\$ 69,479	\$ 137,242	\$ 117,291	\$ 196,422	\$ 1,103,739
	PND: 1% (3% al 4%)		\$ 86,023	\$ 141,344	\$ 155,292	\$ 159,951	\$ 164,749	\$ 169,692	\$ 174,782	\$ 180,026	\$ 1,231,859
	GAP subsidios neto por año	-\$ 364,743	-\$ 244,189	\$ 128,191	\$ 74,698	-\$ 14,305	-\$ 206,242	-\$ 287,352	\$ 242,049	\$ 214,460	-\$ 457,424
Proyecto de ley	Incremento aporte 1% (4% al 5% Escalonado 0,25% por año)						\$ 41,187	\$ 84,846	\$ 131,087	\$ 180,026	\$ 437,146
	GAP subsidios neto por año	-\$ 364,743	-\$ 244,189	\$ 128,191	\$ 74,698	-\$ 14,305	-\$ 165,055	202,506	\$ 373,136	\$ 394,494	20,278

Nota: valores estimados sujetos a cambio por actualización expectativas inflación e incremento SMLMV.

Lograr la aprobación del proyecto de ley y por ende incrementar el aporte del Gobierno Nacional a subsidios de vivienda, disminuye el GAP (déficit) garantizando estos beneficios a los miembros de la Fuerza Pública e impactando la moral combativa y bienestar de ellos y sus familias.

Impacto fiscal Artículo 5 parágrafo 3 Tratamiento tributario cuentas individuales orientadas a solución de vivienda como cuentas de Ahorro para Fomento a la Construcción AFC. Los aportes administrados en las cuentas individuales de los afiliados corresponden a ahorros obligatorios y cesantías en virtud del artículo 11 de la Ley 973 del 2005, cuyo propósito es facilitar el acceso a una solución de vivienda. Bajo este entendido y siempre que se cumpla con el propósito mencionado, se reúnen los presupuestos normativos de una cuenta de Ahorro para Fomento a la Construcción – AFC. Tratamiento que, a manera de ejemplo, también aplica el Fondo Nacional del Ahorro, entidad de igual naturaleza jurídica a Caja Honor (Artículo 2 Ley 1114 del 2006).

Por lo anterior y con el propósito de aportar a la moral combativa de la Tropa, Caja Honor de manera expresa contempla en el proyecto de ley que las cuentas individuales en materia tributaria obtengan el tratamiento AFC, de tal manera que los afiliados en sus obligaciones tributarias puedan optar por estos beneficios. Esta iniciativa no requiere recursos del Presupuesto General de la Nación, es decir no tiene impacto fiscal.

VI. BENEFICIOS DEL PROYECTO DE LEY

- Aporta al cumplimiento de las políticas del Gobierno Nacional en el fortalecimiento de la oferta institucional para el bienestar de los miembros de la Fuerza Pública, a través de nuevos productos y servicios, y en la consecución de recursos para los subsidios de vivienda.
- El impacto financiero de la “solución integral” más el proyecto de ley contribuyen para la disminución del GAP de subsidios de vivienda en el periodo comprendido entre 2022-2026.

- Facilita el equilibrio financiero de Caja Honor (ingresos – costos) generando flexibilidad en la gestión del costo en relación con los rendimientos del portafolio de inversiones, permitiendo aportar a los subsidios de vivienda.
- Permite establecer el valor de los subsidios de vivienda en montos para todas las categorías, incrementando el aporte del Gobierno Nacional del 4% al 5%.
- Permite a Caja Honor, como entidad financiera, ofrecer nuevos productos y servicios como un establecimiento de crédito, logrando cobertura para el Sector Defensa y sus entidades adscritas y vinculadas.
- Autoriza de manera expresa la participación de Caja Honor en el capital de entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera, que presten servicios complementarios o conexos, en articulación con las iniciativas estratégicas del Ministerio de Defensa.
- Mejorar aspectos de la gestión y brindar seguridad jurídica a la Entidad.

Para finalizar, el proyecto de ley que hoy se presenta cumple con el propósito de obtener recursos del erario, a fin de garantizar los subsidios de vivienda a los miembros de la Fuerza Pública, disminuyendo el déficit de recursos en este ítem y garantizando este derecho a quienes cumplen requisitos en el 2025 y años siguientes. Lo anterior en cumplimiento de las obligaciones constitucionales del Gobierno Nacional que incrementará de manera escalonada su aporte al 5% para mantener las políticas de bienestar establecidas para los miembros de la Fuerza Pública, quienes por vocación trabajan diariamente en favor de la paz y tranquilidad de los colombianos.

I. CONFLICTO DE INTERESES – ARTÍCULO 291 DE LA LEY 5 DE 1992

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, “*Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992*”, el Ministerio de Defensa Nacional estima que de la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley no se deriva un conflicto de interés particular, actual y directo de las y los autores, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 286 de la Ley citada, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

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

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

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

Lo anterior se soporta, además, en lo señalado por el Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión Seis, en sentencia del Magistrado Ponente Carlos Enrique Moreno Rubio, con radicado 2019-02830-00:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se le alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna.”

No obstante, se señala que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente Proyecto de Ley, conforme a las normas citadas previamente no exime a los y las congresistas de su deber de identificar causales adicionales.

El Ministro,

Pedro Arnulfo Sánchez Suárez

Ministro de Defensa Nacional

PROYECTO DE LEY No. _____ de 2025

“Por el cual se modifica el Decreto Ley 353 de 1994, la Ley 973 de 2005, la Ley 1305 de 2009 y se dictan otras disposiciones – Caja Honor”

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

Artículo 1. Modifíquese el artículo 1 del Decreto Ley 353 de 1994 modificado por el artículo 1 de la Ley 973 de 2005 y por el artículo 9 de la Ley 1305 de 2009, el cual quedará así:

Artículo 1. Definición y objeto. A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, la Caja de Vivienda Militar creada por la Ley 87 de 1947 y reorganizada por los Decretos 3073 de 1968, 2351 de 1971, 2182 de 1984, 2162 de 1992, se denominará Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía.

La Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía tiene por objeto administrar los aportes de sus afiliados y facilitar el acceso a soluciones de vivienda mediante el desarrollo y la promoción de las operaciones del sector inmobiliario y de la construcción. Asimismo, ofrecerá a sus afiliados y al sector Defensa, directamente o a través de las entidades que se creen para tal fin y en las que tenga participación, productos y servicios autorizados para los establecimientos de crédito.

La Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía podrá participar en el capital de entidades de servicios financieros vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia cuyos productos y servicios sean conexos y complementarios a la oferta que presta de manera directa.

Parágrafo. La Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía administra y paga, conforme a la liquidación y reconocimiento que realice el respectivo empleador, las cesantías del personal en servicio activo de la Fuerza Pública, del personal civil al servicio del Ministerio de Defensa Nacional y de las Fuerzas Militares, del personal no uniformado de la Policía Nacional, y de los funcionarios de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía. Para quienes gozan del efecto retroactivo de cesantías, esta prestación se sujetará al plan de pagos establecido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 2. Adiciónese el parágrafo 3 al artículo 2 de la Ley 973 de 2005, el cual quedará así:

Parágrafo 3. Para efectos tributarios, la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía se regirá por lo previsto para los establecimientos públicos.

Artículo 3. Modifíquese el último inciso del párrafo 2 y agréguese un inciso al párrafo 3 del artículo 14 del Decreto Ley 353 de 1994 modificado por el artículo 9 de la Ley 973 de 2005 y el artículo 1 de la Ley 1305 de 2009, los cuales quedarán así:

Artículo 14.

(...)

Parágrafo 2.

(...)

El Fondo de Solidaridad estará constituido para el cumplimiento del objetivo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 9 de la Ley 973 de 2005 encontrándose sujeto a la disponibilidad de los recursos respectivos. La solución de vivienda que se otorga con cargo a este Fondo se entregará en las modalidades de compra de vivienda nueva o usada, construcción sobre lote propio del afiliado(a) de su cónyuge o compañero(a) permanente, mejoras de vivienda, liberación o abono de gravamen hipotecario, compra de cartera hipotecaria y carta cheque, previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que establezca la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía.

En casos excepcionales la Junta Directiva de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía podrá determinar otros mecanismos de solución de vivienda para el cumplimiento del objeto del Fondo de Solidaridad.

Parágrafo 3.

(...)

La Junta Directiva establecerá las causales y condiciones cuando a solicitud del beneficiario se requiera la restitución del subsidio de vivienda que se entrega con cargo al Fondo de Solidaridad.

Artículo 4. Adiciónese el numeral 8 y el párrafo 5 al artículo 17 del Decreto Ley 353 de 1994, modificado por el artículo 10 de la Ley 973 de 2005 y el artículo 2 de la Ley 1305 de 2009, el cual quedará así:

Artículo 17. Pérdida de la calidad de afiliado. La calidad de afiliado se perderá por las siguientes causales:

(...)

8. Por retirar los recursos para acceder de manera anticipada a una solución de vivienda y no cumplir con las obligaciones y requisitos establecidos por la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía.

(...)

Parágrafo 5. Se faculta a la Junta Directiva de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía para reglamentar el procedimiento de aplicación de las causales de pérdida de la calidad de afiliado para solución de vivienda establecidas en el presente artículo.

Artículo 5. Modifíquese el parágrafo 2 y adiciónese el parágrafo 3 al artículo 19 del Decreto Ley 353 de 1994, modificado por el artículo 12 de la Ley 973 de 2005, los cuales quedarán así:

Artículo 19.

(...)

Parágrafo 2. La Junta Directiva podrá disponer con destino a subsidios de vivienda, los saldos por concepto de ahorros de las cuentas individuales que han estado inactivas por un periodo de cuatro años (4), en las condiciones y procedimiento que establezca para el efecto.

En el evento que el titular de los recursos o sus beneficiarios soliciten su devolución, la Caja realizará el desembolso correspondiente.

Parágrafo 3. La cuenta individual no es una cuenta de ahorros o corriente. Las cuentas individuales orientadas a solución de vivienda tendrán los beneficios tributarios establecidos para cuentas de Ahorro para Fomento a la Construcción AFC en lo atinente a los ahorros obligatorios y voluntarios, así como los rendimientos financieros sobre los ahorros y las cesantías.

Artículo 6. Modifíquese el artículo 22 del Decreto Ley 353 de 1994, modificado por el artículo 13 de la Ley 973 de 2005, el cual quedará así:

Artículo 22. Intereses. La Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía reconocerá y entregará intereses sobre los aportes de sus afiliados con la variación anual del Índice de Precios al Consumidor – IPC, en los términos y condiciones definidos por su Junta Directiva.

Parágrafo 1. Cuando la expectativa de inflación para el cierre de vigencia sea menor o igual al límite superior del rango meta de largo plazo fijado por el Banco de la República, se reconocerá el 100% de la variación anual del IPC.

Parágrafo 2. Cuando la expectativa de inflación para el cierre de vigencia se encuentre por encima del límite superior del rango meta de largo plazo fijado por el Banco de la República, la Junta Directiva de la Caja, podrá establecer el reconocimiento de intereses con un porcentaje de la variación del IPC.

Parágrafo 3. La expectativa de inflación anual para cierre de vigencia será la media de la encuesta mensual de expectativas económicas publicada por el Banco de la República.

Parágrafo 4. De la utilidad operacional de cada vigencia, una vez abonados los intereses, la Junta Directiva destinará recursos para el financiamiento de los subsidios de vivienda.

Parágrafo 5. En caso de registrarse excedentes financieros en cada vigencia, se destinarán al financiamiento de los subsidios de vivienda.

Artículo 7. Modifíquese el artículo 24 del Decreto Ley 353 de 1994, modificado por el artículo 14 de Ley 973 de 2005, el artículo 10 de la Ley 1305 de 2009 y el artículo 114 de la Ley 2294 de 2023, el cual quedará así:

Artículo 24. Subsidios. A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, el Gobierno Nacional apropiará anualmente un valor equivalente al 5% de la nómina anual del personal vinculado al Ministerio de Defensa Nacional y la Policía Nacional, con carácter de subsidio para vivienda, como parte de los programas ordenados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES- para la Fuerza Pública.

El valor de los subsidios de vivienda para cada categoría será establecido por la Junta Directiva de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía atendiendo los siguientes criterios:

1. No podrán ser inferiores a los establecidos para cada categoría en el año anterior
2. Deberán consultar la capacidad y viabilidad financiera de la Entidad
3. Deberán observar los principios de equidad y progresividad

De los recursos destinados para atender los subsidios de vivienda de interés social, el Gobierno Nacional destinará y transferirá anualmente un porcentaje para atender la demanda de los subsidios de los soldados e infantes de marina regulares o auxiliares de Policía regulares que fallezcan o resulten discapacitados en actos del servicio o con ocasión del mismo, los cuales serán adjudicados de conformidad con los procedimientos señalados en la presente Ley, los cuales no podrán ser inferiores a 500 subsidios y se adjudicarán sin otro requisito distinto a la comprobación de la discapacidad o muerte del beneficiario.

Así mismo serán beneficiarios de ese subsidio los Soldados e infantes de marina regulares o auxiliares de Policía regulares que hayan quedado discapacitados en actos del servicio o con ocasión del mismo, antes de la entrada en vigencia de la Ley 973 de 2005.

Parágrafo 1. El subsidio de que trata el presente artículo será concedido por una sola vez al afiliado y entregado previa comprobación de que su valor será invertido en la adquisición de vivienda. Los subsidios se aplicarán también a los afiliados que, habiendo adquirido vivienda por otros medios, tengan deudas hipotecarias con entidades financieras, pendientes sobre esta o deseen renovarla, siempre que no se le hubiera otorgado con anterioridad solución financiera por parte de la Caja. Este subsidio no constituye factor salarial para ningún efecto legal.

Parágrafo 2. La vivienda adquirida a través del subsidio de que trata la presente Ley quedará afectada a vivienda familiar tal y como lo dispone la Ley 258 de 1996 y demás normas que la adicionen, modifiquen o sustituyan.

Parágrafo 3. El subsidio de vivienda será restituible si se comprueba que existió falsedad o intento de fraude en los documentos presentados por el afiliado para acceder al subsidio de vivienda incluidos los requisitos establecidos en el artículo 25 del Decreto Ley 353 de 1994 modificado por el artículo 15 de la Ley 973 de 2005 y el artículo 3 de la Ley 1305 de 2009, que efectuó una compraventa simulada con este mismo fin o cuando el beneficiario transfiera cualquier derecho real sobre la solución de vivienda antes de haber transcurrido dos (2) años desde la fecha de entrega del subsidio, sin mediar autorización por parte de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía. La restitución deberá realizarse ajustada con la variación del Índice de Precios al Consumidor – IPC registrado entre la fecha de otorgamiento del subsidio y la de restitución, en un término de tres (3) meses contados a partir de la solicitud de restitución.

En cualquier circunstancia de las que trata el inciso anterior, el afiliado no podrá volver a solicitar subsidio de vivienda o postularse para el efecto, sin perjuicio de las sanciones penales, disciplinarias y fiscales a que haya lugar.

La Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía establecerá el procedimiento para la restitución del subsidio, por las causales establecidas en el presente artículo.

Parágrafo 4. Para efectos del cálculo del 5% de que trata este artículo se tendrán en cuenta los siguientes conceptos: sueldo básico, subsidio familiar, prima de navidad, prima de vacaciones, prima de servicios, auxilio de transporte, subsidio de alimentación, gastos de representación, prima de actividad y demás factores que se cancelen mensualmente y que son factor salarial para el personal vinculado al Ministerio de Defensa Nacional y la Policía Nacional.

Parágrafo 5. El incremento al 5% indicado en el inciso primero del presente artículo será progresivo, partiendo del 0.25% anual a partir de la vigencia fiscal que inicie con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley y hasta completar dicho porcentaje.

Parágrafo 6. El Gobierno Nacional asignará anualmente los recursos necesarios con el fin de garantizar los subsidios de vivienda otorgados por la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía a sus afiliados.

Parágrafo 7. Para los afiliados que realizaron aportes en distintas categorías, el subsidio se reconocerá de forma proporcional a lo aportado.

Artículo 8. Prohibición de transferencia de la solución de vivienda. El beneficiario del subsidio de vivienda se obliga a no transferir el dominio o cualquier derecho real sobre la solución de vivienda adquirida con el subsidio antes de haber transcurrido dos (2) años desde la fecha de entrega del subsidio de vivienda.

La prohibición de transferencia a la que hace alusión el presente artículo se inscribirá en el folio de matrícula inmobiliaria por parte de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos – ORIP como una obligación especial

dentro de la compraventa y dejará de surtir efectos transcurridos los dos (2) años desde la fecha de entrega del subsidio de vivienda.

Artículo 9. Facultad compilatoria. El Gobierno Nacional queda facultado para compilar, mediante decreto, el Decreto Ley 353 de 1994, la Ley 973 de 2005, el Decreto 3830 de 2006, Ley 1305 de 2009, las disposiciones de la presente Ley y demás que las modifiquen, adicionen o sustituyan, sin que ello implique modificación alguna de las normas antes citadas.

Artículo 10. Reglamentación. El Gobierno Nacional dispondrá de un plazo no mayor a seis (6) meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, para reglamentar las disposiciones que así lo requieran.

Artículo 11. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su promulgación, deroga el artículo 23 de la Ley 973 de 2005 y las demás disposiciones que le sean contrarias.

El Ministro,

Pedro Arnulfo Sánchez Suárez

Ministro de Defensa Nacional