

Bogotá D. C., julio de 2026.

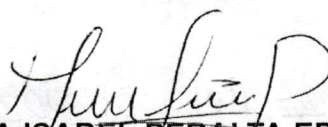
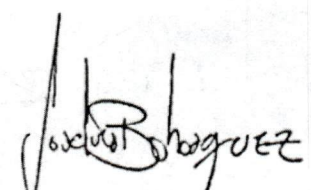
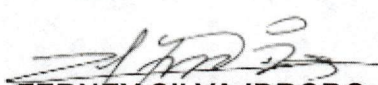
Señores
SECRETARÍA GENERAL
SENADO DE LA REPÚBLICA
E. S. D.

Asunto: Radicación Proyecto de Ley “Por la cual se dictan medidas especiales para la consolidación y mejoramiento del hábitat y la construcción de vivienda de interés social y prioritario rural (VIS-VIP) en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.”

En nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en ejercicio de la facultad de iniciativa legislativa consagrada en los artículos 150 y 154 de la Constitución Política y en el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, respetuosamente nos permitimos radicar el Proyecto de Ley “Por la cual se dictan medidas especiales para la consolidación y mejoramiento del hábitat y la construcción de Vivienda de Interés Social y Prioritario Rural (VIS-VIP) en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones”.

En consecuencia, solicitamos que se adelante el trámite correspondiente para su numeración, publicación y reparto a la Comisión Constitucional Permanente competente.

Cordialmente,

 MARTHA ISABEL PERALTA EPIEYÚ Senadora de la República MAIS	 JOSÉ LUÍS BOHÓRQUEZ LÓPEZ Representante Cámara - Boyacá Pacto Histórico
 FERNEY SILVA IDROBO Senador de la República Pacto Histórico	Ana Erazo ANA LEIDY ERAZO RUIZ Representante Cámara por Valle del Cauca Pacto Histórico



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

Sandra Chindoy Jamioy
Senadora de la República
Pacto Histórico

Yairi Contreras
Senadora
Pacto Histórico

Santiago Montoya M.

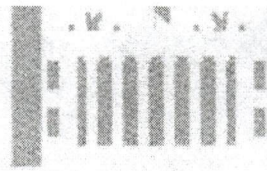
KL 2N
Kamela

Alvaro Uribe

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 24 de Julio del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley _____ Acto legislativo _____
No. 121/26 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: _____

SECRETARIO GENERAL

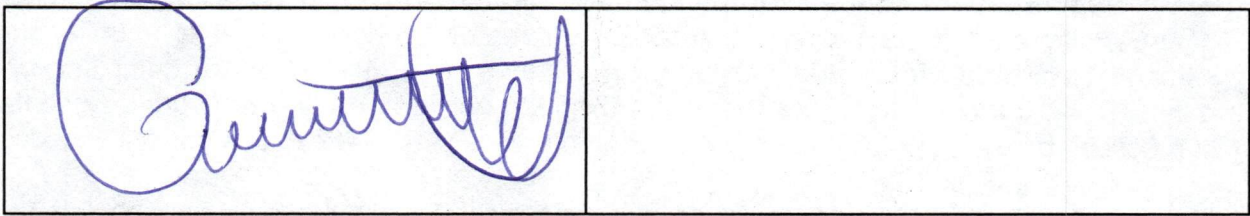


Sandra Chindoy Jamioy
Senadora de la República
Pacto Histórico

HERACLITO LANDINEZ SUAREZ
Representante a la Cámara por Bogotá
Pacto Histórico

Vivienda digna para las familias
campesinas y las comunidades rurales
Firma 28 julio 2026

JOHANA OSORIO MÁRQUEZ
Senadora de la República
Pacto Histórico



PROYECTO DE LEY No. 121 DE 2026
“POR LA CUAL SE DICTAN MEDIDAS ESPECIALES PARA LA CONSOLIDACIÓN Y MEJORAMIENTO DEL HÁBITAT Y LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y PRIORITARIO RURAL (VIS-VIP) EN EL TERRITORIO NACIONAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.”

**El Congreso de Colombia
DECRETA.**

Artículo 1°. Objeto. La presente Ley tiene como objeto promover la consolidación del hábitat, la edificación y el mejoramiento de las condiciones habitacionales de vivienda rural, mediante la creación de instrumentos y la fijación de criterios que tengan en cuenta las particularidades de los territorios.

Artículo 2°. Definiciones. Para efecto de la presente Ley se entenderán los siguientes conceptos:

- 1. Vivienda de Interés Social Rural (VISR):** es aquella vivienda de interés social ubicada en suelo clasificado como rural en el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial, que se ajusta a las formas de vida del campo y reconoce las características de la población rural.
- 2. Vivienda rural dispersa de interés social.** Es la unidad habitacional localizada en el suelo rural de manera aislada que se encuentra asociada a las formas de vida del campo y no hace parte de centros poblados rurales ni de parcelaciones destinadas a vivienda campestre.
- 3. Vivienda rural nucleada de interés social.** Es el conjunto de viviendas localizadas en suelo rural que se agrupan en un espacio delimitado, estas viviendas se comportan como réplica de varias unidades habitacionales (casalote) autosuficientes que están distanciadas de manera tal que exista independencia, pero que se relacionen entre sí, mediante el concepto de productividad agrícola o pecuaria. Además, se deberá incluir el desarrollo de infraestructura para la prestación de servicios básicos como agua potable, acueducto y saneamiento dependiendo del volumen y cantidad poblacional.

4. Subsidio para adquisición de vivienda rural usada. Es la modalidad de subsidio que permite adquirir una vivienda rural usada, entendiéndose por ésta aquella que, estando terminada ya ha sido habitada. La vivienda rural usada deberá cumplir, como mínimo, con las condiciones estructurales exigidas por la normatividad vigente y contar con acceso o con la posibilidad de abastecimiento a los servicios básicos domiciliarios.

5. Subsidio para construcción de vivienda rural. Es el subsidio al cual accede una persona para la construcción de vivienda en zona rural, en un terreno en el cual ejerza derecho y en el que no exista solicitud de restitución de tierras o el predio se encuentre inscrito en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA).

6. Mejoramiento de vivienda rural. Es la modalidad mediante la cual la entidad otorgante asigna el subsidio para superar carencias básicas de la vivienda rural, con el objeto de mejorar las condiciones sanitarias, locativas, estructurales y módulos de habitabilidad, consistente o no en una estructura independiente con una adecuada relación funcional y morfológica con la vivienda existente, y con la posibilidad de crecimiento progresivo interno.

7. Bioconstrucción. Es una forma de elaboración especial de bajo impacto ambiental que integra criterios de sostenibilidad, como el uso eficiente de recursos naturales, la priorización de materiales naturales de origen local, el fomento de ciclos cerrados de materiales, la eficiencia energética, la gestión integral del agua y la incorporación de técnicas constructivas, usos y saberes tradicionales.

8. Comunidades étnicas. Se entiende por comunidades étnicas los pueblos y comunidades indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y el pueblo Rrom o gitano.

Artículo 3°. Principios. La formulación y ejecución de la política de vivienda de interés social y prioritario rural (VIS-VIP), se hará en aplicación de los siguientes principios rectores:

1. Enfoque territorial: la construcción y el mejoramiento de la vivienda de interés social y prioritario rural deberá tener en cuenta las particularidades climáticas y geográficas, las prácticas culturales, sociales y la composición familiar, los materiales predominantes en los territorios, la transmisión y preservación de los saberes locales de construcción sin que esto impida la implementación de modelos o técnicas de construcción innovadoras y sostenibles, y las condiciones particulares territoriales para la provisión de servicios públicos.

2. Participación y Capacitación: los habitantes de las zonas donde se implementarán las medidas de construcción y mejoramiento de la vivienda rural participarán en los procesos de diseño, ejecución y seguimiento. Las autoridades encargadas de la ejecución de las medidas de la presente Ley priorizará el uso de la mano de obra local.

Se fomentarán programas de capacitación técnica dirigidos a los habitantes de las zonas rurales, con el fin de desarrollar competencias en diseño, construcción, mantenimiento y mejora de viviendas.

En caso de no contar con mano de obra local disponible, se podrán optar por otras fuentes o medios para obtener la mano de obra atendiendo a las necesidades y dinámicas culturales y sociales propias de su región.

3. Desarrollo progresivo: posibilidad de planificar de manera progresiva la construcción de vivienda de acuerdo con las necesidades de los habitantes y posibilidades económicas de los hogares y sus comunidades, teniendo en cuenta las normas de edificabilidad y volumetría establecidas por los municipios y distritos en los planes de Ordenamiento Territorial, Plan Básico de Ordenamiento territorial y Esquema de Ordenamiento Territorial, siempre que se cumpla con las normas técnicas vigentes.

4. Eficiencia y sostenibilidad en la ejecución: la construcción y el mejoramiento de la vivienda de interés social y prioritario rural deberá propender por garantizar los menores costos de extracción, procesamiento y transporte de materiales, y en el proceso de construcción, siempre que salvaguarden la salud y la integridad de los trabajadores que los manipulan y posteriormente las personas que estén en contacto en la vivienda y dichos materiales sean respetuosos del entorno y el medio ambiente.

5. Excepcionalidad del reasentamiento: Las intervenciones para la construcción y mejoramiento de vivienda de interés social y prioritario rural (VIS-VIP) se realizarán preferentemente en el lugar de residencia habitual de los beneficiarios. El reasentamiento será de carácter excepcional y procederá únicamente cuando los beneficiarios lo autoricen expresamente o cuando el suelo no es apto para la construcción, de acuerdo con la normatividad vigente en materia de riesgo y uso del suelo.

6. Promoción de la vivienda rural como unidad de producción: en los casos en que la vivienda sea necesaria para garantizar la subsistencia económica de los habitantes deberá promoverse el ambiente doméstico como una unidad de producción. Se articulará este principio con el concepto de Unidad Agrícola Familiar de la Ley 160 de 1994.

7. Igualdad: las entidades involucradas deberán promover la participación en la adopción de decisiones relacionadas con la política de Estado para hacer efectivo el derecho a la vivienda digna y al hábitat, promoverán la igualdad material en el acceso a los beneficios de la vivienda, subsidios y el acceso al crédito.

8. Enfoque diferencial y de interseccionalidad: El Estado garantizará el enfoque diferencial y de interseccionalidad en razón a la edad, sexo, pertenencia étnica, discapacidad, familias numerosas, familias con hijos, madres y padres cabeza de familia, entre otras características individuales y comunitarias, para garantizar la igualdad material en la formulación e implementación de la política pública.

9. Priorización de comunidades y familias vulnerables y víctimas del conflicto armado: El Estado priorizará la atención de comunidades y familias en situación de vulnerabilidad, riesgo y de especial protección constitucional, así como de municipios PDET, ZOMAC, y a las personas incluidas en el Registro Único de Víctimas, garantizando su acceso efectivo a los derechos consagrados en la ley.

10. No discriminación: todas las personas tendrán garantizados los derechos establecidos en esta Ley sin ninguna discriminación por razones de sexo, orientación sexual, identidad de género, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

11. Legalidad: las disposiciones de la presente Ley se aplicarán sin perjuicio de las leyes que, sobre subsidios, propiedad, posesión, titularidad, derechos de propiedad y dominio existan, así como las disposiciones que sobre ordenamiento territorial hayan sido establecidas por las autoridades locales y territoriales.

12. Prevención y valoración del riesgo: la construcción y mejora de viviendas rurales no se podrá realizar en zonas de alto riesgo no mitigable, o cuya mitigación de riesgo no haya sido realizada previamente por la autoridad competente.

13. Protección del Patrimonio Cultural y Arquitectónico: en el marco de la ejecución de los programas de construcción y mejoramiento de vivienda de interés social y prioritario rural (VIS-VIP), se promoverá la implementación de construcciones tradicionales que forman parte de las prácticas culturales y arquitectónicas de las respectivas comunidades rurales.

Parágrafo 1. Lo dispuesto en el presente artículo será armonizado con las disposiciones de la política nacional en la materia y el principio constitucional de autonomía territorial.

Parágrafo 2. El Ministerio de Minas y Energía en coordinación con el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio definirá las condiciones para que la vivienda pueda acceder a proyectos o programas de abastecimiento de energía a través de tecnologías no convencionales de energías renovables como podría ser un sistema de paneles solares, inversor o electrolizador (para generar hidrógeno) y baterías, entre otros, que entreguen energía para la satisfacción de las necesidades básicas.

Parágrafo 3. Se dará prioridad a la bioconstrucción de edificaciones de uno y dos pisos en materiales biodegradables como el adobe, la tapia pisada, bahareque, guadua, entre otros, en cumplimiento con lo establecido en las normas técnicas vigentes.

Artículo 4°. Recursos. El Gobierno nacional deberá gestionar nuevas fuentes de recursos para la construcción y mejoramiento de vivienda rural para garantizar la satisfacción progresiva del derecho a la vivienda digna de la población objeto de esta Ley. Las obligaciones que se generen en ejercicio de las disposiciones establecidas en la

presente Ley, que afecten a las entidades del orden nacional pertenecientes al Presupuesto General de la Nación, quedaran sujetas a las disponibilidades existentes tanto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo como en el Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector respectivo.

Artículo 5°. Mejoramientos de vivienda de interés social rural bajo condiciones especiales. No se requerirá de licencias de construcción en la ejecución de soluciones individuales de mejoramiento de vivienda de interés social rural con recursos públicos cuando estos sean ejecutados a través de modelos de ejecución en que participen entidades territoriales y entidades operadoras, y estas garanticen que cumplirán con las normas de sismo resistencia, ordenamiento territorial y protección ambiental al momento de la asignación del subsidio. Este requisito se cumplirá mediante certificación expedida por el interventor del proyecto.

Parágrafo 1. Lo planteado en el presente artículo contempla las disposiciones establecidas en el parágrafo 2 del artículo 9 del Decreto Ley 890 de 2017.

Parágrafo 2. Para el caso de las viviendas rurales que se encuentren en zonas de riesgo mitigable, estas solo se podrán intervenir o desarrollar con posterioridad a las obras de mitigación, teniendo en cuenta lo establecido en las normas que regulen la materia por parte de la autoridad municipal o distrital. No se podrán construir o mejorar viviendas rurales ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable o cuyo riesgo no haya sido mitigado previamente.

Parágrafo 3. La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres con el apoyo de los entes territoriales se encargará de construir planes de prevención y mitigación para las viviendas rurales en zonas de alto riesgo mitigable.

Parágrafo 4. La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres implementará un programa dirigido a realizar estudios técnicos de riesgo en zonas rurales, en aquellas zonas donde no se cuente con dichos estudios. Dicho programa priorizará áreas dispersas y aisladas, garantizando decisiones informadas en construcción y desarrollo rural.

No obstante, en ausencia de un estudio técnico por parte de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, los proyectos de vivienda rural podrán ejecutarse siempre y cuando se ajusten estrictamente a los lineamientos de la entidad territorial competente en materia de ordenamiento territorial y gestión de riesgo, y que no se ubiquen en zonas de alto riesgo no mitigable o cuyo riesgo no haya sido previamente mitigado.

Parágrafo 5. Los planes, programas y estudios que realice la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres para la consolidación, mejoramiento y construcción de vivienda de interés social y prioritario rural se regirán por el Estatuto General de Contratación.

Artículo 6°. Reconocimiento de existencia de edificaciones de vivienda social rural.

El reconocimiento de existencia de edificaciones de vivienda social rural es la actuación por medio de la cual el curador o la autoridad municipal o distrital competente, declara la existencia de los desarrollos arquitectónicos destinados a vivienda en suelo rural que se ejecutaron sin obtener la respectiva licencia. Para ello, serán aplicables las normas técnicas referidas en el artículo 4 de esta Ley.

En la ejecución de soluciones individuales de mejoramiento vivienda de interés social rural con recursos públicos ejecutados a través de modelos de ejecución en que participen entidades territoriales y entidades operadoras, estas últimas deberán solicitar a la autoridad correspondiente el reconocimiento de existencia de edificación de vivienda social rural.

Parágrafo 1. El reconocimiento de edificaciones de vivienda social rural no se podrá realizar cuando estas se encuentren ubicadas en: (i) baldíos de la Nación no adjudicables; (ii) Parques Nacionales Naturales; (iii) predios con solicitudes pendientes o en proceso de restitución conforme a la Ley 1448 de 2011, el Decreto Ley 4633 de 2011 y el Decreto Ley 4635 de 2011; (iv) predios en proceso de extinción de dominio; ó (v) predios en zonas de alto riesgo no mitigable.

Parágrafo 2. El reconocimiento de edificaciones de vivienda de interés social rural también procederá cuando el suelo haya sido adjudicado o haya culminado el proceso de restitución de tierras.

Parágrafo 3. En los predios ubicados en Parques Nacionales Naturales y Zonas de Reserva Forestal que están siendo poseídos y ocupados, se llevará a cabo una Zonificación Ambiental Participativa y planes de comanejo, con el fin de darle una solución de vivienda para las personas que habitan en estos espacios. La zonificación y planes de comanejo deberán respetar las normas de protección y uso de suelo permitido por las autoridades ambientales competentes.

Artículo 7°. Actos jurídicos e inscripción de actos de reconocimiento de edificaciones. Los actos jurídicos y la inscripción de los actos de reconocimiento de edificaciones que recaigan sobre predios rurales que cuenten con una unidad de vivienda de interés social rural se liquidarán como actos sin cuantía cuando el beneficiario sea persona natural y la unidad de vivienda sea susceptible de mejoramiento o reforzamiento estructural. Cuando el curador o la autoridad municipal o distrital competente declare la existencia de edificaciones de vivienda social rural, deberá remitir oficiosamente a la entidad competente para su inscripción.

Artículo 8°. Modifíquese el artículo 9 del Decreto Ley 890 de 2017 de la siguiente manera:

Artículo 9°. Administración y ejecución de los subsidios de interés social rural y

prioritario rural. El subsidio familiar de vivienda de interés social rural y prioritario rural será administrado y ejecutado por el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), entidad adscrita al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en observancia de la normatividad legal vigente.

Parágrafo 1. En el marco de la legislación ambiental, para la ejecución de las soluciones de vivienda de interés social rural dispersas, nuevas o mejoradas, desarrolladas con recursos provenientes de subsidios familiares de vivienda nacionales o territoriales, con soluciones individuales de saneamiento básico para la gestión de sus aguas residuales domésticas, tales como sistemas sépticos, no se requerirá de la obtención del permiso de vertimientos, siempre y cuando cumplan desde su diseño con los parámetros definidos en el reglamento técnico del sector de agua potable y saneamiento básico. Sin perjuicio de lo anterior, la autoridad ambiental competente, como administradora de los recursos naturales renovables, realizará seguimiento a dicho sistema, evaluará su impacto sobre la condición ambiental de la cuenca, y ordenará los ajustes a que haya lugar.

Lo dispuesto en el presente parágrafo también aplicará para los proyectos de vivienda rural dispersa que desarrolle el Fondo de Adaptación en ejercicio de sus competencias.

Parágrafo 2. Para la ejecución de soluciones individuales de vivienda de interés social y prioritario rural, nuevas o mejoradas, desarrolladas con recursos provenientes de subsidios familiares de vivienda nacionales o territoriales, no se requerirá de la obtención de licencia de construcción, siempre y cuando la entidad otorgante del subsidio o la entidad territorial garanticen que el diseño de las soluciones de vivienda cumplen con lo dispuesto en la norma colombiana de sismorresistencia vigente al momento de la asignación del subsidio y los planes de ordenamiento territorial.

Lo dispuesto en el presente parágrafo también aplicará para los proyectos que contemplen soluciones individuales de vivienda rural que desarrolle el Fondo de Adaptación en ejercicio de sus competencias.

La entidad otorgante del subsidio familiar de vivienda de interés social y prioritario rural remitirá semestralmente, a la autoridad competente en materia de expedición de licencias de construcción, el listado de soluciones de vivienda subsidiadas.

Parágrafo 3. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio deberá garantizar que las Juntas de Acción Comunal, cooperativas, organizaciones y asociaciones campesinas, firmantes de paz, organizaciones o comunidades étnicas y de víctimas puedan ser operadoras del subsidio familiar de vivienda de interés social rural. Para ello, el Ministerio promoverá su participación en los programas de vivienda rural.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en coordinación con el Ministerio del Interior y demás entidades competentes, reglamentarán para estas entidades los requisitos de acuerdo a la capacidad operativa de las mismas en un término máximo de un (1) año a partir de la entrada en vigencia de esta Ley.

Parágrafo 4. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio junto en articulación con el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA deberá promover espacios de capacitación técnica a las Juntas de Acción Comunal, organizaciones y asociaciones campesinas, étnicas y de víctimas para que puedan desarrollar la función de operadoras SFVISR, de acuerdo con los lineamientos de la norma técnica especial que se menciona en la presente Ley.

Artículo 9. Mecanismos de promoción de crédito y financiación. El Gobierno Nacional podrá incluir mecanismos de promoción del crédito hipotecario, de leasing habitacional, crédito para el mejoramiento de vivienda rural y crédito constructor con tasas de interés preferentes y condiciones crediticias diferenciales.

Parágrafo 1. El Gobierno Nacional deberá garantizar que Organismos Comunales, cooperativas, organizaciones y asociaciones campesinas, firmantes de paz, organizaciones o comunidades étnicas, y de víctimas del conflicto armado puedan acceder a la promoción del crédito y financiación. Para ello, el Gobierno Nacional a través de sus entidades competentes reglamentará los mecanismos de participación de estas entidades y creará programas de apoyo técnico para la presentación de propuestas por estas.

Parágrafo 2. En aplicación de lo dispuesto en este artículo, podrán financiarse con cargo al presupuesto general de la Nación, asignado al presupuesto de inversión de la entidad otorgante y otras fuentes de financiación de los subsidios que trata la presente Ley, el costo de las primas y demás gastos asociados a la expedición de garantías por parte del Fondo Nacional de Garantías encaminadas a respaldar el acceso a créditos hipotecarios, operaciones de leasing habitacional y crédito de mejoramiento para la adquisición de unidades de vivienda rural, en los términos que establezca el Gobierno nacional.

Parágrafo 3. El porcentaje de recursos proveniente de las inversiones forzosas del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), destinado para la financiación de vivienda de interés social y prioritario rural de que trata el artículo 32 de la Ley 546 de 1999 podrá utilizarse para la financiación de todas las actividades relacionadas con la promoción, desarrollo y adquisición de soluciones de vivienda rural. El Gobierno Nacional reglamentará los incentivos necesarios para la efectiva utilización de este porcentaje, dentro de los cuales podrán incluirse la utilización de tasas compensadas para desarrolladores de Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario Rural.

Parágrafo 4. El Fondo Nacional del Ahorro S.A., en desarrollo de su objeto legal, promoverá la financiación para la adquisición, construcción y mejora de vivienda en zonas rurales, de acuerdo con las políticas y lineamientos que establezca su Junta Directiva. Para dichos efectos, podrá otorgar crédito para mejora de vivienda rural sin necesidad de constitución de hipoteca en primer grado.

Parágrafo 5. El Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO) y el

Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (FOMMUR) promoverán créditos hipotecarios para el acceso a vivienda rural dispersa para madres y padres cabeza de familia.

Artículo 10. Recursos destinados por las Cajas de Compensación familiar. Las cajas de compensación familiar podrán destinar recursos para la adquisición, construcción o mejoramiento de vivienda rural en otros lugares por fuera de su jurisdicción.

En el caso de compra y construcción de vivienda procederá únicamente cuando se verifique que el hogar potencialmente beneficiario no cuenta con otra vivienda.

Artículo 11. Acceso a subsidio familiar de vivienda rural usada. El subsidio familiar de vivienda, otorgado por las cajas de compensación familiar con cargo a los recursos que estas administran, podrá ser utilizado para adquisición de vivienda rural usada, el cual se otorgará a trabajadores afiliados, cuyo grupo familiar cuente con un ingreso igual o inferior a cuatro (4) SMMLV, previa verificación técnica y jurídica del estado del inmueble.

Las familias beneficiarias del subsidio familiar de vivienda usada rural otorgado por las cajas de compensación familiar y que su grupo familiar cuente con un ingreso igual o inferior a dos (2) SMMLV podrán acceder simultáneamente al subsidio público de vivienda en la modalidad de mejoramiento, que les permita tener una solución de vivienda en condiciones dignas de habitabilidad.

El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de esta Ley, reglamentará este aspecto.

Artículo 12. Exclusiones de aplicación. Las disposiciones de la presente Ley no serán aplicables en ningún caso a viviendas en suelo de expansión urbana, suelo suburbano, parcelaciones campestres, terrenos industriales, comerciales, turísticos, ni a infraestructuras que no sean utilizadas como vivienda habitacional habitual.

Artículo 13. Fortalecimiento de capacidades técnicas locales. El Gobierno Nacional, a través del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), en coordinación con las entidades territoriales y otras instituciones de formación técnica y tecnológica, implementará programas de capacitación técnica en construcción y mejoramiento de viviendas rurales. Estos programas estarán dirigidos a fortalecer las capacidades de la población local especializada en técnicas de construcción sostenible, bioconstrucción y el cumplimiento de las normativas de sismo-resistencia con especial énfasis en jóvenes y mujeres, promoviendo empleabilidad su participación en proyectos de vivienda rural.

Artículo 14. Reglamentación e implementación. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, reglamentará e implementará las disposiciones de la presente ley dentro de los doce (12) meses siguientes a su entrada en vigencia.

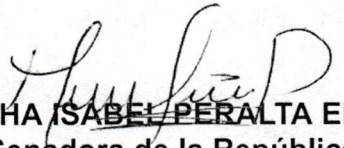
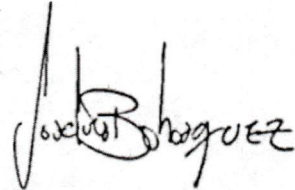
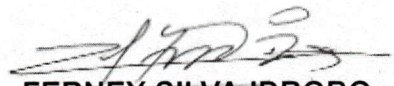
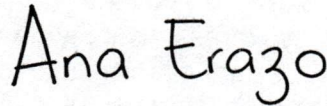
Para tal efecto, tendrá en cuenta los principios rectores establecidos en el artículo 3° de la presente ley y revisará, evaluará y podrá actualizar el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural (PNVISR), en el marco de la Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural y de conformidad con las normas técnicas aplicables en materia de calidad, seguridad y sostenibilidad de las edificaciones.

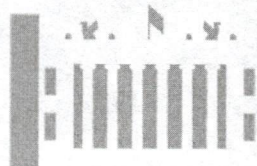
El PNVISR deberá incorporar programas de capacitación dirigidos a la población local, orientados al fortalecimiento de las habilidades y conocimientos necesarios para su participación en la construcción, el mejoramiento y el mantenimiento de las viviendas rurales, mediante el empleo de técnicas sostenibles, seguras y eficientes.

Artículo 15. Traducción a lenguas nativas. Las autoridades de los grupos étnicos, con tradición lingüística propia, podrán solicitar al Gobierno Nacional que la presente Ley sea traducida a su lengua nativa. El Gobierno Nacional reglamentará lo pertinente y definirá los recursos para tal fin.

Artículo 16. Vigencia. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación.

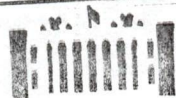
Cordialmente,

 MARTHA ISABEL PERALTA EPIEYÚ Senadora de la República MAIS	 JOSÉ LUÍS BOHÓRQUEZ LÓPEZ Representante Cámara - Boyacá Pacto Histórico
 FERNEY SILVA IDROBO Senador de la República Pacto Histórico	 ANA LEIDY ERAZO RUIZ Representante Cámara por Valle del Cauca Pacto Histórico



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

Sandra Chindoy Jamioy
Senadora de la República
Pacto Histórico



SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 20 de Julio del año 2020

Ha sido presentado en este despacho el

Proyecto de ley _____ Acto legislativo _____

No. 124/26 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por: _____

H.S. Martha Penalta, Ferney Silva;

H.R. José Bohórquez, Ana leidy

Enzo y otros

SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NO. _____ DE 2026

“POR LA CUAL SE DICTAN MEDIDAS ESPECIALES PARA LA CONSOLIDACIÓN Y MEJORAMIENTO DEL HÁBITAT Y LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y PRIORITARIO RURAL (VIS-VIP) EN EL TERRITORIO NACIONAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

1. Antecedentes del proyecto de ley
2. Objeto del proyecto
3. Justificación del proyecto de ley
4. Marco constitucional, legal y jurisprudencial
5. Impacto Fiscal
6. Conflicto de interés

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El presente Proyecto de Ley fue radicado previamente el día 30 de julio de 2019 por parte de la exrepresentante a la Cámara Juanita Goebertus Estrada, en conjunto con otros congresistas y el pasado Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. El Proyecto por su materia fue remitido a la Comisión Séptima Constitucional

Permanente de la Cámara de Representantes, asignándosele el número 079 de 2019 Cámara y presentándose ponencia para primer debate, la cual fue publicada en la Gaceta No. 814 de 2019.

El Proyecto de Ley no fue aprobado, sin embargo, por invitación de su autora principal, la exrepresentante Goebertus y teniendo en cuenta la importancia de esta iniciativa por su íntima relación con el derecho a una vivienda digna y por referirse a uno de los puntos del Acuerdo de Paz, decidimos insistir en el trámite de esta iniciativa, por lo que se radicó nuevamente en la legislatura 2022-2023, donde no fue debatida en primer debate, por lo que se procedió a su archivo.

Reconociendo la importancia de esta iniciativa, el presente Proyecto de Ley fue radicado ante la Secretaría General del Senado de la República el día 8 de agosto de 2023, por sus autores, los honorables congresistas David Luna Sánchez y Martha Isabel Peralta Epieyú.

El 16 de agosto de 2023, el Proyecto de Ley fue repartido a la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República. Esta iniciativa legislativa fue aprobada en primer y segundo debate en el Senado de la República. Asimismo, fue aprobado en primer debate en la Cámara de Representantes. Sin embargo, por términos, fue retirado.

El Proyecto de Ley fue radicado nuevamente el 20 de julio de 2025 por los HH. SS. Martha Isabel Peralta Epieyú, Edgar Díaz Contreras, Lorena Ríos Cuellar, Ferney Silva Idrobo, Carlos Alberto Benavides Mora, Omar de Jesús Restrepo Correa, Julio César Estrada Cordero, Catalina Perez Perez, León Fredy Muñoz Lopera, Wilson Neber Arias Castillo, Maria José Pizarro Rodríguez, Fabián Díaz Plata y los HH.RR. Agmeth José Escaf Tijerino, Erick Velasco Burbano, Ermes Evelio Pete Vivas, Etna Támara Argote Calderón, Mary Anne Andrea Perdomo, Heráclito Landínez Suárez, David Alejandro Toro Ramírez, Luis Alberto Albán Urbano, Alandro Ocampo Giraldo, Leyla Marleny Rincón Trujillo, Martha Lisbeth Alfonso Jurado, Julio Roberto Salazar Perdomo, Alfredo Mondragón Garzón, Pedro Baracutao García siendo publicada en la Gaceta No. 1308 de 2025, con y se le asignó el número 016 de 2025 Cámara.

La Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes recibió el expediente del Proyecto de Ley, y mediante oficio CSCP 3.7-404-25 del 20 de agosto de 2025 designó como Ponente Coordinador a H.R. Agmeth José Escaf Tijerino y como Ponente a H.R. Karen Juliana López Salazar. Sin embargo el proyecto no surtió el primer debate y se archivó.

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene por objeto promover la consolidación y el mejoramiento del

hábitat rural, así como la construcción y el mejoramiento de viviendas de interés social y prioritario rural, mediante la creación de instrumentos y la adopción de criterios que reconozcan las particularidades de los territorios.

3. JUSTIFICACIÓN

A pesar de los significativos avances de los últimos años, Colombia continúa siendo el segundo país más desigual de América Latina. Tal situación va más allá de la desigualdad entre individuos al materializarse en desigualdad regional, y aún más, en la relación urbano - rural. Por ejemplo, para 2018 la pobreza multidimensional en cabeceras municipales fue de 13,8%, mientras que en centros poblados y zonas rurales dispersas se ubicó en 39,9%. Vale la pena tener en cuenta que, las malas condiciones de vivienda contribuyen en un 13,2% en la incidencia (ajustada) de la pobreza multidimensional. Es preocupante que para el 58,6% de los hogares rurales, no se garantizan los estándares mínimos de calidad de la vivienda, mientras que en el ámbito urbano no se garantiza en el 9,6% de los hogares.

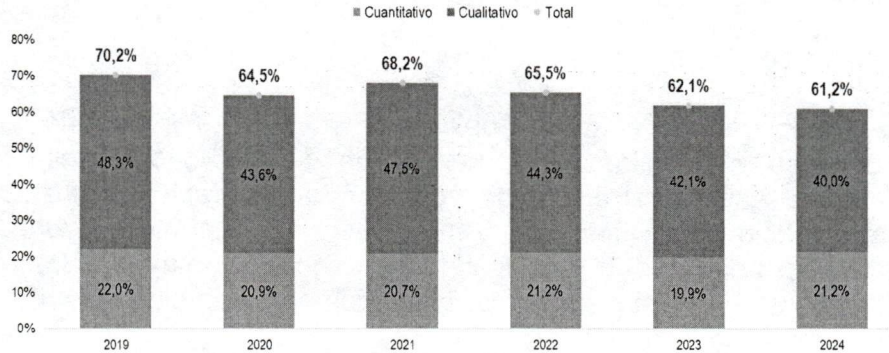
En virtud de lo anterior, este documento expone el Proyecto de Ley, por la cual se dictan disposiciones especiales para la consolidación y mejoramiento del hábitat, la construcción y el reconocimiento de la propiedad sobre la vivienda de interés social y prioritario rural (VIS-VIP) en el territorio nacional, con cuya iniciativa se busca mejorar las condiciones de habitabilidad, la construcción y el mejoramiento de la vivienda social en zonas rurales dispersas y nucleadas. En este sentido, pretende ser un instrumento que posibilite la reducción de brechas entre las zonas urbanas y rurales, teniendo en cuenta las diferencias en términos de pobreza, educación y acceso a bienes y servicios, que existen entre ambos contextos.

Colombia históricamente se ha presentado como un país con altos niveles de desigualdad, y a pesar de los importantes descensos en el índice de GINI que se han presentado en el gobierno del Cambio, Colombia sigue presentando cifras por encima del promedio de América Latina (0,451), de acuerdo con datos de la CEPAL para 2023 el GINI fue de 0,553, mientras que para países como Brasil fue del 0,515 o Uruguay del 0,404.

El país ha venido presentando una tendencia en la reducción de la pobreza, que a pesar de la crisis del Covid - 19, esta disminución en los últimos tres años ha sido más significativa. De acuerdo con datos del DANE, en 2018 la pobreza multidimensional a nivel nacional fue del 19.1%, mientras que en 2024 fue de 11.5%. De 2021 a 2024 la pobreza multidimensional se redujo en 4.5 puntos porcentuales. Sin embargo, en la zona rural la cifra sigue siendo mayor al total nacional; en 2020 la pobreza multidimensional alcanzó una cifra del 37.1%, mientras que para 2024 esta se redujo a 24.3%. Persiste, así, una brecha en las condiciones de vida entre lo urbano y rural, para 2024 esta brecha fue del 16.5%.

De acuerdo con los cálculos del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio el déficit habitacional total disminuyó 5,9 puntos porcentuales entre 2019 y 2024, entre 2023 y 2024 se redujo en 2,02 puntos porcentuales, ubicándose en 26.8%. Respecto al déficit habitacional rural, este pasó de 70.2% en el año 2019 a 61.2% en el año 2024, lo que

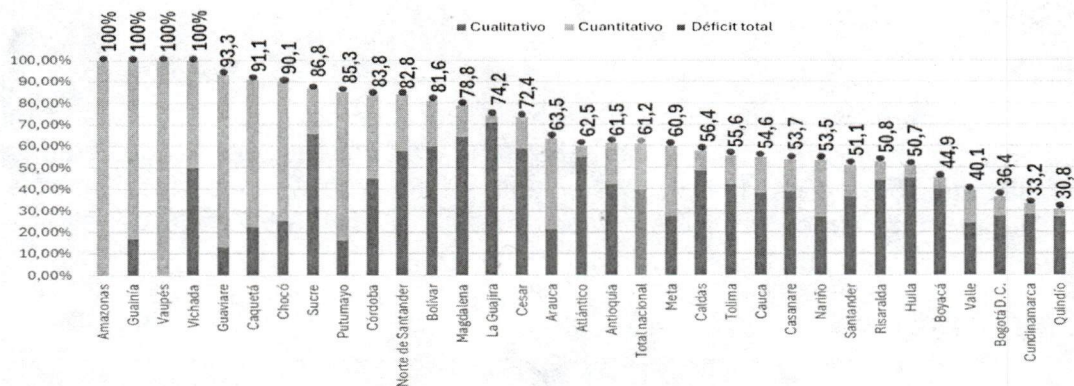
representa una reducción de 9 puntos porcentuales. Así mismo, desde 2022 el déficit rural se ha reducido en 4 puntos porcentuales.



Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2025)

Se evidencia que gracias a los programas de vivienda rural se ha logrado disminuir el déficit habitacional; sin embargo, persisten deficiencias en las condiciones de las viviendas, principalmente en acueducto y alcantarillado.

A nivel departamental Vaupés, Vichada, Amazonas y Guainía son los departamentos que presentan el mayor déficit de vivienda rural; mientras que Quindío (30.8%) y Cundinamarca (33.2%) presentan el menor porcentaje. Además, de acuerdo con el Ministerio de Vivienda hay 18 departamentos con un déficit por encima del porcentaje nacional, entre estos departamentos se encuentran: Antioquia (61.5 %), Atlántico (62.5%), La Guajira (74.5%) y Córdoba (83.8%). Lo anterior, evidencia que existe una brecha entre entes territoriales, en perjuicio de los departamentos históricamente rezagados en el nivel de desarrollo; adicionalmente, departamentos con grandes ejes de desarrollo siguen presentando déficit mayores, lo que puede mostrar la existencia de brechas a nivel municipal.



Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2025)

En 2024 el déficit habitacional de la zona urbana afectó al 17,3% de los hogares y en la zona rural al 61,2%. Esto evidencia una brecha entre lo rural y urbano que persiste a lo largo del

tiempo, y que es producto del sesgo de las políticas y programas de vivienda orientados al mercado, las cuales se han concentrado en las ciudades. Por lo tanto, esta problemática exige una normativa y política pública que atienda las necesidades estructurales y particulares que se presentan en el acceso a la vivienda rural.

Cierre de brechas entre el campo y la ciudad

El objetivo del Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las FARC fue ponerle fin al conflicto armado para dar paso a una fase de construcción de paz que permita, entre otras, transformar de manera estructural el campo, reduciendo las brechas entre el campo y la ciudad y creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural, es por esto que se habla de la necesidad que la Reforma Rural integral llegué a todas las zonas rurales del país, reconociendo que hay municipios que históricamente han sido más afectados por el conflicto y con mayores índices de pobreza.

Uno de los elementos esenciales del Acuerdo de Paz es el enfoque territorial, mediante el cual se deben reconocer las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios. Específicamente el Acuerdo de Paz contiene la Reforma Rural Integral, que incluye como uno de sus componentes esenciales los “Planes Nacionales”, los cuales deberán estar dirigidos a la superación de la pobreza y la desigualdad rural.

Pensar en un escenario de construcción de paz y posconflicto requiere avanzar hacia una política que ofrezca a la población víctima el acceso a la vivienda en condiciones de inclusión social, a entornos seguros que garanticen su no revictimización y la posibilidad de ejercer el derecho a la ciudad y/o de permanencia (retorno) o de reubicación en el campo. Lo anterior, en el entendido de que el cese de la confrontación armada no es el final del conflicto, pues aún se encuentran por resolver problemas asociados, por ejemplo, la restitución de tierras, la seguridad en los territorios para el retorno, entre otros (Contreras, 2015)¹.

El desarrollo del programa y sus criterios se dio mediante el Decreto 890 de 2017. En este se señala al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como responsable de formular la política de vivienda de interés social y prioritario rural, y además, se definen los criterios para asignación de subsidios y de modo más reciente al acuerdo se dispone al ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio como responsable de la política de vivienda de interés social rural, según el artículo 255 de la Ley 1955 de 2019.

Brecha urbano-rural

Si bien la pobreza ha disminuido en todo el país en los últimos años, las brechas regionales aún persisten. Entre 2010 y 2018 el porcentaje de población pobre en términos monetarios

¹ Contreras-Ortiz, Yency. (2015). Las políticas de vivienda en Bogotá ¿Sentando las bases para el posconflicto?. *Bitácora Urbano Territorial*, 25(1), 143-151. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v1n25.47982>

se redujo en 10,2 puntos porcentuales y el porcentaje de población en pobreza multidimensional, se redujo en 10,8 puntos porcentuales. No obstante, mientras que la tasa de pobreza multidimensional en 2018 para Bogotá fue de 4,3%, en la región Caribe fue del 33,5% y en la región Pacífico (Sin incluir el Valle del Cauca) fue del 33,3%. Así mismo, mientras que la pobreza multidimensional en 2018 fue de 13,8% en cabeceras municipales, en los centros poblados y zonas rurales dispersas este indicador asciende a 39,9%.

Estas brechas también están presentes en el ámbito de la vivienda. Para el 58,6% de los hogares rurales, la vivienda no garantiza los estándares mínimos de calidad; mientras que esto es así para el 9,6% de hogares urbanos. Lo anterior se traduce en que, según el DANE, para 2018 el déficit habitacional rural fue de 2,0 millones de hogares, de los cuales 85.745 necesitan vivienda nueva y 1,9 millones requieren mejoramiento de vivienda. Además, en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 se reconoce que entre los hogares que requieren mejoramiento de vivienda el 52,95% registró carencias en acueducto; el 39,82 en servicio de sanitario; el 21,61% en estructura de pisos; el 14,79% en cocina; y el 15,73% reportó hacinamiento mitigable.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) en 2018, tan solo el 8,8% de los hogares rurales tenían acceso a gas natural, mientras que el 80,3% de los hogares en cabecera contaban con este servicio. Algo parecido sucede con el acueducto ya que la cobertura del servicio en centros poblados y rurales dispersos fue del 51,1% de hogares, y en las cabeceras de 97,2%. En acceso a alcantarillado la situación es igual de preocupante con una cobertura de 12,6% en centros poblados y rurales dispersos y de 92,4% en cabeceras.

De tal manera, resulta fundamental transformar estas condiciones mediante la promoción de la vivienda de interés social en zonas rurales nucleadas y dispersas, teniendo en cuenta que, la deficiente situación actual genera problemas en varios ámbitos, tales como la salud, las relaciones familiares, el entorno para el desarrollo del capital humano, etc. Esta transformación se debe alejar del tradicional sesgo urbano, el cual ha hecho que la norma sismo resistente, la de saneamiento básico y la eléctrica que se concretan en una serie de requisitos exorbitantes para las viviendas que en general se construyen en las zonas rurales, en especial si se trata de vivienda dispersa. Las políticas y normatividades basadas en esta visión desconocen la sociología y cultura campesina (Banco Agrario de Colombia & Ministerio de Ambiente y Desarrollo Rural, 2014)².

En la actualidad el programa de Vivienda Rural es uno de los que presenta mayor dificultad en su etapa de implementación. Esto se da por la suma de una serie de factores que han complejizado el acceso de la población rural a una vivienda digna, como la debilidad institucional y el poco presupuesto destinado. Adicionalmente, han resultado determinantes para la inoperatividad del programa, la no comprensión del territorio nacional, la poca flexibilidad de uso de materiales y técnicas alternativas, el cumplimiento normativo de una

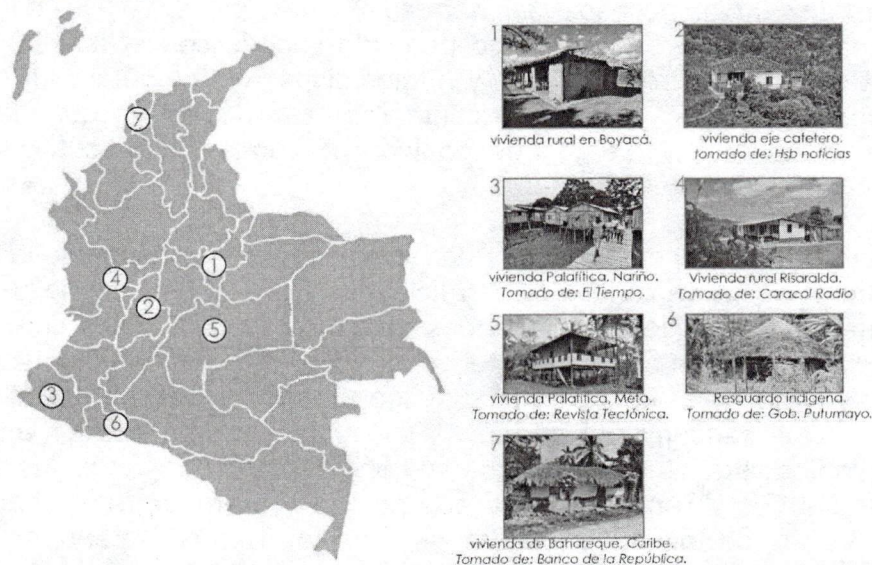
² Banco Agrario de Colombia & Ministerio de Ambiente y Desarrollo Rural (2014). "Vivienda de interés social rural: La experiencia 2010 - 2013". Bogotá.

regulación pensada para las zonas urbanas de Colombia, los pocos incentivos para los constructores, y las dificultades de acceso y reconocimiento de la propiedad rural.

Lo dicho justifica la necesidad de fortalecer el Programa de Vivienda Rural, tarea que le corresponde tanto al Gobierno Nacional como al Congreso de la República, dar soluciones a través de modificaciones normativas que se deben hacer y generarán un impacto favorable en la ejecución del programa, agilizando y mejorando el programa de vivienda rural, sin desconocer la diversidad de Colombia y sus habitantes.

Colombia es un país absolutamente diverso y la gran variedad de ecosistemas y patrones culturales dan muestra de esto. Entendiendo tales características, resulta impensable contemplar la posibilidad que toda la población habite un lugar de la misma manera, es por esto que históricamente las viviendas "prototipadas", a pesar de constituir una solución para una necesidad inmediata, no han resultado óptimas para el desarrollo efectivo del hábitat rural. Ejemplo de ello, es que una vivienda para clima cálido en el caribe colombiano debe responder a otras necesidades diferentes a las que tiene una vivienda para clima frío en los altos de la Cordillera Andina colombiana.

A continuación, se pueden ver algunas diferencias constructivas de Colombia según la región y las técnicas tradicionales.



En las imágenes anteriores queda en evidencia cómo las comunidades históricamente se han adaptado a las condiciones de su entorno para satisfacer sus necesidades, que para todos los casos resultan absolutamente diferentes: para muchas, la vivienda constituye un complemento fundamental para sus actividades económicas y productivas; para otras, la vivienda es solo el lugar de descanso, entre muchas otras formas de habitar el espacio.

Entender las particularidades de la ruralidad colombiana y permitir el reconocimiento de técnicas locales y las diferencias en las necesidades de los beneficiarios, pondría a Colombia un paso más adelante en la mejora de la calidad de vida de la población rural,

pues progresivamente se pasará de una medición de déficit cuantitativo para iniciar una discusión importante sobre la calidad de las viviendas rurales.

Es importante que del mismo modo en el que se interpretan las particularidades de cada una de las viviendas y sus habitantes, se comprenda que estas hacen parte integral del sistema de consolidación de la ruralidad en Colombia. No hay proyecto rural integral sin vivienda digna, pues una mala condición de la vivienda repercute tanto en la salud física como mental, así como en el desarrollo integral de sus habitantes. Ejemplo de esto, el mal estado de los pisos y las cubiertas produce filtraciones de agua y humedad, lo que puede generar enfermedades respiratorias. Sumado a esto, sin un adecuado servicio de agua potable en zonas rurales, se puede generar el aumento de enfermedades gástricas.

Lo anterior se puede comprobar evaluando la implementación del CONPES 115 de 2008, por medio del cual se le destinaron recursos al mejoramiento de más de 1.800 hogares comunitarios en todo el país y, como consecuencia de esto, se presentó una disminución considerable de los casos de enfermedad diarreica aguda e infección respiratoria aguda en los niños que asistían a dichos hogares, especialmente con el reemplazo de pisos en tierra y gravilla. Adicionalmente, al limitar la cantidad de niños que podían estar por espacio y ampliar el área de los hogares comunitarios, se presentaron menores registros de enfermedades epidemiológicas, pues salieron de la condición de hacinamiento en la que se encontraban. En conclusión, apuntar a mejorar las condiciones habitacionales y pensar en sistemas innovadores de prestación de servicios públicos de las viviendas rurales, debe ser parte de las intervenciones integrales de la transformación rural.

Problemáticas de vivienda rural y déficit ocupacional

La revisión histórica de este indicador en la ruralidad muestra que siempre hemos tenido un rezago: en 1993 el 78,8 % de la población se encontraba en déficit habitacional. El déficit habitacional es una problemática que afecta actualmente a más de 5.1 millones de hogares en Colombia y que se refiere a la falta o precariedad de vivienda.

Este tiene un impacto en dos frentes:

- a) el cuantitativo, que está relacionado con la insuficiencia de viviendas disponibles para satisfacer la demanda de los hogares (falta de vivienda).
- b) el cualitativo, que identifica las deficiencias en calidad, servicios públicos, espacio o seguridad en una vivienda (deficiencias o precariedad en las viviendas).

De estos 5.1 millones de hogares, 46,3 % son rurales, es decir, más de 2.3 millones tienen alguno de estos déficits.

De acuerdo con el último Censo Nacional de Población y Vivienda del DANE (CNPV18) el déficit habitacional de la totalidad de población rural fue de 84,4 %; mientras que de la totalidad de población urbana fue de 24,8 %.

Estos datos demuestran que, si bien ha habido un avance principalmente en las áreas urbanas, los centros poblados de menor tamaño y las áreas rurales aún padecen de una fuerte deficiencia en términos habitacionales.

En el caso específico de la ruralidad, más de 2.3 millones de hogares que tenían déficit habitacional, 1.7 millones son de tipo cualitativo y 700 mil de tipo cuantitativo.

Lo que significa que se requieren más de 700 mil viviendas para la zona rural del país.

Para los 1.7 millones de hogares rurales con déficit cualitativo (con deficiencias en la calidad de las viviendas), los componentes que más inciden son los relacionados con servicios públicos: a) recolección de basuras 44,2%, b) acceso a agua potable 38,8 %, y c) alcantarillado 26,1%.

El déficit habitacional se ha consolidado como uno de los principales indicadores de medición de las condiciones habitacionales y de pobreza de la población colombiana. Este déficit no solo es ausencia de vivienda, es también el conjunto de carencias o precariedad en la misma, y las condiciones del entorno que son determinantes de las condiciones en que vive la población de un lugar en específico. En ese sentido, tradicionalmente las carencias se han catalogado como déficit cualitativo o cuantitativo.

Para el DANE (2009) el déficit cuantitativo estima la cantidad de viviendas que la sociedad debe construir o adicionar al stock para que exista una relación uno a uno entre las viviendas adecuadas y los hogares que necesitan alojamiento, es decir, se basa en la comparación entre el número de hogares y el de viviendas apropiadamente existentes. El déficit cualitativo hace referencia a las viviendas particulares que presentan carencias habitacionales en los atributos referentes a la estructura, espacio y a la disponibilidad de servicios públicos domiciliarios, y por tanto, requieren mejoramiento o ampliación de la unidad habitacional en la cual viven. Estas viviendas, por tanto, requieren de dotación de servicios públicos, mejoramiento o ampliación de la unidad habitacional.

En ese orden de ideas, en 2018 el déficit habitacional rural fue de 2,0 millones de hogares (61,19%), de los cuales 85.745 (2,6%) necesitaban vivienda nueva -cuantitativo-; y 1,9 millones (58,57%) requerían mejoramiento de vivienda -cualitativo-. Así, la lógica diría que los esfuerzos de política pública se deben enfocar en la superación del déficit cualitativo.

No obstante, en la experiencia del programa de vivienda rural 2010-2013, liderado por el Banco Agrario y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2014), se detecta una sobreestimación del déficit cualitativo en detrimento del cuantitativo, pues la precariedad en que se encuentran las viviendas del campo impide en la realidad ofrecer programas de mejoramiento. Dicha precariedad sólo puede ser atendida con vivienda nueva.

Se ha subestimado y mal interpretado el déficit de vivienda rural. Es cierta la precariedad de la vivienda rural, pero, sí se detalla su diagnóstico, buena parte del parque inmobiliario rural no se encuentra en posibilidades de ser mejorada, por lo que en casos específicos resulta

necesario cambiar lo que queda de la vivienda por una nueva. Es decir, el déficit cuantitativo supera con creces el reflejado por las estadísticas (Banco Agrario de Colombia & Ministerio de Ambiente y Desarrollo Rural, 2014).

Así las cosas, es importante resaltar que, en la práctica, para el caso de la vivienda rural el déficit cuantitativo y el cualitativo constituyen un único déficit y debe ser entendido como la totalidad de la problemática, pues es coherente pensar que dado el contexto de las zonas rurales del país gran cantidad de las familias colombianas que habitan en estas zonas cuentan con una unidad de vivienda, en muchos casos en condiciones no óptimas.

Es frecuente encontrarse con población en condición de hacinamiento, así como lo establece CELADE/CEPAL con más de 3 habitantes por habitación y/o espacio compartido. También construidas de manera precaria y con materiales absolutamente perecederos, sumado a las pocas posibilidades de contar con sistemas óptimos para el manejo de los desechos y la prestación de un mínimo de servicios de abastecimiento de agua y electrificación rural, constituyendo así el grueso del problema del déficit total.

Es fácil concluir que, gran parte de la población rural cuente con una vivienda, pero estas se encuentran en estados tan precarios que en la implementación de los subsidios de mejoramiento de vivienda, deban realizarse, en la práctica, modificaciones estructurales a la unidad de vivienda; como cambios de cubiertas, reforzamiento estructural y ampliaciones, que realmente no constituyen mejoras locativas, sino que terminan fortaleciendo la tesis de la unión del déficit cuantitativo y cualitativo en un déficit total.

Si a esto se le suma la dificultad para acceder a una vivienda con mejores condiciones, dado que, en las zonas rurales, a pesar del enorme esfuerzo realizado en las últimas décadas, las cifras de pobreza monetaria aún son muy altas. En el último informe entregado por el DANE para 2018, se registró que el 36,1% de la población rural vive en condición de pobreza y que el 15,4% en condición de extrema pobreza: esto sumado nos permite demostrar que más del 51% de la población rural no cuenta con recursos para acceder a una mejor solución habitacional.

Cambio de patrones constructivos

El transporte de materiales hacia las zonas rurales aumenta los costos de construir en la ruralidad de manera considerable, ya que se hace necesario transportar materiales desde las ciudades principales hasta la ruralidad para la construcción de viviendas.

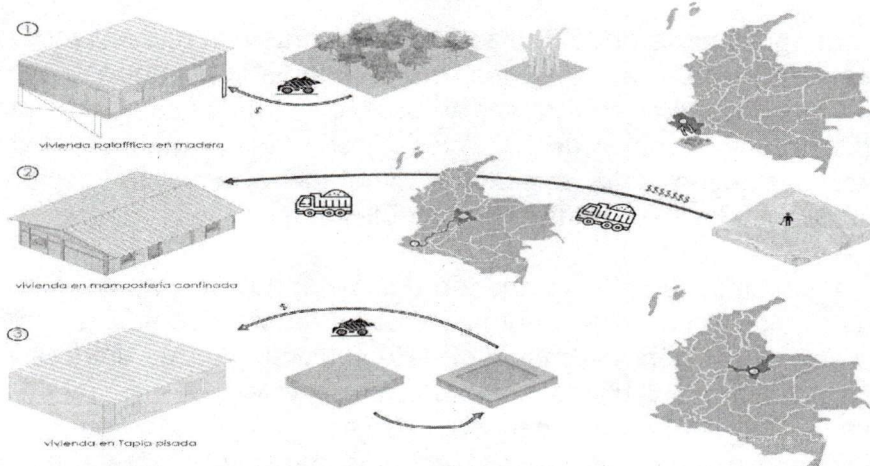
Como se mencionaba anteriormente, los estándares exigidos están pensados, en su mayoría, sin ningún carácter diferenciador entre las zonas urbanas y rurales, el alza de los precios del transporte puede aumentar hasta en un 13% el costo final de la vivienda rural, tal y como lo demuestran las cifras de las memorias del Banco Agrario, antiguo operador del programa.

Es por esto que el Proyecto de Ley vela por el aumento único del rubro de transporte en

caso de ser necesario, para que, de este modo, el costo destinado a la vivienda pueda ser utilizado en su mayoría en el desarrollo de la unidad habitacional, con el reconocimiento de los materiales y técnicas locales como un principio rector para la construcción de vivienda rural y así disminuir de manera considerable la distancia de los viajes con carga de materiales e involucrar a las comunidades originarias de cada lugar con sus propias técnicas constructivas.

Esto, además de disminuir tiempos, dinamizar la economía local e involucrar a los habitantes, genera buenas prácticas de sostenibilidad ambiental, pues se disminuye la huella de carbono de cada proceso constructivo y sostenibilidad de las intervenciones mismas, pues es diferente que un grupo constructor sea el que desarrolle la totalidad de la obra a que la misma comunidad se tecnifique y aporte con su trabajo a la construcción y mejoramiento de sus viviendas.

A continuación, se puede ver cómo muchas de las viviendas que históricamente se han construido en las zonas rurales son más sostenibles que los modelos de mampostería compuesta, desarrollados actualmente como soluciones habitacionales subsidiadas.



Adicionalmente, es importante tener en cuenta que los rubros de transporte se deberán considerar pensando en las diferentes dificultades de movilidad a las que se enfrentan los operadores de los subsidios en el territorio rural. No es igual el transporte por una vía terciaria en buen estado, a una trocha, o el transporte por ríos, entre muchas otras opciones. Es por esto que, calcular un porcentaje de aumento del costo de transporte, debe valorarse en cada proyecto, en relación a la complejidad del trayecto y no únicamente a la distancia.

Las complejidades constructivas

En la actualidad, la reglamentación de sismorresistencia, técnica constructiva y en materia de acueducto, alcantarillado y electrificación rural están dictaminadas por las normas NSR 10- RAS y RETIE: las dos primeras están en cabeza del Ministerio de Vivienda; y la tercera, en cabeza del Ministerio de Minas y Energía.

Estas entidades han realizado esfuerzos por ampliar la cobertura y la posibilidad de uso de diferentes técnicas, especialmente en materia de reglamentación para acueductos y alcantarillados rurales. Aun así, los requerimientos técnicos de muchos de los sistemas de prestación de servicios y constructivos limitan la posibilidad de construcción y desarrollo de mejores unidades de vivienda en las zonas rurales. Es por esto que, el Proyecto de Ley promueve el desarrollo de una reglamentación especial, que diferencie de manera clara las zonas rurales y comprenda las características de cada una de las zonas del país.

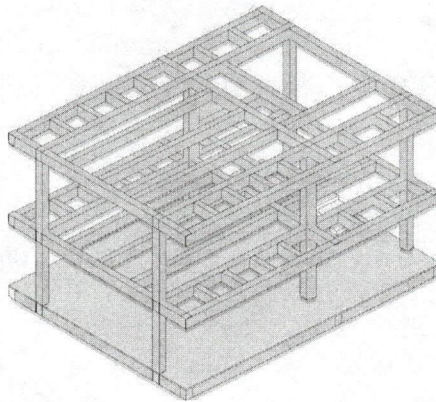
Para dicha reglamentación, el Gobierno Nacional deberá tener en cuenta los siguientes principios: (i) Enfoque territorial; (ii) Participación de las comunidades; (iii) Desarrollo progresivo; (iv) Eficiencia y sostenibilidad en la ejecución; (v) Excepcionalidad al reasentamiento; (vi) Promoción de la vivienda rural como unidad de producción.

La comprensión de los anteriores principios durante la construcción de vivienda social en la ruralidad y la formulación de las políticas ligadas para que garanticen que se entiendan y respeten las particularidades de cada territorio y sus comunidades, promoviendo la participación y las técnicas locales que naturalmente aumentarán los niveles de arraigo en el territorio.

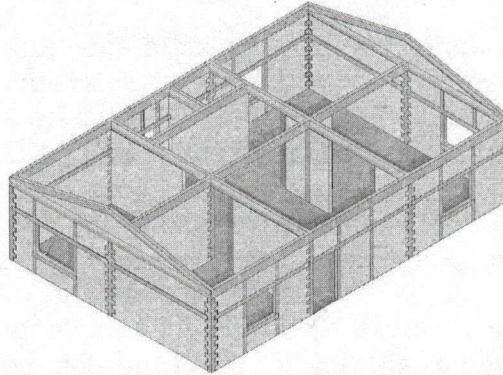
La aplicación de los principios mencionados anteriormente ampliará el espectro de opciones para el desarrollo de viviendas en las zonas rurales de Colombia, considerando que la gran mayoría de las familias rurales ya cuentan con una solución habitacional, en muchos casos precaria y que la opción del mejoramiento de la vivienda apunta de manera directa a mejorar la calidad de vida.

Para los criterios de sismorresistencia se debe tener en cuenta que es necesario comprender y tecnificar los métodos constructivos locales, en ningún caso poniendo en peligro la seguridad de las familias que habitan cada vivienda.

El numeral e de la norma sismorresistente colombiana NSR10 habla particularmente de sistemas constructivos para viviendas de uno y dos niveles y como ejercicio se modelaron las opciones con los métodos más usuales de construcción en el país, las cuales en la actualidad quedarían así:



Vivienda en concreto reforzado según la norma NSR10 – estructura mínima.



Vivienda en mampostería estructural según la norma NSR10 – estructura mínima.

Tal como se identifican en los modelos anteriores, el desarrollo de unidades de viviendas unifamiliares según las especificaciones de la norma NSR 10 está enfocado en resolver las necesidades constructivas en contextos urbanos o próximos a ellos donde el acceso a los materiales y la mano de obra se facilita, la construcción de tipologías de vivienda con enfoque territorial y diferencial.

Las cajas de compensación y sus afiliados rurales

Durante los últimos 14 años, las cajas de compensación familiar han apalancado el sector de la construcción social con inversiones superiores a los 14 billones de pesos, en promedio se asignan 673 mil millones al sector, en su gran mayoría este presupuesto se destina a las zonas urbanas pues gran parte de sus 9.864.277 beneficiarios se encuentran en zonas urbanas que es donde se registra la mayor cantidad de empleos formales.

Las cajas, en el cumplimiento de sus acciones, históricamente han priorizado la construcción de vivienda en las ciudades de su jurisdicción y algunos de los mejores ejemplos de vivienda rural y consolidación de la ruralidad se da en las zonas en las que éstas pueden intervenir.

La imposibilidad de las Cajas de Compensación para ampliar su cobertura en las zonas rurales de Colombia supera el deseo de hacerlo, dado que la reglamentación actual no les permite realizar inversiones en zonas por fuera de su jurisdicción, entendiendo que en la actualidad un porcentaje del nicho de afiliados de las cajas corresponde a personas que se encuentran empleadas en las zonas urbanas de Colombia, pero desconociendo los casos en los que sus núcleos familiares se encuentran en las zonas rurales del país.

Es por esto, que este Proyecto de Ley vela por permitir la transferencia de recursos de las cajas de compensación a zonas rurales por fuera de su jurisdicción para la construcción, compra o mejoramiento de viviendas rurales, únicamente cuando el beneficiario manifieste que su intención es consolidar su vivienda en alguna zona rural de Colombia y se verifique que, ésta sería la única vivienda que registraría dentro del núcleo familiar beneficiario. De este modo, se aportaría directamente a reducir el déficit en zonas rurales y las cajas de compensación podrían atender a otra parte importante de su población afiliada creando un

instrumento adicional para la ejecución presupuestal en materia de vivienda y consolidación del hábitat rural en Colombia.

Reconocer la construcción rural

El reconocimiento de la propiedad es un instrumento contemplado en el artículo 64 del Decreto 1469 de 2010 y reafirmado en la Ley 1469 de 2017 (Ley de curadurías), en ambos casos con un sesgo evidente hacia las zonas urbanas, donde realizar inspección, vigilancia y control se facilita. El reconocimiento de vivienda en las zonas rurales, en la práctica, se ha realizado de manera más informal, en cabeza de las entidades otorgantes de subsidios. Considerando que, si este fuese un requisito de inevitable cumplimiento, la posibilidad de la disminución del déficit de habitabilidad del campo se reduciría considerablemente. Facilitar el reconocimiento de la propiedad rural, para el caso de las viviendas que han sido construidas sin licencia, no es más que una forma de llevar a la legalidad, la realidad del hábitat en las zonas rurales, permitiendo la ejecución del programa de mejoramiento de vivienda.

Para que en la ruralidad este instrumento sea funcional, debe ser desarrollado teniendo en cuenta las características propias de estas zonas del país, en materia de capacidad de las entidades territoriales, facilidad de acceso de las zonas más dispersas y realidades económicas de la ruralidad. Es por esto que, con el ánimo de facilitar las condiciones de acceso de las familias y la ejecución de las entidades en el territorio, con este proyecto de ley se busca que el reconocimiento de las viviendas rurales ocurra únicamente con una declaratoria juramentada de la cabeza de cada hogar, quienes son los únicos con el conocimiento de causa suficiente para declarar la existencia de su vivienda según los criterios que exija la ley. Adicionalmente, esta se realizará por demanda de los programas de mejoramiento, para garantizar la no vulneración del ordenamiento del territorio.

Finalmente, así como se entiende en la Ley 1469 de 2017, todos los trámites de notariado y registro que surtan del proceso de reconocimiento, serán actos sin cuantía para facilitar la legalización de las condiciones de las viviendas rurales. Esta medida, más allá de facilitar el acceso a mejoramientos de vivienda, permite crear opciones adicionales para aumentar la posibilidad de éxito de las familias al solicitar un crédito productivo, pues se reconoce un activo adicional.

Catálogo abierto de vivienda rural: conocimiento colectivo para la consolidación del hábitat

El catálogo de datos abiertos de vivienda rural busca consolidarse como la principal fuente de información para el desarrollo del hábitat rural en Colombia. Este recogerá información producida por universidades, Gobierno, empresas privadas y/o ONG, que trabajan en las zonas rurales, registrándose por regiones y subregiones del país, con el objetivo de crear el repositorio de información de uso público, que permita fortalecer la vivienda rural y sus actividades ligadas. También facilitará el trabajo de diseño y licenciamiento de las unidades de vivienda rurales.

Toda la información que se cargue en dicho repositorio deberá ser de uso libre, para que de este modo cualquier persona que desee usarla lo haga de manera abierta y con la documentación necesaria. Se podrán almacenar estudios, diseños de viviendas, planos, estudios demográficos y todos los documentos que se consideren necesarios durante el transcurso del tiempo. Este catálogo deberá funcionar como un vínculo directo desde la página web de la entidad que tenga en cabeza el desarrollo de la política y el programa de vivienda rural y podrá ser enlazado a otras páginas académicas o del Gobierno a las que le compete el tema.

Fuentes de financiamiento

Como ya se ha mencionado, gran parte del problema para el desarrollo de vivienda rural es la cantidad de recursos destinados del Presupuesto General de la Nación, el cual resulta muy bajo en relación con el déficit rural. Históricamente se ha buscado cubrir las zonas del país con mayor cantidad de población objeto de subsidio, la cual se encuentra concentrada en las zonas urbanas que sufrieron un crecimiento dramático durante la segunda década del siglo pasado, ligado al escalamiento del conflicto armado en las zonas rurales y la industrialización de las urbes latinoamericanas que fue vista como fuente de progreso. Esto creó ciudades cuya informalidad histórica supera el 60%.

Enfrentados a ese panorama, y a que las zonas urbanas concentran el 75% de la población de Colombia, la división presupuestal se apropió en su mayoría para la consolidación del hábitat urbano. Sin desconocer la necesidad latente de las zonas urbanas, el proyecto de ley vela por aumentar la apropiación presupuestal para las zonas rurales de Colombia, teniendo en cuenta que en la actualidad el déficit cualitativo asciende al 50% y teniendo como premisa que la ruralidad hace parte importante de la deuda histórica de Colombia y que la consolidación de la población rural es vital para el desarrollo del país, pues comprende más del 75% del territorio nacional.

El impuesto al consumo para las viviendas más costosas del país, incluido por el Gobierno Nacional en la Ley de Financiamiento aprobada por el Congreso de la República el segundo semestre de 2018, se presenta como la opción más viable para financiar la vivienda rural en el país, reinvertiendo el recaudo de este en el mismo sector que jalona el 6,7% del empleo de la nación. Aumentar el presupuesto para la consolidación del hábitat rural se presenta también como una puerta de ingreso de nuevos constructores con capacidad para llegar a las zonas más apartadas del país y como una posible fuente de ingresos para las comunidades rurales, teniendo en cuenta que, según los principios con los que se deberán desarrollar las viviendas rurales, gran parte de los materiales y la mano de obra deberá ser de las zonas aledañas a las construcciones.

Experiencia internacional

La desigualdad urbano-rural acompañada del déficit de vivienda rural en términos cualitativos y cuantitativos es un fenómeno repetido a lo largo del continente. Este detrimento de las zonas rurales dispersas y nucleadas se explica en gran medida por los procesos

políticos y económicos que han sido impulsados por las élites urbanas para su beneficio y el desarrollo de las ciudades. Los resultados históricos muestran bajos niveles en la provisión de servicios públicos para las poblaciones rurales, en comparación con los altos niveles registrados en áreas urbanas (López, 2019)³. En tal sentido, es importante conocer las experiencias de otros países del continente en lo que a vivienda de interés social rural se refiere.

- **Ecuador**

En Ecuador existe el bono SIV-MIDUVI para vivienda rural/urbano marginal, el cual básicamente es un subsidio único y directo, con carácter no reembolsable que otorga el Estado ecuatoriano por medio del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) para financiar la adquisición o construcción de vivienda nueva, o el mejoramiento de una ya existente. El valor del subsidio está determinado por condiciones socioeconómicas del beneficiario.

Llama la atención que el proyecto reconoce e incentiva las organizaciones comunitarias, ya que la construcción de las viviendas inicia con un taller de Diseño Participativo, con el cual se pretenden utilizar materiales del sector y tecnología tradicional, con el apoyo técnico permanente del MIDUVI (Pinto & Ruiz, 2009)⁴. A 2013, se habían entregado 8.189 bonos para vivienda nueva y 422 para mejoramiento. Un elemento característico del caso ecuatoriano es que no separa vivienda rural de urbana, con lo cual no es claro cuál es el avance en términos rurales.

- **Chile**

El primer impulso a la vivienda rural en Chile data de 1986, con un subsidio dirigido a la construcción en pequeñas villas rurales y a mejoramientos de saneamiento sanitario. Desde ese intento, se registran al menos tres reformas que no han resultado exitosas. Actualmente, existe el Subsidio de Habitabilidad Rural, aprobado en 2015.

Este programa beneficia a familias que necesiten una solución habitacional y que vivan en zonas rurales o localidades urbanas de hasta 5.000 habitantes. Hay dos caminos para acceder al subsidio, el primero se denomina Proyectos de Asociación Territorial, y se trata de postulaciones colectivas con un máximo de 160 beneficiarios; el segundo, se denomina Proyectos de Postulación Directa, en el cual es posible postularse de forma individual o colectiva con un máximo de 100 beneficiarios.

Esta iniciativa cuenta con varios elementos novedosos: (1) El concepto de vivienda en sitio

³López Muñoz, Laura Vanessa. (2019). *"Pobreza y subdesarrollo rural en Colombia. Análisis desde la Teoría del Sesgo Urbano"*. Bogotá: Estudios Políticos, (54), 59-81.

⁴ Pinto, Vanessa & Ruiz, Silvana (2009). *"La vivienda rural en el Ecuador: desafíos para procesos sustentables e incluyentes"*. Quito: Centro de investigaciones CIUDAD.

propio, a diferencia del sitio residente, consideró que es suficiente que el propietario tenga derechos de uso o de cooperativismo, sin la necesidad de contar con títulos de dominio; (2) el concepto de pertinencia, a través del subsidio de requerimientos arquitectónicos locales, y de los estudios de apoyo para que cada región o comuna conceptualice progresivamente las ideas de espacios propios, le permite adicionar valor al diseño de la vivienda con carácter local; (3) el entorno inmediato, que considera el sitio alrededor de la vivienda como de gran importancia en los procesos productivos del agro, se va delineando como un propósito central para la vivienda rural, que es la vivienda y su relación con la naturaleza, al considerar su expansión desde el espacio interior; (4) El equipamiento comunitario que se constituye como apoyo a actividades sociales, culturales, económicas y productivas; y (5) El sistema de autoconstrucción asistida con apoyo profesional (Rodríguez, 2016)⁵.

- **Perú**

En Perú existe el Programa Nacional de Vivienda Rural, que tiene como objetivo mejorar, reconstruir y reforzar las condiciones de la vivienda rural de los pobladores que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema a los cuales les permita mejorar su calidad de vida, generar igualdad de oportunidades y desarrollar y fortalecer sus capacidades individuales y comunitarias.

- **México**

En México hasta 2016 existió el Programa de Vivienda Rural, el cual se fusionó con el Programa de Vivienda Digna, para dar nacimiento al Programa de Apoyo a la Vivienda. Este es administrado por el Fidecomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), y tiene como objetivo entregar subsidios a los hogares mexicanos en situación de pobreza con ingresos por debajo de la línea de bienestar, con carencia de calidad y espacios de vivienda, para que construyan, amplíen o mejoren sus viviendas.

Los tipos de apoyo y montos entregados son:

1. a partir de 48 y hasta 63 mil pesos mexicanos para edificar una unidad básica de vivienda en el ámbito urbano y rural;
2. de 15 a 20 mil pesos mexicanos para ampliar una vivienda en zonas urbanas y rurales; y
3. de 10 a 15 mil pesos mexicanos para mejorar la vivienda en zonas urbanas y rurales. Según datos del FONHAPO, entre 2016 y 2017 entregaron al menos 229.000 subsidios para la construcción o mejora de vivienda. Sin embargo, al igual que en Ecuador, no se diferencia entre subsidios rurales y urbanos.

⁵ Rodríguez, Marco (2016). "La vivienda rural: apología de una remembranza". Santiago de Chile: Revista ciudad y arquitectura 152.

4. MARCO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y JURISPRUDENCIAL

Constitucionalidad del Proyecto de Ley

El principio constitucional del Estado Social de Derecho que rige a Colombia implica un tránsito desde la noción liberal de Estado de Derecho, entendido como la sujeción al imperio de la ley y la separación de poderes, a una visión con contenidos sustantivos más robustos asociados a la prevalencia de principios – dentro de los cuales están los derechos- como los criterios para orientar toda la labor del Estado (T-406 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón).

Adicionalmente, el tránsito entre la noción liberal y la noción social implicó el robustecimiento del catálogo de derechos contenido en la Constitución, pues los derechos de la tradición liberal (los derechos civiles y políticos), se complementaron con el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales.

En ese marco, la Constitución de 1991 reconoció el derecho a la vivienda digna y la correlativa obligación del Estado de “[promover] planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos planes de vivienda”. Sumado a esto, en materia rural el mandato del artículo 64 de la Constitución precisa que “Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa.” La lectura armónica de estos dos mandatos permite concluir que a partir de 1991 se reconoce el derecho a la vivienda digna de los habitantes de las zonas rurales.

La Corte Constitucional ha llenado de contenido el derecho a la vivienda digna a partir del mandato del artículo 93 de la Constitución, que señala que los derechos constitucionales deben interpretarse de conformidad con los tratados sobre derechos humanos ratificados por Colombia. En ese entendido, ha traído tanto el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)⁶, como la Observación General 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (en adelante Comité DESC), para desarrollar el alcance y contenido del derecho a la vivienda digna.

Entonces, a partir de los estándares del PIDESC, la Corte Constitucional ha reconocido que el derecho a la vivienda digna “(...) Implica contar con un lugar, propio o ajeno, que le permita a la persona desarrollarse en unas mínimas condiciones de dignidad y satisfacer su proyecto de vida” (T-837 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). La Corte ha incorporado los elementos desarrollados en la Observación General 4 del Comité DESC respecto a las características con las que debe contar una vivienda digna y ha afirmado que:

*“En primer lugar, debe presentar condiciones adecuadas, las cuales dependen de la satisfacción de los siguientes factores, entre otros: (i) **Habitabilidad**, es decir, que la vivienda cumpla con los requisitos mínimos de higiene, calidad y espacio necesarios para que una persona y su familia*

⁶ Artículo 11. 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

*puedan ocuparla sin peligro para su integridad física y su salud. (ii) **Facilidad** de acceso a los servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición de sus ocupantes. (iii) **Ubicación** que permita el fácil acceso a opciones de empleo, centros de salud y educativos, y otros servicios sociales, y en zonas que no pongan en riesgo la salud de los habitantes. (iv) **Adecuación cultural a sus habitantes.**// En segundo lugar, debe rodearse de garantías de seguridad en la tenencia, condición que comprende, entre otros aspectos: (i) **Asequibilidad**, que consiste en la existencia de una oferta suficiente de vivienda y de posibilidades de acceso a los recursos requeridos para satisfacer alguna modalidad de tenencia, entre otros. (...). (ii) **Gastos soportables**, que significa que los gastos de tenencia –en cualquier modalidad- deben ser de un nivel tal que no comprometan la satisfacción de otros bienes necesarios para la garantía de una vida digna de los habitantes de la vivienda. Para satisfacer este componente, el Estado debe, por ejemplo, crear subsidios para quienes no puedan sufragar el costo de la tenencia y sistemas de financiación que permitan a las familias acceder a la vivienda sin comprometer su vida en condiciones dignas, proteger a los inquilinos contra aumentos desproporcionados en los cánones de arrendamiento y facilitar el acceso a materiales de construcción. (iii) **Seguridad jurídica en la tenencia**, que implica que las distintas formas de tenencia estén protegidas jurídicamente, principalmente contra el desahucio, el hostigamiento, o cualquier forma de interferencia arbitraria e ilegal.” (Sentencias T-837 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-585 de 2006 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-703 de 2015 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio)*

El presente Proyecto además busca desarrollar los artículos 51 y 64 de la Constitución Política y pretende hacerlo cumpliendo con los estándares internacionales respecto al contenido del derecho a la vivienda. En primera medida, no busca solamente mejorar el acceso a viviendas dignas de los habitantes de zonas rurales, sino que el acceso tenga en cuenta la pertinencia cultural y territorial. Segundo, el Proyecto también pretende mejorar las condiciones de vida de los habitantes, al promover la funcionalidad de la unidad de vivienda como un entorno productivo acorde a las labores que desempeñan los habitantes. En tercer lugar, reconoce la necesidad de adaptar los requerimientos técnicos para la construcción de viviendas rurales, con el fin de que tanto la construcción como la provisión de servicios sean eficientes, eficaces y acordes con el entorno en el que se ubica la unidad de vivienda. Finalmente, también busca promover el acceso y el mejoramiento de las condiciones habitacionales, mediante herramientas como subsidios y créditos particulares que tienen en cuenta las condiciones diferenciadas de los habitantes de zonas rurales.

En suma, el presente Proyecto, además de tener como objetivo dar respuesta a la situación concreta de déficit cuantitativo y cualitativo de unidades de vivienda digna en zonas rurales, es un desarrollo normativo que da cumplimiento a mandatos constitucionales, a la jurisprudencia constitucional y a instrumentos internacionales de Derechos Humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad.

La vivienda digna como derecho fundamental

La vivienda digna es un medio que permite la supervivencia digna del ser humano y promueve otros derechos de las personas y la familia. La vivienda digna debe considerarse “como todo un entorno digno y apropiado dirigido a satisfacer la necesidad humana de disponer de un sitio de vivienda propio o ajeno que incorpore condiciones suficientes para

que quienes habiten allí, puedan realizar de manera digna su proyecto de vida.”⁷

El derecho a la vivienda digna está intrínsecamente relacionado con la satisfacción de otros derechos fundamentales como lo son: la dignidad, la igualdad, la intimidad, la protección de la familia y salvaguardia de los menores, de ahí la importancia de esta iniciativa legislativa para que el Estado defina mecanismos normativos y administrativos que propendan por el reconocimiento, amparo y goce de dicho derecho en condición de igualdad, especialmente, a los grupos con mayor vulnerabilidad dentro de la sociedad.⁸

La Constitución Política de Colombia ordena en el Artículo 51 que:

“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 de vivienda.”

El artículo 51 establece el derecho a la vivienda digna, pero no determina en cuánto tiempo debe materializarse, no indica con precisión el alcance de los principios que rigen este derecho. Los datos estadísticos demuestran que este Mandato Superior sigue siendo letra muerta, según los planes de vivienda ejecutados. La materialización de dicho derecho podría cerrar buena parte de la brecha de desigualdad, que en la actualidad sume en la pobreza a la gran mayoría de la población colombiana, es especial a quienes habitan en las zonas rurales. Para este caso, la pobreza no solo debe entenderse como bajos ingresos, sino como la carencia de oportunidades reales para vivir una vida digna o mínimamente adecuada, factores que vienen generando un derecho a la vivienda precario y en ocasiones inexistente.

Respecto de la pobreza la Corte Constitucional ha afirmado lo siguiente:

La pobreza [...] atenta contra la vigencia efectiva de los derechos fundamentales. Sus causas estructurales son combatidas mediante políticas legislativas y macro- económicas. Sus efectos, en cambio, exigen de una intervención estatal directa e inmediata, cuyo fundamento no es otro que la naturaleza social del Estado.⁹

El derecho a la vivienda digna ha sido interpretado y desarrollado por la jurisprudencia constitucional como derecho fundamental, no obstante, encontrarse en la Carta Política en el Título II “De los Derechos, las Garantías y los Deberes, Capítulo 2 “De los Derechos Sociales, Económicos y Culturales”

La Constitución Política de 1991 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional han distinguido teóricamente, por una parte, los derechos civiles y políticos, y por otra, los derechos sociales, económicos y culturales. Los primeros han tenido el reconocimiento de derechos fundamentales susceptibles de protección directa por vía de tutela. Los segundos

⁷ Sentencia T-958 de 2001.

⁸ Nudelman Mónica. El derecho fundamental a la vivienda digna en Colombia: atributos y características.

⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-533/1992.

han sido considerados como derechos de orden meramente prestacional, por lo que para lograr su efectivo cumplimiento han sido objeto de acciones legislativas o administrativas que determinan o no su reconocimiento.

A través del desarrollo jurisprudencial, la Corte Constitucional ha explicado que los derechos sociales se tornan en fundamentales solo cuando su desconocimiento pone en peligro o vulnera derechos fundamentales, configurándose una unidad que reclama protección íntegra, pues las circunstancias fácticas impiden que se separen ámbitos de protección por no contar con el rango de derecho fundamental dentro del texto superior.

La Corte Constitucional para determinar la naturaleza prestacional del derecho a la vivienda digna se basa en el artículo 51 Superior, que sin duda alguna restringe la posibilidad de que las personas menos aventajadas puedan exigir del Estado la satisfacción directa e inmediata de una vivienda en condiciones dignas. Se resalta en la sentencia T-203 de 1.999 que, la prevalencia de la que solo gozan los derechos fundamentales se debe a la relación directa que conservan con la esfera esencial de la persona, lo que no sucede con los derechos prestacionales o asistenciales, debido a que su realización efectiva depende en primer lugar de la disponibilidad de recursos del Estado, y en segundo lugar de la reglamentación que el órgano legislativo determine para su reclamación¹⁰.

Según Alexei Julio Estrada, el artículo 51 Superior, al igual que un número significativo de las disposiciones declarativas de derechos contenidas en la Norma Suprema, se caracterizan por una doble indeterminación. Es decir, posee una indeterminación semántica, ya que no concreta el alcance de las distintas expresiones en él contenidas; y además, presenta una indeterminación normativa, ya que no se puede establecer con claridad cuáles interpretaciones del artículo en mención son válidas y cuáles no. Dentro de este marco, la jurisprudencia constitucional ha jugado un papel fundamental a la hora de fijar el contenido del artículo 51 de la Constitución.¹¹

“Para la Corte, el estudio de la naturaleza jurídica del derecho a una vivienda digna, es decir, la identificación de si es un derecho fundamental o un derecho prestacional, no ha sido una tarea fácil. En el mismo precepto se establecen mandatos directos para los poderes públicos que proporcionan a dicha norma un contenido prestacional. A juicio de la Corte Constitucional, el artículo 51 de la Carta Política creó una serie de deberes y obligaciones para el Estado a cuya atención deben concurrir todos los poderes públicos mediante el diseño de políticas públicas y la adopción de normas de diversa categoría según sus competencias.

Bajo este entendido, la Corte se ha pronunciado sobre el tema en distintos sentidos. En un

¹⁰ En este sentido también se pueden consultar las Sentencias T-423 de 1992, M. P. Fabio Morón Díaz; Sentencia T-495 de 1995, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa; Sentencia T-363 de 2004, M. P. Clara Inés Vargas Hernández; Sentencia T-499, de 1995. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz: “En cuanto al derecho a la vivienda digna invocado por la accionante, resta decir que es un derecho de prestación que no tiene el carácter de fundamental y, por consiguiente, no es objeto de protección a través de la acción de tutela”.

¹¹ JULIO ESTRADA, Alexei Egor. El derecho a la vivienda digna, una aproximación desde el derecho internacional, el derecho comparado y la jurisprudencia constitucional (inédito).

primer momento, para la Corte, el derecho a una vivienda digna no podía recibir el tratamiento de un derecho fundamental a menos que, en el caso concreto, estuviera en conexidad con otros derechos fundamentales, o que el mínimo vital resultase afectado.¹² En otras sentencias la Corte sostuvo que el derecho a una vivienda digna sí era un derecho fundamental¹³ y, por tanto, podía ser exigible mediante tutela. Ahora bien, no puede afirmarse que esta posición del alto Tribunal haya sido constante y que de ella se desprenda una línea jurisprudencial clara en este sentido, pues en otros fallos, consideró que se trataba de un derecho de carácter prestacional, sujeto a desarrollos progresivos y del que no se desprenden derechos subjetivos concretos. Sin duda, la posición de la Corte respecto de la naturaleza de este derecho ha dado un vuelco (Sentencia T-585/2008). Así, reiterando la tesis sostenida en la Sentencia T-016/2007 respecto del derecho a la salud, la Corte afirma que el derecho a una vivienda digna es un derecho fundamental que será exigible mediante la acción de tutela.¹⁴

Resulta contrario a un Estado Social de Derecho fundado en principios constitucionales y en un sistema de derechos fundamentales la clasificación del derecho a disfrutar de una vivienda digna como un derecho meramente prestacional, sujeto a las partidas presupuestales y difíciles decisiones financieras que el Estado esté en condiciones de afrontar para garantizar su realización.

El Estado social debe dedicarse a la tarea de emprender proyectos y políticas públicas útiles capaces de satisfacer las necesidades del individuo y su familia; un Estado social que no debe limitar la protección constitucional de los derechos fundamentales, obligado a garantizar todos los derechos, incluidos los derechos sociales sin ninguna restricción.”¹⁵

“El principio constitucional de la dignidad humana, como pilar fundamental del texto constitucional y principio orientador del catálogo internacional de los derechos humanos, ha sido una base esencial en materia de garantía y protección efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales, que permite definir a un Estado como Social de Derecho, en la medida que este modelo de Estado exige como elemento primordial para su eficacia y su efectividad, la afiliación de estos derechos.”¹⁶

La Constitución Política establece en el artículo 94 que la enunciación de los derechos y garantías contenidos en el Texto Superior y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos. Es pertinente reiterar que, la norma internacional que obliga al Estado garantizar el acceso a la vivienda digna, por lo menos, a las familias que se encuentran en vulnerabilidad por sus condiciones sociales, culturales y económicas es el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (PIDESC).

¹² Ver las siguientes sentencias de la Corte Constitucional: Sentencias T-021 y T-617 de 1995, T-190 de 1999, T-626 de 2000, T-756 de 2003, T-363 y T-791 de 2004, y T-894 de 2005.

¹³ Corte Constitucional, Sentencia T-172 de 1997, T-585 de 2008.

¹⁴ ROBLEDOS SILVA, Paula. El derecho a una vivienda digna en el marco de las competencias municipales de ordenación del territorio, en: Revista Derecho del Estado N° 24, julio de 2010.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ SANTANA LONDOÑO María Victoria. Avance jurisprudencial del derecho a la vivienda digna en Colombia, publicado en la Revista Ratio Juris Vol. 7 N° 15, julio-diciembre 2012. Este trabajo se tomó como guía para desarrollar el acápite de “Vivienda digna como derecho fundamental” el cual hace parte de esta ponencia.

La vivienda digna como un derecho fundamental se argumenta desde la perspectiva de la conexidad de otros derechos que conllevan la dignidad humana, el cual es un principio fundamental con el que inicia la Constitución Política, mandato que el Estado colombiano al ser firmante de Pactos Internacionales de Derechos Humanos, aprobados y ratificados por Colombia, que resaltan el carácter fundamental de todos los derechos sin distinguir si se trata de derechos políticos, civiles, sociales, económicos o culturales, está en la obligación de hacerlos efectivos bajo los postulados de protección y garantía.

Marco legal:

Ley 49 de 1990: a través de esta Ley se establece que las cajas de compensación familiar están obligadas a crear un fondo para el subsidio de vivienda el cual se otorgará en dinero o en especie como forma de financiación de la vivienda de interés social (arts. 67 al 72).

Ley 3 de 1991: crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, el cual se desarrollaría a través de INURBE (art. 10º), una institución ya liquidada y se establece el subsidio de vivienda familiar. En los artículo 5º al 9º se regula lo referente a este auxilio especificando como definición que es un aporte que realiza el Estado por una sola vez al beneficiario con el fin de facilitar el acceso a la compra de vivienda de interés social o prioritaria o al mejoramiento de la misma.

Ley 388 de 1997: esta Ley dispone el ordenamiento territorial con el fin de definir políticas, estrategias y directrices para la localización de programas de vivienda de interés social, (párrafo 2º del numeral 3º del artículo 7º), localización de suelos urbanos y de expansión urbana y de terrenos necesarios para suplir la demanda de vivienda (art 13º, numeral 5º).

Ley 546 de 1999: establece un sistema de financiación de viviendas a largo plazo con el fin de hacer efectivo el derecho a la vivienda digna, teniendo como objetivos resguardar el patrimonio de las familias, preservar y fomentar el ahorro para la construcción y financiación de viviendas, proteger a los usuarios de los créditos de vivienda, facilitar el acceso a la vivienda en condiciones de equidad, entre otro más (art. 2º).

Ley 1469 del 2011: se adoptan medidas para impulsar la oferta de suelo y promover a su vez, el acceso a la vivienda. Dentro de los mecanismos que determina esta Ley para lograr sus objetivos, se encuentran la planeación y ejecución de macroproyectos de interés social que garanticen la habilitación del suelo para la construcción de vivienda, la declaratoria de utilidad pública de interés social de los predios **ubicados en cualquier suelo** en donde se lleven a cabo los macroproyectos, incentivos fiscales para la construcción de viviendas de interés prioritario a través de la exención de impuestos, entre otras.

Ley 1537 del 2012: Norma destinada a facilitar y promover el desarrollo territorial y el acceso a la vivienda, esta norma determina las funciones y obligaciones que tienen las entidades del orden nacional y territorial junto con el sector privado en el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social y proyectos de vivienda de interés prioritario (art. 1º).

Marco reglamentario:

Decreto 4429 del 2005: en su mayoría fue derogado por el decreto 2190 del 2005, a excepción de los artículos 12º al 15º, en ellos dispone que se dará prioridad en la asignación del subsidio de vivienda a los postulantes que se encuentran dentro de las poblaciones desplazadas por la violencia, víctimas de atentados terroristas o de desastres naturales, al igual que a soldados regulares, profesionales y campesinos y hogares que se encuentren conformados por personas que estén vinculadas a programas de reinserción (art. 12).

Decreto 973 de 2005: a través de este decreto nacional se establece el subsidio familiar de vivienda de interés social rural, el fin de la prestación es el mismo que se dispone para las viviendas de interés social urbano y es el de facilitar el acceso y satisfacción del derecho a la vivienda a las personas de escasos recursos, en este caso el auxilio será otorgado por el Banco Agrario.

Decreto 378 de 2007: regula la modalidad de mejoramiento para que el beneficiario del subsidio de vivienda familiar supere carencias básicas de la vivienda cuando esta presenta situaciones como, por ejemplo: deficiencias en la estructura principal cimientos y demás, carencias o vetusteces en alcantarillado, energía eléctrica, cocina y/o baños, y algunas otras situaciones.

Decreto 1921 del 2012 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio: a través de este decreto se regula el subsidio familiar de vivienda en especie, el cual equivale a la transferencia de una vivienda de interés prioritario al beneficiario (art. 2º), el decreto regula para quienes está dirigido dicho auxilio, la identificación de los potenciales beneficiarios quienes deberán estar inscritos en alguno de los siguientes registros: Red de la superación de la pobreza extrema, SISBEN III y Registro Único de Población Desplazada. Como se puede observar, el subsidio está destinado a los grupos poblacionales con mayor vulnerabilidad debido a casos de pobreza extrema o por haber sufrido un hecho victimizante como lo es el desplazamiento forzado.

Marco jurisprudencial:

La Corte Constitucional de Colombia ha dado desarrollo al artículo 51 Constitucional a través de las siguientes sentencias:

- Sentencias de tutela: T-423/1992, T-495/1995, T-569/1995, T-363/2004, T-499/1995, T-021/1995, T-347/1998, T-203/1999, T-626/2000, T-958/2001, T-791/2004, T-617/2005, T-894/2005, T-585/2006, T-016/2007, T-040/2007, T-262/2007, 646/2007, T-079/2008, T-268/2008, T-585/2008, T-760/2008, T-44/2009, T-049/2009, T-191/2011.
- Sentencias de constitucionalidad: C-251/1997, C-057/2010, C-1489/2000.
- Sentencias de unificación: SU-111/1997 y SU-480/1997.

6. IMPACTO FISCAL

Con relación al impacto fiscal que genera la materialización de la iniciativa legislativa que se presenta, corresponde al Ministerio de Hacienda conceptualizar durante el trámite de la iniciativa de conformidad con lo establecido en el artículo séptimo de la Ley 819 de 2003 estableció que, cualquier proyecto de ley que otorgue gasto o que otorgue beneficios tributarios deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. De igual forma, establece que se debe incluir en la exposición de motivos y en la ponencia de trámite respectiva, los costos fiscales y la fuente de ingreso adicional generada para el funcionamiento de dicho costo.

La Corte Constitucional, ha sostenido que la finalidad del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 es garantizar que las leyes que se expidan tengan en cuenta las realidades macroeconómicas del país, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.

Además, de acuerdo con el párrafo del Artículo 334 de la Constitución Política, y la Sentencia C - 288-2012 proferida por la Corte Constitucional, la regla fiscal no puede aplicarse de manera tal que se menoscaben los derechos fundamentales, se restrinja su alcance o se niegue su protección efectiva. Se trata de un imperativo que subordina toda decisión a la imposibilidad de afectar el goce efectivo de los derechos constitucionales. Por ello, en forma categórica, el inciso 4 del artículo 1 del Acto Legislativo No. 03 de 2011, dispone que: "En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales".

En el caso concreto de esta iniciativa, en el artículo 5 propuesto se estableció que los nuevos gastos que genere la iniciativa se deberán ajustar al Marco Fiscal de Mediano Plazo y del Marco de Gasto de Mediano Plazo.

7. CONFLICTO DE INTERÉS

En aplicación de lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, y dando cumplimiento al inciso uno del artículo 291, sobre la obligación de los congresistas de describir las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés de acuerdo al artículo 286, se considera que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley no resulta en un posible beneficio particular, actual y directo a favor de los congresistas, por cuanto se trata de disposiciones que cumplen con exhortos de la H. Corte Constitucional, que son de carácter general que inciden en toda la población colombiana, y que coincide o fusiona con los intereses de la ciudadanía.

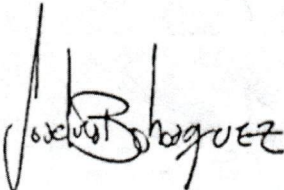
Al respecto, el Consejo de Estado ha señalado lo siguiente:

"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 por se el 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 alguna¹²¹.

Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción del posible conflicto de interés que se pueda presentar frente al trámite del presente Proyecto de Ley no exime del deber del congresista de identificar causales adicionales y manifestar oportunamente.

Cordialmente,

 MARTHA ISABEL PERALTA EPIEYÚ Senadora de la República MAIS	 JOSÉ LUÍS BOHÓRQUEZ LÓPEZ Representante Cámara - Boyacá Pacto Histórico
 FERNEY SILVA IDROBO Senador de la República Pacto Histórico	Ana Erazo ANA LEIDY ERAZO RUIZ Representante Cámara por Valle del Cauca Pacto Histórico



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

Sandra Chindoy Jamioy
Senadora de la República
Pacto Histórico

Yaini Contreras
Senadora
Pacto Histórico

Kamelia

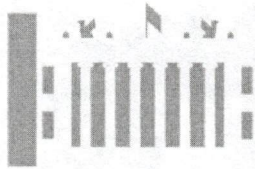
Alicia

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 24 de Julio del año 2021
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley Acto legislativo
No. 124/26 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por:

H^{os}. Martha Penalba, Fernery Silva, Sandra
Chindoy, Yaini Contreras Jimenez,
Santiago Hatoyer y otros

SECRETARÍA GENERAL



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

<i>Carrión</i>	