

FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE  
OBSERVACIONES  
PROYECTOS DE LEY O DE ACTO LEGISLATIVOFECHA DE ELABORACIÓN: 10/05/2026SECTOR QUE CONCEPTÚA: HÁBITAT

PROYECTO DE LEY



PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO



NÚMERO DEL PROYECTO:

EN SENADO:            AÑO:             
EN CÁMARA: 016 AÑO: 2025ORIGEN DEL PROYECTO CÁMARA FECHA DE RADICACIÓN 16/03/2026  
COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTEESTADO DEL PROYECTO PRIMER DEBATE SENADO**TÍTULO DEL PROYECTO**

*“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.”*

**AUTOR (ES) Y PONENTE (S)**

MARTHA ISABEL PERALTA - SENADORA  
AGMETH JOSÉ ESCAF - REPRESENTANTE A LA CAMARA  
ROBERT DAZA - SENADOR  
ERICK VELASCO BURBANO - REPRESENTANTE A LA CAMARA  
EDGAR DÍAZ CONTRERAS - SENADOR  
LORENA RÍOS CUÉLLAR - SENADORA  
ERMES EVELIO PETEVIVAS - REPRESENTANTE A LA CAMARA  
ETNA TAMARA ARGOTE - REPRESENTANTE A LA CAMARA  
FERNEY SILVA IDROBO - SENADOR  
CARLOS ALBERTO BENAVIDES - SENADOR  
MARY ANNE ANDREA PERDOMO - REPRESENTANTE A LA CAMARA  
OMAR DE JESUS RESTREPO - SENADOR  
HERÁCLITO LANDÍNEZ - REPRESENTANTE A LA CAMARA  
JULIO CESAR ESTRADA - SENADOR  
DAVID ALEJANDRO TORO - REPRESENTANTE A LA CAMARA  
CATALINA PEREZ - SENADORA  
LUIS ALBERTO ALBÁN - REPRESENTANTE A LA CAMARA  
ALEJANDRO OCAMPO - REPRESENTANTE A LA CAMARA  
LEYLA MARLENY RINCÓN - REPRESENTANTE A LA CAMARA  
MARTHA LISBETH ALFONSO - REPRESENTANTE A LA CAMARA  
JULIO ROBERTO SALAZAR - REPRESENTANTE A LA CAMARA

FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE  
OBSERVACIONES  
PROYECTOS DE LEY O DE ACTO LEGISLATIVO

LEON FREDY MUÑOZ - SENADOR  
WILSON NEBER ARIAS - SENADOR  
ALFREDO MONDRAGÓN - REPRESENTANTE A LA CAMARA  
PEDRO BARACUTAO - REPRESENTANTE A LA CAMARA  
MARIA JOSE PIZARRO - SENADORA  
FABIAN DIAZ PLATA - SENADOR

### OBJETO DEL PROYECTO

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.

### ANÁLISIS JURÍDICO, FINANCIERO Y/O TÉCNICO

En el marco de las funciones establecidas en el artículo 17 del Decreto Distrital 653 de 2025, “*Por medio del cual se expide el Decreto Único del Sector Hábitat*”, la Secretaría Distrital del Hábitat – SDHT, se permite presentar los siguientes comentarios al Proyecto de Ley del asunto que tiene por 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.

Cabe decir que el objetivo de la norma es dictar 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, sobre lo cual se ha venido construyendo a partir del Decreto Ley 890 de 2017, que estableció toda una ruta para lograr el bienestar y buen vivir de la población rural, así como la convergencia entre la calidad de vida urbana y la calidad de vida rural en el menor tiempo posible.

Es por esto que dicha norma dispuso que el acceso a una vivienda rural digna constituye un pilar fundamental para garantizar el cumplimiento del principio de bienestar y buen vivir de la población rural, pues impacta directamente sobre las dimensiones de la pobreza multidimensional, especialmente sobre la dimensión de condiciones de la vivienda y acceso a servicios públicos.

Dado ello, el objetivo del Estado se consolidó en lograr la erradicación de la pobreza, el ejercicio pleno de los derechos de la población rural, y la convergencia entre la calidad de vida urbana y la calidad de vida rural en el menor tiempo posible.

Para ello, la mencionada norma argumentó que “*el acceso a una vivienda rural digna constituye un pilar fundamental para garantizar el cumplimiento de este principio, pues impacta directamente sobre las dimensiones de la pobreza multidimensional, especialmente sobre la dimensión de condiciones de la vivienda y acceso a servicios públicos.*”

Dado lo anterior, desde esta dependencia se considera que el proyecto de ley repite derechos consagrados, así como las rutas para su ejecución, por lo que no sería necesaria su adopción.

**FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE  
OBSERVACIONES  
PROYECTOS DE LEY O DE ACTO LEGISLATIVO**

No debe perderse de vista que en el año 2020 el Gobierno nacional adoptó por mandato de la Ley 1955 de 2019 una política de vivienda de interés social y prioritaria rural (Resolución 536 de 2020 del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio y el Decreto Nacional 1247 de 2022)

Esta misma tuvo en cuenta la Reforma Rural Integral prevista en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y previó estímulos para la vivienda rural nucleada y dispuso la creación de un Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural.

La mencionada Política de Vivienda de Interés social Rural – PVISR, adoptada mediante Resolución 536 de 2020 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se expidió luego del traslado de la competencia en vivienda rural del Ministerio de Agricultura al Ministerio de Vivienda. Dicha política se expidió con el propósito de reducir el déficit habitacional en las zonas rurales del país y garantizar condiciones dignas de vivienda para la población campesina y vulnerable. La política parte del reconocimiento de que las necesidades de vivienda rural son diferentes a las urbanas, debido a factores como el aislamiento geográfico, la pobreza multidimensional, la informalidad en la tenencia de la tierra y las limitaciones en acceso a servicios públicos e infraestructura.

La política establece un enfoque integral y diferencial para atender a los hogares rurales, priorizando a víctimas del conflicto armado, comunidades étnicas, mujeres cabeza de hogar, población en extrema pobreza y habitantes de municipios PDET y Zonas Más Afectadas por el Conflicto. Además, incorpora criterios de focalización social y territorial para asignar subsidios de vivienda rural, buscando que los recursos públicos lleguen primero a quienes presentan mayores condiciones de vulnerabilidad y necesidad habitacional.

En cuanto a los instrumentos de intervención, la política regula modalidades como vivienda nueva rural y mejoramiento de vivienda, promoviendo soluciones adaptadas a las condiciones culturales, climáticas y productivas de cada región. También impulsa la articulación entre entidades nacionales y territoriales, así como esquemas de cofinanciación y participación comunitaria, con el fin de asegurar sostenibilidad, calidad constructiva y permanencia de los proyectos de vivienda rural.

Finalmente, la política busca contribuir al cierre de brechas entre el campo y la ciudad, fortaleciendo el arraigo de la población rural y mejorando sus condiciones de vida. La vivienda es entendida no solo como una infraestructura física, sino como un elemento esencial para el desarrollo social, económico y productivo del campo colombiano. Por ello, el Ministerio de Vivienda en su momento vinculó la política de vivienda rural con objetivos de equidad territorial, construcción de paz, desarrollo sostenible y reducción de pobreza rural.

Además de la mencionada política, en el año 2021 el Legislativo expidió la Ley 2079 de 2021, *“Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat”*, con iniciativa del Ministerio de Vivienda, en la cual se le dieron carácter de ley a cambios ya adoptados por la política acabada de referenciarse, tales como la consolidando la política de vivienda y hábitat como

**FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE  
OBSERVACIONES  
PROYECTOS DE LEY O DE ACTO LEGISLATIVO**

una política de Estado y fortaleciendo el enfoque diferencial para el campo colombiano. Además de reconocer expresamente la necesidad de reducir el déficit habitacional rural y ordenar que la política pública atendiera las particularidades culturales, étnicas, geográficas y productivas de las comunidades rurales, promoviendo soluciones de vivienda adaptadas a cada territorio.

Uno de los cambios más relevantes fue la reorganización del modelo de vivienda rural para hacerlo más eficiente. La ley estableció que los programas debían simplificar trámites, disminuir intermediarios, agilizar diagnósticos y fortalecer el seguimiento de los proyectos. También promovió la participación de las comunidades rurales en el diseño de las viviendas, permitiendo que las soluciones habitacionales respondieran a las prácticas y necesidades reales de los beneficiarios.

La norma además amplió y flexibilizó el acceso a subsidios de vivienda rural. Permitió que hogares beneficiarios de subsidios de mejoramiento pudieran posteriormente acceder a subsidios de adquisición de vivienda, y redujo restricciones relacionadas con la enajenación de viviendas subsidiadas. Asimismo, abrió la posibilidad de concurrencia de subsidios provenientes de distintas entidades y fortaleció mecanismos de financiación para vivienda nueva, mejoramiento y construcción en sitio propio.

Finalmente, la Ley 2079 creó herramientas específicas para la gestión de la política rural, como el Catálogo Nacional de Vivienda Rural, concebido como un sistema de información y registro de intervenciones en el campo. También impulsó la regionalización de proyectos, priorizando la participación de empresas y mano de obra local, con el propósito de dinamizar las economías regionales y garantizar mayor sostenibilidad de las intervenciones de vivienda rural.

Todo lo anterior nos lleva a concluir que el actual proyecto de ley 016 de 2025, *“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”*, contiene normas y principios ya establecidos en la política de vivienda rural (adoptada mediante Res. 536 de 2020) y la Ley 2079 de 2021.

En efecto, tenemos que la creación de un régimen especial para vivienda rural VIS-VIP, creando herramientas especiales para mejorar las condiciones de vivienda rural en Colombia, reconociendo que las necesidades del campo son diferentes a las urbanas, es algo absolutamente recogido en la legislación acabada de mencionar.

Por ende, eso de que la iniciativa promueva la consolidación del hábitat rural, la construcción de vivienda nueva y el mejoramiento de viviendas existentes, teniendo en cuenta las particularidades culturales, climáticas, productivas y geográficas de cada territorio, es algo que ya está normado y que sería una sobre producción normativa sobre un tema diagnosticado y que no requiere de ajustes legales para hacerlo efectivo.

Por su parte el tema del reconocimiento de nuevas modalidades de vivienda rural, como es la propuesta de definir figuras como la vivienda rural dispersa y la vivienda rural nucleada, esta última concebida como agrupaciones habitacionales articuladas a proyectos agrícolas o pecuarios;

**FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE  
OBSERVACIONES  
PROYECTOS DE LEY O DE ACTO LEGISLATIVO**

se considera desde esta dependencia que no es oportuno, dado que precisamente el cambio de competencias desde el Ministerio de Agricultura al Ministerio de Vivienda, fue para que este se dedicara a establecer las soluciones de vivienda sin mezclar con proyectos productivos, lo cual no es óbice para que se realicen, pero desde la articulación inter institucional y no desde complejos esquemas que integren vivienda y proyectos productivos, comoquiera ello tuvo un estruendoso fracaso en el pasado.

Con relación al enfoque territorial, diferencial y comunitario, el proyecto establece principios rectores como el enfoque territorial, la participación comunitaria, la protección del patrimonio cultural, la priorización de víctimas del conflicto y municipios PDET y ZOMAC, así como la promoción de mano de obra local, lo cual, insistimos, ya se encuentra en la Resolución 536 de 2020 y la Ley 2079 de 2021, además de desarrollos normativos que el Ministerio de Vivienda ha implementado en sus convocatorias.

Uno de los cambios más relevantes es que en ciertos proyectos de mejoramiento y construcción de vivienda rural con recursos públicos no se exigiría licencia de construcción, siempre que se cumplan normas de sismorresistencia, ordenamiento territorial y gestión del riesgo. Además, se crea un mecanismo de reconocimiento de edificaciones rurales construidas sin licencia para facilitar su legalización.

Al respecto, no puede perderse de vista que el proyecto aborda de manera muy general la ausencia de licencia de construcción, algo que desde esta dependencia nos parece sumamente preocupante.

Y finalizando con el análisis general, la exposición de motivos enfatiza que el proyecto desarrolla el derecho constitucional a la vivienda digna y se articula con el Acuerdo de Paz, buscando disminuir la desigualdad territorial y mejorar las condiciones de vida en el campo colombiano; lo cual está precisamente normado en los estatutos mencionados con anterioridad (Res. 0536/20 y Ley 2079/21).

Concretando el análisis en algunos artículos, llama la atención el artículo 6° del proyecto de ley, en el cual, además de advertirse la ausencia de una definición que permita precisar el alcance de la expresión “entidades operadoras”, resulta importante considerar que la licencia urbanística, en el ordenamiento jurídico colombiano, constituye el instrumento mediante el cual se verifica que las obras cumplan las normas urbanísticas, de seguridad, salubridad y sismo resistencia, así como las disposiciones previstas en el respectivo plan de ordenamiento territorial.

En ese sentido, no resulta claro el alcance de la disposición propuesta, pues, aun cuando el proyecto establece que las actuaciones deberán adelantarse en asocio con las entidades territoriales — quienes deberán garantizar el cumplimiento de las normas técnicas aplicables—, simultáneamente parece trasladar responsabilidades hacia un interventor, sin precisar el alcance de dicha intervención ni el momento en el cual se relevaría a las entidades territoriales de tales obligaciones.

Adicionalmente, el proyecto no remite a disposiciones que permitan identificar con claridad la naturaleza del interventor al que hace referencia, ni determina quién será el encargado de su contratación y financiación, así como tampoco delimita las responsabilidades técnicas,

**FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE  
OBSERVACIONES  
PROYECTOS DE LEY O DE ACTO LEGISLATIVO**

administrativas y jurídicas que asumiría dicha persona natural o jurídica.

De otra parte, se sugiere evaluar un posible desconocimiento de la autonomía territorial y una eventual transferencia de cargas técnicas y operativas a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), al asignarle funciones relacionadas con la gestión y control territorial que, en principio, corresponderían a las entidades territoriales. Lo anterior resulta particularmente relevante frente a lo dispuesto en el parágrafo 4 del artículo 6, en el que no se configura únicamente un esquema de apoyo o asistencia técnica por parte de la entidad nacional, sino una intervención directa en asuntos propios de la gestión territorial.

Por su parte, el parágrafo 5 del mismo artículo presenta problemas de claridad normativa al señalar que los planes, programas y proyectos que adelante la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres “se regirán por el estatuto de contratación”, sin precisar si ello se refiere al régimen aplicable a los procesos contractuales que se adelanten para su ejecución o a otro aspecto específico de su gestión.

Ahora bien, del análisis sistemático de los artículos 6 y 7 del proyecto se advierte una posible inconsistencia normativa. Aunque el artículo 7 regula el reconocimiento de edificaciones construidas sin la correspondiente licencia, en su aparte final dispone que, cuando se ejecuten mejoramientos sobre viviendas rurales con recursos públicos, deberá solicitarse el reconocimiento de la existencia de la vivienda de interés social rural.

No obstante, el texto propuesto no permite establecer con claridad si dicho reconocimiento constituye un requisito previo para la ejecución del mejoramiento o si se pretende exigir con posterioridad a cada intervención realizada con recursos públicos. Esta ambigüedad resulta especialmente relevante frente a aquellas viviendas que fueron construidas con las correspondientes licencias urbanísticas y que, por tanto, no requerirían adelantar un procedimiento de reconocimiento, salvo que la finalidad de la disposición sea convalidar las intervenciones realizadas como consecuencia de la eliminación de la exigencia de licencia.

Finalmente, el parágrafo 1 del artículo 9 no permite establecer con claridad el alcance de la excepción relacionada con la autorización o permiso de vertimientos. En efecto, no se precisa si la mejora o construcción de la vivienda nueva debe financiarse en su totalidad con recursos provenientes del subsidio familiar de vivienda o si basta con que exista participación parcial de recursos nacionales o territoriales para que opere la excepción prevista.

Adicionalmente, considerando el eventual impacto ambiental de la medida, se estima necesario evaluar si el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio es la entidad competente para regular aspectos asociados a vertimientos, particularmente cuando la intervención de la autoridad ambiental competente —como las Corporaciones Autónomas Regionales— se prevé de manera posterior y no previa a la ejecución de las obras.

Como cierre, no se puede perder de vista que la Corte Constitucional ha advertido en distintas sentencias y pronunciamientos sobre los riesgos de la “hiperinflación normativa” o excesiva producción de normas en el país, señalando que un ordenamiento jurídico demasiado abundante,

FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE  
OBSERVACIONES  
PROYECTOS DE LEY O DE ACTO LEGISLATIVO

disperso y cambiante puede afectar principios esenciales del Estado de Derecho, como la seguridad jurídica, la confianza legítima, la coherencia normativa y el acceso efectivo a la justicia.

Por ende, se considera que ya existen herramientas jurídicas para promover y salvaguardar la vivienda rural.

**OBSERVACIONES AL ARTICULADO**

MODIFICACIONES SUGERIDAS AL ARTICULADO (Si se realizan modificaciones, estas deben ir debidamente justificadas)

Nota: No se sugieren ajustes concretos a ningún artículo del proyecto, debido a la consideración general de considerar no viable técnicamente el proyecto de ley, por ser repetitivo de instrumentos ya adoptados. En ese sentido, la alusión a algunos artículos se enmarca en esa consideración general, que impide presentar una formula de ajuste frente a una norma en general con la que no se considera su viabilidad.

| Artículo | Artículo (sugerido con modificaciones) |
|----------|----------------------------------------|
|          |                                        |

Atentamente,



**VANESSA ALEXANDRA VELASCO BERNAL**  
Secretaria Distrital de Hábitat

Elaboró: Carlos Andrés Moreno Villamizar – Contratista Subsecretaría de Vivienda  
Andrés Felipe Rubiano – Contratista Subsecretaría de Vivienda  
Revisó: Francisco Javier Rincón Escobar – Contratista Subsecretaría de Vivienda  
John Alexander Cárdenas Mancipe – Contratista Despacho  
Paula Camila Vega Bustos – Contratista Despacho  
Milton Javier Latorre Mariño – Asesor de Despacho  
Aprobó: Rodolfo Beltrán – Subsecretario de Vivienda (E)  
Alba Cristina Melo Gómez - Subsecretaria Jurídica  
Anexos: Observaciones Proyecto de Ley 016 de 2025 CVP.pdf