



Doctor
MIGUEL
Secretario
CÁMARA DE REPRESENTANTES

SÁNCHEZ
General

El abajo firmante, en calidad de Congresista, se permite radicar el Proyecto de Acto Legislativo “**Por medio del cual se modifican los artículos 317 y 362 de la Constitución Política**”, de acuerdo con lo previsto en el artículo 375 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 219 y siguientes de la Ley 5 de 1992.

DIEGO		FRAN		ARIZA		PEREZ
Representante	a	la	Cámara	por		Santander
Partido de la U						

Edificio Nuevo del Congreso: Carrera 7 No 8 – 68, Oficina 208B, Bogotá D.C.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO ____ DE 2026
**“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 317 Y 362 DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA”**

ARTÍCULO 1. Adiciónese un inciso y un párrafo transitorio al artículo 317 de la Constitución Política, así:

La ley destinará un porcentaje del recaudo efectivo anual del impuesto predial unificado a la financiación de vivienda digna, hábitat, reconstrucción, mejoramiento, reasentamiento, titulación y gestión de suelo seguro en su respectiva jurisdicción.

PARÁGRAFO TRANSITORIO: En un término no superior a 12 meses la ley reglamentará la destinación del porcentaje del recaudo efectivo anual del impuesto predial unificado a la financiación de vivienda digna, hábitat, reconstrucción, mejoramiento, reasentamiento, titulación y gestión de suelo seguro en su respectiva jurisdicción.

ARTÍCULO 2. Modifíquese y adiciónese un inciso al artículo 362 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 362. Los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares. Lo anterior **sin perjuicio de la destinación territorial para vivienda digna, hábitat, reconstrucción, mejoramiento, reasentamiento, titulación y gestión de suelo seguro en su respectiva jurisdicción, autorizada por el artículo 317.** Los impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior.

ARTÍCULO 3. VIGENCIA

El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

DIEGO		FRAN		ARIZA		PEREZ
Representante	a	la	Cámara	por		Santander
Partido de la U						

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de acto legislativo se fundamenta en razones de orden constitucional, jurídico, social y de conveniencia pública que justifican la iniciativa propuesta. Para tal efecto, se desarrollan los principales elementos que sustentan su contenido, conforme a la siguiente estructura:

- I. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
- II. CONTEXTO
- III. CONVENIENCIA
- IV. MARCO JURÍDICO
 - A. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES
 - B. FUNDAMENTOS LEGALES
 - C. FUNDAMENTOS JURISPRUDENCIALES
- V. IMPACTO FISCAL
- VI. CONFLICTO DE INTERESES

I. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El presente Proyecto de Acto Legislativo tiene por objeto modificar los artículos 317 y 362 de la Constitución Política, con el fin de habilitar constitucionalmente la destinación de un porcentaje del recaudo efectivo anual del impuesto predial unificado a la financiación de vivienda digna, hábitat, reconstrucción, mejoramiento, reasentamiento, titulación y gestión de suelo seguro en cada municipio y distrito del país, en desarrollo del derecho a la vivienda digna consagrado en el artículo 51 de la Constitución Política.

La iniciativa busca fortalecer las fuentes de financiación territorial para atender las necesidades habitacionales de la población, contribuir a la reducción del déficit de vivienda, mejorar las condiciones de habitabilidad, facilitar los procesos de reconstrucción y reasentamiento, promover la titulación y formalización de la propiedad y avanzar en una adecuada gestión de suelo seguro, de acuerdo con las necesidades y particularidades de cada entidad territorial.

La reforma preserva expresamente la naturaleza endógena del impuesto predial unificado, la titularidad territorial de los recursos y la autonomía administrativa y ejecutora de los municipios y distritos. En este sentido, la destinación prevista no implica transferencia de la renta a la Nación ni modificación de su titularidad, sino el establecimiento constitucional de una finalidad específica cuya reglamentación corresponderá a la ley y cuya ejecución permanecerá en cabeza de las respectivas entidades territoriales.

Asimismo, la modificación propuesta armoniza esta destinación con la protección de los bienes y rentas tributarias de las entidades territoriales prevista en el artículo 362 de la Constitución Política, garantizando que los recursos continúen siendo administrados y ejecutados en la respectiva jurisdicción para el fortalecimiento de las políticas públicas de vivienda, hábitat y gestión de suelo seguro.

II. CONTEXTO.

El artículo 2° de la Constitución Política establece como fines esenciales del Estado "servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo".

La Constitución Política de Colombia consagra en su artículo 51 el derecho de todos los colombianos a vivir en una vivienda digna, y ordena al Estado promover planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución. Más de tres décadas después de la promulgación de la Carta, el país registra avances en la reducción del déficit, pero conserva una brecha de gran magnitud, profundamente desigual entre territorios vulnerables a desastres naturales.

La Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 2025 del DANE estimó que Colombia contaba con aproximadamente 18,95 millones de hogares. De ellos, el 25,6 % se encontraba en déficit habitacional, porcentaje equivalente, en términos aproximados, a 4,85 millones de hogares. Aunque el indicador disminuyó frente al 26,8 % registrado en 2024 y al 32,8 % observado en 2019, todavía significa que uno de cada cuatro hogares presenta una carencia susceptible de mejoramientos.

El resultado de 25,6 % reportado por el DANE para 2025 se encuentra, en términos agregados, ligeramente por debajo de la meta del 26 % prevista para 2026. Sin embargo, este dato no permite concluir que la necesidad habitacional esté resuelta: persisten aproximadamente 4,85 millones de hogares en déficit, la incidencia rural continúa en 58,6 % y existen departamentos con resultados superiores al 80 %. La meta nacional debe entenderse como un indicador de avance y no como un umbral de suficiencia material ni de igualdad territorial.

El déficit cuantitativo, es decir, aquellos hogares que no poseen una vivienda propia, alcanzó el 6,3 %, aproximadamente 1,19 millones de hogares. El déficit cualitativo, es decir, aquellos hogares que poseen una vivienda propia pero esta no cuenta con las condiciones dignas, se ubicó en el 19,3 %, cerca de 3,66 millones de hogares, y agrupa deficiencias no estructurales que pueden ser superadas mediante mejoramientos de vivienda, tales como problemas de pisos, hacinamiento mitigable, acceso a agua, saneamiento, energía o condiciones funcionales de la vivienda.

Ahora bien, el promedio nacional oculta una marcada desigualdad espacial. En las cabeceras municipales el déficit habitacional fue del 16,5 %, mientras que en los centros poblados y el área rural dispersa alcanzó el 58,6 %. La brecha de 42,1 puntos porcentuales implica que la incidencia rural es más de tres veces y media la observada en las cabeceras. Por departamentos, seis territorios superaron el 80 % en el déficit habitacional: Vaupés (88,6 %), Vichada (87,5 %), San Andrés (85,6 %), Guainía (84,8 %), Chocó (82,5 %) y Amazonas (81,7 %). En contraste, Bogotá D. C. registró 6,3 %, Risaralda 12,1 % y Meta 33,4 %.

En este orden de ideas, el Plan Estratégico Sectorial de Vivienda, Ciudad y Territorio 2025-2035 desarrolla esta orientación y consolida metas del PND, del Plan Marco de Implementación y de las macro-metas sectoriales. Las principales metas vinculadas con la iniciativa son las siguientes:

Indicador	Instrumento o línea base	Meta	Alcance
Hogares con déficit habitacional	31 % 2021	26 % en 2026	Resultado agregado de política habitacional.
Hogares con subsidio de adquisición (ámbito urbano y rural)	PND	222.121	Beneficiarios del subsidio; no equivale a viviendas nuevas entregadas.

Hogares con mejoramiento de vivienda (ámbito urbano y rural)	PND / macrometa	400.000	320.000 mejoramientos urbanos y 80.000 rurales.
Viviendas nuevas rurales entregadas	Plan Marco de Implementación	10.426	Meta rural asociada al Acuerdo Final de Paz.

La ejecución de estas metas demanda concurrencia entre la Nación, los departamentos, los municipios y los distritos. En este sentido, los recursos territoriales cumplen una función estratégica: permiten realizar estudios y diseños, habilitar suelo, aportar contrapartidas, estructurar proyectos, ejecutar mejoramientos y construcciones de viviendas, así como complementar subsidios nacionales. Cuando esta participación en la financiación depende exclusivamente de disponibilidades anuales o de decisiones coyunturales, los proyectos pierden continuidad y las entidades territoriales con menor capacidad fiscal enfrentan mayores dificultades para acceder a esquemas de cofinanciación.

La vivienda adecuada es un componente transversal de la Agenda 2030 de la ONU. Su relación más directa se encuentra en el ODS 11, especialmente en la meta 11.1, orientada a garantizar el acceso a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y a mejorar los asentamientos precarios. La inversión habitacional también incide en la reducción de la pobreza, la salud, el acceso a agua y saneamiento, la igualdad territorial y la resiliencia frente a desastres.

Objetivo	Relación con la política habitacional
ODS 1. Fin de la pobreza	Una vivienda segura reduce privaciones, protege activos familiares y fortalece la resiliencia económica de los hogares.
ODS 3. Salud y bienestar	El mejoramiento de pisos, cubiertas, ventilación, saneamiento y seguridad física reduce factores de riesgo para la salud.
ODS 5. Igualdad de género	El acceso seguro a vivienda y tenencia fortalece la autonomía y protección de mujeres y hogares con jefatura femenina.
ODS 6. Agua limpia y saneamiento	Las conexiones domiciliarias y las unidades sanitarias atienden componentes centrales del déficit cualitativo.
ODS 10. Reducción de las desigualdades	La focalización territorial permite cerrar brechas urbano-rurales y entre departamentos.

ODS 11. Ciudades y comunidades sostenibles	La vivienda adecuada, el mejoramiento de barrios y la reducción del riesgo materializan la meta 11.1.
ODS 13. Acción por el clima	La construcción segura, la adaptación y la rehabilitación aumentan la resiliencia frente a eventos extremos.

Esta articulación muestra que la inversión en vivienda no produce un efecto sectorial aislado. Una solución nueva o un mejoramiento adecuado incide simultáneamente en la reducción de la pobreza, la salud, la seguridad, la permanencia de los hogares en el territorio, el acceso a servicios básicos y la resiliencia comunitaria. Por ello, una fuente estable de financiación permite transformar compromisos generales en carteras continuas de proyectos, medibles y territorialmente focalizadas.

Ahora bien, el país atraviesa una situación crítica. El terremoto de magnitud 7,4 Mw registrado el 10 de agosto de 2026, con epicentro en San José del Palmar, Chocó, puso a prueba la capacidad institucional para responder a una afectación habitacional súbita y de gran escala. Mediante el Decreto 1171 del 11 de agosto de 2026 se declaró una situación de desastre nacional por el término de doce meses. Posteriormente, el Decreto 1261 del 19 de agosto de 2026 declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, cuyo ámbito territorial fue ajustado por el Decreto 1348 del 31 de agosto de 2026.

Al momento de expedirse el Decreto 1261 de 2026, la declaratoria de emergencia registraba 30.664 viviendas destruidas y 136.946 viviendas averiadas en los territorios con afectación directa. En conjunto, estas cifras representan 167.610 soluciones habitacionales que requieren algún tipo de intervención, ya sea mediante reposición total, reconstrucción, reparación, rehabilitación o reasentamiento. Además, los registros continuaron aumentando y ajustándose a medida que avanzaron las evaluaciones de daños y la inscripción de los hogares damnificados, lo que demuestra que los efectos habitacionales de un desastre se manifiestan progresivamente y generan necesidades inmediatas y acumulativas.

Al tomar el caso particular de la situación de Risaralda permite observar territorialmente la magnitud de este impacto. Cumplido un mes del terremoto, el reporte de este departamento registraba 73.087 familias afectadas, 5.535 viviendas destruidas y 63.609 viviendas averiadas en los catorce municipios. Esto significa que, solamente en este departamento, se identificaron 69.144 viviendas que requerían reposición, reconstrucción o intervención física. Estas necesidades no sustituyen los programas habitacionales que ya se encontraban en ejecución, sino que se adicionan a ellos, obligando a las entidades territoriales a atender simultáneamente el déficit estructural existente y las nuevas demandas generadas por la emergencia.

Antes del sismo, Colombia ya registraba aproximadamente 4,85 millones de hogares en déficit habitacional, equivalentes al 25,6 % del total nacional. Al incorporar las 167.610 viviendas destruidas y/o averiadas reportadas inicialmente, el universo potencial de atención asciende a cerca de 5,02 millones de hogares y viviendas. En términos

porcentuales, este escenario ampliado llevaría la necesidad habitacional del 25,6 % a aproximadamente el 26,5 %, lo que representa un incremento cercano a 0,9 puntos porcentuales y un aumento aproximado del 3,5 % en el número de soluciones habitacionales requeridas. Esta situación, además, podría ubicar nuevamente al país por encima de la meta del 26 % prevista para 2026, evidenciando que un solo evento de gran magnitud puede comprometer los avances alcanzados durante varios años de política pública.

El impacto del sismo, por tanto, no se limita a la pérdida física de las viviendas. También genera mayores requerimientos de alojamiento temporal, evaluaciones técnicas, subsidios, materiales, mano de obra, disponibilidad de suelo, obras de urbanismo, reconstrucción y reasentamiento. Al mismo tiempo, obliga a redireccionar recursos que inicialmente estaban destinados a programas ordinarios de vivienda nueva y mejoramiento, aumentando la presión sobre los presupuestos municipales, departamentales y nacionales. En consecuencia, los hogares que ya se encontraban a la espera de una solución habitacional deben competir por recursos con las familias afectadas por la emergencia, ampliando los tiempos de atención y profundizando las brechas territoriales.

Este escenario permite comprender la dimensión del desafío que enfrenta Colombia. El país no solo debe superar un déficit estructural que, bajo el escenario ampliado, representa más de cinco millones de necesidades habitacionales, sino que también debe prepararse para responder a eventos naturales capaces de incrementar esa demanda de manera inmediata.

La solución no se limita a construir viviendas o conceder subsidios. Requiere identificar, adquirir, sanear y habilitar suelo apto, seguro y con disponibilidad de servicios públicos; actualizar o ajustar los planes de ordenamiento territorial, planes básicos y esquemas de ordenamiento (POT, PBOT y EOT); incorporar los estudios de amenaza, vulnerabilidad y riesgo; y definir usos, tratamientos urbanísticos, perímetros y áreas de expansión compatibles con el desarrollo habitacional. Asimismo, demanda adelantar procesos de saneamiento jurídico y predial, titulación, formulación de estudios y diseños y demás actuaciones administrativas, legales, técnicas y urbanísticas necesarias para convertir los recursos en proyectos efectivamente ejecutables.

La alta incidencia del déficit rural, las profundas diferencias entre departamentos, la desactualización de numerosos instrumentos de ordenamiento territorial, la limitada disponibilidad de suelo urbanizado y la exposición del territorio a sismos, inundaciones, movimientos en masa y otros fenómenos, hacen insuficiente una política financiada únicamente mediante asignaciones coyunturales o recursos extraordinarios de emergencia. Sin una capacidad institucional y financiera permanente, incluso los recursos disponibles pueden permanecer sin ejecutar por falta de suelo habilitado, proyectos estructurados, permisos, diseños o condiciones jurídicas que permitan iniciar oportunamente las intervenciones.

Por esta razón, se considera necesario contar con una destinación permanente de recursos, previsible y territorialmente disponible para la financiación que permita mantener programas continuos de vivienda nueva y mejoramiento, estructurar

proyectos, aportar contrapartidas, fortalecer la prevención y, al mismo tiempo, disponer de capacidad inmediata para reparar, reconstruir o reubicar viviendas cuando ocurra una emergencia.

III. CONVENIENCIA

La conveniencia de esta reforma constitucional se sustenta en la relación directa entre la magnitud del problema habitacional, la ausencia de una destinación territorial permanente y la idoneidad del instrumento propuesto para superar el desafío nacional en términos de vivienda y hábitat. Según la Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 2025, el déficit habitacional afectaba al 25,6 % de los hogares del país, es decir, a cerca de 4,85 millones de hogares. El escenario ampliado expuesto en el capítulo anterior, que incorpora las 167.610 viviendas inicialmente reportadas como destruidas o averiadas por el sismo de agosto de 2026, eleva el universo potencial de atención a aproximadamente 5,02 millones de hogares y viviendas y permite dimensionar una necesidad equivalente al 26,5 %. Colombia enfrenta, por tanto, una brecha estructural que puede agravarse de manera súbita y comprometer en pocos días los avances alcanzados durante varios años de política pública.

Las metas nacionales confirman la prioridad de la materia, pero también muestran la necesidad de fortalecer la capacidad territorial para hacerlas ejecutables. El Plan Estratégico Sectorial de Vivienda, Ciudad y Territorio prevé beneficiar a 222.121 hogares con subsidios de adquisición, realizar 400.000 mejoramientos y entregar 10.426 viviendas nuevas rurales en el marco del Plan Marco de Implementación. El cumplimiento de estas metas exige suelo habilitado, estudios y diseños, contrapartidas, servicios públicos, permisos y proyectos maduros. La Nación puede orientar, subsidiar y cofinanciar, pero la ejecución efectiva ocurre en el territorio y requiere la destinación de recursos municipales, de ahí la necesidad de prever la fuente de tales recursos.

La política de vivienda se ha financiado mediante una combinación de apropiaciones nacionales y territoriales, subsidios, regalías, crédito, cooperación y recursos extraordinarios de emergencia. Todos estos instrumentos son necesarios, pero su disponibilidad varía entre vigencias, administraciones y convocatorias. Esa discontinuidad dificulta sostener equipos técnicos, adquirir o sanear suelo, completar estudios, aportar contrapartidas y programar intervenciones multianuales. Con frecuencia, el obstáculo no es únicamente la inexistencia de un subsidio, sino la falta de una destinación financiera estable que permita convertir una necesidad identificada en un proyecto jurídica, técnica y financieramente viable.

La propiedad inmueble, incluida la vivienda, integra de manera permanente la base económica del impuesto predial unificado y contribuye cada año a los ingresos propios de los municipios y distritos. Sin embargo, el ordenamiento jurídico y constitucional no establece una regla nacional de alcance general que asegure la reinversión de una parte

de ese recaudo en vivienda, mejoramiento habitacional, hábitat y gestión del suelo. El capítulo siguiente demuestra que otros sectores cuentan con fuentes de financiación o destinaciones legalmente establecidas. Esos antecedentes no eliminan las diferencias entre cada figura ni sustituyen el análisis constitucional de la renta predial, pero sí evidencian una decisión recurrente del Estado en el nivel territorial.

Así las cosas, garantizar un derecho constitucional merece y necesita una destinación financiera específica que haga efectiva su materialización en el tiempo, de manera permanente y no intermitente y subjetiva.

Es importante aclarar que la destinación específica de una fuente de financiación de la que trata el presente proyecto de acto legislativo, no crea un nuevo impuesto, no aumenta la tarifa del impuesto predial y no impone una carga adicional al contribuyente. Su objeto es destinar presupuestalmente una fracción del recaudo efectivo de un tributo ya existente.

Tampoco se propone trasladar tales recursos al Presupuesto General de la Nación ni concentrarlos en un fondo administrado desde el nivel central. El porcentaje que destine la Ley conserva su naturaleza territorial; se incorpora al presupuesto del municipio o distrito que lo recauda, se programa dentro de sus instrumentos de planeación y se ejecuta por sus autoridades, directamente o mediante los esquemas de concurrencia y asociación permitidos por el ordenamiento jurídico.

En este orden de ideas, es conveniente además considerar que la destinación constante de una fracción del recaudo del impuesto predial no implica *per se* una disminución de los ICLD de las entidades territoriales, ya que la base gravable de este impuesto es dinámica y en constante expansión, por lo que el volumen absoluto de recursos destinados a vivienda experimenta un crecimiento compuesto anual. Este ciclo de retroalimentación positiva continuará de forma orgánica incluso superando las brechas del déficit habitacional.

La experiencia legislativa colombiana muestra que los grandes avances sociales y la garantía de derechos fundamentales solo se consolidan cuando están respaldados por la destinación de financiación pública permanente, obligatoria y específica. Como se evidencia en el análisis de precedentes normativos del país, sectores estratégicos como el medio ambiente (Art. 317 C.P. y Ley 99 de 1993), la protección de la vejez (Leyes 687 de 2001 y 1276 de 2009), el deporte (Ley 2023 de 2020), la educación superior (Ley 1697 de 2013) y el bienestar del magisterio (Ley 91 de 1989) operan bajo esquemas fiscales protegidos de los vaivenes políticos y de las prioridades presupuestales transitorias de los gobiernos de turno.

Bajo esta línea de doctrina constitucional, resulta contradictorio e insostenible que la vivienda digna, siendo un derecho fundamental (Art. 51 C.P.) y el eje articulador de la superación de la pobreza multidimensional, dependa de asignaciones presupuestales dispersas, subsidios variables y voluntades fiscales locales. El sector de la vivienda en Colombia requiere de forma urgente un mecanismo de blindaje financiero análogo al

ambiental o educativo, que garantice un flujo de caja constante y previsible para la planeación habitacional a largo plazo.

La determinación de una destinación específica de un porcentaje del recaudo efectivo del impuesto predial unificado en los 1.103 municipios no solo es técnicamente viable, sino que corrige una asimetría histórica. Mientras que la sobretasa ambiental impone una carga obligatoria nacional sobre el predial, la propuesta habitacional busca redirigir de forma endógena una fracción de la riqueza inmobiliaria local para reinvertirla directamente en el mejoramiento del mismo territorio.

Instituir esta destinación obligatoria y exigible mediante ley es una herramienta fiscal capaz de industrializar la construcción de soluciones habitacionales nuevas (déficit cuantitativo) y financiar el saneamiento básico, la titulación de predios y la mejora de entornos (déficit cualitativo). En conclusión, asegurar constitucional y legalmente esta destinación financiera es el paso lógico y necesario para transitar de una política asistencialista de vivienda a una política de Estado sostenible en el tiempo, descentralizada y con capacidad real de erradicar el déficit habitacional en todo el territorio nacional.

Por otra parte, la defensa de la iniciativa reconoce y no minimiza, la protección reforzada del impuesto predial como renta endógena. Los artículos 287, 317 y 362 de la Constitución garantizan la autonomía de las entidades territoriales, reservan a los municipios la imposición tributaria sobre la propiedad inmueble y protegen sus bienes y rentas tributarias, no tributarias y derivadas del ejercicio monopolista de algunas actividades.

Precisamente por esa protección, la iniciativa acude a una reforma de los artículos 317 y 362 y no pretende imponer la afectación mediante una ley ordinaria sin habilitación superior. La vía constitucional hace expresa la decisión de destinar un porcentaje a una finalidad también constitucional y brinda seguridad jurídica tanto a las entidades territoriales como a los órganos de control en cuanto a este tipo de destinación específica.

La magnitud nacional del déficit, las brechas rurales y departamentales, la relación de la vivienda con la dignidad humana y la capacidad de los desastres para desbordar simultáneamente a múltiples municipios, aportan razones suficientes para elevar esta regla al nivel constitucional en clave de garantizar el derecho constitucional a la vivienda digna.

Es por esto, que a partir de los precedentes normativos y el análisis técnico expuesto, la aprobación de esta iniciativa de acto legislativo representa un hito transformacional para la sociedad colombiana por las siguientes razones fundamentales:

- **Garantía de un Derecho Fundamental Blindado:** Eleva la vivienda digna (Art. 51 C.P.) al mismo estatus fiscal que hoy protegen sectores como el medio ambiente o la educación. Al asegurar un flujo de caja constante y previsible para vivienda,

por lo que el bienestar de las familias deja de depender de asignaciones dispersas, subsidios variables o de las prioridades transitorias de los gobiernos de turno.

- **Superación Estructural de la Pobreza:** Al consolidar una destinación de financiación permanente y obligatoria, la ley ataca el eje articulador de la pobreza multidimensional. Esto permite proveer techos nuevos (déficit cuantitativo) y financiar saneamiento básico, servicios públicos y titulación de predios (déficit cualitativo) bajo una planeación urbana de largo plazo [DANE].
- **Justicia y Equidad Fiscal Territorial:** Corrige una asimetría histórica en las finanzas municipales. El mecanismo garantiza que una fracción de la riqueza inmobiliaria local generada por los ciudadanos (impuesto predial) se redirija de forma endógena y se reinvierta directamente en el mejoramiento habitacional de su propio territorio.

El diseño de la destinación para la financiación de vivienda del presente acto legislativo parte de una rigurosa modelación de la línea base habitacional de Colombia, estructurada sobre los microdatos oficiales del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). A nivel macroeconómico, el país registra un Déficit Nacional Habitacional del 25,60 %. Al desagregar cualitativamente este indicador con el fin de dimensionar la población afectada y desprotegida por el modelo asistencialista actual, se identifican dos subconjuntos críticos de intervención:

- **Población en Déficit Cuantitativo de vivienda:** Se contabilizan **3 millones** de personas sin vivienda, quienes residen bajo condiciones de hacinamiento crítico no mitigable, cohabitación severa o en estructuras físicas construidas con materiales transitorios o de desecho. Esta población requiere la edificación e inyección de soluciones habitacionales totalmente nuevas.
- **Población en Déficit Cualitativo de vivienda:** Se identifican **10 millones** de personas sin condiciones dignas de habitabilidad. Este grupo, si bien cuenta con una estructura habitacional físicamente consolidada, padece de privaciones severas asociadas a la falta de servicios públicos esenciales (redes de acueducto y alcantarillado), pisos de materiales precarios (tierra o arena) o deficiencias de espacio estructural mitigables.

Para subvertir esta problemática sin generar presiones tributarias, cargas impositivas adicionales sobre los contribuyentes o alteraciones en las transferencias del Presupuesto General de la Nación, el acto legislativo busca mantener la forma endógena la estructura de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) municipales, pero incorpora una destinación constante de tales recursos para superar la brecha habitacional reseñada.

Tomando como proyección una base agregada de \$15,25 Billones de pesos por concepto de recaudo efectivo del Impuesto Predial Unificado (IPU) para el año fiscal 2025, la aplicación del factor de destinación de, por ejemplo, el quince por ciento (15 %) del recaudo total por concepto de impuesto predial; esta iniciativa consolidaría recursos

sectoriales de \$2,28 Billones de pesos en dicha vigencia con destino al sector vivienda. Esta cifra, constituirá un músculo financiero autónomo y blindado contra la asignación presupuestal o el gasto corriente de las administraciones locales.

La asignación y distribución técnica de los \$2,28 billones de pesos que se pudieron haber generado en la vigencia 2025, hubiese logrado impactar de manera directa en los indicadores de pobreza multidimensional, dividiéndose en dos frentes de ejecución según la asignación por parte de la entidad territorial:

- **Impacto en el Frente Cuantitativo:** Mediante la destinación de recursos para la construcción y adjudicación de vivienda nueva de interés social prioritario, se hubiese garantizado el acceso a un techo propio a 48.360 hogares. Este avance físico y constructivo equivale de forma directa a una reducción neta del 1.59 % del déficit cuantitativo nacional en tan solo doce meses de ejecución fiscal.
- **Impacto en el Frente Cualitativo:** Si los recursos orientados a subsidios de mejoramiento de vivienda, conexiones intradomiciliarias de acueducto, alcantarillado y transformación de pisos habitacionales, hubiesen permitido que 228.687 hogares accedieran a una vivienda digna. En términos macroestadísticos, esto representa una reducción del 2.28 % del déficit cualitativo nacional durante este periodo de aplicación.

Los datos macroeconómicos presentados validan la viabilidad y la eficiencia de la iniciativa. En este ejemplo, con la reorientación y destinación del 15 % del impuesto predial, el sector adquiere la capacidad técnica y financiera de rescatar de la vulnerabilidad habitacional aproximadamente a 230.000 colombianos por año de manera recurrente. Este ritmo de absorción no tiene precedentes en la historia de la política pública de vivienda en el país, demostrando que el aprovechamiento de la plusvalía inmobiliaria local es el único vehículo fiscal sostenible para erradicar el déficit habitacional en el mediano plazo, logrando así que en aproximadamente en una década; el Estado colombiano pueda erradicar la brecha habitacional actual.

La construcción y el mejoramiento de viviendas movilizan empleo, materiales y servicios locales. La titulación, el saneamiento y la incorporación correcta de los inmuebles a la información catastral pueden ampliar y depurar la base del predial en el mediano plazo; a su vez, la valorización derivada de entornos mejor servidos puede fortalecer la capacidad tributaria. Ese resultado dependerá de una gestión catastral actualizada, una facturación y un cobro eficaces, tarifas socialmente sostenibles y medidas de protección para hogares vulnerables. Por ello, este acto legislativo crea condiciones para un círculo virtuoso de inversión en el sector vivienda a partir de la propiedad inmueble.

La destinación tiene, además, una ventaja intertemporal. A diferencia de gastos que agotan su efecto en la respectiva vigencia, una vivienda construida, un mejoramiento terminado, un título saneado o un suelo habilitado constituyen activos duraderos para las familias y el municipio. Esto no desconoce el valor de la cultura, el deporte, la recreación u otras finalidades legítimas del gasto local. El juicio de conveniencia consiste en asegurar primero un umbral estable para una necesidad básica de gran escala, con

resultados patrimoniales y territoriales verificables, sin incidir en que las autoridades territoriales continúen atendiendo sus demás competencias con el resto de sus recursos.

Las estampillas, tasas, sobretasas y contribuciones con destinación sectorial que actualmente recaudan los departamentos, distritos y municipios, no tienen su origen jurídico en los estatutos tributarios territoriales. Su fuente primaria se encuentra en la Constitución Política y en las leyes expedidas por el Congreso de la República.

De acuerdo con los artículos 150, numeral 12, y 338 de la Constitución Política, corresponde al Congreso establecer las contribuciones fiscales y parafiscales y definir el marco dentro del cual pueden crearse los tributos. Por su parte, los artículos 287, numeral 3; 300, numeral 4, y 313, numeral 4, reconocen a las entidades territoriales la facultad de establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, pero siempre de conformidad con la Constitución y la ley.

En ese sentido, la potestad tributaria territorial es derivada y no originaria. Esto significa que las asambleas departamentales y los concejos municipales o distritales no pueden crear libremente un nuevo tributo sin que exista previamente una ley nacional que lo cree o autorice. La Corte Constitucional ha señalado que las entidades territoriales no poseen soberanía fiscal y que su autonomía tributaria debe ejercerse dentro del marco fijado por el legislador. En consecuencia, la ley nacional debe proporcionar, como mínimo, una autorización suficientemente determinada y delimitar el hecho generador del tributo, mientras que la ordenanza o el acuerdo territorial puede desarrollar sus restantes elementos dentro de los límites legales.

Bajo este modelo surgieron los principales gravámenes territoriales con destinación específica:

1. La estampilla Procultura. Su antecedente nacional se encuentra en el artículo 38 de la Ley 397 de 1997, Ley General de Cultura. Posteriormente, Ley 666 de 2001 modificó y desarrolló dicha disposición, autorizando a las asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales para ordenar la emisión de la Estampilla Procultura. La misma ley permitió que las corporaciones territoriales determinaran el hecho generador, la base gravable y demás elementos del gravamen, dentro de una tarifa comprendida entre el 0,5 % y el 2 %. Sus recursos deben destinarse al fomento, promoción e infraestructura de la actividad cultural y a los demás propósitos expresamente definidos por la ley.
2. La tasa Pro Deporte y Recreación Fue creada y autorizada en el ámbito nacional por la ley 2023 de 2020. Esta norma facultó a las asambleas departamentales y a los concejos municipales y distritales para adoptarla en sus respectivas jurisdicciones. Su recaudo se destina a financiar programas, proyectos, infraestructura, dotación y actividades relacionadas con el deporte y la recreación. La ley estableció como límite una tarifa de hasta el 2,5 % sobre los actos sometidos al gravamen.

3. La estampilla Pro-Hospitales Universitarios Públicos tiene como fundamento general la Ley 645 de 2001 mediante la cual se autorizó a las asambleas departamentales de los territorios donde funcionen hospitales universitarios para ordenar su emisión y destinar el recaudo al mantenimiento, dotación, ampliación y funcionamiento de estas instituciones. Se trata principalmente de una autorización departamental y no de una estampilla que pueda ser adoptada indiscriminadamente por todos los municipios. Adicionalmente, el Congreso ha expedido numerosas leyes particulares que autorizan estampillas para hospitales específicos, universidades o instituciones determinadas. Por ello, cada estampilla Prohospital debe revisarse a partir de su correspondiente ley nacional habilitante.
4. La estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor. Su origen se remonta a la Ley 48 de 1986, que autorizó la estampilla destinada a los centros de bienestar del anciano. El instrumento fue actualizado por la Ley 687 de 2001 y posteriormente por la Ley 1276 de 2009, que le otorgó su denominación actual y destinó sus recursos a los Centros Vida y Centros de Bienestar del Anciano.
5. La estampilla para la Justicia Familiar. Fue autorizada por el artículo 22 de la Ley 2126 de 2021. Las asambleas y los concejos pueden adoptarla para contribuir a la financiación de las comisarías de familia, incluyendo sus gastos de personal, dotación, digitalización e infraestructura, de acuerdo con las condiciones establecidas por la propia ley.
6. Estampilla Pro Electrificación Rural. Sus antecedentes se encuentran en la Ley 23 de 1986 y en la Ley 1059 de 2006. Posteriormente, la Ley 1845 de 2017 autorizó a las asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales para emitir esta estampilla, cuyos recursos se destinan exclusivamente a la financiación de proyectos de electrificación rural.
7. Contribución especial sobre contratos de obra pública. Fue establecida en el ámbito nacional por el artículo 120 de la Ley 418 de 1997 y desarrollada mediante sus modificaciones y prórrogas. A diferencia de las estampillas de adopción facultativa, esta contribución fue creada directamente por el legislador y grava, en los casos definidos legalmente, la celebración de contratos de obra pública para financiar fondos y programas de seguridad.

Sin embargo, aunque el estatuto tributario municipal constituye el instrumento mediante el cual cada municipio incorpora, desarrolla y administra los tributos previamente autorizados por el legislador nacional, dicho estatuto no es la fuente originaria del tributo ni puede crear una estampilla, tasa, contribución o sobretasa que carezca de habilitación legal previa.

Ahora bien, el análisis de los instrumentos tributarios con destinación específica vigentes en Colombia evidencia una asimetría frente al sector vivienda. Mientras diferentes sectores cuentan con estampillas, tasas o contribuciones legalmente autorizadas que aseguran fuentes permanentes de financiación, no existe una regla nacional de alcance general que garantice la destinación estable de recursos para vivienda. Esta situación resulta especialmente significativa porque el parque inmobiliario residencial constituye una parte esencial de la base gravable del impuesto predial unificado y aporta anualmente al recaudo de los municipios; no obstante, esos

recursos ingresan al presupuesto territorial sin que exista un porcentaje mínimo de destinación que asegure su reinversión en vivienda nueva, mejoramientos, gestión del suelo, saneamiento predial, titulación, estudios, diseños, actualización de instrumentos de ordenamiento territorial o atención habitacional derivada de emergencias.

En consecuencia, aunque la vivienda contribuye de manera continua a la generación de ingresos propios municipales, el sector no dispone de una destinación financiera igualmente continua que garantice la sostenibilidad de sus programas. Esta ausencia hace que la inversión habitacional dependa, en gran medida, de disponibilidades presupuestales anuales, convocatorias nacionales, recursos de regalías o decisiones coyunturales de cada gobierno.

IV. MARCO JURÍDICO

La reforma constitucional propuesta encuentra fundamento jurídico integral en cuatro planos concurrentes que a continuación se desarrollan: el bloque de constitucionalidad, con particular incidencia del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y las Observaciones Generales del Comité DESC; el fundamento constitucional interno, articulado en los artículos 51, 93, 287, 317, 362 y 375 de la Carta; el marco legal aplicable, integrado por las Leyes 3 de 1991 “crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y establece el subsidio familiar de vivienda”, 388 de 1997, 1454 de 2011, 1523 de 2012, ley 2079 de 2020, decreto 1077 de 2015 y ley 819 de 2003; y la línea jurisprudencial consolidada de la Corte Constitucional que reconoce la fundamentalidad autónoma del derecho a la vivienda digna y válida la técnica constitucional de habilitación expresa para intervenciones legislativas sobre rentas endógenas territoriales.

A. Fundamento constitucional

La reforma propuesta encuentra fundamento constitucional integral en cuatro dimensiones normativas concurrentes: el derecho fundamental a la vivienda digna consagrado en el artículo 51; el principio de solidaridad como fundamento estructural del Estado social de derecho; el régimen de autonomía territorial y protección de las rentas endógenas; y la vía de reforma constitucional como ruta técnicamente idónea conforme al artículo 375 constitucional.

Derecho fundamental a la vivienda digna — artículo 51 CP. El artículo 51 de la Constitución Política dispone 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 mandato constitucional es de doble dimensión: reconocimiento del derecho y creación positiva de los sistemas que lo hagan efectivo. La expresión “sistemas adecuados de financiación a largo plazo” contenida en el propio texto constitucional es especialmente relevante para la reforma que se propone: no basta con reconocer el derecho; el constituyente ordenó al Estado crear los sistemas de financiación que aseguren su realización sostenida en el largo plazo. La ausencia hasta hoy de una fuente presupuestal

territorial permanente evidencia el incumplimiento parcial de este mandato constitucional, que la reforma pretende subsanar.

Principio de solidaridad — artículos 1º, 2º, 95.2 y 288 CP. La solidaridad no es un valor programático ni una aspiración retórica del ordenamiento colombiano. Es un principio fundacional del Estado social de derecho consagrado con fuerza normativa vinculante. El artículo 1º constitucional define a Colombia como "Estado social de derecho fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran". El artículo 2º constitucional consagra como fin esencial del Estado "servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución". El artículo 95.2 constitucional consagra como deber de la persona y del ciudadano "obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas". Y el artículo 288 constitucional desarrolla operativamente el principio en el ámbito territorial mediante los mandatos de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y solidaridad entre los niveles de gobierno.

El principio de solidaridad justifica constitucionalmente la reforma en tres dimensiones específicas: primero, sustenta la obligación estatal de asegurar una fuente presupuestal territorial permanente para el derecho fundamental a la vivienda de todos los colombianos, sin discriminación por capacidad fiscal municipal; segundo, sustenta los mecanismos de compensación y convergencia previstos en la reforma en favor de las entidades territoriales de menor capacidad fiscal y mayor déficit habitacional; y tercero, sustenta la activación automática del porcentaje pleno en municipios y distritos con declaratoria de calamidad, en respuesta solidaria del ordenamiento constitucional frente a la emergencia.

Régimen de autonomía territorial y protección de rentas endógenas — artículos 287, 317 y 362 CP. Los artículos 287, 317 y 362 constitucionales configuran el régimen de autonomía territorial y de protección de las rentas endógenas. El artículo 287 consagra el derecho de las entidades territoriales a "administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones". El artículo 317 reserva a los municipios y distritos la potestad exclusiva de gravar la propiedad inmueble, y contiene ya una destinación específica (el porcentaje ambiental destinado a las Corporaciones Autónomas Regionales) que constituye precedente constitucional propio y análogo. El artículo 362 protege las rentas tributarias territoriales frente a la injerencia de la Nación, disponiendo que "los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares". La reforma opera exclusivamente dentro de este régimen: no transfiere la propiedad de la renta a la Nación, no compromete recursos del Presupuesto General de la Nación y no altera la titularidad territorial del impuesto predial.

Justificación de la vía del proyecto de acto legislativo — artículo 375 CP. La opción por la vía de reforma constitucional, y no por la vía de ley ordinaria, no responde a una preferencia política sino a una exigencia técnica derivada de la propia doctrina constitucional. La Corte Constitucional ha construido, desde la Sentencia C-219 de 1997,

la doctrina de las rentas endógenas territoriales, según la cual la intervención legislativa sobre rentas endógenas que sea uniforme, obligatoria, permanente y recaiga sobre renta preexistente y consolidada, requiere habilitación constitucional expresa. El proyecto reúne exactamente esas cuatro características. Por tanto, tramitarlo como ley ordinaria lo expondría al juicio integrado de proporcionalidad estricto con alta probabilidad de inexequibilidad. El acto legislativo, en cambio, crea directamente la habilitación constitucional expresa que la doctrina exige. El artículo 375 constitucional regula el procedimiento agravado aplicable “ocho debates en dos períodos ordinarios y consecutivos, con aprobación por mayoría absoluta en segunda vuelta y con aplicación del principio de identidad flexible”, procedimiento al que la iniciativa se someterá íntegramente.

B. Fundamento legal

El marco legal vigente en materia de vivienda, ordenamiento territorial, gestión del riesgo y responsabilidad fiscal aporta contenido operativo al derecho constitucional a la vivienda digna, y respecto de él la nueva habilitación constitucional constituye la fuente presupuestal territorial hasta hoy ausente. A continuación se identifican las disposiciones legales aplicables y los extractos que sustentan directamente el proyecto.

Ley 3 de 1991 — Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social. Esta ley marco creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, definió el subsidio familiar de vivienda como mecanismo central de la política habitacional y estableció el marco institucional para su operación. Su artículo 1° dispone que “créase el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, integrado por las entidades públicas y privadas que cumplan funciones conducentes a la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de viviendas de esta naturaleza”. La reforma constitucional que se propone se articula con este sistema y aporta la fuente territorial estable y protegida que hasta hoy le falta para su operación sostenida en el nivel local. Los usos elegibles previstos por el proyecto —reconstrucción, mejoramiento, reasentamiento, titulación, gestión de suelo— corresponden precisamente al ámbito material que la Ley 3 de 1991 identifica como funciones del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social.

Ley 388 de 1997 — Ordenamiento Territorial y Gestión de Suelo. Esta ley regula el ordenamiento territorial, la gestión pública de suelo, la participación en plusvalías, el reparto equitativo de cargas y beneficios y los planes de ordenamiento territorial como instrumento de planeación integral del hábitat. Su artículo 3° consagra como función pública del urbanismo, entre otras, “posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios

“La reforma constitucional dialoga naturalmente con esta ley: la gestión de suelo seguro incluida en los usos elegibles corresponde al ámbito material regulado por la Ley 388, y las herramientas de la ley —participación en plusvalías, valorización, reparto equitativo de cargas y beneficios— constituyen instrumentos complementarios de la nueva fuente territorial.

Ley 1454 de 2011 — Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT). Esta ley orgánica desarrolla los principios constitucionales de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad entre los niveles de gobierno, y proporciona el marco orgánico para la articulación Nación-departamento-municipio en la ejecución de políticas públicas territoriales. Su artículo 3° consagra los principios rectores del ordenamiento territorial, entre ellos: "solidaridad y equidad territorial. Con el fin de contribuir al desarrollo armónico del territorio colombiano, la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial de mayor capacidad política, económica y fiscal, apoyarán aquellas entidades de menor desarrollo relativo". Este marco es el fundamento institucional para el desarrollo posterior, en la ley de desarrollo del acto legislativo, de mecanismos de concurrencia nacional y compensación territorial en favor de las entidades de menor capacidad fiscal.

Ley 1523 de 2012 — Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Esta ley regula el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, establece las obligaciones concurrentes de los tres niveles del Estado en respuesta a calamidad pública y define los mecanismos institucionales de coordinación de la respuesta. Su artículo 2° dispone que "la gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano. En cumplimiento de esta responsabilidad, las entidades públicas, privadas y comunitarias desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo, entiéndase: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres". La reforma articula expresamente con esta ley al prever que, en municipios y distritos con declaratoria de calamidad pública o emergencia conforme a sus disposiciones, la aplicación del porcentaje pleno del quince por ciento opera de pleno derecho desde la vigencia fiscal en curso.

La Ley 2079 de 2021 - Política Pública de Vivienda y Hábitat estableció disposiciones en materia de vivienda y hábitat, reconociendo esta política pública como una política de Estado y fijando, entre otros objetivos, reducir el déficit habitacional cuantitativo y cualitativo, así como facilitar el acceso a la vivienda en condiciones de equidad, transparencia y enfoque diferencial.

Ley 819 de 2003 — Normas Orgánicas de Presupuesto y Responsabilidad Fiscal. Esta ley establece las normas orgánicas de presupuesto y de responsabilidad fiscal, en particular el análisis de impacto fiscal exigido por su **artículo 7°**, que dispone: "En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo". La reforma constitucional que se propone es plenamente compatible con este marco: no impacta el Presupuesto General de la Nación, opera exclusivamente sobre renta endógena territorial preservada en el patrimonio de los municipios y distritos, y su régimen asegura adaptabilidad al Marco Fiscal de Mediano Plazo territorial.

El Decreto 1077 de 2015 – Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio compiló y unificó las disposiciones reglamentarias aplicables al sector, estableciendo el marco jurídico, técnico y administrativo para la formulación y ejecución de políticas, programas y proyectos de vivienda y hábitat. Entre otros

aspectos, regula el subsidio familiar de vivienda, la vivienda de interés social y prioritario, el ordenamiento territorial, la gestión y financiación del suelo, las licencias urbanísticas y la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico, con el propósito de facilitar el acceso a soluciones habitacionales adecuadas y promover un desarrollo territorial ordenado y sostenible.

Decreto 413 de 2025 regula principalmente la modalidad de mejoramiento de vivienda, sus disposiciones constituyen un desarrollo reciente de los principios y enfoques que orientan la política nacional de vivienda, especialmente en lo relacionado con el reconocimiento de las condiciones particulares de los hogares y de los territorios.

C. Fundamento jurisprudencial

La fundamentación jurisprudencial se articula en tres líneas concurrentes de precedente constitucional consolidado. A continuación, se identifican las sentencias decisivas y se transcriben los extractos aplicables al proyecto.

Línea de fundamentalidad autónoma del derecho a la vivienda digna. La construcción doctrinal atravesó tres etapas sucesivas. El giro doctrinal se produjo con la **Sentencia T-227 de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett)**, que estableció los tres criterios de fundamentalidad aplicados por la Corte desde entonces:

«Serán derechos fundamentales aquellos que (i) se relacionen funcionalmente con la realización de la dignidad humana, (ii) puedan traducirse o concretarse en derechos subjetivos y (iii) encuentren consensos dogmáticos, jurisprudenciales o de derecho internacional, legal y reglamentario sobre su fundamentalidad.» (Corte Constitucional, Sentencia T-227 de 2003)

La consolidación se produjo con la **Sentencia T-016 de 2007**, que abandonó definitivamente la teoría de la conexidad y adoptó el criterio de esencialidad para la dignidad humana:

«La fundamentalidad de los derechos no depende —ni puede depender— de la manera como estos derechos se hacen efectivos en la práctica. Los derechos todos son fundamentales pues se conectan de manera directa con los valores que las y los Constituyentes quisieron elevar democráticamente a la categoría de bienes especialmente protegidos por la Constitución.» (Corte Constitucional, Sentencia T-016 de 2007)

La aplicación específica al derecho a la vivienda se desarrolló en la **Sentencia T-583 de 2013**, que precisó el carácter de derecho subjetivo exigible:

«El derecho a la vivienda digna es un auténtico derecho fundamental cuya efectividad se deriva de "una serie de decisiones políticas y presupuestales" que, por su relevancia, están sujetas a la lógica de la progresividad. La labor del Estado consiste en desarrollar una política pública en materia de vivienda que responda a los presupuestos constitucionales que exige la garantía plena del derecho.» (Corte Constitucional, Sentencia T-583 de 2013)

Esta línea jurisprudencial se ha ratificado y consolidado en las Sentencias T-595 de 2008, T-203A de 2018, T-268 y T-486 de 2024 y T-078 de 2026, configurando un precedente constitucional estable y vinculante que reconoce a la vivienda digna como derecho fundamental autónomo, directamente exigible frente al Estado, con contenido prestacional determinado y con obligaciones positivas de garantía.

Aplicación al proyecto. Este precedente sustenta directamente la iniciativa. Si la Corte Constitucional ha reconocido durante casi dos décadas la fundamentalidad autónoma del derecho a la vivienda digna, con contenido prestacional exigible al Estado, la ausencia de una fuente presupuestal territorial permanente para su realización constituye una contradicción estructural del ordenamiento que la reforma pretende resolver.

Línea de rentas endógenas territoriales. La línea troncal se inicia con la **Sentencia C-219 de 1997 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)**, que estableció la distinción constitucional fundamental entre rentas endógenas y exógenas:

«Los recursos endógenos son aquellos que resultan del esfuerzo fiscal propio de la entidad territorial, mientras que los recursos exógenos son los que le son transferidos por la Nación. Los primeros gozan de una protección constitucional reforzada frente a la injerencia del legislador nacional.» (*Corte Constitucional, Sentencia C-219 de 1997*)

Esta línea se desarrolla en la **Sentencia C-925 de 2006**, que consolida el régimen de protección de rentas endógenas territoriales:

«Cuando el legislador interviene una fuente endógena de financiación de las entidades territoriales, la carga argumentativa se invierte: es el legislador quien debe demostrar que existe un fundamento constitucional expreso, o una finalidad constitucionalmente imperiosa que justifique la restricción a la autonomía territorial.» (*Corte Constitucional, Sentencia C-925 de 2006*)

Aplicación al proyecto. De esta línea emerge la regla que gobierna la materia y que justifica técnicamente la vía escogida: la intervención legislativa sobre rentas endógenas territoriales requiere habilitación constitucional expresa cuando la medida es uniforme, obligatoria, permanente y recae sobre una renta preexistente y consolidada. El proyecto reúne exactamente esas cuatro características. Por tanto, la ruta técnicamente correcta —y la única viable desde la perspectiva del control constitucional posterior— es el acto legislativo. El acto legislativo no contradice la doctrina de rentas endógenas: la cumple, al crear directamente la habilitación constitucional expresa que esa misma doctrina exige.

Precedente decisivo del Acto Legislativo 03 de 2011 y Sentencia C-288 de 2012. El Acto Legislativo 03 de 2011 incorporó el principio de sostenibilidad fiscal en el artículo 334 de la Constitución, restringiendo transversalmente la autonomía presupuestal de todas las entidades del Estado, incluidas las territoriales. Fue demandado alegando sustitución del eje de autonomía territorial. La **Sentencia C-288 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)** lo declaró exequible aplicando el juicio de sustitución, con las siguientes consideraciones aplicables al proyecto que aquí se justifica:

«La sostenibilidad fiscal no puede ser considerada un principio o un valor constitucional que se oponga a la vigencia de los derechos, sino un instrumento que permite alcanzar de mejor manera los fines esenciales del Estado social de derecho. Su incorporación como criterio orientador no sustituye la Constitución, sino que la desarrolla en tensión legítima con otros principios de igual jerarquía constitucional.» (*Corte Constitucional, Sentencia C-288 de 2012*)

La analogía con la reforma que aquí se propone es directa y favorable: si una restricción transversal a la autonomía presupuestal fundada en un principio económico general (sostenibilidad fiscal) fue admitida por la Corte, con mayor razón lo será una restricción parcial y focalizada del gasto territorial fundada en un derecho fundamental autónomo con protección internacional reforzada (vivienda digna). La sostenibilidad fiscal restringe el gasto de todas las entidades, en todas las materias, de manera transversal. La reforma que se propone restringe una porción específica —quince por ciento— del gasto de una fuente específica —el predial— para una finalidad específica —vivienda digna—. Es un alcance sustancialmente menor, con fundamento constitucional sustantivo al menos tan robusto como el principio económico que sustentó el Acto Legislativo 03 de 2011. Por tanto, la reforma supera el juicio de sustitución.

V. IMPACTO FISCAL

El artículo 7º, de la Ley 819, de 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, determina que en la exposición de motivos y en las ponencias de los proyectos de ley se debe hacer explícito el costo fiscal que se genera por el gasto ordenado o por el otorgamiento de beneficios tributarios, que debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, al mismo tiempo que debe señalar la fuente de financiación de dicho costo.

La iniciativa tiene por objeto introducir una habilitación constitucional para que la ley determine la destinación de un porcentaje del recaudo efectivo anual del impuesto predial unificado a la financiación de vivienda digna, hábitat, reconstrucción, mejoramiento, reasentamiento, titulación y gestión de suelo seguro en los respectivos municipios y distritos. En consecuencia, la reforma no crea un nuevo gasto, sino que establece una regla de destinación sobre recursos territoriales ya existentes.

En todo caso, la definición concreta del porcentaje, las condiciones de aplicación, los mecanismos de ejecución y los demás aspectos presupuestales y fiscales serán objeto de desarrollo legal posterior, oportunidad en la cual deberá evaluarse su incidencia fiscal y su compatibilidad con las reglas de sostenibilidad y responsabilidad fiscal aplicables.

Asimismo, la reforma preserva la naturaleza endógena del impuesto predial unificado, la titularidad territorial de sus recursos y la autonomía administrativa y ejecutora de los municipios y distritos, por lo que no implica transferencia de estos recursos a la Nación ni modificación de su titularidad.

Sin perjuicio de lo anterior, durante el trámite legislativo el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá rendir concepto y aportar los elementos técnicos, económicos y fiscales que considere pertinentes respecto de los efectos de la iniciativa, en atención a sus competencias y a la información con que cuenta para el análisis de sus eventuales implicaciones fiscales.

VI. CONFLICTO DE INTERESES

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

Procedo a indicar los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa, así:

“Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así: (...)

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

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

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios,

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)."

En conclusión, este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. Sin embargo, la decisión es netamente personal en cuanto a la consideración de hallarse inmerso en un conflicto de interés, por lo que se deja a criterio de los representantes basado en la normatividad existente y a juicio de una sana lógica.

DIEGO		FRAN		ARIZA		PEREZ
Representante	a	la	Cámara	por		Santander
Partido de la U						

