



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - Nº 1116

Bogotá, D. C., martes, 25 de agosto de 2026

EDICIÓN DE 26 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 154 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se establecen disposiciones para fortalecer los organismos comunales e incentivar a sus dignatarios en Colombia.

Bogotá, D. C., 22 de julio de 2026

Doctor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Radicación de proyecto de ley.

En nuestra condición de miembros del Congreso de la República nos permitimos poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el proyecto de ley “*por medio de la cual se establecen disposiciones para fortalecer los organismos comunales e incentivar a sus dignatarios en Colombia*”, con el fin de que inicie su trámite correspondiente y cumplir con las exigencias establecidas por la ley.

Atentamente,

PROYECTO DE LEY NÚMERO 154 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se establecen disposiciones para fortalecer los organismos comunales e incentivar a sus dignatarios en Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto generar disposiciones normativas para el fortalecimiento de los organismos comunales en Colombia.

Artículo 2º. Definiciones. Para la aplicación de la presente ley y en concordancia con el artículo 90 de la Ley 2294 de 2023 (o la norma que la modifique, adicione o sustituya), se entenderá por:

- a) **Economía popular:** la forma de organización económica, productiva, ambiental, social y cultural conformada por las actividades, los oficios y ocupaciones mercantiles y no mercantiles desarrolladas por unidades económicas personales, familiares, microempresas o formas asociativas comunitarias, orientadas a la satisfacción de necesidades bajo principios de solidaridad y reciprocidad.

Artículo 3º. Adiciónese los párrafos 3 y 4 al artículo 79 de la Ley 2166 de 2021, los cuales quedarán así:

“Parágrafo 3º. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 90 de la Ley 2294 de 2023, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) incluirá en el Sistema de Información Estadístico para la Economía Popular una caracterización y marcación específica de los

organismos comunales como formas asociativas de la economía popular y comunitaria, con el propósito de fortalecer los sistemas de información del sector.

Parágrafo 4°. *El Sistema de Información Estadístico para la Economía Popular interoperará y estará en concordancia con las disposiciones establecidas en la Ley 2052 de 2020, orientándose a la simplificación y digitalización de trámites para las organizaciones de que trata la presente ley”.*

Artículo 4°. Políticas y programas para el fortalecimiento de organismos comunales. El Gobierno nacional y las entidades territoriales, dentro del marco de sus competencias y de acuerdo con las disponibilidades presupuestales establecidas en sus respectivos Planes de Desarrollo, diseñarán e implementarán políticas públicas, planes y programas orientados al fortalecimiento social, organizacional, técnico y financiero de los organismos comunales de orden nacional, departamental, distrital y municipal.

Artículo 5°. Programas de capacitación y asistencia. En procura del fortalecimiento social de los organismos comunales, el Gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior, y las entidades territoriales, a través de sus dependencias competentes, diseñarán de manera articulada programas periódicos de formación, capacitación, asistencia y acompañamiento técnico-administrativo dirigidos a los organismos comunales y sus asociados.

Parágrafo. La asistencia y asesoría de que trata este artículo priorizará la capacitación técnica para la formulación, estructuración, gestión y ejecución de programas, proyectos, convenios y contratos estatales.

Artículo 6°. Acceso a instrumentos financieros. El Gobierno nacional, a través de los Ministerios competentes, y en coordinación con el Grupo Bicentenario y entidades de la banca de desarrollo como Finagro, Bancoldex, Findeter y Banco Agrario de Colombia, promoverá el diseño de líneas de crédito e instrumentos financieros específicos dirigidos al financiamiento de capital de trabajo, adquisición de activos productivos y proyectos sostenibles de los organismos comunales.

Parágrafo 1°. El diseño de estas líneas procurará condiciones de accesibilidad flexibles en materia de garantías alternativas y plazos, ajustadas a la naturaleza jurídica de las organizaciones de acción comunal.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional, a través de las entidades competentes y de la Banca de las Oportunidades, impulsará programas de educación y asistencia financiera empresarial para asegurar la sostenibilidad e idoneidad en el manejo de recursos por parte de los organismos comunales.

Artículo 7°. Instrumentos de fortalecimiento organizacional. El Gobierno nacional y los Gobiernos territoriales habilitarán los mecanismos e instrumentos jurídicos contemplados en el ordenamiento nacional para el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los organismos comunales,

tales como la constitución de asociaciones público-populares o la participación en los términos de la presente ley en sociedades de economía mixta.

Artículo 8°. Autorización para la creación de sociedades de economía mixta con organismos comunales. Autorízase a la nación y a las entidades territoriales la creación de sociedades de economía mixta con organismos comunales, cuyo objeto será el fomento de la agroindustrialización, la construcción de obras de infraestructura en vivienda, el mejoramiento y mantenimiento de vías terciarias así como de infraestructura deportiva y recreativa, la construcción de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, saneamiento básico y de educación, la prestación de servicios públicos, la producción y comercialización de productos agropecuarios, la operación de programas estatales, entre otras actividades para satisfacer necesidades básicas.

Parágrafo 1°. La autorización aquí establecida se refiere a los organismos comunales en los términos del artículo 11 de la Ley 2166 de 2021, esto es, Juntas de Acción Comunal, juntas de vivienda comunal, asociaciones y federaciones, bajo el cumplimiento de los requisitos allí establecidos.

Parágrafo 2°. Las entidades territoriales podrán autorizar, a través de una ordenanza departamental o un acuerdo municipal, la conformación de sociedades de economía mixta con los organismos de acción comunal que estén en su jurisdicción.

Artículo 9°. Objetivos económicos y de contratación con el Estado de los organismos comunales. Modifíquese los literales f y g del artículo 16 de la Ley 2166 de 2021, los cuales quedarán de la siguiente manera:

“Artículo 16. Objetivos. Los organismos de acción comunal tienen los siguientes objetivos:

(...)

f) *Celebrar contratos, convenios solidarios, alianzas y asociaciones público-populares con entidades públicas del orden internacional, nacional, departamental, distrital y municipal, así como con empresas públicas, privadas y organizaciones del sector solidario, con el fin de impulsar planes, programas y proyectos acordes con los planes comunales y comunitarios de desarrollo territorial.*

Estos procesos podrán incluir la ejecución, mantenimiento y mejoramiento de vías terciarias, la construcción, mejoramiento y administración de acueductos y alcantarillados comunitarios, el mejoramiento y autoconstrucción de vivienda, la adecuación de escenarios deportivos y culturales, la provisión del Programa de Alimentación Escolar (PAE) garantizando los estándares de inocuidad alimentaria, entre otros de interés comunitario, de conformidad con la reglamentación que rija la contratación estatal y las alianzas público-populares.

g) *Crear y desarrollar procesos económicos de carácter colectivo y solidario, para lo cual podrán celebrar contratos de empréstito con entidades*

nacionales o internacionales, participar en la conformación de sociedades de economía mixta junto con las entidades territoriales o la Nación, así como celebrar contratos de promesa de sociedad, acuerdos de colaboración empresarial, esquemas de transferencia tecnológica o cualquier otra modalidad de asociación mercantil o civil permitida por la ley, sea mediante aportes de capital, industria o trabajo.

(...)”.

Artículo 10. Criterios de desempate y puntajes en contratación pública. En los procesos de selección pública en los que los organismos comunales participen como proponentes en los términos de esta ley, las entidades estatales podrán otorgar un puntaje adicional dentro de los factores ponderables de los pliegos de condiciones, siempre que cumplan con la totalidad de los requisitos de constitución e idoneidad de la Ley 2166 de 2021.

Parágrafo. El otorgamiento de estos factores de ponderación o puntajes adicionales deberá justificarse técnica y económicamente en los estudios previos de la entidad contratante, atendiendo a las características del sector de conformidad con las directrices de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente.

Artículo 11. Espacios de participación ciudadana. Además de los objetivos definidos en la Ley 2166 de 2021, los representantes de los organismos comunales en municipios de categorías 4, 5 y 6 podrán:

- a) Participar con voz pero sin voto en las sesiones del respectivo Concejo Municipal, conforme a la reglamentación interna de la corporación, cuando se debatan proyectos de acuerdo sobre desarrollo territorial, comunitario, agropecuario, economía popular y servicios públicos domiciliarios.
- b) Participar en las mesas regionales de internacionalización y en los espacios de diálogo que se articulen en el marco del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación.

Parágrafo. El Gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior, reglamentará las condiciones generales para la participación comunal de que trata el literal a) del presente artículo, en un plazo no mayor a un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 12. Beneficios para los dignatarios. Modifíquese el artículo 39 de la Ley 2166 de 2021, el cual quedará así:

“Artículo 39. Beneficios para los dignatarios. Adicional a los que señalen los estatutos, los dignatarios de los organismos de acción comunal podrán acceder a los siguientes beneficios:

- a) **Gastos de representación y auxilio económico:** quien ejerza la representación legal de un organismo de acción comunal percibirá, para gastos de representación,

ingresos u honorarios provenientes de los recursos propios generados por el organismo, previa reglamentación en estatutos y autorización de la asamblea respectiva.

En el caso de los Presidentes de organismos comunales rurales que no perciban ingresos u honorarios del organismo comunal, las entidades territoriales podrán otorgar un auxilio económico o de gestión, sujeto a la disponibilidad presupuestal, al Marco Fiscal de Mediano Plazo de la entidad y con cargo a sus ingresos corrientes de libre destinación. El Gobierno nacional y los departamentos podrán cofinanciar estos incentivos a través de bolsas o fondos de estímulo comunal.

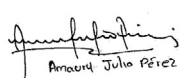
- b) **Educación y capacitación:** el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), las instituciones de educación superior públicas y los entes territoriales establecerán programas de capacitación, formación técnica, tecnológica, profesional y de posgrado, gratuitos o con tarifas preferenciales, dirigidos a los dignatarios comunales.
- c) **Subsidio de transporte y viáticos:** acceso a un subsidio de transporte y viáticos para los Presidentes de organismos comunales, destinado a cubrir los desplazamientos requeridos en el ejercicio de sus funciones institucionales o representación legal fuera de su vereda, barrio o municipio, financiado con recursos del orden territorial, según reglamentación del Gobierno nacional o de las autoridades locales.
- d) **Seguridad social y protección integral:** vinculación prioritaria al Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud para quienes cumplan las condiciones de vulnerabilidad, acceso a pólizas colectivas de seguro de vida, auxilios exequiales y la inclusión prioritaria en la ruta de protección de la Unidad Nacional de Protección (UNP), previa evaluación del riesgo.
- e) **Vivienda y crédito:** acceso preferencial a los programas institucionales de vivienda de interés social, mejoramiento de vivienda, y líneas de crédito social o fomento productivo que establezca el Gobierno nacional o las entidades territoriales para los dignatarios comunales.
- f) **Incentivos a jóvenes:** el Ministerio del Interior, los entes territoriales y las entidades de educación certificadas promoverán programas de beneficios e incentivos especiales que fomenten la vinculación y participación activa de jóvenes entre catorce (14) y veintiocho (28) años como dignatarios en los organismos comunales.

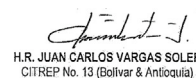
Parágrafo 1º. Las entidades territoriales reglamentarán las condiciones, montos y procedimientos para la asignación gradual de los beneficios de su competencia, condicionado a la disponibilidad presupuestal de la entidad.

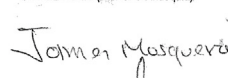
Parágrafo 2º. Ninguno de los beneficios, reconocimientos, auxilios económicos, viáticos, subsidios de transporte o coberturas en seguridad social previstos en el presente artículo implica la existencia de una relación, vínculo o contrato de trabajo entre los dignatarios y las entidades territoriales u organismos de acción comunal”.

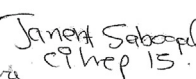
Artículo 13. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las demás normas que le sean contrarias.

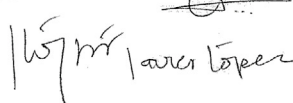
Cordialmente,

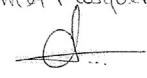

Amador Julio Pérez

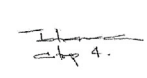

H.R. JUAN CARLOS VARGAS SOLER
CITREP No. 13 (Bolívar & Antioquia)


Jaime Masquera


Jaime Sabido
CITREP 15


Carlos López


Jaime Masquera


Jaime Masquera

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 30 de Julio del año 2026

Se recibió presentado en este despacho el

Acto de Ley X Acto Legislativo

Nº 154 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por: HON. JUAN CARLOS VARGAS S, JAIME MASQUERA Y OTROS



SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 154 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se establecen disposiciones para fortalecer los organismos comunales e incentivar a sus dignatarios en Colombia.

Exposición de motivos

Tabla de contenido:

- I. Síntesis del Proyecto.
- II. Antecedentes del Proyecto.
- III. Análisis de la iniciativa.
- IV. Articulación con el plan de gobierno “Defensores de la Patria” y el nuevo mandato presidencial.
- V. Marco constitucional y legal.
- VI. Declaratoria de conflicto de interés.
- VII. Impacto fiscal.
- VIII. Consideraciones finales.

I. SÍNTESIS DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene como objetivo fortalecer los organismos comunales, específicamente las Juntas de Acción Comunal (JAC) y otros organismos similares, reconociéndolos y promoviendo su papel como actores fundamentales dentro de la economía popular, comunitaria y solidaria. Tiene como finalidad proporcionar un marco legal que respalde el desarrollo de estas organizaciones, mejorando sus capacidades y fomentando su participación activa en la economía local.

Al reconocer la importancia de las JAC y otros organismos comunales, se pretende impulsar iniciativas que fortalezcan su estructura organizativa, su gestión y su impacto social y económico, estableciendo medidas para apoyar su desarrollo mediante el acceso a recursos y la promoción de alianzas estratégicas. Con ello, se busca contribuir al bienestar de las comunidades, fomentar la cohesión social y promover un desarrollo económico inclusivo y sostenible. En resumen, este proyecto de ley representa un compromiso con el fortalecimiento de las organizaciones comunales como pilares de la economía popular, comunitaria y solidaria, con el fin de mejorar la calidad de vida de sus miembros y de la comunidad en general.

II. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El Tejido Social Comunal en Colombia: cifras y caracterización

El modelo de Acción Comunal en Colombia, constituido bajo el amparo original de la Ley 19 de 1958 y reestructurado sistemáticamente mediante la Ley 743 de 2002 y la Ley 2166 de 2021, representa la expresión de asociatividad voluntaria, comunitaria, democrática y solidaria más extensa, sólida y de mayor arraigo territorial en la historia del país.

Según el Registro Único Comunal (RUC) administrado por la Dirección de Democracia, Participación Ciudadana y Acción Comunal del Ministerio del Interior (con corte a informes de gestión sectorial y caracterización territorial 2023-2025), así como los datos oficiales compilados en el Documento Conpes 3955 de 2018 y los reportes institucionales de la Confederación Nacional de Acción Comunal, el país cuenta actualmente con un tejido asociativo estructurado de la siguiente manera:

- **Organismos de Primer Nivel:** más de 65.000 Juntas de Acción Comunal (JAC) y Juntas de Vivienda Comunal (JVC) activas en el territorio nacional, distribuidas aproximadamente en un 60% en el sector rural (veredas y corregimientos) y un 40% en el sector urbano (barrios y comunas).
- **Organismos de Segundo Nivel:** aproximadamente 1.450 Asociaciones de Juntas de Acción Comunal (Asocomunales) de carácter municipal o local.

- **Organismos de Tercer Nivel:** 33 Federaciones Departamentales y 5 Federaciones Distritales de Acción Comunal.
- **Organismo de Cuarto Nivel:** una (1) Confederación Nacional de Acción Comunal.

Este engranaje social congrega a más de 7.5 millones de afiliados directos a nivel nacional y vincula el liderazgo directo de más de 800.000 dignatarios (presidentes, vicepresidentes, tesoreros, secretarios, fiscales, conciliadores y delegados), lo que convierte a la Acción Comunal en la red de gobernanza local más amplia de la sociedad civil en Colombia¹.

Históricamente, estos organismos no han limitado su ejercicio a la deliberación política o a la simple intermediación social. De acuerdo con las estimaciones técnicas del Departamento Nacional de Planeación (DNP), la gestión comunal mediante procesos de autoconstrucción y convites vecinales ha sido la responsable de edificar cerca del 30% de la infraestructura comunitaria, vial, de acueductos rurales, salones comunales y redes de servicios públicos básicos del país, resolviendo de manera autónoma las ausencias históricas del Estado en las regiones periféricas y vulnerables.

Insuficiencias del Marco Normativo Vigente (Ley 2166 de 2021)

El régimen legal actual de los organismos comunales se encuentra condensado en la Ley 2166 de 2021, la cual actualizó y derogó la anterior Ley 743 de 2002. Si bien dicha norma representó un avance al institucionalizar la figura de los “Convenios Solidarios” para la ejecución de proyectos de baja complejidad en los entes territoriales, la realidad operativa ha demostrado que el marco normativo actual se queda corto frente al potencial productivo de estas organizaciones.

Los organismos de acción comunal continúan enfrentando barreras burocráticas severas, un régimen tributario que asimila erróneamente sus dinámicas colectivas a las del mercado comercial ordinario, exclusión estructural del sistema financiero tradicional (debido a la carencia de historiales tradicionales de facturación comercial) y una persistente dependencia de la voluntad política de los mandatarios locales de turno o de ejercicios de autogestión informal (tales como rifas y bazares). Esta asimetría jurídica obstaculiza la autonomía financiera de las Juntas de Acción Comunal y frena su reconocimiento pleno como actores determinantes en los circuitos de la economía nacional.

¹ Fuente: Datos consolidados a partir del Registro Único Comunal (RUC) del Ministerio del Interior de Colombia; el Documento Conpes 3955 de 2018 (“Estrategia para el fortalecimiento de la Acción Comunal en Colombia”); la caracterización general del Departamento Nacional de Planeación (DNP) en el marco de la formulación del Plan Nacional de Desarrollo; e informes de la Confederación Nacional de Acción Comunal.

Antecedentes legislativos y acumulado del trámite en el Congreso

La imperiosa necesidad de saldar esta deuda histórica con el movimiento comunal ha motivado el diseño de diversas propuestas en el seno del Congreso de la República, las cuales constituyen el antecedente inmediato, material y directo del presente texto normativo:

1. **Proyecto de Ley número 325 de 2023**
Cámara: radicado originalmente el 30 de noviembre de 2023 por iniciativa de los Honorables Representantes a la Cámara por las Curules de Paz (Citrep) y otros sectores políticos (“*Por medio de la cual se fortalecen las Juntas de Acción Comunal y otros organismos comunales como organizaciones de la economía popular, comunitaria y solidaria*”). Esta iniciativa legislativa buscó dotar a los organismos comunales de herramientas financieras y técnicas de fondo. Pese a contar con un profundo respaldo social en las regiones y una ponencia altamente positiva, la congestión de la agenda legislativa y los estrictos plazos de los periodos constitucionales impidieron que la iniciativa surtiera la totalidad de sus debates obligatorios, operando su archivo por tránsito de legislatura de conformidad con el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.
2. **Proyecto de Ley número 081 de 2024**
Cámara: con el fin de salvaguardar el espíritu de la iniciativa, el proyecto fue rediseñado, enriquecido y vuelto a radicar. Durante su trámite en el nuevo ciclo legislativo, el articulado ha surtido debates que ayudaron a mejorar el proyecto, logrando la aprobación unánime de su texto definitivo en el Primer Debate llevado a cabo ante la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes el 3 de junio de 2025.
3. **Proyecto de Ley número 376 de 2024**
Cámara, el cual tenía por objeto exceptuar a los Convenios Solidarios suscritos por las Juntas de Acción Comunal del pago del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF o 4 por mil), mediante la adición de un numeral eximente al artículo 879 del Estatuto Tributario el cual fue archivado.
4. **Proyecto de Ley número 082 de 2025**
Cámara: tiene por objeto dignificar el servicio voluntario de los líderes mediante el acceso al Sistema General de Seguridad Social en Salud, pólizas de seguro de vida, auxilio económico, auxilios exequiales y rutas especiales de protección especial ante la UNP. Actualmente se encuentra en plenaria.
5. **Proyecto de Ley número 443 de 2025**
Cámara: el cual modifica la Ley 2166 de 2021 con el fin de reconocer un subsidio de

transporte y viáticos a los presidentes de las Juntas de Acción Comunal.

III. ANÁLISIS DE LA INICIATIVA

Situación de los organismos comunales del país

En Colombia, las organizaciones comunales constituyen la forma de agrupación comunitaria más numerosa, representativa y con mayor arraigo territorial. Esta vasta red organizacional ha tenido una histórica e inestimable incidencia en la construcción de infraestructura básica e intervenciones de impacto social en las regiones, tales como puentes peatonales y veredales, vías terciarias (a través de convenios solidarios), puestos de salud, plazas de mercado, acueductos veredales, alcantarillados, redes eléctricas, centros comunitarios y programas de vivienda por autoconstrucción, llegando a ejecutar cerca del 30% de la infraestructura comunitaria del país.

En el contexto de las grandes urbes, destaca el caso de Bogotá, D. C., donde el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC) reporta la existencia de más de 1.700 Juntas de Acción Comunal, 20 Asojuntas (una por localidad), más de 25.000 dignatarios y una base superior a los 400.000 afiliados. La gestión comunal en la capital se encuentra articulada bajo la Política Pública Distrital de Acción Comunal (Conpes Distrital 29 de 2023 - Vigencia 2023-2034), estructurada en cuatro ejes estratégicos:

- 1. **Fortalecimiento de las capacidades organizativas:** orientado a cualificar la gestión administrativa, financiera y de formulación de proyectos comunitarios.
- 2. **Visibilización de la gestión y buenas prácticas:** enfocado en la promoción del reconocimiento de la labor comunal y la rendición pública de cuentas.
- 3. **Fortalecimiento del ejercicio de Inspección, Vigilancia y Control (IVC):** destinado a garantizar la transparencia e idoneidad en el funcionamiento institucional.
- 4. **Afianzamiento del sistema tecnológico:** impulso a la transformación digital, uso de plataformas institucionales y mecanismos de votación electrónica.

Por su parte, la situación en los 170 municipios de las Subregiones PDET (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial) evidencia un escenario crítico. En estas zonas, caracterizadas por altos índices de vulnerabilidad social, afectación por el conflicto armado y brechas de conectividad, los organismos comunales son el actor principal para la cohesión social, la ejecución de iniciativas del Acuerdo de Paz y la construcción de infraestructura veredal.

No obstante, se advierte una importante falencia en la consolidación y desagregación de información oficial, dado que las entidades del orden nacional no disponen de un repositorio unificado que

caracterice detalladamente la cantidad y estado de las JAC municipio por municipio en los territorios PDET. Esta ausencia de caracterización estadística dificulta la focalización de ofertas institucionales, inversión pública e incentivos para los líderes de estas regiones.

Aunque el Estado colombiano ha dado pasos significativos mediante la Ley 2166 de 2021 y la promoción de la economía popular, comunitaria y solidaria, los instrumentos actuales resultan insuficientes ante las exigencias de movilidad, protección de la vida y sostenibilidad económica que enfrentan los comuneros. Por ello, se hace indispensable consolidar un marco legal que no solo reconozca su valor histórico, sino que garantice condiciones de dignidad, subsidios de transporte, seguridad social y protección para el ejercicio libre y seguro del liderazgo comunal en todo el territorio nacional.

Como consideración previa, resulta oportuno acudir a la doctrina jurisprudencial del Consejo de Estado sobre la naturaleza jurídica de las instituciones de acción comunal, las cuales han sido conceptualizadas de la siguiente manera:

“Las Juntas de Acción Comunal (...) son personas jurídicas particulares, bajo la forma de ‘corporación cívica sin ánimo de lucro, compuesta por los vecinos de un lugar’, quienes en su calidad de socios vienen a constituir uno de sus órganos, cual es el de la asamblea de socios. Su carácter de corporación privada se da no obstante encontrarse sujetas a la regulación, control y vigilancia del Estado, como lo están muchos entes de carácter privado, precisamente por sus fines enteramente cívicos²”.

En concordancia con esta línea jurisprudencial –y conforme a la vigencia actual de la Ley 2166 de 2021–, la acción comunal se consolida como una expresión organizada de la sociedad civil de naturaleza privada, que, si bien ejerce funciones de interés público y desarrollo comunitario bajo la inspección, vigilancia y control del Estado, no pierde su carácter privado ni transforma a sus dignatarios en servidores públicos. Esta delimitación conceptual resulta determinante para justificar el otorgamiento de beneficios, auxilios y reconocimientos sin que ello desnaturalice la vocación del servicio voluntario o constituya una relación de carácter laboral.

Desde la perspectiva de las políticas de Estado, la consolidación de un marco estratégico para el sector comunal tuvo como hito fundamental el Documento Conpes 3955 de 2018, *“Estrategia para el Fortalecimiento de los Organismos de Acción Comunal”*, el cual actualizó los lineamientos trazados previamente por el Conpes 3661 de 2010.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 22 de junio de 2000, Radicación: 11001-03-24-000-2000-05463-01(5463), M. P. Juan Alberto Polo Figueroa.

Es preciso destacar que la formulación del Conpes 3955³ fue el resultado de un riguroso ejercicio participativo que incluyó la realización de 15 talleres departamentales, así como escenarios de socialización y validación diagnóstica en 31 departamentos del país mediante 101 mesas de trabajo en las que participaron más de 750 líderes y lideresas comunales. Posteriormente, el documento fue estructurado de manera conjunta por el Ministerio del Interior y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), para su definitiva adopción por parte del Consejo Nacional de Política Económica y Social.

Este antecedente de política pública constituyó el fundamento para la posterior expedición de la Ley 2166 de 2021 y demuestra la urgencia de seguir complementando el marco normativo con incentivos económicos, viáticos, seguridad social y garantías de protección para los dignatarios comunales.

Como segundo ejemplo de promoción se debe citar una de las formas de implementación del Conpes 3955 de 2018, que contiene la Estrategia para el Fortalecimiento de la Acción Comunal en Colombia, para lo cual en la vigencia 2022-II el Ministerio del Interior, Banco de Proyectos para la Acción Comunal y Participación Ciudadana, se dio apertura a la convocatoria del programa de Dotaciones Comunales a fin de *“Apoyar económicamente iniciativas productivas y sociales para el desarrollo Comunitario, lideradas por las organizaciones comunales del país”*⁴.

Una de las estrategias centrales para lograr el fortalecimiento de los Organismos de Acción Comunal consiste en la identificación de las necesidades operativas trazadas en sus planes de acción. Esta estrategia tiene como propósito dotar a las organizaciones comunales de los elementos físicos e insumos técnicos requeridos para adelantar sus programas de desarrollo social y comunitario, en estricto cumplimiento del marco legal y de su objeto institucional: la promoción de un desarrollo integral, sostenible y construido desde la democracia participativa.

En esta línea, es relevante destacar que las organizaciones comunales pueden postular sus iniciativas ante el Banco de Proyectos para las Comunidades del Ministerio del Interior. Este instrumento de financiación pública busca promover la inclusión y el mejoramiento de las condiciones de vida en los territorios urbanos y rurales. A través de estas convocatorias, el Gobierno nacional canaliza inversiones dirigidas al fortalecimiento de

la infraestructura comunitaria, la reactivación de la economía popular y solidaria, la consolidación del tejido social y la protección de los derechos humanos en las regiones.

Sin embargo, la efectividad de estas herramientas de dotación y financiamiento de proyectos depende de la capacidad operativa y del bienestar de los dignatarios que las gestionan. Garantizar dotaciones e infraestructura resulta insuficiente si los presidentes y líderes comunales carecen de mínimos de protección social, incentivos de transporte, viáticos o auxilios para ejercer representatividad en sus territorios.

LOS ORGANISMOS COMUNALES COMO INSTRUMENTOS DE EQUIDAD: SATISFACCIÓN DE NECESIDADES Y SUPERACIÓN DE LA POBREZA

Las alianzas público-populares como motor de inclusión económica

La concepción tradicional del Estado como un ente que contrata exclusivamente con grandes corporaciones privadas ha profundizado la concentración de la riqueza y ha dejado rezagadas a las economías locales. Permitir, a través de este proyecto de ley, que las Juntas de Acción Comunal (JAC) —que agrupan a campesinos, productores agrícolas y sectores populares urbanos— sean socias activas del Estado y coejecutoras de capital estatal, departamental o municipal, constituye una reforma estructural a la redistribución del ingreso público.

Cuando el capital público se inyecta directamente en un organismo comunal mediante un Convenio Solidario o una Alianza Público - Popular, se rompe el ciclo de la intermediación innecesaria. El impacto socioeconómico directo se refleja en:

- **Democratización del Gasto Público:** los recursos del presupuesto nacional no se quedan en las utilidades de un contratista externo; se transforman en jornales, salarios locales y compra de insumos en los comercios del mismo barrio o vereda.
- **Eficiencia y Rendimiento del Capital:** la evidencia empírica territorial demuestra que los organismos comunales rinden el presupuesto hasta en un 40% más que un contratista privado, debido a que eliminan los costos de administración, imprevistos y utilidad (AIU) y aportan mano de obra comunitaria impulsada por el sentido de pertenencia.
- **Sostenibilidad de las Soluciones:** una obra ejecutada, vigilada y administrada por la propia comunidad (como un acueducto veredal o una placa huella) cuenta con una garantía social de mantenimiento que el Estado centralizado no puede proveer.

Radiografía de la ruralidad colombiana y vulnerabilidad territorial

Para dimensionar el impacto transformador de esta iniciativa, es imperativo contrastar el marco

³ Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). Documento Conpes 3955 de 2018: “Estrategia para el Fortalecimiento de los Organismos de Acción Comunal”. Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Ministerio del Interior. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3955.pdf>.

⁴ Información recuperada en <http://comunal.mininterior.gov.co/documentos/Bot%C3%B3n%20Dotaciones%20Comunales/2.%20Dotaciones%20Comunales.pdf>.

legal propuesto con las complejas y asimétricas condiciones socioeconómicas que configuran la ruralidad en Colombia. El campo colombiano arrastra deudas históricas que se traducen en indicadores críticos de vulnerabilidad:

- **Pobreza Multidimensional Desproporcionada:** de acuerdo con las mediciones históricas del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la incidencia de la Pobreza Multidimensional en la zona rural dispersa duplica y, en algunas regiones periféricas, triplica la tasa de las cabeceras urbanas. La falta de acceso a agua potable, saneamiento básico y conectividad digital mantiene a millones de campesinos bajo condiciones de exclusión estructural.
- **Déficit de Infraestructura Vial Terciaria:** Colombia cuenta con una red de vías terciarias que supera los 140.000 kilómetros, de los cuales más del 80% se encuentra en estado regular o crítico. Este aislamiento geográfico encarece drásticamente los costos de transporte de los productos agrícolas, destruye la rentabilidad del pequeño productor y bloquea el acceso de la población rural a servicios de salud de alta complejidad y educación superior.
- **Debilidad en los Circuitos de Comercialización:** el campesinado colombiano padece una intermediación comercial abusiva. Al carecer de redes asociativas con músculo financiero, los productores se ven obligados a vender sus cosechas a pérdidas en las fincas, mientras el valor final se queda en las cadenas de transporte y distribución urbana.

El impacto positivo del proyecto sobre las JAC rurales y urbanas

Frente a este panorama de vulnerabilidad, las Juntas de Acción Comunal han operado históricamente de forma heroica, pero con las “manos atadas” por la ley. Al dotarlas de facultades como organizaciones de la Economía Popular, Comunitaria y Solidaria, este proyecto genera un impacto transformador e inmediato:

1. **Transformación de Líderes en Gestores del Desarrollo:** las JAC rurales dejarán de ser meras espectadoras o peticionarias de ayuda estatal. Con capacidad contractual y acceso a créditos del Banco Agrario o Finagro, podrán adquirir maquinaria agrícola comunitaria, construir centros de acopio veredales y comercializar sus productos sin intermediarios.
2. **Mitigación de la Pobreza mediante Empleo Local:** la ejecución directa de obras de infraestructura (vías, escuelas, mejoramiento de vivienda) inyectará liquidez monetaria directa a las familias campesinas y de las periferias urbanas, actuando como una red

de empleo de emergencia en las zonas más afectadas por la violencia y la exclusión.

3. **Cierre de Brechas de Necesidades Básicas Satisfechas (NBS):** el proyecto faculta a las JAC para asociarse en la gestión de servicios públicos esenciales como acueductos comunitarios, proyectos de energía fotovoltaica local o redes de conectividad e internet comunitario (comunidades de conectividad), resolviendo de manera ágil y descentralizada las carencias que el centralismo estatal tarda décadas en atender.

IV. ARTICULACIÓN CON EL PLAN DE GOBIERNO “DEFENSORES DE LA PATRIA” Y EL NUEVO MANDATO PRESIDENCIAL

La presente iniciativa legislativa no representa una política asistencialista ni un esquema de subsidios estatales; por el contrario, se integra con coherencia dentro de los pilares económicos, institucionales y territoriales del programa de gobierno del Presidente electo Abelardo de la Espriella, *Defensores de la Patria*. El fortalecimiento normativo de los organismos comunales responde de manera directa a la visión de dinamizar el desarrollo desde la superficie del territorio, garantizando eficiencia, desburocracia y riqueza real. Esta articulación estratégica se fundamenta de forma precisa en tres ejes del plan de gobierno entrante:

1. **Optimización del Gasto Público y Descentralización Eficiente:** el plan de gobierno de Abelardo rechaza los sobrecostos de las burocracias centralizadas y promueve la eficiencia presupuestal. Como se sustenta en el análisis de impacto fiscal de este proyecto, la contratación y ejecución de infraestructura local a través de Alianzas Público-populares y Sociedades de Economía Mixta con las JAC elimina los costos superfluos de Administración, Imprevistos y Utilidad (AIU) en un 40%. Esto se traduce en un alivio fiscal indirecto para el Estado, permitiendo ejecutar más obras (vías terciarias, acueductos veredales y centros de acopio) con menores costos marginales, en perfecta sintonía con las metas macroeconómicas de eficiencia y austeridad del nuevo ejecutivo.
2. **Libertad Económica, Formalización y Alianzas Público-Privadas (APP) Comunitarias:** en concordancia con una visión económica que reduce las trabas estatales, los artículos 6°, 7° y 8° de este proyecto de ley habilitan el acceso a créditos flexibles en la banca de desarrollo (Bancóldex, Finagro, Banco Agrario) y la creación de Sociedades de Economía Mixta. Esto no es una estatización de la economía, sino una vía expedita para la formalización del sector de microproductores agrícolas y operarios urbanos, blindando jurídicamente

la inversión y permitiendo que los organismos comunales operen como agentes competitivos y autosostenibles en el libre mercado regional, sin depender de auxilios políticos o bazares informales.

3. Consolidación del desarrollo en regiones recuperadas (post-seguridad): el programa *Defensores de la Patria* establece de manera categórica que una seguridad implacable territorial es la garantía mínima para que la población pueda generar riqueza. Bajo esta premisa, la apertura de nuevas regiones y el aprovechamiento de su potencial productivo (como la agroindustrialización o el turismo de aventura) requiere de un tejido social organizado y robusto. Fortalecer jurídicamente a las Juntas de Acción Comunal en áreas periféricas y rurales (priorizando la capacitación técnica y la conectividad rural contemplada en los artículos 5° y 11) asegura que, una vez que las fuerzas del orden consoliden el territorio, las comunidades locales cuenten con las herramientas legales inmediatas para estabilizar la economía regional, prevenir el retorno de economías ilícitas y generar empleo legítimo en el subsuelo y la superficie de la patria.

V. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

El marco normativo colombiano relacionado con las Juntas de Acción Comunal (JAC) y otros organismos comunales se encuentra fundamentado en varias leyes y sentencias que resaltan la importancia de estas organizaciones en la estructura social y económica del país. La Ley 743 de 2002 es una de las normativas más relevantes en este contexto, sin embargo, fue derogada por la Ley 2166 de 2021, la cual establece nuevos lineamientos para la política pública de los organismos de la acción comunal.

Asimismo, la Constitución Política de Colombia de 1991, en su artículo 38, garantiza la libertad de asociación y promueve la participación de los ciudadanos en organizaciones comunitarias. Adicionalmente, el artículo 103 de la Constitución establece que el Estado debe promover la participación de las organizaciones comunales y comunitarias en la toma de decisiones y en la gestión pública.

En el ámbito judicial, la Corte Constitucional ha emitido varias sentencias que refuerzan la relevancia y protección de estas organizaciones. Por ejemplo, la Sentencia T-488 de 1993 destaca la importancia de las JAC como espacios de participación ciudadana y de fortalecimiento del tejido social, subrayando la necesidad de garantizar su autonomía y apoyarlas en su labor comunitaria. De igual manera, la Sentencia C-089 de 1994 resalta el deber del Estado de fomentar y fortalecer las organizaciones comunitarias como parte integral del desarrollo social y económico del país.

Si bien el ordenamiento jurídico colombiano, a través de la Ley 2166 de 2021, reconoce la importancia de los organismos comunales, dicha regulación los encasilla principalmente como actores de participación ciudadana y desarrollo comunitario tradicional. Existe un vacío legal crítico en lo que respecta a su inserción real, competitiva y protegida dentro del modelo de Economía Popular, Comunitaria y Solidaria, así como en la flexibilización de los instrumentos de contratación pública de gran escala (Alianzas Público-populares).

A continuación, se presenta un cuadro comparativo que demuestra cómo la legislación vigente es insuficiente y de qué manera este proyecto de ley llena dichos vacíos para potenciar a las Juntas de Acción Comunal (JAC) como verdaderos motores productivos:

Eje temático	Normatividad vigente (Ley 2166 de 2021 / Ley 80 de 1993)	Vacío legal / insuficiencia actual	Solución propuesta en este proyecto de ley (articulado)
Naturaleza Económica e Información	La Ley 2166 de 2021 reconoce a los organismos comunales como entidades sin ánimo de lucro, pero sus actividades comerciales suelen quedar relegadas a la subsistencia informal o local.	No existe un registro ni una caracterización estadística formal que los identifique como un motor macroeconómico dentro de la estrategia nacional de Economía Popular.	Artículos 1°, 2° y 3°: define formalmente a los organismos comunales como organizaciones de la economía popular, comunitaria y solidaria. Ordena al DANE incluir una marcación y caracterización específica para ellos en el <i>Sistema de Información Estadístico para la Economía Popular</i> , el cual interoperará para simplificar y digitalizar sus trámites.
Financiamiento y Fortalecimiento	El apoyo estatal se limita a capacitaciones generales o programas asistenciales dispersos que dependen de la voluntad de las administraciones de turno.	Las organizaciones comunales carecen de acceso a créditos formales y garantías financieras adaptadas a su naturaleza colectiva, limitando su capacidad de trabajo.	Artículos 4°, 5°, 6° y 7°: obliga a los gobiernos a diseñar políticas públicas y programas con presupuesto específico para su fortalecimiento. El Gobierno nacional, a través de ministerios y la banca de desarrollo (Finagro, Bancoldex, etc.), promoverá líneas de crédito flexibles en plazos y garantías alternativas, junto con programas de educación y asistencia financiera empresarial.
Asociatividad de Alto Impacto	Permite dinámicas comerciales tradicionales, pero los organismos comunales actúan de forma aislada en el mercado privado o en contratos de escala muy pequeña.	Las organizaciones de acción comunal no tienen un vehículo jurídico ágil para coinvertir capital con el Estado o participar como socios en proyectos regionales de envergadura.	Artículos 7°, 8° y 9°: autoriza de manera expresa a la Nación y a las entidades territoriales (vía ordenanza o acuerdo) a crear Sociedades de Economía Mixta con los organismos comunales. El objeto incluye agroindustrialización, vivienda, vías terciarias, servicios públicos domiciliarios y operación de programas estatales.

Eje temático	Normatividad vigente (Ley 2166 de 2021 / Ley 80 de 1993)	Vacío legal / insuficiencia actual	Solución propuesta en este proyecto de ley (articulado)
Límites en la Contratación Estatal	La normatividad contractual actual amarra los convenios solidarios y las Alianzas Público-populares a topes estrictos de cuantía (mínima y menor cuantía).	Los proyectos esenciales (vías rurales extensas, acueductos comunitarios, infraestructura educativa) quedan fuera de su alcance por barreras presupuestales y exigencias de la Ley 80.	Artículos 9º y 10: modifica el objeto de los organismos comunales para permitirles celebrar contratos, convenios y alianzas público-populares con entidades estatales sin límite de cuantía para proyectos específicos. Además, permite otorgarles puntajes adicionales y criterios de desempate en procesos de selección pública bajo directrices de Colombia Compra Eficiente.
Participación e Incidencia Política	Su participación política se limita a los mecanismos de participación ciudadana general y veedurías, sin voz directa en escenarios de decisión corporativa local.	Los líderes comunitarios de las regiones más vulnerables no tienen canales formales para incidir en los debates económicos o de servicios públicos que afectan sus territorios.	Artículo 11: otorga nuevas competencias a los organismos comunales en municipios de categorías 4, 5 y 6, permitiéndoles participar con voz, pero sin voto en los Concejos Municipales cuando se debatan proyectos de desarrollo territorial, servicios públicos o economía popular. Asimismo, los integra en las mesas departamentales de internacionalización y el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación.
Dignificación de la Gestión	Los dignatarios ejercen de forma <i>ad honorem</i> . Los gastos de representación autorizados por la Ley 2166 son restrictivos y difíciles de financiar con presupuestos locales escasos.	La falta de un reconocimiento económico mínimo para la gestión y movilidad de los líderes (especialmente rurales) genera deserción y frena el desarrollo de proyectos comunitarios.	Artículo 12: modifica la Ley 2166 para precisar que los representantes legales podrán percibir ingresos u honorarios por gastos de representación provenientes de los recursos propios generados por el organismo. Innova al permitir que los Presidentes de JAC rurales (que no ganen nada en la JAC) perciban honorarios directamente de los <i>ingresos corrientes de libre destinación</i> del municipio, sin que esto configure un vínculo laboral.

El presente proyecto de ley se fundamenta en un sólido marco constitucional y legal que promueve la participación comunitaria, la descentralización y el desarrollo de la economía popular y solidaria.

Si bien es cierto que el ordenamiento jurídico vigente cuenta con normativas como la Ley 2166 de 2021 (Estatuto Comunal), el Decreto Reglamentario 1501 de 2023 y el Decreto número 0874 de 2024, las dinámicas socioeconómicas actuales demuestran que las herramientas administrativas e incentivos allí previstos son insuficientes para consolidar el protagonismo de las Juntas de Acción Comunal en la contratación pública y el desarrollo productivo local. Los decretos reglamentarios, por su naturaleza ejecutiva, carecen de la estabilidad jurídica y del rango normativo necesarios para modificar barreras estructurales de la contratación estatal o de las competencias territoriales.

Por consiguiente, esta iniciativa legislativa no genera duplicidades normativas, sino que realiza una actualización y unificación indispensable a nivel de ley de la República. Su propósito es dotar de fuerza de ley, permanencia y seguridad jurídica a los mecanismos de incentivos, inclusión financiera y alianzas público-populares, sustrayéndolos de la transitoriedad propia de las agendas gubernamentales de turno.

Asimismo, el proyecto respeta plenamente las competencias de las entidades territoriales consagradas en los artículos 287, 300 y 313 de la Constitución Política. La norma actúa como un marco habilitante nacional para que gobernadores, alcaldes, asambleas y concejos municipales, dentro de su legítima autonomía, dispongan de las herramientas idóneas para cofinanciar, asociarse

y potenciar las capacidades de sus organizaciones comunales de base.

VI. DECLARATORIA DE CONFLICTO DE INTERÉS

El artículo 3º de la Ley 2003 de 2019 establece la necesidad de incluir en la exposición de motivos de los proyectos de ley un acápite en el que se describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para los Congresistas en la discusión y votación del proyecto.

En este sentido, se considera que las disposiciones que contiene el proyecto de ley podrían generar un conflicto de interés a los honorables Representantes con relación directa con Juntas de Acción Comunal, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil hagan parte de este sector.

Se reconoce que los conflictos de interés son personales y es facultad de cada Congresista evaluarlos.

VII. IMPACTO FISCAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 (“*por la cual se dictan normas de responsabilidad fiscal y otras disposiciones*”), es deber del Congreso de la República evaluar el impacto fiscal de las iniciativas legislativas que impliquen ordenación de gasto o concesión de beneficios tributarios, garantizando su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP).

Al respecto, es preciso señalar que el presente proyecto de ley no genera un impacto fiscal negativo, no altera las metas macroeconómicas de

la Nación, ni compromete la sostenibilidad de las finanzas públicas, bajo el sustento de las siguientes consideraciones jurídicas y técnicas:

La iniciativa legislativa no decreta gastos públicos nuevos ni crea rubros presupuestales adicionales a los ya contemplados en el Presupuesto General de la Nación (PGN). El articulado propuesto se enfoca en el redireccionamiento y la optimización de los mecanismos de contratación e inclusión financiera ya existentes (tales como las Alianzas Público-populares y los Convenios Solidarios).

Los recursos que se ejecuten a través de las Juntas de Acción Comunal (JAC) provendrán de las partidas presupuestales que las entidades del orden nacional, departamental o municipal ya tienen asignadas dentro de sus planes de inversión sectoriales (vías terciarias, conectividad, alimentación escolar, entre otros). En consecuencia, se genera una modificación en la modalidad de ejecución del gasto, mas no una ampliación del gasto neto del Estado.

Desde la perspectiva de la eficiencia del gasto público, este proyecto de ley representa un alivio fiscal indirecto para el Estado. La evidencia técnica demuestra que la contratación directa con las JAC elimina los costos de Administración, Imprevistos y Utilidad (AIU) que devengan las firmas contratistas del mercado comercial ordinario. Al transferirse el capital directamente a los organismos comunales, el valor por unidad de obra disminuye sustancialmente y se maximiza el rendimiento físico de los recursos, permitiendo al Estado cumplir sus metas sectoriales con un menor costo marginal.

Finalmente, es pertinente recordar la línea jurisprudencial de la Honorable Corte Constitucional (entre otras, en las Sentencias C-502 de 2007, C-315 de 2017 y C-110 de 2019), la cual ha determinado de forma reiterada que el impacto fiscal no puede ser utilizado por las ramas del poder público como una barrera o veto insalvable para impedir el ejercicio de la iniciativa legislativa del Congreso de la República. El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cuenta con las facultades constitucionales y los tiempos procesales a lo largo de los debates correspondientes para dictar los avales fiscales o proponer las modulaciones presupuestales pertinentes, garantizando que la ley guarde plena armonía con las metas fiscales del país.

VIII. CONSIDERACIONES FINALES

En una nación cimentada sobre la diversidad de sus territorios y la resiliencia de sus bases populares, la aprobación de esta iniciativa no es solo una opción legislativa, sino un imperativo ético y social. Al dignificar, capitalizar y descentralizar las capacidades de la acción comunal, este proyecto de ley actúa como un catalizador indispensable para cerrar brechas históricas de exclusión y dinamizar la economía desde la entraña misma de las comunidades. Fortalecer el tejido organizativo de las Juntas de Acción Comunal y reconocerlas como motores de la economía popular no solo devuelve la soberanía económica a las regiones,

sino que consolida la gobernanza local y asegura la sostenibilidad del desarrollo social, sentando las bases institucionales de un país profundamente más próspero, equitativo y en paz.

Cordialmente,
H.R. JUAN CARLOS VARGAS SOLER
CITREP No. 13 (Bolívar & Antioquia)
Javier López
Javier Sabo
CP hep 15.
Javier Mosquera

PROYECTO DE LEY NÚMERO 155 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se modifican las Leyes 3ª de 1991, 1448 de 2011 y 2079 de 2021, y se dictan otras disposiciones para el fortalecimiento de la Política Pública de Vivienda Rural.

Bogotá, D. C., 22 de julio de 2026
Doctor
MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ
Secretario General
Honorable Cámara de Representantes
Ciudad.

REFERENCIA: Radicación de proyecto de ley.
En nuestra condición de miembros del Congreso de la República, nos permitimos poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el proyecto de ley “por medio de la cual se modifican las Leyes 3ª de 1991, 1448 de 2011 y 2079 de 2021, y se dictan otras disposiciones para el fortalecimiento de la Política Pública de Vivienda Rural”, con el fin de que inicie su trámite correspondiente y cumplir con las exigencias establecidas por la ley.

Atentamente,

H.R. JUAN CARLOS VARGAS SOLER
CITREP No. 13 (Bolívar & Antioquia)
Javier López
Javier Sabo
CP hep 15.
Esneider Gamet S.
Luis Páramo Restrepo

PROYECTO DE LEY NÚMERO 155 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se modifican las Leyes 3ª de 1991, 1448 de 2011 y 2079 de 2021, y se dictan otras disposiciones para el fortalecimiento de la Política Pública de Vivienda Rural.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto fortalecer la Política Pública de Vivienda Rural en Colombia, mediante la modificación de la Ley 3ª de 1991, la Ley 1448 de 2011 y la Ley 2079

de 2021, con el fin de reducir el déficit habitacional rural y promover el desarrollo territorial sostenible.

CAPÍTULO I

De las reformas a la Ley 2079 de 2021 y el fortalecimiento de la vivienda rural

Artículo 2º. Adiciónese el numeral 11 al artículo 5º de la Ley 2079 de 2021, el cual quedará así:

11. Enfoque territorial. Las políticas y programas de vivienda y hábitat en Colombia tendrán enfoque territorial. El enfoque territorial requiere de un análisis urbano-rural, como de acciones e inversiones en materia de vivienda y hábitat para reducir la pobreza rural, mejorar condiciones de vida en el campo y promover el desarrollo rural, dada la persistencia de desigualdades territoriales que dejan a los territorios rurales y campesinos, marginados y en precarias condiciones. En tal sentido, son prioritarios los programas y proyectos de construcción y mejoramiento de vivienda rural-campesina, y de hábitat rural.

Artículo 3º. Modifíquese el artículo 16 de la Ley 2079 de 2021, el cual quedará así:

Artículo 16. Contratación de encargos de gestión. Fonvivienda podrá contratar directamente encargos de gestión con las Cajas de Compensación Familiar, Cooperativas de vivienda, Organizaciones Populares de Vivienda o Juntas de Vivienda Comunitaria, a través de los cuales se ejecuten los procesos de divulgación, comunicación, información, recepción de solicitudes, verificación y revisión de la información, digitación, ingreso al Registro Único de Postulantes del Gobierno nacional, prevalidación y, en general, el desarrollo de las actividades de asignación que impliquen la operación del subsidio familiar de vivienda a cargo de Fonvivienda.

Artículo 4º. Inclúyase un nuevo artículo en la Ley 2079 de 2021, el cual quedará así:

Artículo 18A. Política de apoyo a las organizaciones sociales de vivienda. En el diseño e implementación de políticas, programas y proyectos de vivienda y hábitat, el Gobierno nacional y los entes territoriales priorizarán y facilitarán la participación de Organizaciones Sociales y Populares de Vivienda (OPV), cooperativas de vivienda, cajas de compensación familiar, Juntas de Acción Comunal y Juntas de Vivienda Comunitaria. Dichas entidades tendrán un papel activo en el fomento, ejecución, gestión, asistencia técnica, seguimiento y promoción de soluciones de vivienda de interés social, incluyendo los programas de mejoramiento y de autoconstrucción de vivienda.

En la ejecución del Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural (Planfes) se deberán incluir estrategias para fortalecer las Organizaciones Populares de Vivienda (OPV), cooperativas de vivienda, cooperativas de ahorro y crédito, cajas de compensación familiar, Juntas de

Acción Comunal y Juntas de Vivienda Comunitaria en el sector rural.

Parágrafo. Fortalecimiento Institucional. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en coordinación con la Superintendencia de Economía Solidaria, diseñará un programa de asistencia técnica y administrativa para que las Organizaciones Populares de Vivienda (OPV) y Juntas de Acción Comunal puedan cumplir con los requisitos de idoneidad, capacidad financiera y técnica necesarios para la ejecución de los proyectos de vivienda rural.

Artículo 5º. Modifíquese el artículo 19 de la Ley 2079 de 2021, el cual quedará así:

Artículo 19. Población objetivo. Es la población que habita en suelo rural definido en los POT, PBOT y EOT y se encuentra en condiciones de alta pobreza multidimensional y déficit habitacional, la cual será atendida de manera diferencial de acuerdo con el género, etnia, edad, condición de discapacidad y prácticas socioculturales.

Adicionalmente, se tendrá en cuenta, ajustado a las realidades socioeconómicas de la región cómo criterio de priorización, la población que se encuentre en situación de pobreza y vulnerabilidad, la población campesina, la población residente en territorios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac), la población víctima del conflicto armado y aquella que se encuentre en procesos de reincorporación a la vida civil. Para tal efecto, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio recurrirá a la información proveniente de las bases de datos utilizadas para la focalización como Sisbén, UARIV, ARN y a otras particulares de las comunidades étnicas u organizaciones campesinas, entre otras.

Artículo 6º. Modifíquese los numerales 7 y 8 del artículo 20 de la Ley 2079 de 2021 y añádase nuevos numerales, los cuales quedarán así:

7. Priorización de beneficiarios. Se identificarán territorios y hogares que presenten las mayores carencias habitacionales y altos índices de pobreza multidimensional, priorizando personas reconocidas como víctimas del conflicto armado, mujeres cabeza de familia, personas con discapacidad y sus cuidadores, adultos mayores, población campesina y étnica, población en proceso de reincorporación y restitución de tierras, para ser beneficiarios de subsidios para vivienda de interés social rural, créditos para construcción y mejoramiento de vivienda rural, subsidios para adquisición de predios rurales y asistencia técnica a soluciones de vivienda rural. En tal sentido se priorizará hogares rurales ubicados en territorios donde se desarrollen programas de desarrollo territorial como PDET, PNIS, entre otros de interés nacional, y en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac).

8. Acceso a Servicios públicos. El Estado garantizará el acceso al agua potable, saneamiento básico, energía y conectividad en viviendas rurales mediante soluciones tecnológicas apropiadas y ecotecnologías —como paneles solares o biogás— que se considerarán parte integral del subsidio de vivienda en zonas dispersas para asegurar su sostenibilidad. Bajo criterios de calidad, continuidad y seguridad, el Gobierno nacional y los entes territoriales priorizarán la financiación y ejecución de estas obras en los municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac) dentro del año siguiente a la promulgación de esta ley, articulando esfuerzos con los Planes Nacionales de Suministro de Agua, Electrificación y Conectividad Rural.

9. Divulgación. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, garantizará la difusión de amplio alcance (garantizando así la información y comunicación al sector rural y rural disperso) de manera clara de los procedimientos, criterios de priorización, requisitos de los diferentes programas de la Política Pública de Vivienda Rural y fases participativas. Comunicación que tendrá un enfoque territorial para que la población objeto de la presente ley puedan conocer y acceder a estos beneficios. Para ello se puede acudir a campañas por medio de avisos radiales, plegables, pauta en medios de comunicación locales, redes sociales, entre otros.

10. Igualdad. Se promoverá la igualdad material en el acceso a los beneficios de la vivienda y procurará la implementación de medidas de protección contra las prácticas discriminatorias y la definición de criterios objetivos de focalización del gasto público en las familias con mayores necesidades.

11. Transparencia. Se responderá de manera integral al principio de transparencia, incluidas las contrataciones que se celebren, independientemente del régimen jurídico de que se trate. De igual forma, se garantizará la transparencia en el uso de los recursos y en el ejercicio de las competencias.

Artículo 7º. Inclúyase un nuevo artículo en la Ley 2079 de 2021, el cual quedará así:

Artículo 20A. Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural (PNVISR). Actualícese el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural (PNVISR), donde este constituya la hoja de ruta y de planeación para la implementación de la Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural (PPVISR) en Colombia, con programas, estrategias y acciones que permitan promover la

vivienda digna en el sector rural, disminuir el déficit habitacional cualitativo y cuantitativo en el campo, y contribuir al desarrollo humano, social y sostenible del campesinado. Estará a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

En la elaboración, actualización e implementación del PNVISR se considerarán criterios como:

- a) Aplicación de soluciones de vivienda adecuadas, en consideración de las particularidades del medio rural y las comunidades, con enfoque diferencial, de género y territorial.
- b) Promoción y aplicación de soluciones tecnológicas apropiadas (soluciones individuales) para garantizar acceso a agua potable y manejo de aguas residuales).
- c) El otorgamiento de subsidios para la construcción y el mejoramiento de vivienda, que prioricen a la población en pobreza extrema, las víctimas del conflicto armado, las mujeres cabeza de familia, las personas con discapacidad, el campesinado, los grupos étnicos y la población en proceso de reincorporación a la vida civil.
- d) Participación de las comunidades en la definición de las soluciones de vivienda y en la ejecución de los proyectos.

Asimismo, el PNVISR contemplará estrategias como:

- ❖ Soluciones de vivienda rural subsidiadas adecuadas al entorno rural, regional y cultural.
- ❖ Enfoque diferencial para el acceso a subsidios de Vivienda de Interés Social Rural (VISR).
- ❖ Otorgamiento y ejecución de subsidios para construcción y mejoramiento VISR.
- ❖ Otorgamiento y ejecución de créditos para construcción y mejoramiento de VISR.
- ❖ Generación de capacidades comunitarias y participación activa de los beneficiarios en la estructuración y ejecución de proyectos.
- ❖ Asistencia técnica para el mantenimiento y sostenibilidad de las soluciones de vivienda social rural subsidiadas.

El PNVISR se actualizará cada vez que sea aprobado un nuevo Plan Nacional de Desarrollo y se articulará con él.

Parágrafo. Sistema de Información, Seguimiento y Evaluación. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, diseñará e implementará un sistema integral de información, seguimiento y evaluación de la política pública de vivienda de interés social rural. Este sistema servirá de base para que el Ministerio rinda un informe bianual sobre el estado de implementación y los avances del PNVISR ante las Comisiones Séptimas de la Cámara de Representantes y del Senado de la República.

Artículo 8º. Inclúyase un nuevo artículo en la Ley 2079 de 2021, el cual quedará así:

Artículo 21A. Servicios públicos en zonas de difícil acceso. Cuando la dispersión o las condiciones de terreno impidan conectar la vivienda rural a sistemas o redes de alcantarillado, acueductos y energía eléctrica, se contemplarán alternativas como la construcción de baterías sanitarias con pozos sépticos, acueductos veredales y disposición de biodigestores en materia de acueducto y saneamiento básico, así como la instalación de paneles solares u otros sistemas de energía fotovoltaica para proveer energía a los hogares rurales. Para ello se atenderá la regulación en materia de competencias del nivel territorial y nacional.

El Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones continuará con su competencia para garantizar la accesibilidad, uso y apropiación de conectividad y telecomunicaciones en viviendas ubicadas en zonas rurales de difícil acceso, en condiciones de equidad e inclusión social.

Artículo 9º. Inclúyase un nuevo artículo en la Ley 2079 de 2021, el cual quedará así:

Artículo 21B. Adjudicación de predios para vivienda rural en zonas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959 sin sustracción. Para facilitar la implementación de programas de vivienda rural y la formalización de viviendas rurales ubicadas en baldíos de reservas forestales protectoras-productoras y en las zonas tipo C, B y A de la zonificación y ordenamiento de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959, la Agencia Nacional de Tierras podrá adjudicar u otorgar el uso de baldíos que se encuentren en su interior, para vivienda rural, a campesinos, víctimas del conflicto armado y grupos étnicos con posesión superior a diez (10 años), sin que para ello sea necesaria la sustracción de dichas áreas, con ajuste a los principios que rigen sus actuaciones. El Gobierno nacional reglamentará la materia.

Artículo 10. Modifíquese el artículo 22 de la Ley 2079 de 2021, el cual quedará así:

Artículo 22. Financiación de la vivienda rural. La vivienda de interés social rural podrá ser financiada con recursos del Presupuesto General de la Nación, los cuales serán asignados de acuerdo con las disponibilidades presupuestales y en coherencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Se autoriza al Gobierno nacional y a las entidades territoriales para realizar las recomposiciones presupuestales y gestiones de cofinanciación necesarias, incluyendo el uso de excedentes de regalías y el esquema de Obras por Impuestos, para dar cumplimiento a lo previsto en la presente ley.

Artículo 11. Inclúyase un nuevo artículo en la Ley 2079 de 2021, el cual quedará así:

Artículo 23A. Prioridades en el mejoramiento de vivienda rural. En relación a la modalidad de Mejoramiento de Vivienda y Saneamiento Básico Rural se deberán implementar acciones integrales en el siguiente orden de prioridad: a.) Vivienda Saludable Rural –asociada a las obras que permitan que la vivienda rural tenga las debidas condiciones sanitarias, b.) Vivienda y Seguridad Estructural – la cual hace referencia a aquellas obras prioritarias de seguridad estructural, y c.) Vivienda rural y módulo habitacional que complementa mediante un módulo de habitabilidad (estructura independiente) la solución de vivienda rural.

Artículo 12. Modifíquese el artículo 56 de la Ley 2079 de 2021, el cual quedará así:

Artículo 56. Beneficios diferenciales en materia de vivienda a favor de las mujeres víctima de violencia intrafamiliar y mujeres víctimas del conflicto armado. El Gobierno nacional, con el propósito de procurar la autonomía económica, la seguridad y el bienestar material y emocional de esta población, promoverá, en el marco de su política pública habitacional, beneficios diferenciales a favor de las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar y mujeres víctimas del conflicto armado en materia de vivienda, en suelo urbano o rural.

El Gobierno nacional reglamentará esta disposición.

Artículo 13. Modifíquese el artículo 23 de la Ley 2079 de 2021, el cual quedará así:

Artículo 23. Tipologías de vivienda rural y proyectos tipo. Una tipología de vivienda rural corresponde a la propuesta técnica y financiera sobre la idea general del proyecto previo a la ejecución del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural, en aplicación del enfoque diferencial que reconozca las condiciones socioeconómicas y culturales de los pueblos indígenas, de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, campesinas y de grupos poblacionales específicos, especialmente de la población víctima del conflicto armado.

Las tipologías a implementar deberán adecuarse al entorno rural, regional y cultural a través del proceso de validación en la etapa de preconstrucción a cargo de Fonvivienda o la entidad que haga sus veces.

Los proyectos de vivienda de interés social rural nueva, de mejoramiento de vivienda y de construcción en sitio propio, que se financien total o parcialmente con recursos del Sistema General de Regalías u otras fuentes, podrán formularse a partir de diseños o intervenciones tipo que de manera general recojan las condiciones socioculturales y las necesidades básicas de cada hogar identificado como potencial beneficiario, y abarcará incluso las condiciones especiales fijadas para la construcción

de vivienda diferencial, incluyendo la vivienda de interés cultural, así como la utilización de materiales y sistemas alternativos tradicionales de construcción.

En todo caso, para los diseños o intervenciones tipo, deberá demostrarse el cumplimiento de requisitos de viabilidad técnica y financiera, se convocarán espacios dialógicos en los que se permita la participación activa de las comunidades beneficiarias, y se dará aplicación a los criterios estandarizados en la estrategia nacional de coordinación para la reducción del riesgo de desastres, mitigación y adaptación al cambio climático.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio reglamentará las condiciones básicas que establece el presente artículo.

CAPÍTULO II

De las reformas a la Ley 3ª de 1991

Artículo 14. Modifíquese el artículo 6º de la Ley 3ª de 1991 la cual quedará así:

Artículo 6º. Establézcase el Subsidio Familiar de Vivienda como un aporte estatal en dinero o en especie, que podrá aplicarse en lotes con servicios para programas de desarrollo de autoconstrucción, y en especie para materiales, entre otros, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitar el acceso a una solución de vivienda de interés social o interés prioritario de las señaladas en el artículo 5º de la presente ley, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece esta ley.

La cuantía del subsidio será determinada por el Gobierno nacional de acuerdo con los recursos disponibles, el valor final de la solución de vivienda y las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, en cuya postulación se dará un tratamiento preferente a las mujeres cabeza de familia de los estratos más pobres de la población, a las trabajadoras del sector informal y a las madres comunitarias.

Los recursos de los subsidios familiares de vivienda, una vez adjudicados y transferidos a los beneficiarios o a las personas que estos indiquen, independientemente del mecanismo financiero de recepción, pertenecen a estos, y se sujetarán a las normas propias que regulan la actividad de los particulares.

Parágrafo 1º. Los beneficiarios del subsidio familiar de vivienda en cualquiera de sus modalidades, cuyas viviendas hayan sido o fueren afectadas por desastres naturales o accidentales, por la declaratoria de calamidad pública o estado de emergencia, o por atentados terroristas, debidamente justificados y tramitados ante las autoridades competentes, tendrán derecho a postularse nuevamente, para acceder al subsidio familiar de vivienda, de acuerdo

con las condiciones que para el efecto establezca el Gobierno nacional.

Parágrafo 2º. Los usuarios de los créditos de vivienda de interés social o interés prioritario, que sean cabeza de hogar, que hayan perdido su vivienda de habitación como consecuencia de una dación en pago o por efectos de un remate judicial, podrán postularse por una sola vez, para el reconocimiento del Subsidio Familiar de Vivienda de que trata el parágrafo anterior, previa acreditación de calamidad doméstica o pérdida de empleo y trámite ante las autoridades competentes.

Parágrafo 3º. Quienes hayan accedido al subsidio familiar de vivienda contemplado en el parágrafo 1º del presente artículo, podrán postularse para acceder al otorgamiento de un subsidio adicional, con destino al mejoramiento de la vivienda urbana o rural, equivalente al valor máximo establecido para cada modalidad, de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno nacional dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación de la presente ley.

Parágrafo 4º. Los hogares podrán acceder al subsidio familiar de vivienda de interés social otorgado por distintas entidades partícipes del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y aplicarlos concurrentemente para la obtención de una solución de vivienda de interés social cuando la naturaleza de los mismos así lo permita.

Parágrafo 5º. Los beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda en la modalidad de arrendamiento, tendrán derecho a postularse nuevamente para el acceso al Subsidio Familiar de Vivienda, en las modalidades de adquisición, construcción o mejoramiento, de acuerdo con el reglamento que para el efecto establezca el Gobierno nacional.

Parágrafo 6º. En los casos en los que se aplique el subsidio familiar de vivienda otorgado por el Gobierno nacional, las entidades territoriales y las Cajas de Compensación Familiar, en las modalidades de mejoramiento de vivienda, vivienda progresiva o construcción en sitio propio, el Gobierno nacional por iniciativa del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, establecerá las condiciones especiales para autorizar la ejecución de las intervenciones y la verificación del cumplimiento de las normas técnicas de construcción que le apliquen a la intervención que se desarrolle, sin que sea necesaria la expedición de la respectiva licencia de construcción o acto de reconocimiento. Las autorizaciones deben estar conformes a lo previsto en el plan de ordenamiento territorial del municipio correspondiente.

Artículo 15. Modifíquese el artículo 7º de la Ley 3ª de 1991, el cual quedará así:

Artículo 7º. Podrán ser beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda los hogares de quienes se

postulen para recibir el subsidio, por carecer de recursos suficientes para obtener una vivienda, mejorarla, habilitar legalmente los títulos de la misma u obtener los materiales para la construcción de una solución de vivienda; el reglamento establecerá las formas de comprobar tales circunstancias. A las postulaciones aceptables se les definirá un orden secuencial para recibir la asignación del subsidio de acuerdo con las calificaciones de los aportes del beneficiario a la solución de vivienda, tales como ahorro previo, cuota inicial, materiales, trabajo, vinculación a una organización popular de vivienda. El acto de postularse implica la aceptación por parte del beneficiario de las condiciones bajo las cuales se otorga el subsidio.

Parágrafo. Para el caso del Subsidio Familiar de Vivienda en especie de materiales, se legaliza sin cargo de restitución con la entrega efectiva de los mismos al beneficiario por parte de los operadores y/o asistente técnico que se contraten para tal efecto, para lo cual, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio reglamentará la materia.

CAPÍTULO III

Otras disposiciones y vigencia

Artículo 16. Inclúyase los siguientes parágrafos al artículo 123 de la Ley 1448 de 2011, los cuales quedarán así:

Parágrafo 3°. Las víctimas que residan en los territorios donde existan Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac), serán priorizadas en los programas y beneficios de vivienda.

Parágrafo 4°. El Gobierno nacional otorgará beneficios a dicha población para la compra de vivienda nueva o usada, construcción en lote propio o mejoramiento de vivienda, en área rural o urbana, a través del Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), Findeter, las Cajas de Compensación Familiar, el Fondo Nacional del Ahorro, el Banco Agrario de Colombia, Cooperativas de ahorro y crédito, u otras entidades financieras.

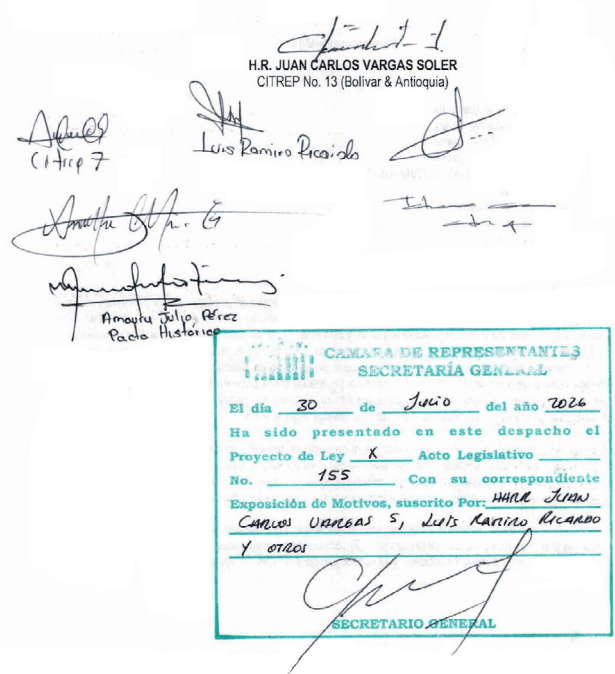
Parágrafo 5°. El Gobierno nacional, bajo la coordinación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, establecerá los lineamientos técnicos para que los beneficios consistan en la reducción en la tasa de interés del crédito de vivienda, el otorgamiento de subsidio familiar para mejoramiento de vivienda o construcción de vivienda en lote propio, el otorgamiento de subsidio para compra de vivienda nueva o usada, y la flexibilización de los requisitos de solicitud de créditos.

Dichos lineamientos deberán ajustarse a la disponibilidad presupuestal y al Marco Fiscal de Mediano Plazo, garantizando que la población objeto de la presente ley cuente con mecanismos

de financiación adecuados a sus realidades socioeconómicas.

Artículo 17. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,



PROYECTO DE LEY NÚMERO 155 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se modifican las Leyes 3ª de 1991, 1448 de 2011 y 2079 de 2021, y se dictan otras disposiciones para el fortalecimiento de la Política Pública de Vivienda Rural.

Exposición de Motivos

Tabla de Contenido:

1. Presentación y síntesis del proyecto
2. Objeto del proyecto de ley
3. Descripción del articulado
4. Justificación del proyecto
5. Articulación con el Plan de Gobierno “Defensores de la Patria 2026”
6. Impacto fiscal
7. Conflicto de intereses
8. Consideraciones finales.

1. Presentación y síntesis del proyecto

Aun contando con los más recientes y significativos avances en materia de política pública, Colombia continúa siendo el segundo país más desigual de América Latina. Tal situación va más allá de la desigualdad entre individuos y se expande a la 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. Por lo tanto, preocupa que para el 58,6% de los hogares rurales la vivienda no garantiza los estándares mínimos de calidad, mientras que en hogares urbanos este porcentaje llega al 9,6%.

En virtud de lo anterior, este documento expone el proyecto de ley “Por medio de la cual se modifica la Ley 2079 de 2021 y se dictan disposiciones en materia de vivienda rural”, que 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.

Para ello, se motivará la pertinencia del proyecto de ley según (1) el alcance del derecho a la vivienda digna y víctimas como sujetos de especial protección, (2) construcción y mejoramiento de vivienda, (3) priorización de beneficiarios y enfoques diferenciales, y (4) participación y formas organizativas.

2. Objeto del proyecto de ley

La presente iniciativa legislativa tiene como propósito fundamental subsanar el vacío normativo y operativo que persiste en la política de vivienda rural en Colombia. A través de la modificación y adición de la Ley 2079 de 2021, el proyecto busca transformar el enfoque habitacional del país bajo los siguientes pilares:

Adecuación y Pertinencia Territorial

A diferencia del entorno urbano, la vivienda rural requiere soluciones que consideren la dispersión geográfica, las particularidades climáticas y las prácticas socioculturales de las comunidades. Este proyecto propone actualizar la normativa vigente para que los programas de vivienda dejen de ser réplicas del modelo urbano y se conviertan en respuestas adaptadas a la ruralidad.

Integralidad y Dignidad Humana

El objeto trasciende la construcción de estructuras físicas. Se busca garantizar un hábitat integral, lo cual implica:

- La provisión efectiva de servicios públicos básicos y saneamiento.
- El fortalecimiento de programas de mejoramiento de vivienda existente.
- La creación de infraestructura complementaria que garantice entornos seguros y sostenibles.

Cierre de brechas y justicia social

El proyecto se fundamenta en la necesidad de reducir la histórica desigualdad entre el campo y la ciudad. Al facilitar el acceso a una vivienda digna, se incentiva la permanencia de la población en sus territorios, se combate la pobreza multidimensional

y se fortalece el desarrollo rural sostenible como motor de paz y equidad.

Fortalecimiento del marco legal

Mediante la actualización de la Ley 2079 de 2021, se pretende dotar al Estado de herramientas jurídicas más ágiles y eficientes, incorporando nuevos enfoques estratégicos que permitan una ejecución presupuestal más efectiva y una mayor cobertura en las zonas de más difícil acceso del territorio nacional.

3. Descripción del articulado

El proyecto de ley consta de 17 artículos diseñados para saldar la deuda histórica con el campo. El objetivo central es robustecer el marco legal para que la vivienda rural deje de ser una extensión de la urbana y responda a sus propias realidades geográficas y sociales.

El núcleo de esta propuesta busca actualizar el marco legal vigente para garantizar que la vivienda en el campo no sea una adaptación del modelo urbano, sino una solución diseñada para su entorno. Se promueve el acceso efectivo a servicios básicos esenciales –agua potable, energía limpia y saneamiento– y se establecen programas de financiamiento accesibles que reconozcan la realidad económica de las familias rurales. A través del incentivo a la autoconstrucción asistida y el uso de tecnologías locales sostenibles, la ley pretende reducir el déficit habitacional respetando la identidad cultural y geográfica de cada región.

Más allá de lo técnico, esta iniciativa sitúa a la participación comunitaria como eje de su ejecución. Al involucrar a los habitantes en el diseño de sus hogares y fomentar la formación de mano de obra local, el proyecto no solo busca entregar techos, sino también generar empleo especializado y fortalecer el arraigo territorial. En última instancia, esta reforma representa un compromiso con la justicia social y la equidad, garantizando que el acceso a una vivienda digna sea el motor de un desarrollo rural moderno, resiliente y humano.

A continuación, se presenta el articulado propuesto:

Objeto y Enfoque Territorial

- **Finalidad (artículo 1º):** el proyecto busca fortalecer la vivienda rural, reducir el déficit habitacional en el campo y promover el desarrollo territorial sostenible.
- **Enfoque Territorial (artículo 2º):** se adiciona este enfoque a la Ley 2079 de 2021, exigiendo un análisis urbano-rural para reducir la pobreza y la marginación del campesinado.

Gestión y Participación de Organizaciones Sociales

- **Encargos de Gestión (artículo 3º):** faculta a Fonvivienda para contratar directamente con Cajas de Compensación, Cooperativas, Organizaciones Populares de Vivienda

- (OPV) y Juntas de Acción Comunal para operar los procesos del subsidio familiar de vivienda.
- **Priorización de Organizaciones (artículo 4):** establece una política de apoyo que prioriza a OPV, cooperativas y Juntas de Acción Comunal en el diseño y ejecución de proyectos, incluyendo programas de autoconstrucción.
 - **Fortalecimiento Institucional (artículo 4º, parágrafo):** el Ministerio de Vivienda diseñará asistencia técnica para que estas organizaciones cumplan con requisitos de idoneidad financiera y técnica.

Población objetivo y criterios de priorización

- **Focalización (artículo 5º):** se define como población objetivo a quienes habitan suelo rural en condiciones de pobreza multidimensional, con atención diferencial por género, etnia, discapacidad y prácticas culturales.
- **Grupos Prioritarios (artículo 6º):** se prioriza a víctimas del conflicto, mujeres cabeza de familia, campesinos, población étnica, personas con discapacidad y habitantes de zonas PDET y Zomac.

Servicios Públicos y Soluciones Tecnológicas

- **Acceso Integral (artículo 6º y 8º):** el Estado debe garantizar agua, saneamiento, energía y conectividad. En zonas de difícil acceso, se autoriza el uso de ecotecnologías como paneles solares, biogás y pozos sépticos como parte integral del subsidio.
- **Conectividad (artículo 8º):** el Ministerio de TIC mantiene la competencia para garantizar el acceso a telecomunicaciones en áreas rurales dispersas.

Instrumentos de Planeación y Tierras

- **Plan Nacional de Vivienda Rural (PNVISR) (artículo 7º):** Se ordena la actualización de este plan como hoja de ruta para disminuir el déficit habitacional, el cual deberá articularse con cada Plan Nacional de Desarrollo.
- **Tierras en Reservas Forestales (artículo 9º):** permite a la Agencia Nacional de Tierras adjudicar baldíos para vivienda rural en ciertas zonas de reserva forestal (Ley 2ª de 1959) sin necesidad de sustracción del área.

Financiación y Tipologías de Vivienda

- **Fuentes de Recursos (artículo 10):** además del presupuesto general, se autoriza el uso de excedentes de regalías y el esquema de obras por impuestos.
- **Prioridades de mejoramiento (artículo 11):** establece un orden de prioridad: 1) vivienda saludable (sanidad), 2) seguridad estructural y 3) módulo habitacional complementario.

- **Adecuación cultural (artículo 13):** las viviendas deben respetar la cultura de comunidades indígenas, negras, raizales y campesinas, permitiendo el uso de materiales tradicionales y sistemas alternativos.

Reformas al Subsidio y Protección a Víctimas

- **Subsidio en Especie (artículo 14 y 15):** se permite que el subsidio estatal se entregue en materiales de construcción para programas de autoconstrucción.
- **Exención de Licencia (artículo 14, parágrafo 6º):** en modalidades de mejoramiento o vivienda progresiva, no será necesaria la licencia de construcción bajo ciertas condiciones técnicas.
- **Víctimas de Violencia (artículo 12 y 16):** se establecen beneficios diferenciales para mujeres víctimas de violencia intrafamiliar y del conflicto, incluyendo reducciones en tasas de interés y flexibilización de requisitos de crédito.

4. Justificación del proyecto

4.1. Indicadores de Déficit de vivienda

El 25% de la población colombiana está asentada en el territorio nacional clasificado como suelo rural, lo cual representa a un número de 11.833.841 de habitantes, según la información del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 del DANE.

Si bien este grupo equivale a una cuarta parte del total de la población del país, se caracteriza por contar con brechas significativas en materia de necesidades básicas insatisfechas y calidad de vida con respecto de la población asentada en la zona urbana.

De los indicadores más relevantes que dan cuenta de lo anterior es el del déficit habitacional, el cual confirma que en la zona rural las carencias cuantitativas y cualitativas en materia de vivienda por parte de los hogares colombianos son tres veces mayores que en el perímetro urbano, como se evidencia en el siguiente cuadro:

DÉFICIT URBANO-RURAL EN VIVIENDA

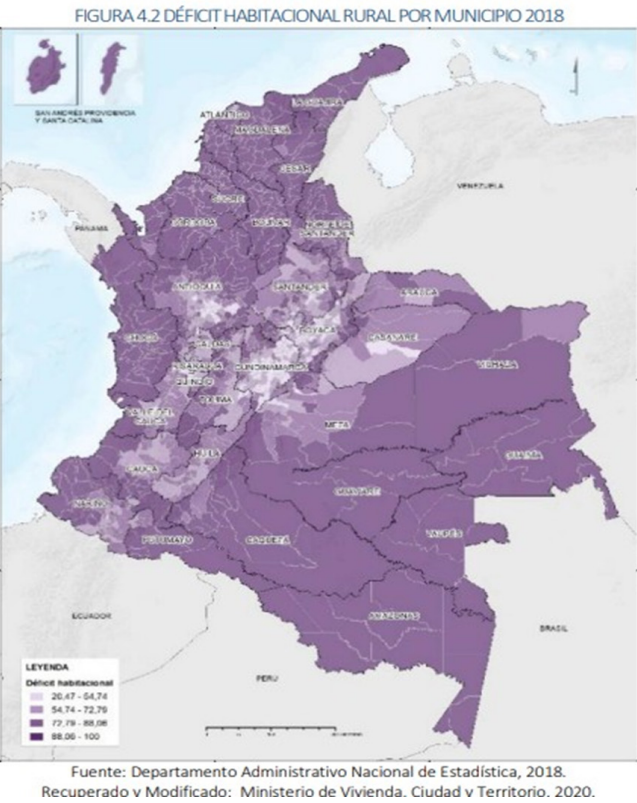
Déficit habitacional rural	Déficit habitacional urbano
68,2%	20,4%
Déficit cuantitativo	Déficit cuantitativo
20,7%	3,7%
Déficit cualitativo	Déficit cualitativo
47,5%	16,7%

Fuente: Déficit habitacional según Encuesta Nacional de Calidad de Vida DANE 2021.

Lo anterior refleja la existencia de importantes necesidades insatisfechas en vivienda que no permiten la garantía del derecho fundamental a la vivienda digna, especialmente en las zonas rurales, y que justifica una iniciativa legislativa como la presente.

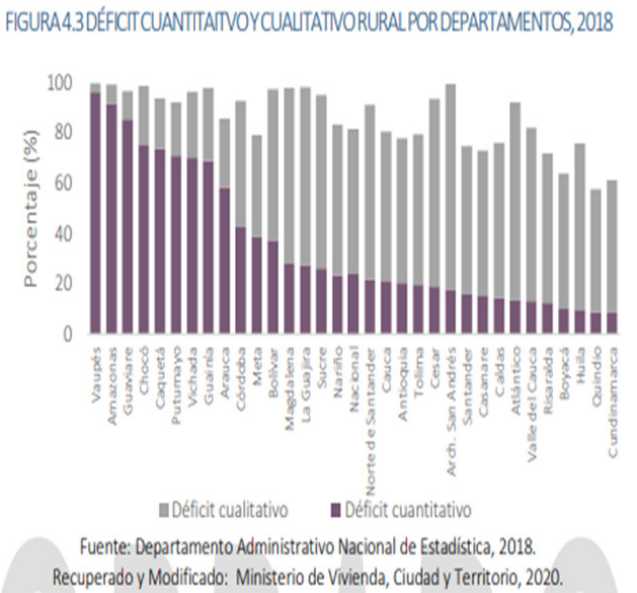
De acuerdo al documento del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural (PNVISR), elaborado por el

Ministerio de Vivienda, a nivel regional los mayores déficits de vivienda se registran en las zonas que tienen una mayor ruralidad como son la región del Pacífico, Amazoniorinoquía y en la Costa Atlántica, como se muestra en la siguiente gráfica:

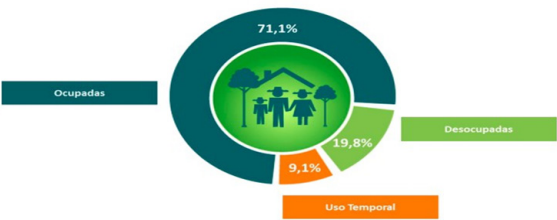


Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2018.

A nivel departamental, según información del Ministerio de Vivienda, los mayores déficits cuantitativos de vivienda se registran en los departamentos de Vaupés, Amazonas, Guaviare, Chocó, Caquetá, Putumayo, Vichada, Guainía y Arauca; mientras que los mayores déficits cualitativos se presentan en departamentos como Bolívar, Magdalena, La Guajira, Sucre y Nariño., como se aprecia en la siguiente figura:



Es importante también resaltar la Participación (%) del número de viviendas en el área rural dispersa censada, según condición de ocupación, en donde se puede evidenciar la siguiente información:



El 71,1% de las viviendas del área rural dispersa censada se encontraron ocupadas.
El 19,8% estaban desocupadas
El 9,1% fueron de uso temporal

4.2. Alcance del derecho a la vivienda digna

El derecho a una vivienda digna, contenido en el artículo 51 Superior, ha sido entendido por la Corte Constitucional como un derecho fundamental autónomo (Sentencia SU-016 de 2021, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), en concordancia con la Observación General No. 4, en la cual el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (CDESC) precisó que este derecho implica “disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”.

En la misma providencia el alto tribunal identificó, a modo de reiteración de la jurisprudencia, los elementos que delimitan el concepto de vivienda adecuada así: (i) la seguridad jurídica de la tenencia; (ii) la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; (iii) los gastos soportables; (iv) la habitabilidad; (v) la asequibilidad; (vi) el lugar y (vii) la adecuación cultural. Esto cobra importancia porque la misma Corporación ha resaltado la relación de la vivienda con la dignidad humana, de manera que el derecho a la vivienda no debe ser visto únicamente como la posibilidad de contar con un “techo por encima de la cabeza”, sino que debe implicar el “derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte” (Sentencias T-420 de 2018 M.P. Antonio José Lizarazo y T-024 de 2015 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

Vistas las características esenciales del derecho, su materialización se ha catalogado como de cumplimiento progresivo, dada la imposibilidad de garantizarlo en un breve período de tiempo y para toda la población al demandar un importante gasto social que el presupuesto no puede solventar en el corto ni el mediano plazo. Esto tampoco implica que el Estado se muestre inactivo, y muy por el contrario resulta obligado a garantizar los contenidos mínimos esenciales y avanzar en la satisfacción plena y cabal del derecho fundamental a la vivienda.

Si bien todas las personas tienen la necesidad de proveerse de una vivienda, el alcance y aplicación del derecho cobra un nuevo significado de cara a la población más vulnerable, para la cual el derecho a la vivienda digna exige mayores esfuerzos

de vida urbana y la calidad de vida rural en el menor tiempo posible, dado 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”⁸. En la actualidad se observan las viviendas rurales, en condiciones deficientes de la vivienda, a continuación, se nombrarán algunas de estas limitaciones⁹:

- Techo hecho de materiales no permanentes
- Paredes y estructura hechas de materiales no permanentes
- Suelos de tierra
- Hacinamiento: más de tres personas por cuarto.



Fuente: Imagen tomada de: <http://www.scielo.org.co/pdf/hpsal/v17n2/v17n2a04.pdf>.

Es el Decreto número 890 de 2017 el que reitera algunos de los criterios para garantizar las condiciones de vivienda digna en el campo, así: (i) la aplicación de soluciones de vivienda adecuadas con apego a las particularidades del entorno rural y de las comunidades, con el enfoque diferencial pertinente; (ii) la garantía del acceso al agua potable y manejo de aguas residuales mediante soluciones tecnológicas apropiadas; (iii) el otorgamiento de subsidios para construcción y mejoramiento de vivienda en cuyo otorgamiento se priorice a la población en condiciones de pobreza extrema, víctimas, beneficiarios del Plan de distribución de tierras y a las mujeres cabeza de familia; y (4) la participación activa de comunidades en la definición y ejecución de proyectos de las soluciones de vivienda.

En punto de ello, permitir y ampliar el acceso a la construcción y mejoramiento de la vivienda rural, se convierte en un importante mecanismo con el que el Estado cumple el deber de garantizar el derecho a la vivienda digna y, en esa misma vía, satisfacer el interés general y la calidad de vida de los ciudadanos, más aún cuando están en condiciones de vulnerabilidad.

No puede dejarse de lado que el otorgamiento de una ayuda por parte del Estado, contribuye a la superación de esas situaciones que dieron origen a la reiterada vulneración de derechos y abandono y, en consecuencia, garantiza el ejercicio de las garantías constitucionales. No obstante, no basta ni se exige la entrega de una solución de vivienda a todos los que se postulen, pues ello sería inviable desde un punto de vista de sostenibilidad fiscal y no atendería el hecho de que es un deber de carácter progresivo¹⁰. De ahí la necesidad de que se fortalezcan otros mecanismos que impacten de manera positiva en la satisfacción de este derecho, como lo es la construcción y mejoramiento de las viviendas ubicadas en zona rural con materiales y pautas técnicas adecuadas e idóneas para materializar el confort y ergonomía que abarque incluso a personas con discapacidad. Esto, además de garantizar una vivienda en condiciones dignas, permitiría abarcar un mayor número de beneficiarios de los subsidios y programas estatales.

Para ello, el artículo 8° del presente proyecto propone adicionar un artículo a la Ley 2079 de 2021, de manera que, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, implemente y evalúe el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural (PNVISR) que, si bien fue formulado en la vigencia 2021, a la fecha no ha sido aprobado y requiere ser enfocado de manera diferencial en los territorios más afectados por el conflicto armado como los municipios PDET y las Zonas Más Afectadas por el Conflicto (Zomac).

Así mismo, define el PNVISR como la hoja de ruta y planeación para implementar la Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural, al tiempo que establece los criterios a los que deberá ceñirse esa política y las estrategias que podrá contener. A esto se suma que la política que se defina se actualizará acorde al Plan Nacional de Desarrollo que se apruebe en los tiempos previstos para tal fin.

En esta misma línea se somete a consideración el artículo 10, con el que se incluye un nuevo artículo en la Ley 2079 y que permite la adjudicación u otorgamiento de uso de baldíos para vivienda rural en reservas forestales sin sustracción.

Conviene precisar que las altas cifras de desplazamiento forzado y despojo han generado una tensión de rango constitucional entre el derecho a la propiedad -con el consecuente acceso a la tierra-, y el deber de proteger los bienes de la nación, entre los que figuran las reservas forestales. Dicha tensión requiere una nueva valoración si quienes demandan del Estado la materialización del derecho a la propiedad pertenecen a grupos sujeto de especial protección constitucional como lo son las víctimas del conflicto armado interno y el campesinado del país, al tiempo que se contribuye a solucionar la falta de titulación y la inequidad en el acceso a la tierra.

⁸ *ibidem*.

⁹ <https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/problema-de-vivienda/>.

¹⁰ Corte Constitucional, Auto 373 de 2016. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

En esa línea, el artículo propuesto pondera los citados intereses superiores al habilitar la adjudicación y el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales para el desarrollo de proyectos productivos, sin que para ello se deba surtir el trámite previo de sustracción y así alcanzar una distribución equitativa de la tierra rural que impediría la repetición del conflicto armado.

Aunado a ello, y como ya se expuso, el derecho a la vivienda digna incluye no solo la formalización en el otorgamiento de los predios y la asignación de vivienda nueva sino que también puede estar representado en incentivos económicos que benefician e impulsan la construcción de proyectos productivos en su infraestructura y que contribuyan a mejorar la convivencia de aquellas comunidades cuyos derechos y dignidad, según el Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, son el centro de atención en la medida en que se debe garantizar su participación en cualquier programa de desarrollo o disposición que los incluya, dentro del marco sostenible de los ecosistemas forestales.

El artículo 15 propuesto define las tipologías de vivienda rural y proyectos tipo, cuyo contenido dispone, a grandes rasgos, que las soluciones de vivienda nueva o mejorada deberán ser acordes a las necesidades y las condiciones ambientales, económicas y socioculturales de los hogares rurales en cada zona o región del país, según si se trata de población rural dispersa o nucleada. Por su parte, el artículo 12 propuesto define las prioridades a tener en cuenta en el mejoramiento de la vivienda rural (debidas condiciones sanitarias, seguridad estructural y módulo de habitabilidad).

Para concluir este acápite, en el artículo 2° se propone adicionar al listado de principios establecidos en el artículo 5° de la citada Ley 2079, el principio de *enfoque territorial*, el cual permitirá que las políticas y programas de vivienda y hábitat en la Colombia Rural tengan como propósito reducir la pobreza en el campo y mejorar las condiciones de vida y de desarrollo.

4.4. Priorización de beneficiarios y enfoques diferenciales

No es extraño que en el ordenamiento jurídico colombiano el Legislador introduzca medidas que propenden por lograr un trato diferenciado en favor de grupos poblacionales con una vulnerabilidad tal que, bajo la óptica de la Carta Política de 1991, son sujetos de especial protección constitucional.

Para el caso concreto de las víctimas del conflicto, se ha reconocido¹¹ que en muchos casos provienen de lugares apartados, presentan bajos niveles de educación y difíciles condiciones económicas, lo que las deja en una desprotección estatal por no salvaguardarse sus derechos constitucionales. Esa continua y trágica exposición moral y material a los actos violentos propios del conflicto llevados a

su territorio, sin una respuesta estatal que impida o contenga esa afectación, es la prueba inefable de su vulnerabilidad y de la necesidad de recibir un trato diferencial.

En efecto, “la protección constitucional reforzada de las víctimas de desplazamiento forzado se traduce en especiales deberes y responsabilidades de las autoridades nacionales, regionales y locales para garantizar la vivienda digna a esta población. Estas obligaciones tienen que enmarcarse en una política pública estructural, a partir de la cual se dé una respuesta eficaz y oportuna, tanto a la provisión de vivienda transitoria a las víctimas, como a la garantía de soluciones duraderas”¹².

Es por ello que el artículo 3° del presente proyecto de ley incluye unos párrafos al artículo 123 en la Ley 1448 de 2011 que define beneficios específicos para las víctimas del conflicto armado y su núcleo familiar, como lo son la reducción tasa de interés del crédito, el otorgamiento del subsidio para mejoramiento o construcción en lote propio, y la flexibilización de requisitos para solicitar créditos. Esto, sin desconocer otras ayudas, sin obviar los requisitos exigidos por la ley aplicable en materia de subsidios y sin atender a la característica de nueva o usada de la vivienda.

Así mismo, la priorización, y la enfoca en las víctimas que habitan en los territorios PDET y Zomac, los cuales ya figuran en otras codificaciones como un aspecto de relevancia constitucional por la complejidad que representan y por la gran apuesta en términos de efectividad de derechos para su población.

A esta altura conviene destacar que, si bien la postulación y asignación del subsidio familiar aplica por una única vez, ya la Corte Constitucional indicó que no existen limitantes a una nueva postulación cuando el beneficiario recibió el subsidio y por razones completamente ajenas a su voluntad, no pudo disfrutar ni materializar el derecho a la vivienda digna¹³.

Es en este escenario en el que continuamente resultan inmersas las víctimas del conflicto armado, ya sea a título de desplazamiento forzado o de despojo, hechos violentos estos que son la causa suficiente para que no puedan poseer el bien.

Con el fin de lograr una integralidad en la regulación propuesta, el artículo 6° del proyecto adiciona la población objetivo definida en la Ley 2079 para efectos de establecer las acciones de promoción de vivienda rural, y amplía su alcance (que actualmente engloba a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, víctima del conflicto armado y aquella en proceso de reincorporación

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia C-191 de 2021. M. P. José Fernando Reyes Cuartas.

¹² Corte Constitucional, Sentencia SU-016 de 2021. M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹³ Corte Constitucional, ver Sentencias T-776 de 2012, T-724 de 2012, T-919 de 2011, T-922 de 2010, T-737 de 2010, T-515 de 2010, T-177 de 2010, T-150 de 2010 y T-742 de 2009. Esta línea se reitera en la Sentencia C-191 de 2021. M. P. José Fernando Reyes Cuartas.

conforme a los Acuerdos de Paz) a la población campesina y a la población residente en territorios PDET y Zomac. Además de ello, se precisa que es la población en reincorporación *a la vida civil* la que merece un trato diferencial, sin que se restrinja a la reincorporación entendida en el marco específico de los Acuerdos de Paz.

De esta manera, toda la población que habita el suelo rural en condiciones de pobreza multidimensional y déficit habitacional, con pertenencia a los grupos poblacionales descritos, recibirá un trato diferencial y que atienda al género, la etnia, la edad, condición de discapacidad y prácticas socioculturales.

Ahora bien, dada la posible convergencia de múltiples factores de priorización, el artículo 7° propuesto adiciona apartados normativos al listado de criterios a tener en cuenta al formular la Política Pública de Vivienda Rural ya establecidos en el artículo 20 de la Ley 2079.

Para ello y en tratándose de la priorización de beneficiarios (numeral 7), se incluyen vocablos en materia de cuidadores de personas con discapacidad, se precisa que los subsidios pueden ser en especie o en dinero, y para la adquisición de predios rurales o para la asistencia técnica a soluciones de vivienda rural, además de incluir a las Zomac en la caracterización territorial.

En cuanto al acceso a servicios públicos (numeral 8) se propone que las soluciones tecnológicas estén articuladas con los Planes Nacionales de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural, electrificación y conectividad rural, entre otros. Asimismo, de una parte, se establece que en zona rural se fomenten soluciones alternativas o convencionales, dada la complejidad propia de los territorios y zonas de difícil acceso u operación. De otra parte, se indica el deber del Gobierno nacional de financiar y ejecutar las obras necesarias para garantizar los servicios públicos domiciliarios en territorios PDET y Zomac, de manera que tales servicios se presten en condiciones de calidad, continuidad, seguridad y sostenibilidad.

Este numeral está armonizado con el artículo 9° del proyecto, según el cual es necesario incluir un nuevo artículo en la Ley 2079 que disponga proyectos alternativos para satisfacer la demanda de servicios públicos domiciliarios en zonas de difícil acceso, lo que incluye la garantía progresiva en materia de conectividad y telecomunicaciones.

Del criterio de divulgación, enlistarlo como criterio resulta esencial por cuanto su ausencia supone un obstáculo en el acceso y postulación a los programas ofrecidos por el Estado. Es así como la obligación legal de suministrar información clara respecto de esos programas y políticas para garantizar el derecho a la vivienda consolida la oferta institucional en favor de los posibles beneficiarios.

Los criterios de igualdad y transparencia no son más que la reiteración de postulados constitucionales que deben regir este tipo de políticas y programas.

Adicionalmente, y en aras de robustecer el requerimiento financiero de los proyectos de vivienda rural, este proyecto adiciona la fuente primaria (recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación) y agrega otras fuentes como recursos de entes territoriales, Sistema General de Regalías (SGR), obras por impuestos, organismos multilaterales y sector privado. De esta manera se mantienen las asignaciones fijadas en los marcos fiscales y se respetan las pautas que los gobiernos quieran definir en los planes de desarrollo respectivos.

El artículo 13 del proyecto adiciona a las mujeres víctimas del conflicto armado como beneficiarias de las medidas ya establecidas en el artículo 56 de la multicitada Ley 2079 en favor de las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar. Ello tiene una plena incidencia en la construcción de una nueva estructura social y económica en la que se desvanezcan aquellos estereotipos que históricamente les ha significado un sinnúmero de escenarios que dan cabida a actos discriminatorios.

De esta forma, el proyecto de ley propone una solución normativa que se ajusta a la realidad social y de posconflicto del país, al tiempo que presenta más fórmulas para que los sujetos de especial protección constitucional, cuyos derechos han sido histórica y sistemáticamente desconocidos, sean protegidos por el Estado.

4.5. Participación y formas organizativas

En consonancia con los postulados constitucionales que trazan el derecho a la libre asociación, de las formas asociativas y solidarias de propiedad, y el fortalecimiento de las organizaciones solidarias (artículos 38, 58 - inc. 3 y 333 - inc. 3, C. P.), en el proyecto de ley, artículo 5°, se propone incluir un artículo que apoye a las organizaciones sociales de vivienda.

Esto implica que, al momento de diseñar e implementar las políticas, el Gobierno y las entidades territoriales crearán espacios para que organizaciones sociales, formas cooperativistas y populares tengan un papel activo en tal ejecución. En ello también se mantiene el rol activo que a la fecha han tenido las cajas de compensación, como operadoras y oferentes de los programas de subsidio familiar en Colombia.

De ahí que también se proponga en el artículo 4, como novedad, la contratación de encargos de gestión con cooperativas de vivienda, Organizaciones Populares de Vivienda o Juntas de Vivienda Comunitaria a efectos de cumplir con los procesos de divulgación y trámite para las postulaciones y adjudicación de ayudas.

4.6. Constitucionalidad del proyecto de ley

La fórmula del Estado Social de Derecho imperante en 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 Estado¹⁴.

Adicionalmente, dicho 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, el artículo 51 de 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 Superior precisa que “[e]s deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social (...) con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos”. 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), como la Observación General 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:

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.

(...).

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”¹⁵. 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 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”¹⁶.

Es así como el presente proyecto busca materializar las garantías reconocidas en los artículos 51 y 64 de la Constitución, y pretende hacerlo cumpliendo con los estándares internacionales respecto al contenido del derecho a la vivienda.

En primera medida, no busca solamente mejorar la prioridad en el acceso a viviendas dignas de sujetos especialmente protegidos por la Constitución, teniendo en cuenta la pertenencia cultural y territorial, sino que persigue otra clase de beneficios para el mejoramiento y la construcción, para lo cual se propone la modificación de principios y criterios orientadores como igualdad y transparencia. Segundo, también busca promover el acceso y el mejoramiento de las condiciones habitacionales

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-406 de 1992, M. P. Ciro Angarita Barón.

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-837 de 2012 M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁶ Corte Constitucional, 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.

mediante herramientas como subsidios y créditos, entre otros beneficios, atendiendo las condiciones diferenciadas de los habitantes. En tercer lugar, el proyecto también pretende mejorar el alcance de las políticas incorporando un componente de divulgación. En cuarto lugar, reconoce la necesidad de la provisión de servicios públicos domiciliarios acordes con la interpretación del derecho a la vivienda digna. Finalmente, insiste en la priorización de las víctimas y los trabajadores agrarios en el trámite de reconocimiento de viviendas en asentamientos legalizados.

A esto se añade que la Corte Constitucional ha indicado que el Estado tiene como obligación encaminar sus acciones para que el mandato de igualdad sea real y efectivo a través de la adopción de medidas en favor de grupos discriminados o marginados, y mediante la especial protección constitucional de personas en condiciones de debilidad manifiesta. En esa misma línea se ha referido al principio de solidaridad social (artículo 95 superior), es decir, como un deber de todos los asociados que, de forma correlativa, genera medidas de protección de las personas que se encuentren en estado de vulnerabilidad o debilidad manifiesta como consecuencia de fenómenos sociales económicos o naturales¹⁷.

Se evidencia entonces que las medidas contenidas en el proyecto de ley: (i) se articulan con el régimen constitucional relacionado con las actividades de planeación y presupuesto; (ii) constituyen un desarrollo del derecho de acceder a la vivienda digna reconocido en el artículo 51, en tanto se orientan a materializar planes de vivienda y a crear sistemas adecuados de financiación para así superar el déficit habitacional rural con apoyo en los subsidios, y (iii) son una expresión del deber que tiene el Estado de promover el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la vivienda según lo prescribe el artículo 64, al tiempo que debe propender por medidas en favor de grupos de personas con mayor grado de vulnerabilidad según lo prescribe el artículo 13, dentro de los que se encuentran las víctimas del conflicto armado.

Es por esto que fortalecer el programa de vivienda rural es una tarea que le corresponde tanto al Gobierno nacional como al Congreso de la República, pues urge realizar modificaciones normativas que representan 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.

En suma, el presente proyecto además de tener como objetivo dar respuesta a la situación concreta de déficit cuantitativo y cualitativo 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, por cuanto

corresponde al Estado adoptar las medidas para la superación de las condiciones y omisiones estructurales que originaron la violación de derechos y garantías fundamentales de que son titulares los sujetos de especial protección.

5. ARTICULACIÓN CON EL PLAN DE GOBIERNO “DEFENSORES DE LA PATRIA 2026”

La presente iniciativa legislativa guarda una estrecha y directa armonía con las directrices estratégicas, pilares sectoriales y principios rectores plasmados en el Plan de Gobierno “Defensores de la Patria 2026”, consolidándose como una herramienta jurídica clave para materializar la visión de un “País de Propietarios” y la transformación del campo colombiano bajo criterios de equidad y desarrollo eficiente.

1. **Sincronía con el pilar de Programas Sociales Focalizados y el “País de Propietarios”.** El Plan de Gobierno establece como una meta de impacto primordial la conversión de arrendatarios en propietarios masivos, fijando el ambicioso objetivo de alcanzar un millón (1M) de nuevos propietarios de vivienda digna en un periodo de cuatro años. Asimismo, prioriza de manera absoluta la atención material y el subsidio de vivienda (VIS) de hasta \$52 millones de pesos para las madres cabeza de familia en condiciones de vulnerabilidad multidimensional (Sisbén A1-B).

El articulado propuesto en este proyecto de ley operativiza directamente estas metas en el entorno rural al modificar las Leyes 3ª de 1991, 1448 de 2011 y 2079 de 2021. A través de la actualización del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural (PNVISR) y la flexibilización de los requisitos para la asignación y concurrencia de subsidios familiares de vivienda (tanto en dinero como en especie de materiales), se edifica el soporte normativo que requiere el Ejecutivo para robustecer el acceso a la propiedad en los hogares campesinos tradicionalmente marginados.

2. **Articulación con la Estrategia “Colombia sin Hambre” y la Dinamización Rural.** El programa de gobierno contempla el diseño de la estrategia “Colombia sin Hambre”, cuya meta es beneficiar a 12 millones de personas vulnerables y generar 200.000 empleos rurales directos mediante esquemas que incluyen la compra directa de cosechas a los productores del campo.

Este proyecto de ley complementa transversalmente este propósito de desarrollo socioeconómico al establecer en su artículo 4º *la Política de Apoyo a las Organizaciones Sociales de Vivienda*. Al ordenar la articulación de la política habitacional rural con la ejecución del Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural (Planfes), se potencian las cooperativas agrícolas, de ahorro y crédito, y las organizaciones

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia SU-016 de 2021.

populares. De este modo, la construcción y el mejoramiento de vivienda se convierten en motores locales de reactivación que dignifican el hábitat y aseguran la permanencia de la mano de obra en sus propias parcelas productivas.

3. **Coherencia con el despliegue de Infraestructura, Salud Rural y Ecotecnologías.** El plan sectorial de salud de la plataforma de gobierno estipula la atención prioritaria en las zonas más apartadas del país, mediante brigadas médicas móviles y el soporte de telemedicina con infraestructura satelital. Paralelamente, se defiende el uso de tecnologías avanzadas para la maximización de los ingresos y el bienestar en el agro.

La reforma legislativa aquí planteada se alinea con dicha visión de integralidad territorial al estipular (en sus artículos 6º y 8º) la garantía estatal de servicios públicos esenciales –agua potable, saneamiento básico, energía y conectividad– en áreas rurales dispersas y municipios PDET o Zomac. Esto se ejecutará mediante la incorporación de soluciones tecnológicas apropiadas y ecotecnologías (como paneles solares, sistemas de energía fotovoltaica o biodigestores) de forma integrada al subsidio de vivienda, subsanando las limitaciones físicas de habitabilidad y complementando la infraestructura de conectividad rural digital que el gobierno proyecta desplegar.

4. **Enfoque Diferencial y Atención Sostenible en Territorios Afectados por el Conflicto.** El programa de gobierno proyecta una política de seguridad implacable enfocada en la reducción del 50% de la violencia y la recuperación del control territorial, abriendo paso de inmediato a una fase de “pos-seguridad” orientada al fomento del turismo de naturaleza, aventura y el hospedaje rural en zonas históricamente afectadas por el conflicto.

En perfecta consonancia, este proyecto introduce sólidas medidas de discriminación positiva a favor de los sujetos de especial protección constitucional en el campo. La iniciativa redefine la población objetivo y los criterios de priorización de la Ley 2079 de 2021 para asegurar que las familias campesinas, los grupos étnicos, las personas con discapacidad y las mujeres víctimas del conflicto armado y de la violencia intrafamiliar accedan de forma preferente y con facilidades de financiación a los programas habitacionales. Lo anterior aplica especialmente en los territorios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac), cimentando las bases de legalidad, arraigo y pacificación territorial que el Plan de Gobierno busca asegurar.

6. **IMPACTO FISCAL**

Dentro del análisis necesario del proyecto de ley, con el presente proyecto se denota que no se hace una afectación al marco fiscal de la Nación, en

el entendido que en ningún momento busca hacer cambios en temas presupuestales.

Razón por la cual, dentro de la presente exposición de motivos se presenta como ítem, para aclarar que el presente proyecto de ley no tiene implicaciones fiscales.

7. **CONFLICTO DE INTERÉS**

El artículo 3º de la Ley 2003 de 2019 establece la necesidad de incluir en la exposición de motivos de los proyectos de ley un acápite en el que se describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para los Congresistas en la discusión y votación del proyecto.

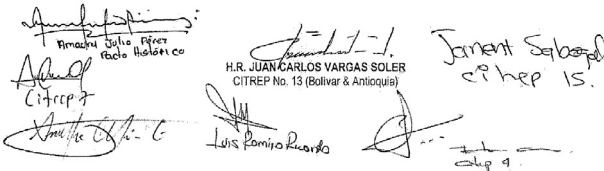
En este sentido, se considera que las disposiciones que contiene el proyecto de ley podrían generar un conflicto de interés a los honorables Representantes con relación directa con Jóvenes rurales, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil hagan parte de este sector.

Se reconoce que los conflictos de interés son personales y es facultad de cada Congresista evaluarlos.

8. **CONSIDERACIONES FINALES**

En una nación con vocación agraria y extensión rural de Colombia, la aprobación de esta iniciativa no es solo una opción legislativa, sino un imperativo ético y social. Al proteger y garantizar el desarrollo integral de la juventud rural, este proyecto de ley actúa como un catalizador para cerrar brechas históricas de desigualdad y dinamizar la economía desde el territorio. Fortalecer el arraigo de los jóvenes en sus comunidades no solo preserva nuestro tejido social y cultural, sino que asegura la sostenibilidad del campo, sentando las bases de un país más próspero, equitativo y en paz.

Atentamente,


H.R. JUAN CARLOS VARGAS SOLER
CITREP No. 13 (Bolívar & Antioquia)

CONTENIDO	
Gaceta número 1116 - martes, 25 de agosto de 2026	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
INFORMES DE CONCILIACIÓN	
Proyecto de Ley número 154 de 2026 Cámara, por medio de la cual se establecen disposiciones para fortalecer los organismos comunales e incentivar a sus dignatarios en Colombia.	1
Proyecto de Ley número 155 de 2026 Cámara, por medio de la cual se modifican las Leyes 3ª de 1991, 1448 de 2011 y 2079 de 2021, y se dictan otras disposiciones para el fortalecimiento de la Política Pública de Vivienda Rural.	11