



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 - N° 1607

Bogotá, D. C., miércoles, 21 de octubre de 2026

EDICIÓN DE 19 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.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 ORGÁNICA

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 389 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se adiciona el artículo 94A a la Ley 715 de 2001 y se distribuyen competencias para la adopción de instrumentos territoriales propios de focalización del gasto público social.

Bogotá, septiembre de 2026

Doctor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Referencia. Presentación Proyecto de Ley Orgánica

En ejercicio del derecho consagrado mediante los artículos 114, 150, 151 y 154 de la Constitución Política de Colombia, y según lo dispuesto en los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, se presenta a consideración de la honorable Cámara de Representantes el siguiente Proyecto de Ley Orgánica número 389 de 2026 Cámara, *por medio de la cual se adiciona el artículo 94A a la Ley 715 de 2001 y se distribuyen competencias para la adopción de instrumentos territoriales propios de focalización del gasto público social.*

Se solicita respetuosamente a la Secretaría General dar el trámite correspondiente a la presente iniciativa, ordenar su publicación y proceder a su reparto a la Comisión Constitucional Permanente que resulte competente conforme a la materia objeto del proyecto, para surtir los debates en los términos establecidos por la ley. Adjunto a la presente comunicación se radica la redacción exigida, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 145 de la Ley 5ª de 1992.

De los Honorables Congresistas

Nelly Patricia Mosquera Murcia Representante a la Cámara	Daniel Felipe Briceño Montes Representante a la Cámara
Jesús Salim Lorduy Martínez Representante a la Cámara	David Gerardo Cote Rodríguez Representante a la Cámara
Luz Marina Godillo Salinas Representante a la Cámara	José Jaime Uscátegui Pastrana Representante a la Cámara

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 389 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se adiciona el artículo 94A a la Ley 715 de 2001 y se distribuyen competencias para la adopción de instrumentos territoriales propios de focalización del gasto público social.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto dictar normas orgánicas relacionadas con la distribución de competencias entre la Nación y el Distrito Capital, los municipios pertenecientes a la categoría de ciudades capitales y los esquemas asociativos establecidos bajo la figura de áreas metropolitanas, en materia de diseño, adopción, administración y aplicación de instrumentos propios de focalización del gasto público social, en desarrollo de los artículos 151 y 288 de la Constitución Política.

ARTÍCULO 2º. Adición del artículo 94A a la Ley 715 de 2001. Adiciónese a la Ley 715 de 2001 el artículo 94A, en los siguientes términos:

Artículo 94A. Instrumentos territoriales propios de focalización del gasto social. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 94 de la presente ley, autorizase a Bogotá, Distrito Capital, a los demás distritos y municipios pertenecientes a la categoría de ciudades capitales de que trata la Ley 2082 de 2021 y a las áreas metropolitanas constituidas conforme a la Ley 1625 de 2013, para adoptar instrumentos territoriales propios de focalización del gasto público social, complementarios a los definidos por el Gobierno nacional, con el fin de identificar y clasificar a los potenciales beneficiarios de sus programas de gasto social, siguiendo criterios diferenciales que reflejen las condiciones socioeconómicas y demográficas de su jurisdicción.

Parágrafo 1º. En los programas sociales financiados exclusivamente con recursos propios, la entidad habilitada podrá usar su instrumento territorial como criterio principal de focalización, de manera exclusiva o combinada con el instrumento nacional. Las reglas de cada programa establecerán expresamente la modalidad adoptada, los criterios de acceso, permanencia y egreso y los puntos de corte.

Parágrafo 2º. En la oferta social de la Nación y en los programas financiados con recursos del Sistema General de Participaciones, del Sistema General de Regalías o cofinanciados por la Nación se aplicará el instrumento nacional. La entidad habilitada podrá aplicar criterios adicionales de priorización derivados de su instrumento territorial cuando la normativa sectorial lo permita o, en los programas cofinanciados, previa concertación con la entidad nacional responsable.

Parágrafo 3º. Las entidades habilitadas reportarán al Registro Social de Hogares la información de caracterización y de beneficiarios que generen sus instrumentos territoriales, conforme a los estándares de interoperabilidad que fije el Departamento Nacional de Planeación.

Parágrafo 4º. Los instrumentos territoriales no sustituyen el instrumento nacional de focalización. Las disposiciones legales que atribuyan carácter único o exclusivo a un instrumento nacional de focalización se entenderán referidas a la oferta social y a los recursos señalados en el parágrafo 2º de este artículo.

Parágrafo 5º. La clasificación producida por un instrumento territorial solo tendrá efectos respecto de los programas para los cuales haya sido expresamente adoptada. No modifica la clasificación del instrumento nacional ni produce efectos sobre programas administrados por otras entidades.

ARTÍCULO 3º. Competencias de las entidades habilitadas. Sin perjuicio de las competencias del Gobierno nacional sobre los instrumentos nacionales de focalización previstas en el artículo 94 de la Ley 715 de 2001, corresponde a las entidades habilitadas por el artículo 94A de la misma ley, respecto de su instrumento territorial:

1. Definir las condiciones de ingreso, egreso, suspensión y exclusión de las personas en las bases de datos que lo conforman.
2. Determinar las fuentes de información que utilizará, incluidos los registros sociales territoriales existentes.
3. Definir los cruces de información necesarios para su depuración y actualización.
4. Diseñar la metodología de identificación y clasificación.
5. Fijar los lineamientos para su implementación y operación.
6. Consolidar la información de su jurisdicción y aplicar los controles de calidad pertinentes.
7. Coordinar y supervisar su implementación, mantenimiento y actualización.
8. Garantizar los canales de consulta, actualización y rectificación de la información por parte de la ciudadanía.

Parágrafo. Estas competencias se ejercerán con sujeción a los principios de transparencia, igualdad y publicidad. La metodología, las variables y los criterios de ingreso, egreso, suspensión y exclusión, así como sus modificaciones, se adoptarán mediante acto administrativo motivado, se publicarán antes de su entrada en vigencia y no podrán aplicarse retroactivamente ni fundarse en criterios de discriminación prohibidos por el artículo 13 de la Constitución Política.

ARTÍCULO 4º. Condiciones y adopción del instrumento territorial. El instrumento territorial deberá:

1. Contar con una metodología documentada, explicable y verificable.
2. Utilizar fuentes que cumplan los principios de las estadísticas oficiales previstos en la Ley 2335 de 2023.
3. Garantizar la protección de los datos personales conforme a las Leyes Estatutarias 1266 de 2008 y 1581 de 2012.
4. Ser interoperable con el Registro Social de Hogares y con el instrumento nacional de focalización.

Parágrafo. El instrumento se adoptará mediante decreto del alcalde distrital o municipal, salvo el de carácter metropolitano, que se regirá por el artículo 6º de la presente ley. Su adopción no requerirá autorización ni concepto previo del Departamento Nacional de Planeación, sin perjuicio del cumplimiento de los estándares nacionales de interoperabilidad y seguridad de la información y de las atribuciones de los concejos previstas en el artículo 313 de la Constitución Política. El acto de adopción y la metodología se remitirán a dicho Departamento para efectos de interoperabilidad.

ARTÍCULO 5º. Intercambio de información entre niveles de gobierno. El Departamento Nacional de Planeación suministrará a las entidades

habilitadas, de manera periódica y sin costo, la clasificación asignada por el instrumento nacional a la población de su jurisdicción y las variables derivadas que la sustentan. Este suministro es correlativo al deber de reporte previsto en el parágrafo 3° del artículo 94A de la Ley 715 de 2001 y se entiende comprendido en el literal a) del artículo 10 de la Ley 1581 de 2012.

Parágrafo. Lo dispuesto en este artículo no autoriza el acceso a información sometida a reserva legal ni comprende la entrega del código de los modelos nacionales, sin perjuicio de la publicidad de sus metodologías. La ausencia de estándares nacionales de interoperabilidad no impedirá el ejercicio de la competencia prevista en el artículo 94A de la Ley 715 de 2001.

ARTÍCULO 6°. Instrumentos de carácter metropolitano y compartidos. Las áreas metropolitanas podrán adoptar el instrumento territorial previsto en el artículo 94A de la Ley 715 de 2001 previa declaratoria de la caracterización socioeconómica y la focalización del gasto social como hecho metropolitano por la Junta Metropolitana, conforme a la Ley 1625 de 2013. El instrumento se aprobará mediante acuerdo metropolitano y producirá efectos en los programas de cada distrito o municipio integrante solo cuando este lo adopte mediante decreto de su alcalde. Los municipios integrantes que no pertenezcan a la categoría de ciudades capitales únicamente podrán aplicar el instrumento metropolitano.

Parágrafo. Dos o más entidades habilitadas podrán diseñar y operar un instrumento común mediante convenios interadministrativos. En todo caso, cada entidad lo adoptará conforme al artículo 4° de la presente ley y conservará la competencia sobre sus programas, sus decisiones individuales y su presupuesto.

ARTÍCULO 7°. Concurrencia de instrumentos y favorabilidad. En los programas que utilicen de manera combinada el instrumento nacional y el instrumento territorial conforme al parágrafo 1 del artículo 94A de la Ley 715 de 2001, cuando la clasificación de una persona u hogar difiera entre ambos, se aplicará la más favorable al acceso o a la permanencia. En los programas a que se refiere el parágrafo 2° del mismo artículo prevalecerá el instrumento nacional, y la discrepancia se tramitará como solicitud de verificación ante la entidad responsable de la fuente de información.

ARTÍCULO 8°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto del proyecto

El proyecto de ley orgánica que se somete a consideración del Congreso de la República tiene como propósito reconocer a nivel territorial el diseño, desarrollo y adopción de instrumentos propios de focalización del gasto público social, complementarios al instrumento nacional que se

encuentre vigente, con el fin de ajustar los procesos de clasificación de potenciales beneficiarios de servicios sociales de acuerdo con las dinámicas socioeconómicas que suceden en las respectivas jurisdicciones.

No se trata de sustituir el Registro Universal de Ingresos (RUI) ni de fragmentar la política social. Se trata de corregir una regla que, tal como está formulada hoy, convierte un instrumento estadístico nacional en el único criterio admisible para decidir quién accede a la oferta social en un país donde la pobreza, el costo de vida, la generación de ingresos, la informalidad y la composición de los hogares varían de manera profunda entre territorios.

En particular, la iniciativa modifica el artículo 94 de la Ley 715 de 2001, norma orgánica que regula la focalización de los servicios sociales y el ejercicio de las competencias de las entidades territoriales en esta materia. Sobre esa base y de manera concreta, habilita al Distrito Capital, a los municipios categorizados como “ciudades capitales” y a los esquemas asociativos bajo la figura de áreas metropolitanas, para que adopten instrumentos territoriales complementarios para la focalización del gasto social, definiendo las siguientes reglas y criterios en materia de aplicación:

a) En los programas financiados exclusivamente con recursos propios, la entidad territorial podrá usar su instrumento territorial complementario como criterio principal de focalización, de manera exclusiva o combinada con el instrumento nacional.

b) En los programas financiados con recursos del Sistema General de Participaciones o cofinanciados por la Nación se aplicará el instrumento nacional. La entidad territorial podrá aplicar criterios adicionales de priorización derivados de su instrumento territorial cuando la normativa sectorial lo permita o, en los programas cofinanciados, previa concertación con la entidad nacional responsable.

c) Las entidades territoriales reportarán al Registro Social de Hogares la información de caracterización y de beneficiarios que generen sus instrumentos territoriales, conforme a los estándares de interoperabilidad que fije el Departamento Nacional de Planeación.

Su implementación exige un estudio técnico y capacidad administrativa suficiente, con especial relevancia para Bogotá, D. C., y otras grandes ciudades cuyas dinámicas de ingresos, costos de vida, movilidad residencial, informalidad, empleo y acceso a servicios no son plenamente comparables con las de otros territorios.

Este diseño separa tres decisiones que con frecuencia se confunden. El instrumento de focalización identifica y ordena potenciales beneficiarios; cada programa define sus requisitos de ingreso, permanencia y salida; y la autoridad ejecutora asigna el beneficio conforme a disponibilidad presupuestal y reglas sectoriales.

Ni el Sisbén, ni el RUI, ni un registro territorial o asociativo confieren por sí solos un derecho

automático a recibir una prestación. Sin embargo, sus datos pueden incidir de forma decisiva en el acceso a derechos y servicios, razón por la cual su utilización debe respetar el debido proceso administrativo, el hábeas data y los controles de calidad previstos en la Constitución y la ley.

2. Antecedentes normativos de la focalización del gasto social

La focalización del gasto social en Colombia tiene una trayectoria normativa de más de tres décadas, que conviene recordar porque explica el lugar que ocupa el artículo que este proyecto modifica.

2.1. De la Ley 60 de 1993 a la Ley 715 de 2001. La Ley 60 de 1993 asignó al Conpes Social la función de definir cada tres años los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios del gasto social por parte de las entidades territoriales. La Ley 715 de 2001, expedida como ley orgánica en desarrollo de los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Constitución Política, recogió esa estructura en su artículo 94 y la vinculó al régimen de competencias del Sistema General de Participaciones.

2.2. Las modificaciones al artículo 94. El artículo 24 de la Ley 1176 de 2007 sustituyó el artículo 94 y precisó que la focalización es el proceso mediante el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable, que el Conpes Social define cada tres años los criterios e instrumentos, que las entidades territoriales deben aplicarlos al realizar inversión social, que cada programa define la forma en que los aplica –incluidos los criterios de egreso– y que gobernadores y alcaldes deben tomar las medidas necesarias para que la población pobre y vulnerable acceda a los servicios básicos.

Posteriormente, el numeral 1 del artículo 165 de la Ley 1753 de 2015 dispuso que, para los procedimientos del artículo 94, entre otros, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) hace las veces del Conpes. Esa es la razón por la cual el texto que este proyecto propone atribuye la función al DNP y no al Conpes Social, cuya unificación con el Conpes había operado ya por el artículo 164 de la misma ley.

2.3. El desarrollo reglamentario. El Decreto número 441 de 2017 sustituyó el Título 8 del Libro 2, Parte 2 del Decreto número 1082 de 2015 para reglamentar el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007 y estableció que el Sisbén es de obligatoria aplicación y uso para las entidades públicas nacionales y territoriales al realizar gasto social, dejando a cada entidad la definición de la forma en que utiliza esa información según los objetivos, la naturaleza y los criterios de ingreso, permanencia y salida de cada programa.

2.4. El Registro Social de Hogares. El Decreto Legislativo 812 de 2020 creó el Registro Social de Hogares (RSH) como mecanismo de integración e interoperabilidad de registros administrativos para la focalización, reglamentado por el Decreto número

890 de 2022. El RSH es hoy la capa de información sobre la cual opera el nuevo instrumento nacional.

2.5. El artículo 70 de la Ley 2294 de 2023. El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 creó el Registro Universal de Ingresos (RUI), administrado por el DNP, con el propósito de determinar la focalización de los subsidios, programas, políticas, planes, proyectos y servicios de la oferta social. El mismo artículo dispuso que el Gobierno nacional determinaría el plazo a partir del cual el RUI sería el único instrumento de focalización, y que antes de ese plazo operaría como instrumento complementario de los existentes.

Añadió, además, una regla relevante para este proyecto: corresponde a las entidades territoriales gestionar la información de fuente primaria de escala territorial que deba reportarse al Registro Social de Hogares.

2.6. La reglamentación del RUI y el calendario de transición. El Decreto número 875 de 2024 reglamentó el artículo 70 y fijó un proceso de transición que inicialmente terminaba el 30 de junio de 2026. El Decreto número 662 de 2026 modificó ese calendario: dispuso que las entidades públicas y los particulares que ejercen funciones públicas transitan al RUI desde el 1° de agosto de 2026 como único instrumento de focalización, y fijó el 31 de octubre de 2026 como plazo final para culminar la transición de quienes venían focalizados por Sisbén.

Durante ese lapso, las entidades continúan usando la información del Sisbén. A partir del 1° de noviembre de 2026, según lo informó el DNP, la información del Sisbén deja de utilizarse para la focalización y asignación de subsidios y beneficios sociales, incluso para quienes fueron focalizados con esa herramienta. La Resolución número 2383 de 2026 del DNP creó la Ventanilla Social como canal de consulta y de solicitudes ciudadanas.

Es decir: la totalidad de la oferta social del país –nacional y territorial– hoy en día se encuentra atada a un único instrumento de clasificación.

3. La heterogeneidad territorial y la posibilidad de contar con instrumentos territoriales de focalización del gasto

La diversidad territorial no es una afirmación abstracta. Las cifras oficiales muestran diferencias sustanciales en costo de vida, pobreza, estructura productiva y observabilidad de los ingresos. Para 2025, el DANE estimó una línea de pobreza monetaria mensual por persona de \$593.128 en las trece principales ciudades y áreas metropolitanas, frente a \$310.029 en centros poblados y rural disperso. Para un hogar de cuatro personas, los umbrales equivalían a \$2.372.512 y \$1.240.116, respectivamente: una diferencia aproximada de 91,3%. La medición oficial ya reconoce, entonces, que una misma suma nominal no expresa igual capacidad de subsistencia en todos los dominios geográficos.

La incidencia de pobreza tampoco sigue un patrón homogéneo. En 2025 fue de 17,8% en Bogotá, 16,7%

en Medellín, 21,2% en Cali y 61,7% en Quibdó, mientras el total nacional se ubicó en 28,0%. Estas diferencias no significan que las ciudades con menor incidencia carezcan de población vulnerable. Bogotá concentra una escala poblacional y económica excepcional, altos costos de vivienda y transporte, movilidad interna e internacional y amplios grupos cuyos ingresos fluctúan alrededor del umbral. En 2025 preliminar, su producto interno bruto alcanzó \$471,2 billones y representó aproximadamente 25,4% del PIB nacional. La magnitud económica de la ciudad convive con privaciones localizadas y con una demanda social que, en números absolutos, puede ser muy alta.

El mercado laboral refuerza la necesidad de calibración. En el trimestre diciembre de 2025 a febrero de 2026, la proporción de ocupación informal fue de 33,8% en Bogotá, 68,3% en Sincelejo, 63,4% en Valledupar y 62,8% en Cúcuta, frente a 55,3% en el total nacional. En el trimestre febrero a abril de 2026, la tasa de desocupación fue de 8,2% en Bogotá y 25,1% en Quibdó, con 8,9% para el país. Un registro basado principalmente en nómina, aportes o información tributaria observa con mayor facilidad los ingresos formales; donde predomina la informalidad debe estimar más y depender de encuestas o autodeclaraciones. La combinación óptima de fuentes, por ello, puede variar entre ciudades.

Indicador oficial	Resultado	Relevancia para la focalización
Línea de pobreza 2025	\$593.128 por persona en 13 ciudades; \$310.029 en centros poblados y rural disperso	El ingreso nominal requiere contexto territorial de precios y necesidades.
Pobreza monetaria 2025	Bogotá 17,8 %; Medellín 16,7 %; Cali 21,2 %; Quibdó 61,7 %; nacional 28,0 %	La incidencia y la composición de la vulnerabilidad difieren entre ciudades.
Informalidad laboral, dic. 2025–feb. 2026	Bogotá 33,8 %; Sincelejo 68,3 %, Valledupar 63,4 %; Cúcuta 62,8 %, nacional 55,3 %	La disponibilidad de registros de ingreso observado es territorialmente desigual.
Desocupación, feb.–abr. 2026	Bogotá 8,2 %; Quibdó 25,1 %; nacional 8,9 %	El riesgo laboral y la volatilidad de ingresos no tienen igual intensidad.
PIB departamental 2025 preliminar	Bogotá: \$471,2 billones; cerca de 25,4 % del PIB nacional	La escala económica y administrativa permite y exige análisis más granular.

Los datos anteriores aconsejan evitar dos extremos. El primero sería asumir que toda diferencia territorial justifica una metodología propia para todas las entidades territoriales, lo que multiplicaría registros, elevaría costos y debilitaría la portabilidad. El segundo sería tratar la uniformidad como un fin en sí mismo (tal y como se define el RUI) y desconocer que la precisión estadística puede mejorar con fuentes locales, desagregaciones intraurbanas y variables de costo o riesgo. La solución razonable es una regla general sustentada en un estudio técnico de viabilidad y en la capacidad institucional, no una excepción nominal reservada solo a Bogotá. El Distrito Capital podría acogerse por sus condiciones y por el régimen especial del artículo 322 constitucional, pero otras entidades territoriales que acrediten requisitos equivalentes deberían recibir el mismo trato. Ese es uno de los espíritus de que trata la Ley 2082 de 2021.

4. El tránsito del Sisbén IV al RUI: qué cambia

El cambio no es de base de datos, sino de paradigma. El Sisbén IV clasifica a la población encuestada a partir de información declarada en

una ficha socioeconómica. El RUI clasifica a la población a partir de ingresos observados en registros administrativos y, cuando no hay ingreso observado, de ingresos estimados mediante modelos predictivos, complementados con autodeclaración.

Según la información remitida por el DNP a la Cámara de Representantes el 28 de agosto de 2026 (radicado DG 20263100992221), el sistema integra fuentes de la Registraduría Nacional del Estado Civil, la DIAN, el Ministerio de Salud y la ADRES a través de la PILA, el Ministerio de Educación mediante el SIMAT y el SNIES, la Superintendencia de Notariado y Registro, Prosperidad Social, el ICBF, bases del Distrito de Bogotá e información de historial crediticio de un operador privado. Los modelos de estimación de ingresos se construyeron con la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) de 2023 y 2024, sobre un agregado muestral de 552.172 hogares, y se probaron distintas arquitecturas de aprendizaje automático: Gradient Boosting, HistGradientBoosting, AdaBoost, XGBoost, CatBoost y redes neuronales.

El DNP reporta que el RUI y el RSH cubren 29.785.787 hogares y 54.906.859 personas, frente a los cerca de 37 millones de personas que alcanzaba el modelo basado en demanda de encuesta del Sisbén IV. Esa ampliación de cobertura es un avance real, y así lo reconoce también la Secretaría Distrital de Planeación en su respuesta a la proposición 741 de 2026 del Concejo de Bogotá: el instrumento permite superar las limitaciones de la información autodeclarada e incorporar a poblaciones históricamente subrepresentadas, entre ellas habitantes de calle, personas con discapacidad, población migrante y víctimas del conflicto.

El problema no es el RUI. El problema es la regla de exclusividad que lo acompaña y la ausencia de mecanismos legales que permitan a las entidades territoriales corregir, complementar y controlar sus resultados conforme las realidades socioeconómicas que las caracterizan.

5. Los errores de inclusión y de exclusión: el vacío central del modelo

5.1. Todo instrumento de focalización comete dos tipos de error. El error de inclusión entrega un beneficio a quien no cumple los criterios del programa; su costo es fiscal y de legitimidad. El error de exclusión niega el beneficio a quien sí los cumple; su costo lo paga una persona concreta que deja de recibir un subsidio de salud, una transferencia monetaria, o un apoyo alimentario. La política pública suele preocuparse más por el primero. La Constitución obliga a preocuparse sobre todo por el segundo, porque compromete el mínimo vital, la prioridad del gasto público social (artículo 350) y los fines sociales del Estado (artículo 366).

5.2. El problema es que ninguna entidad está midiendo esos errores. Ante la pregunta expresa de cómo se estimaron los errores de inclusión y exclusión del RUI y cómo se comparan con los del Sisbén IV, el DNP responde que, al no administrar

ni ejecutar programas sociales y al tratarse de indicadores que se determinan frente a un programa específico, no resulta procedente efectuar su cálculo a partir de la información del RUI. La Secretaría Distrital de Planeación, por su parte, explicó que no le corresponde determinar el número potencial de beneficiarios bajo el RUI ni la suficiencia presupuestal de programas administrados por otras entidades, y que ese análisis debe hacerlo cada entidad ejecutora.

Cada respuesta es razonable en su propio ámbito de competencias. El resultado agregado no lo es: el país está cambiando su instrumento de focalización sin que ninguna autoridad esté obligada a medir y publicar cuánta gente pobre queda por fuera. A esto se suma que, según informó el DNP, la totalidad del trabajo de estimación de los modelos se realizó de manera interna, sin actas de aprobación ni evaluación externa formal, aunque se promovieron espacios de análisis con expertos y representantes de oficinas de planeación de entidades territoriales, cuyas recomendaciones fueron incorporadas parcialmente.

5.3. Lo que sí muestran las cifras nacionales. La información remitida por el DNP permite identificar tres señales de alerta:

1. La cobertura efectiva no es la cobertura potencial. De los 29.785.787 hogares que integran el RSH y el RUI, 21.869.742 cuentan con clasificación válida. Es decir,

7.916.045 hogares –el 26,6%– y 8.545.201 personas no han podido ser clasificados o presentan información incompleta, inconsistente o pendiente de validación, según la misma respuesta.

2. El desempeño estadístico del modelo, medido contra la GEIH, arroja una exactitud cercana al 84% y un recall de pobreza en torno a 0,77. En términos llanos, alrededor de uno de cada cuatro hogares efectivamente pobres no es identificado como tal por el modelo. Aplicado a la escala de la oferta social colombiana, ese margen equivale a millones de personas.

3. Y la más relevante para Bogotá: el modelo subestima sistemáticamente la pobreza de los hogares pequeños. Según la tabla de resultados del propio DNP, en los hogares de una o dos personas la pobreza observada es del 19,2% mientras la estimada por los modelos de gradient boosting llega al 13,0%, y en los hogares unipersonales de adulto mayor la pobreza observada es del 22,3% frente a estimaciones del 9,2%. La segmentación por tamaño de hogar corrige parte de la brecha –19,1% y 17,2% respectivamente–, pero el sesgo permanece. Ese sesgo no es neutro en términos territoriales: golpea con más fuerza a las ciudades con hogares más pequeños y mayor proporción de personas mayores viviendo solas.

5.4. Las advertencias del propio Distrito. La Secretaría Distrital de Planeación presentó observaciones al Decreto número 662 de 2026 a través del SUCOP el 12 de junio de 2026, que no fueron acogidas en su totalidad, y advirtió que los

tiempos previstos para un cambio de esta magnitud eran técnicamente inviables. También señaló que el cronograma nacional no se cumplió: las versiones preliminares y pruebas piloto se desarrollaron durante el primer semestre de 2026 cuando debían haber finalizado a finales de 2025, lo que comprimió los plazos de divulgación, pedagogía y análisis de impacto de las entidades. El 19 de agosto de 2026 el Distrito remitió al DNP dos comunicaciones específicas: la población identificada por Bogotá que no aparece en el RUI, y las solicitudes e inconsistencias detectadas tras la publicación de los resultados para la ciudad.

6. El caso de Bogotá: la matriz de transición Sisbén IV - RUI

Bogotá fue seleccionada por el DNP como piloto del modelo de estimación de ingresos. El Distrito recibió cuatro versiones preliminares –con cortes a 13 de mayo, 9 de junio, 9 de julio y 27 de julio de 2026– y una versión señalada como definitiva con corte al 3 de agosto de 2026, sobre la cual la Secretaría Distrital de Planeación advierte que el sistema sigue en modificación porque los datos visibles, en algunos casos, no responden a la realidad de los hogares.

Con ese corte, la matriz de transición para Bogotá arroja los siguientes resultados sobre 3.672.202 personas clasificadas en Sisbén IV:

Sisbén IV	RUI A	RUI B	RUI C01-C9	RUI C10-C18	RUI D	Total
A	103.772	99.763	18.526	1.771	532	224.364
B	125.798	442.230	330.539	50.735	19.740	969.042
C01-C9	45.603	216.255	507.639	203.948	118.933	1.092.378
C10-C18	9.027	44.775	218.325	176.365	202.175	650.667
D	4.390	14.543	96.233	109.161	511.424	735.751
Total	288.590	817.566	1.171.262	541.980	852.804	3.672.202

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación, respuesta a la proposición 741 de 2026 del Concejo de Bogotá, con corte a 3 de agosto de 2026.

- Solo el 47,4% de la población conserva su grupo. 1.741.430 personas permanecen en la misma clasificación; 1.930.772 –el 52,6%– cambian de grupo. Más de la mitad de la población focalizada de la capital cambia de categoría en un solo paso administrativo.
- 1.046.662 personas suben de grupo, es decir, quedan clasificadas como menos pobres de lo que estaban. Ese es el universo en riesgo de perder beneficios: el 28,5% de la población focalizada de la ciudad.
- 884.110 personas bajan de grupo y pasan a clasificarse como más pobres, lo que representa demanda potencial nueva sobre programas cuyo presupuesto fue programado con otra base.
- El grupo A, el de pobreza extrema, se desarma. De las 224.364 personas clasificadas en A por Sisbén IV, solo 103.772 –el 46,2%– siguen en A. Las otras 120.592 salen del grupo, y 20.829 de ellas caen directamente en C o incluso en D.
- En sentido inverso, 18.933 personas clasificadas en D por el Sisbén IV aparecen ahora en los grupos A o B.

Ninguno de estos desplazamientos es, por sí mismo, prueba de error: parte del cambio en los instrumentos de focalización corresponde a corregir inexactitudes de la información autodeclarada, y ese es justamente el valor del nuevo instrumento. Pero una tasa de reclasificación del 52,6% en una sola ciudad, con un instrumento que sus propios administradores describen como dinámico y en ajuste, exige dos cosas que hoy la ley no garantiza: medición pública de los errores y capacidad territorial para verificar y complementar la clasificación antes de que se traduzca en la pérdida de un beneficio.

7. Por qué Bogotá es especialmente sensible a los sesgos de un instrumento de focalización único

Para el caso de Bogotá, la estadística oficial tanto nacional como distrital ya documenta condiciones sociales, económicas y culturales que son diferenciales frente al resto de entidades territoriales. A continuación, se citan algunos ejemplos:

7.1. Hogares pequeños y personas mayores solas. Bogotá está entre los territorios con menor tamaño promedio de hogar del país, según la Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2025, en la que el promedio nacional es de 2,82 personas por hogar y los hogares unipersonales representan el 20,2%. En la capital, la proporción de hogares unipersonales venía creciendo desde el 11,5% de 2011 al 16,3% de 2017 en la Encuesta Multipropósito. Es precisamente el segmento donde el modelo del RUI subestima más la pobreza.

7.2. Un costo de vida más alto. La línea de pobreza no es única: se calcula por dominios geográficos. En 2024 la línea del agregado de las trece ciudades principales fue de \$566.228 mensuales por persona, frente a \$460.198 de la línea nacional. En 2025 la línea nacional se ubicó en \$482.041. Un mismo ingreso estimado significa cosas distintas en Bogotá y en un municipio pequeño, y un modelo entrenado con datos nacionales tiende a diluir esa diferencia.

7.3. Informalidad y rentas no registradas. El modelo depende de registros administrativos de ingreso formal –PILA, DIAN, historial crediticio–. El propio DNP reconoce que existen rezagos de entre 30 y 60 días en la incorporación de novedades de terminación o desvinculación laboral. En una economía urbana con alta rotación y un mercado de arriendo informal que absorbe buena parte del ingreso de los hogares vulnerables, un ingreso registrado el mes pasado no dice mucho sobre la capacidad de pago de este mes.

7.4. Heterogeneidad interna. Bogotá no es una unidad homogénea. Con datos de la Encuesta Multipropósito 2021, la incidencia de pobreza monetaria iba del 57,8% en Usme, el 57,4% en Ciudad Bolívar y el 53,2% en Bosa, al 7,9% en Teusaquillo. Un promedio distrital de pobreza monetaria del 16,7% en 2025 –uno de los más bajos del país– convive con localidades cuya situación se parece a la de las ciudades con mayor incidencia. Ningún

instrumento diseñado para comparar municipios entre sí capta esa escala; hace falta información de escala intraurbana, que es exactamente la que produce el Distrito.

7.5. Población flotante y dinámica metropolitana. Una parte significativa de quienes trabajan, estudian o reciben cuidado en Bogotá reside en municipios vecinos, y a la inversa. La focalización por lugar de residencia, sin intercambio de información entre entidades de la aglomeración, produce vacíos de atención y duplicidades.

8. El Registro Social de Bogotá: operación y papel institucional de un instrumento de caracterización a nivel local

El Registro Social de Bogotá (RSB) es el sistema de información con el cual el Distrito Capital caracteriza socioeconómicamente a sus habitantes. Nació de la experiencia de la estrategia Ingreso Mínimo Garantizado, para la cual la ciudad debió construir una Base Maestra que permitiera identificar y llegar a hogares vulnerables con información propia, y se consolidó después como registro social territorial que integra información de fuente primaria con registros administrativos distritales y nacionales.

Lo administra la Secretaría Distrital de Planeación a través de la Dirección de Registros Sociales, que actúa además como oficina local del Sisbén: realiza la encuesta, administra la base de datos de la ciudad y opera el registro social. El Decreto número 648 de 2025, Decreto Único del Sector Planeación del Distrito, le asigna expresamente la función de implementar, actualizar, administrar y operar las bases de datos del Sisbén y del Registro Social conforme a los lineamientos del DNP.

Con corte de julio de 2026, el RSB había recolectado 47 bases de datos provenientes de acuerdos de intercambio de información y convenios suscritos con 28 entidades del orden nacional y distrital. Esa información permite caracterizar personas y hogares por identidad, características socioeconómicas y poblacionales y condición de beneficiario de programas sociales. El 6 de agosto de 2025 se firmó el acuerdo de transferencia de datos entre el DNP y la Secretaría Distrital de Planeación, que define las pautas y el tipo de información que se comparte entre los registros sociales de ambos niveles de gobierno.

Mediante la Circular número 007 del 31 de julio de 2026 –“Guía informativa para transitar del Sisbén hacia el Registro Universal de Ingresos (RUI), como instrumento de focalización de la oferta social del Distrito Capital”–, la Secretaría distribuyó los roles: el DNP construye el modelo, asigna la clasificación, valida la calidad y lidera la pedagogía nacional; la Secretaría actúa como gestora de información y articuladora técnica entre el Distrito y la Nación; y las entidades distritales ejecutoras usan el RUI como herramienta de focalización y deben analizar el impacto de la nueva clasificación sobre su población, identificar las poblaciones objeto de transición,

definir criterios de ingreso, permanencia y egreso, fijar mecanismos y plazos y establecer los puntos de corte de cada programa. La Circular ordena expresamente adoptar las acciones necesarias para evitar que la transición genere parálisis o desatención de la oferta social, en especial frente a población de especial protección.

Hoy en día, los instrumentos distritales de información no son sustitutos del RUI, sino mecanismos que permiten complementar la información nacional, incorporar información administrativa distrital, caracterizar fenómenos propios de Bogotá, apoyar el análisis territorial, facilitar la identificación de población y alimentar la interoperabilidad con el registro nacional.

La capacidad técnica para la focalización territorial complementaria en Bogotá existe de hecho, pero no tiene anclaje legal. Hoy el RSB opera con fundamento en normas distritales y en acuerdos de intercambio de información que dependen de la voluntad de cada entidad y de cada administración. Sin embargo, la consecuencia es doble: el Distrito no tiene un derecho exigible a recibir del nivel nacional la información desagregada de su población, y la información que produce no tiene un efecto jurídico claro en la focalización, ni siquiera en los programas que financia con sus propios recursos.

9. La capacidad analítica propia de Bogotá: estudios y mediciones adicionales que se realizan desde el Distrito

La Secretaría Distrital de Planeación produce, desde hace más de quince años, mediciones y estudios sobre pobreza, vulnerabilidad y segregación que ninguna operación nacional replica a escala intraurbana.

9.1. La Encuesta Multipropósito. Es la operación estadística distrital de mayor cobertura y el principal insumo de caracterización de la ciudad. Se ha aplicado en 2011, 2014, 2017, 2021 y 2025, en convenio con el DANE. La versión 2021 encuestó cerca de 87.000 hogares en Bogotá y 20.000 en 21 municipios de Cundinamarca. La quinta versión, contratada en 2025 y aplicada entre noviembre de 2025 y febrero de 2026, cubre Bogotá y 21 municipios de la región, con información representativa para una población cercana a 10,3 millones de personas, desagregada por localidades y por unidades territoriales más pequeñas. La encuesta mide vivienda, salud, educación, empleo, movilidad, ingresos, percepción de pobreza y condiciones del entorno. Esa desagregación –por localidad, por Unidad de Planeación Local y por estrato– es la que permite ver lo que un promedio distrital esconde.

9.2. Las mediciones de pobreza propias. En la serie de boletines Bogotá Ciudad de Estadísticas, la Secretaría ha publicado el Índice de Pobreza Multidimensional para Bogotá (boletines 29 y 34), el Método Integrado de Pobreza (boletín 42) y estudios sobre pobreza oculta (2013), este último originado en solicitudes del Concejo de Bogotá y orientado a capturar situaciones de privación que las mediciones

convencionales no registran. Estas mediciones son metodológicamente compatibles con las nacionales, pero calibradas a la realidad urbana de la ciudad.

9.3. Los estudios de segregación socioespacial.

La Secretaría publicó el boletín 39, Segregación socioespacial en Bogotá: indicadores y medición, y el libro Segregación socioeconómica en el espacio urbano de Bogotá, elaborado con investigadores académicos, que midió los niveles de segregación por categorías sociales y los comparó con los de otras ciudades. La segregación es relevante para la focalización por una razón práctica: determina el costo de acceso a servicios, empleo y cuidado, y hace que dos hogares con el mismo ingreso estimado enfrenten condiciones de vida distintas según dónde vivan.

9.4. Los estudios sobre calidad de vida, capacidad de pago y focalización. El estudio Avances sociales en Bogotá y municipios aledaños entre 2011 y 2014: calidad de vida, segregación, capacidad de pago y focalización analizó de manera conjunta la ciudad y su entorno regional, anticipando el enfoque metropolitano que este proyecto recoge.

9.5. La caracterización de la ruralidad bogotana. El estudio Caracterización socioeconómica de la población rural bogotana a partir de la Encuesta Multipropósito (2022) analiza el área rural de Usaquén, Suba, Ciudad Bolívar, Chapinero, Santa Fe, San Cristóbal, Usme y Sumapaz. Bogotá es también un distrito rural, y ninguna medición nacional desagrega esa ruralidad.

9.6. La estratificación socioeconómica. La Dirección de Estratificación produce y actualiza la estratificación de la ciudad, insumo central para el régimen de subsidios y contribuciones de servicios públicos domiciliarios y una de las capas de información con mayor cobertura territorial disponible en el Distrito.

9.7. El Índice de Condiciones Ampliadas de Vida –ICAV–: Publicado por la SDP en 2024 con base en la Encuesta Multipropósito de 2021 y registros complementarios, respondió a otra limitación. La entidad observó incidencias inferiores al 2% en siete de los quince indicadores del índice nacional de pobreza multidimensional y propuso ampliar la lectura de las privaciones urbanas. El ICAV reunió treinta indicadores en siete dimensiones y estimó que 18,5% de la población superaba el umbral de privaciones ponderadas definido en el estudio; los resultados fueron más altos en la ruralidad y en localidades como Ciudad Bolívar, Usme y Bosa, así como entre población migrante y víctimas del conflicto. Estas cifras no deben trasladarse automáticamente a una regla individual de elegibilidad, pero acreditan que la pobreza urbana puede permanecer oculta cuando el indicador nacional ha perdido capacidad de discriminación en algunas dimensiones.

9.8. El estudio “Población en condición de vulnerabilidad monetaria en Bogotá: Este añadió una perspectiva prospectiva. En lugar de limitarse

a identificar a quienes ya estaban bajo la línea de pobreza, estimó la probabilidad de caer en ella y calculó para 2021 una línea de vulnerabilidad de \$820.753 mensuales por persona. Encontró concentración de población vulnerable en Suba y Kennedy, mayor incidencia en Sumapaz, Bosa y Tunjuelito, predominio de mujeres y una participación de la informalidad laboral cercana al 47%. Por su parte, el ejercicio de estimación de pobreza monetaria a nivel de manzana aplicó técnicas de áreas pequeñas a la Encuesta Multipropósito de 2021 y al Censo de 2018 para identificar conglomerados que no aparecían en los promedios distritales. Ambas aproximaciones ilustran que la distancia frente a la pobreza, la volatilidad de ingresos y la localización precisa aportan información distinta de una clasificación general.

En conjunto, estas operaciones muestran una capacidad institucional instalada, sostenida por más de una década y con continuidad entre administraciones de distinto signo político. Para el caso concreto de Bogotá, lo que falta no es capacidad técnica, es la norma que le dé efecto jurídico y habilite la posibilidad de adoptar un sistema de focalización complementario al establecido desde el Gobierno Nacional, bien sea bajo el instrumento Sisbén, RUI u otros.

10. Insuficiencia del marco actual y justificación de la reforma a los sistemas de focalización nacionales

La capacidad institucional del Registro Social de Bogotá ya es verificable. En agosto de 2026, la Secretaría Distrital de Planeación informó que había integrado 47 bases de datos mediante acuerdos y convenios con 28 entidades del orden nacional y distrital, para consolidar identidades, características socioeconómicas y poblacionales e información de beneficiarios. Esta infraestructura es fundamental para interoperar con el RUI.

Sin embargo, bajo el marco vigente su papel es complementario y no sustitutivo del instrumento nacional, incluso cuando la información territorial pueda ofrecer mayor actualidad o detalle para un programa financiado con recursos propios. Esa restricción jurídica es precisamente una de las razones que justifican la reforma propuesta.

El marco vigente permite a las entidades territoriales recolectar información primaria, operar ventanillas, administrar encuestas y definir criterios de sus propios programas. Sin embargo, no les reconoce una competencia clara para adoptar un instrumento alternativo de focalización con efectos jurídicos. El artículo 70 de la Ley 2294 establece la unicidad del RUI y el artículo 94 de la Ley 715 obliga a aplicar instrumentos y criterios definidos en el nivel nacional. Esa combinación crea una dependencia que no puede resolverse mediante interpretación extensiva de la autonomía local.

La propia administración distrital dejó constancia de esa situación. En los considerandos del Decreto Distrital 552 de 2025, que suprimió el

Comité Técnico del Sisbén de Bogotá, se afirmó que las transformaciones normativas habían centralizado decisiones técnicas y operativas y dejado sin competencias reales a instancias locales, pues la periodicidad, depuración, actualización y orientación metodológica fueron absorbidas por el DNP o por las entidades responsables de programas. Se trata de una constatación institucional, no de una habilitación. El decreto distrital no puede desplazar las reglas legales nacionales.

Tampoco basta con permitir que cada programa cambie su punto de corte. Un punto de corte decide a partir de una clasificación dada; no corrige variables omitidas, desactualización, cobertura incompleta o sesgos de la clasificación. La iniciativa actúa un nivel antes: permitir que una entidad territorial competente construya una medición alternativa, la valide contra resultados observables y la conecte al sistema nacional. La reforma conserva el valor de una plataforma común, pero evita que esa plataforma se convierta en una restricción a la mejor evidencia disponible.

11. Esquemas asociativos territoriales: las áreas metropolitanas

La focalización puede requerir una escala superior a la municipal. La Ley 1454 de 2011 reconoce esquemas asociativos territoriales y la Ley 1625 de 2013 permite a las áreas metropolitanas actuar dentro de sus competencias y respecto de hechos metropolitanos declarados; ninguna de esas normas les atribuye por sí sola una competencia general en materia de focalización.

La movilidad laboral y residencial, los mercados de vivienda, el transporte, el acceso a servicios y ciertos riesgos ambientales producen información relevante que no termina en la frontera administrativa. Por ello, el proyecto permite gestionar infraestructura común cuando exista competencia legal, atribución de los integrantes o delegación permitida por la ley; un convenio interadministrativo solo podrá amparar actividades de apoyo técnico y no transferirá la titularidad de la competencia.

La asociación no crea una competencia implícita. El área metropolitana o el esquema solo puede actuar dentro de una atribución legal, de un hecho metropolitano declarado, de una delegación permitida por la ley o de actividades de apoyo técnico amparadas en un convenio interadministrativo que no transfiera la titularidad de la competencia. Los órganos de cada integrante deben identificar los programas y recursos vinculados. La infraestructura común puede integrar datos, ejecutar la metodología y ofrecer canales compartidos, pero no crear beneficios ni disponer recursos ajenos. La decisión de ingreso, permanencia o egreso continúa en la autoridad responsable del programa, salvo norma expresa.

II. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

La iniciativa desarrolla el carácter unitario, descentralizado y participativo del Estado social de derecho previsto en el artículo 1° de la

Constitución. La unidad no exige identidad absoluta de instrumentos; exige que las diferencias locales se inserten en un marco común y que la Nación pueda asegurar condiciones mínimas de igualdad.

La autonomía de las entidades territoriales reconocida por el artículo 287 comprende la gestión de sus intereses y recursos, pero se ejerce dentro de la Constitución y la ley. Los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad del artículo 288 permiten distribuir la función de acuerdo con la escala del problema y la capacidad institucional.

El artículo 13 impone una igualdad material. Aplicar el mismo indicador sin considerar diferencias relevantes de precios, mercados laborales, fuentes observables y riesgos puede producir resultados desiguales. La diferenciación se justifica si la facultad está abierta a territorios que cumplan condiciones objetivas y si la diferenciación mejora la identificación de población vulnerable. Una ley exclusiva para Bogotá tendría soporte en su régimen especial del artículo 322, pero sería menos sólida que una regla general de capacidad que incluya a Bogotá y a otras ciudades comparables (Ley 2082 de 2021).

Los artículos 334, 350 y 366 orientan la intervención estatal, la prioridad del gasto público social y el bienestar general. Una focalización más precisa mejora eficacia y progresividad; las salvaguardas evitan que la búsqueda de eficiencia sacrifique derechos. El artículo 209 exige igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, además de coordinación entre autoridades. El artículo 339 vincula la política social con planeación, metas e inversiones. Estos mandatos respaldan un sistema medible, interoperable y sujeto a evaluación.

III. TÉCNICA LEGISLATIVA: NATURALEZA ORGÁNICA, ADICIÓN DEL ARTÍCULO 94A Y MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 70 DE LA LEY 2294 DE 2023

1. Por qué una ley orgánica y hasta dónde llega lo orgánico. El artículo 151 de la Constitución reserva a las leyes orgánicas, entre otras materias, la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales, y dispone que a ellas está sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Eso es lo que hace este proyecto: distribuir entre la Nación y las entidades territoriales las competencias sobre los instrumentos de focalización del gasto público social y fijar las reglas de coordinación entre ambos niveles. La Corte Constitucional ha sostenido de manera reiterada que la reserva de ley orgánica es de interpretación restrictiva y que, ante la duda sobre si una materia es orgánica u ordinaria, debe preferirse la competencia del legislador ordinario, tanto por la cláusula general de competencia como porque las Leyes Orgánicas limitan el proceso democrático (entre otras, Sentencias C-579 de 2001, C-1042 de 2007, C-432 de 2017 y C-206 de 2023). Por esa razón el articulado contiene exclusivamente disposiciones de naturaleza orgánica, y todo aquello que no participa de la reserva fue depurado del texto.

2. Por qué se adiciona un artículo 94A y no se reescribe el artículo 94. El artículo 94 de la Ley 715 de 2001, en su versión vigente, cumple una función que este proyecto no pretende alterar: define la focalización, atribuye al nivel nacional la definición de criterios e instrumentos, obliga a las entidades territoriales a aplicarlos al realizar inversión social, deja a cada programa la definición de los criterios de ingreso, permanencia y egreso y encarga a gobernadores y alcaldes garantizar el acceso de la población pobre y vulnerable a los servicios básicos. Reescribirlo abriría un debate innecesario sobre normas que funcionan y que han sido objeto de desarrollo reglamentario y jurisprudencial durante dos décadas. La adición de un artículo 94A conserva íntegro ese régimen y agrega, en norma separada y de la misma jerarquía, la autorización territorial y sus reglas de uso. El nuevo artículo comienza además con la fórmula “sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 94”, que despeja cualquier duda sobre su carácter complementario.

3. Por qué no se modifica directamente el artículo 70 de la Ley 2294 de 2023. La regla que hoy produce el problema es la expresión “único instrumento de focalización” contenida en ese artículo y desarrollada por el Decreto número 662 de 2026. Una versión anterior de este proyecto la sustituía directamente. Esa opción se descartó por una razón de competencia: la ley del Plan Nacional de Desarrollo es de iniciativa privativa del Gobierno y, aunque el artículo 70 es una disposición instrumental que no forma parte del Plan Nacional de Inversiones, una modificación de origen parlamentario sobre el articulado del Plan vigente quedaría expuesta a un reproche por vicio de iniciativa. Ese reproche recaería sobre el artículo más visible del proyecto y podría contaminar la discusión del conjunto.

El proyecto obtiene el mismo resultado por una vía que sí está dentro de la competencia del Congreso y no requiere aval: el párrafo 4 del artículo 94A, de rango orgánico, dispone que las normas que atribuyan carácter único o exclusivo a un instrumento nacional se entienden referidas a la oferta social de la Nación y a los programas financiados con recursos del Sistema General de Participaciones, del Sistema General de Regalías o cofinanciados por la Nación. Conforme al artículo 151 de la Constitución, la actividad legislativa ordinaria está sujeta a las leyes orgánicas, de modo que el artículo 70 conserva su vigencia y su alcance propio, pero se aplica dentro del marco de competencias que fija esta ley.

4. Una garantía adicional frente al próximo Plan de Desarrollo. El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 agota su horizonte y el Plan que expida el próximo Gobierno podrá mantener, modificar o derogar el artículo 70. Por eso el párrafo 4° del artículo 94A incorpora una regla de armonización permanente y de rango orgánico: las disposiciones legales que atribuyan carácter único o exclusivo a un instrumento nacional de focalización se entenderán referidas a la oferta social de la Nación y a los programas financiados con recursos del

Sistema General de Participaciones, del Sistema General de Regalías o cofinanciados por la Nación, sin excluir los instrumentos territoriales complementarios. Así, la reforma no depende de la suerte de una norma del Plan: la regla nacional conserva todo su alcance donde debe tenerlo y la autonomía territorial recupera el suyo donde la Constitución se lo reconoce.

IV. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se precisa que el proyecto no ordena gasto a cargo del Presupuesto General de la Nación ni crea nuevas entidades, cargos o estructuras administrativas. Las obligaciones que asigna al DNP –entrega periódica de información a las entidades territoriales, concepto técnico sobre instrumentos territoriales y publicación anual de resultados comparativos– se ejercen dentro de sus competencias y apropiaciones vigentes, y se apoyan en infraestructura ya existente: el Registro Social de Hogares, la Ventanilla Social y los acuerdos de intercambio de información ya suscritos.

Los instrumentos territoriales se financian con recursos propios de cada entidad, de manera voluntaria: ninguna entidad territorial queda obligada a adoptarlos. En el caso de Bogotá, la capacidad ya está instalada y financiada, como lo acredita la operación del Registro Social de Bogotá.

En sentido contrario, el proyecto tiene un efecto fiscal favorable esperable. La medición obligatoria de errores de inclusión permite detectar filtraciones de recursos hacia hogares que no cumplen los criterios, y la reducción de errores de exclusión evita los costos, mucho mayores, del deterioro en salud, nutrición y permanencia escolar que produce la pérdida injustificada de un beneficio.

V. CONFLICTO DE INTERESES

Conforme al artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, se estima que de la discusión y aprobación de este proyecto no se deriva un beneficio particular, actual y directo para los Congresistas, sus cónyuges, compañeros permanentes o parientes dentro de los grados de ley. Se trata de una norma de alcance general que regula competencias de las autoridades públicas en materia de focalización del gasto social y no crea, modifica ni extingue beneficios individuales. En todo caso, corresponde a cada Congresista valorar autónomamente la existencia de circunstancias particulares que puedan configurar un conflicto de intereses.

VI. COMENTARIOS AL ARTICULADO

El proyecto consta de ocho artículos, todos de naturaleza orgánica.

El **artículo 1°** fija el objeto: habilitar a Bogotá, Distrito Capital, a los demás distritos y municipios de la categoría de ciudades capitales y a las áreas

metropolitanas para desarrollar instrumentos territoriales propios de focalización del gasto público social según las condiciones diferenciales de sus territorios, y distribuir las competencias y reglas de coordinación correspondientes. Invoca como fundamento los artículos 151 y 288 (reserva orgánica y distribución de competencias), 319 (áreas metropolitanas), 320 (categorías de municipios) y 356 (Sistema General de Participaciones) de la Constitución.

El **artículo 2°** adiciona el artículo 94A a la Ley 715 de 2001 y conserva intacto el artículo 94 vigente. Sus cinco párrafos delimitan el alcance de la habilitación: el instrumento territorial puede ser criterio principal, exclusivo o combinado, en los programas financiados exclusivamente con recursos propios; en la oferta social de la Nación y en los programas financiados con recursos del Sistema General de Participaciones, del Sistema General de Regalías o cofinanciados se aplica el instrumento nacional, con posibilidad de criterios adicionales de priorización; las entidades habilitadas deben reportar al Registro Social de Hogares; las normas que atribuyan carácter único a un instrumento nacional se entienden referidas a ese mismo universo de oferta y recursos; y la clasificación territorial solo produce efectos en los programas donde se adopta.

El **artículo 3°** precisa, sin reiterar las competencias nacionales del artículo 94, las competencias de las entidades habilitadas sobre su instrumento, incluida la definición de las condiciones de ingreso, egreso, suspensión y exclusión de las bases de datos y la determinación de sus fuentes de información, bajo los principios de transparencia, igualdad y publicidad.

El **artículo 4°** fija las condiciones mínimas del instrumento y su adopción mediante decreto del alcalde, sin autorización ni concepto previo del Departamento Nacional de Planeación y sin perjuicio de las atribuciones de los concejos.

El **artículo 5°** establece el deber del nivel nacional de suministrar la clasificación a las entidades habilitadas, como correlato del deber de reporte territorial, con la salvedad de las reservas legales y del código de los modelos nacionales.

El **artículo 6°** regula el instrumento metropolitano, que exige la declaratoria de hecho metropolitano y solo produce efectos en cada municipio cuando este lo adopta, y permite a las entidades habilitadas operar instrumentos comunes mediante convenios interadministrativos.

El **artículo 7°** resuelve la concurrencia entre instrumentos: cuando un programa financiado con recursos propios usa de manera combinada ambos instrumentos, se aplica la clasificación más favorable al acceso o a la permanencia; en la oferta y los recursos sometidos al instrumento nacional, este prevalece y la discrepancia se tramita como solicitud de verificación.

El artículo 8º regula la vigencia y las derogatorias.

VII.PROPOSICIÓN

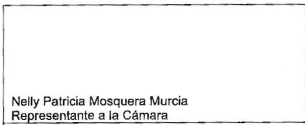
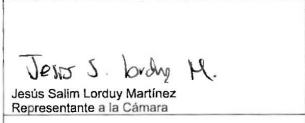
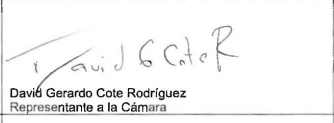
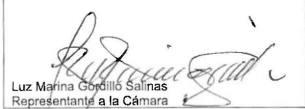
La propuesta supera un examen de proporcionalidad. Persigue fines constitucionalmente imperiosos –igualdad material, eficiencia del gasto y autonomía–; es adecuada porque permite usar información más cercana; es necesaria frente a la prohibición legal vigente; y es equilibrada porque conserva estándares nacionales e introduce controles. La regla diferenciada por fuente de financiación protege la unidad fiscal: la Nación mantiene trazabilidad sobre sus recursos, mientras el territorio obtiene mayor margen respecto de los programas que crea y paga.

La intervención legislativa es necesaria, idónea y proporcional. Es necesaria porque la reglamentación no puede desconocer la regla de instrumento único. Es idónea porque asigna capacidad de adaptación a las autoridades que conocen y financian la oferta local. Es proporcional porque condiciona el uso alternativo a capacidad, evidencia, evaluación e interoperabilidad; conserva una regla reforzada para recursos nacionales; y no modifica por sí misma los requisitos sustantivos ni crea beneficios. Frente a la alternativa de una descentralización irrestricta, el modelo propuesto reduce los riesgos de fragmentación, duplicidad y trato arbitrario.

Por las razones expuestas, se solicita a la honorable Cámara de Representantes dar trámite al presente Proyecto de Ley Orgánica, por medio de la cual se adiciona el artículo 94a a la ley 715 de 2001 y se distribuyen competencias para la adopción de

instrumentos territoriales propios de focalización del gasto público social.

De los honorables Congresistas,

 Neily Patricia Mosquera Murcia Representante a la Cámara	 Daniel Felipe Briceño Montes Representante a la Cámara
 Jesús Salim Lorduy Martínez Representante a la Cámara	 David Gerardo Cote Rodríguez Representante a la Cámara
 Luz Marina Gordillo Salinas Representante a la Cámara	 José Jaime Uscátegui Pastrana Representante a la Cámara



CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 23 de SEPTIEMBRE del año 2026

Ha sido presentado en este despacho el

Proyecto de Ley PLO Acto Legislativo

No. 389 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por: H. NELLY PATRICIA MOSQUERA



SECRETARIO GENERAL

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 434 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 2079 de 2021 con el fin de fortalecer el acceso a la vivienda rural con enfoque territorial y diferencial.

Bogotá, D. C. 13 de octubre de 2026

Doctor

NICOLÁS BARGUIL CUBILLOS

Presidente de la Cámara de Representantes

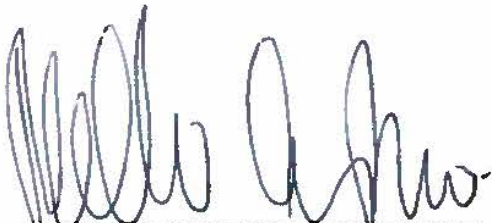
Doctor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

Secretario General de la Cámara de Representantes

Cordial saludo,

De conformidad con lo establecido en los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, en mi calidad de Congresista de la República y en uso de las atribuciones que me han sido conferidas por la constitución, respetuosamente me permito radicar el Proyecto de Ley de la referencia y, en consecuencia, de la manera más respetuosa le solicito se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo previsto en el artículo 144 de la Ley 5ª de 1992.



MELLO CASTRO GONZALEZ
Representante a la Cámara
Departamento del Cesar

PROYECTO DE LEY NÚMERO 434 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 2079 de 2021 con el fin de fortalecer el acceso a la vivienda rural con enfoque territorial y diferencial.

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE
COLOMBIA**

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar la Ley 2079 de 2021 con el fin de fortalecer los criterios de priorización para el acceso a la vivienda rural, mediante la incorporación de nuevos enfoques poblacionales y territoriales que respondan a condiciones de vulnerabilidad social, climática y socioeconómica.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 19 de la Ley 2079 de 2021 el cual quedará de la siguiente manera:

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 como criterio de priorización, la población que se encuentre en situación de pobreza y vulnerabilidad; los hogares rurales afectados por fenómenos naturales o emergencias climáticas, los hogares rurales en los que alguno de sus integrantes tenga la calidad de cuidador o asistente personal de una persona con discapacidad, la población víctima del conflicto armado y aquella que se encuentre debidamente reconocida y cumpliendo con el proceso de reincorporación en el marco de lo establecido en los Acuerdos de Paz. 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 - RUI, AURIV, UNIDOS, ARN, UNGRD, Ministerio de Salud y Protección Social y a otras particulares de las comunidades étnicas u organizaciones campesinas, entre otras.

Parágrafo. La condición de cuidador o asistente personal de una persona con discapacidad, para efectos de la priorización establecida en el presente artículo, se acreditará mediante la certificación prevista en el artículo 8º de la Ley 2456 de 2025 y el artículo 6º de la Ley 2297 de 2023.

Artículo 3º. Modifíquese el numeral 7 del artículo 20 de la Ley 2079 de 2021, el cual quedará de la siguiente manera:

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 en el registro que lleva la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, las beneficiarias del Plan de distribución de tierras, mujer cabeza de familia, personas en situación de discapacidad, cuidador o asistente personal de una persona con discapacidad, adulto mayor, población étnica, la población a cargo de la Agencia de Reincorporación y la Normalización (ARN) y población rural afectada por fenómenos naturales o emergencias climáticas para ser beneficiarios de los

subsidios de vivienda de interés social rural, acorde con los programas de desarrollo territorial como PDET, PNIS, Zonas futuro, entre otros de interés nacional.

Adicionalmente, se priorizarán los territorios rurales afectados por el cierre, desmonte o reducción de operaciones mineras, cuando estas circunstancias generen afectaciones o riesgos socioeconómicos asociados a la pérdida de empleo, el deterioro del tejido productivo local o de las condiciones de habitabilidad de la población.

Artículo 4º. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, reglamentará la presente ley dentro de los 6 meses siguientes a su entrada en vigencia.

Artículo 5º. Vigencia. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



MELLO CASTRO GONZALEZ

Representante a la Cámara

Departamento del Cesar

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO

El proyecto de ley tiene por objeto actualizar y ampliar el alcance de la Ley 2079 de 2021 con el fin de fortalecer las políticas públicas de vivienda en Colombia, incorporando enfoques territoriales y diferenciales que respondan a las transformaciones sociales, económicas y ambientales del país. Esta modificación permite al Estado ajustar su intervención a las realidades contemporáneas de los hogares rurales y urbanos vulnerables, garantizando que la política habitacional esté alineada con principios de justicia social, equidad y adaptación al cambio climático.

2. ASPECTOS GENERALES

El Proyecto de Ley se fundamenta en garantizar el derecho a una vivienda digna, reconocido en el artículo 51 de la Carta Política, y en la necesidad de asegurar la disminución progresiva del déficit habitacional cuantitativo y cualitativo en Colombia.

La Ley 2079 de 2021 reconoció la política pública de vivienda y hábitat como una Política de Estado, con directrices a largo plazo que la conciben como un motor para la superación de la pobreza multidimensional y la dignificación de los ciudadanos¹. Un objetivo central de dicha ley

¹ Ley 2079 de 2021 **Artículo 2º. OBJETIVOS.** La presente ley tiene por objetivos:

es facilitar el acceso a la vivienda y el hábitat en condiciones de equidad, transparencia, y mediante la aplicación de un enfoque diferencial. Este enfoque diferencial debe reconocer las características étnicas, socioculturales, demográficas, económicas y ecológicas de la población.

El artículo 1° establece la adición de nuevos enfoques de justicia social, resiliencia climática y adaptación territorial a la priorización de proyectos de vivienda, reafirmando el papel de la vivienda digna como vehículo de transformación social.

El enfoque diferencial exige reconocer las particularidades de aquellas personas que requieren reconocimiento, protección y garantía especial por parte del Estado. La jurisprudencia constitucional subraya que el Estado debe promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados:

“La faceta prestacional del derecho a la vivienda digna podrá dar origen por vía de transmutación a distintos derechos subjetivos concebidos en el marco de políticas públicas, las cuales, a su vez, deberán idear mecanismos idóneos para asegurar la exigibilidad de tales derechos. Lo anterior no obsta para que en aquellas hipótesis en la cuales tales mecanismos de protección no existan o no puedan ser considerados eficaces en relación con el amparo del derecho fundamental a la vivienda digna en el caso concreto, el juez de tutela goce de plena competencia para adoptar las medidas que se requieran de cara a la garantía efectiva del mismo”².

El enfoque diferencial, definido como una forma de analizar, actuar, valorar y garantizar el desarrollo de una población desde la perspectiva de equidad y diversidad, debe aplicarse para superar visiones asistencialistas y concretar mecanismos que reproduzcan la inclusión y el desarrollo con equidad. La ampliación propuesta asegura que la focalización del gasto público se dirija a las familias con mayores necesidades.

La iniciativa redefine la Población Objetivo de la política de vivienda rural, conservando como base a los hogares que habitan en suelo clasificado como rural (según POT, PBOT o EOT), que presentan altos niveles de pobreza multidimensional y déficit habitacional. Esta población continúa siendo atendida con enfoques diferenciales de género, etnia, edad, discapacidad y prácticas socioculturales.

1. Reconocer la política pública de vivienda y hábitat digno, como una política de Estado en aras de garantizar a largo plazo el desarrollo de los mecanismos y acciones que permitan su promoción, garantía y satisfacción.

2. Establecer mecanismos que permitan reducir el déficit habitacional cuantitativo y cualitativo en Colombia, mediante el aumento subsidios, del financiamiento a la demanda y la promoción de la oferta y el SU,010 urbanizable en el país.

² Sentencia T585 de 2008 <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/t-585-08.htm>

Para fortalecer la transparencia y la eficiencia en la focalización, el proyecto establece el uso de fuentes oficiales como el Sisbén - RUI, el RUV, UNIDOS y la ARN. Además, la incorporación de nuevos criterios de priorización establece un mecanismo de focalización estratégica, orientado a asegurar una asignación más eficiente, equitativa y transparente de los recursos públicos. Por otro lado, la inclusión de personas dedicadas a actividades del cuidado y asistencia personal, hogares rurales afectados por fenómenos naturales o emergencias climáticas, materializa la aplicación del principio de mitigación del riesgo y fortalecimiento de la resiliencia dentro de la política habitacional rural.

SECTOR DE VIVIENDA EN COLOMBIA

El sector de la vivienda en Colombia acumula tres años de contracciones consecutivas en sus ritmos de ventas e inicios de obra. De acuerdo con las cifras de Camacol, entre enero y julio de 2025 se han vendido 77.151 viviendas, lo cual representa una contracción del 3% frente al mismo periodo del 2024, cuando se comercializaron 79.419 viviendas. Actualmente los ritmos de ventas son los más bajos de los últimos 15 años.

En relación con los inicios de obra, estos se contrajeron a una tasa de 38,1%, llegando a las 50.904 viviendas, 31.350 menos que hace un año en 2024. En relación con los inicios de obra, estos se contrajeron a una tasa del 38,1%, llegando a las 50.904 viviendas, 31.350 menos que hace un año en 2024. En este contexto, al cierre del primer semestre de 2025 se observa que, si bien los lanzamientos y las ventas globales muestran crecimientos puntuales en algunas áreas, al interior del mercado se profundizan brechas críticas: mientras la VIP registra caídas del 26,2% en lanzamientos y del 15,6% en ventas, la VIS (excluyendo VIP) presenta tasas de crecimiento inferiores a las del segmento No VIS.³

Las cifras muestran que el sector de la construcción no ha logrado estabilizarse y mantiene una tendencia negativa en sus principales indicadores. Este panorama ha impactado la generación de empleo, reduciendo la capacidad del sector para crear nuevos puestos de trabajo, demanda por insumos e impulsar nuevas obras.

POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA RURAL

Esta política pública se elaboró con el objetivo esencial de disminuir el déficit cualitativo y cuantitativo rural en Colombia, reducir la pobreza y mejorar los niveles de calidad de vida de los colombianos en la ruralidad a través de una solución habitacional. En este sentido, la vivienda se convierte en uno de los principales vehículos de movilización social ascendente del país.⁴

³ Camacol. (2025). Mercado de vivienda nueva al primer semestre 2025.

⁴ Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (s.f.). Abecé Política de Vivienda Rural. <https://www.minvivienda.gov.co>

POTENCIALES BENEFICIARIOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA:

Actualmente, los principales beneficiarios son los hogares que viven en zonas rurales y que presentan altos índices de vulnerabilidad, especialmente, pobreza multidimensional. De esta manera, se priorizan hogares que necesiten una vivienda o mejoramiento de una ya construida. Dentro de estos se encuentran los siguientes:

1. Hogares rurales con jefatura femenina.
2. Madres comunitarias.
3. Personas en condición de discapacidad, adultos mayores y niños menores de 5 años.
4. Miembros de comunidades étnicas (Indígena, afrodescendiente, raizal, negra, palenquera y Rom).
5. Población víctima del conflicto armado.
6. Excombatientes en proceso de reincorporación.

De este mismo modo, la política pública prioriza aquellos territorios rurales con mayor necesidad de atención. Los criterios utilizados en este aspecto son los siguientes:

1. Territorios que presentan indicadores críticos en materia de pobreza y déficit habitacional.
2. Territorios que hacen parte de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS).

Adicionalmente, la política pública se desarrolla alrededor de 4 pilares o ejes fundamentales:

- El diálogo social y la participación.
- El diseño participativo.
- La eficiencia en el modelo operativo.
- Regionalización de los proyectos.

No obstante, la focalización de la política pública debe obedecer a factores técnicos que permitan llevar los recursos a las zonas rurales más afectadas por la pobreza y la desigualdad. Bajo esta premisa, se creó el Índice de Focalización de Vivienda Rural (IFVR), el cual permite clasificar a todos los municipios en rojo y verde según el nivel de déficit cuantitativo y cualitativo que tengan.

Bajo este índice, el déficit cuantitativo se encontraba en rojo en 258 municipios y verde en 864. Por el lado del déficit cualitativo, 352 municipios presentaban color rojo, mientras que 770 se mantenían en verde. Es importante resaltar que, esta política pública se encuentra bajo el liderazgo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

DÉFICIT HABITACIONAL EN COLOMBIA

La Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) elaborada por el DANE, cuantifica y caracteriza las condiciones de vida de los hogares colombianos teniendo en cuenta diferentes variables, entre esas la vivienda. Con el fin de entender el contexto de esta problemática, es importante traer a colación los siguientes conceptos⁵:

Déficit habitacional: está compuesto por el déficit cuantitativo y el déficit cualitativo. Los cuales permiten identificar deficiencias de carácter estructural y no estructural de las viviendas, teniendo en cuenta el dominio geográfico en el que se encuentran los hogares, ya sea en las cabeceras, los centros poblados o el área rural dispersa.

Déficit cuantitativo: identifica a los hogares que habitan en viviendas con deficiencias estructurales y de espacio. Por esta razón, es necesario adicionar nuevas viviendas al stock total de viviendas del país de tal forma que exista una relación uno a uno entre la cantidad de viviendas adecuadas y los hogares que requieren alojamiento. De este modo, resulta ser más óptimo construir una vivienda nueva que someterla a un proceso de mejoramiento.

Déficit cualitativo: tiene en cuenta a los hogares que habitan en viviendas que requieren mejoramientos o ajustes para cumplir con condiciones de habitabilidad adecuadas. De esta manera, se reconoce que, las deficiencias que tienen las viviendas son susceptibles de ser corregidas mediante mejoramientos de vivienda sin la necesidad de construir una nueva.

⁵ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2026). Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2025: Boletín técnico. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-ecv-2025>.

Con estos conceptos y siguiendo con los resultados de la Encuesta de Calidad de Vida para el año 2025, se puede mencionar que, el déficit cualitativo nacional se encuentra de la siguiente manera:

DÉFICIT CUALITATIVO NACIONAL	DÉFICIT CUALITATIVO EN LAS CABECERAS	DÉFICIT CUALITATIVO EN CENTROS POBLADOS Y RURAL DISPERSO
25.6%	16.5%	58.6%

Esto demuestra que, la gran mayoría del déficit cualitativo se presenta y mantiene desde hace décadas en el campo colombiano. Por otro lado, el déficit cuantitativo presenta los siguientes resultados:

DÉFICIT CUANTITATIVO NACIONAL	DÉFICIT CUANTITATIVO EN LAS CABECERAS	DÉFICIT CUANTITATIVO EN CENTROS POBLADOS Y RURAL DISPERSO
6.3%	2.6%	19.8%

Por último, el déficit habitacional total se comporta de la siguiente manera:

DÉFICIT HABITACIONAL NACIONAL	DÉFICIT HABITACIONAL EN LAS CABECERAS	DÉFICIT HABITACIONAL EN CENTROS POBLADOS Y RURAL DISPERSO
25.6%	16%	58.6%

Como se puede evidenciar en estas cifras, los centros poblados y las zonas rurales dispersas presentan las condiciones habitacionales más críticas, desde la falta de una vivienda, hasta aquellas que no cuentan con las características mínimas para garantizar y preservar la dignidad humana. Es por esto que, el presente proyecto de ley busca llegar a más hogares y territorios del país con una solución habitacional, especialmente en las zonas rurales.

La esencia de esta iniciativa gira alrededor de garantizar el derecho a la vivienda digna para los colombianos más vulnerables, especialmente para los que no tienen un espacio habitable en las zonas rurales.

De esta manera, la vivienda juega un rol fundamental en el país desde diferentes perspectivas. En primer lugar, es el principal espacio de protección, donde se desarrolla el descanso y la integración familiar, lo que lo convierte en un poderoso instrumento de bienestar social. En segundo lugar, se convierte en el principal activo patrimonial de las personas. Por último, la adquisición de vivienda genera grandes avances en la reducción de brechas de desigualdad, sobre todo, entre la ruralidad colombiana y la zona urbana.

Sumado a esto, la vivienda impulsa el crecimiento económico del país, principalmente en las regiones, donde se crean diferentes encadenamientos productivos. En este sentido, la construcción y mejoramiento de vivienda se convierten en una importante combinación de variables que combaten la desigualdad, mejoran la calidad de vida y generan crecimiento económico.⁶

En consecuencia, este proyecto de ley busca incluir dos nuevos grupos poblacionales dentro del artículo 19 de la Ley 2079 de 2021, donde se fija la población objetivo de la política pública de vivienda rural nacional. Estos grupos son los siguientes:

1. Hogares rurales afectados por fenómenos naturales o emergencias climáticas.
2. Hogares rurales en los que alguno de sus integrantes tenga la calidad de cuidador o asistente personal de una persona con discapacidad.

Respecto al artículo 20 de la Ley en mención, se busca complementar el criterio de priorización de beneficiarios con la inclusión de un nuevo enfoque territorial pensado alrededor de los territorios que se encuentran en procesos de transición energética que impliquen el cierre, desmonte o reducción de operaciones mineras y cuya población enfrente riesgos socioeconómicos derivados de la pérdida de empleo, deterioro del tejido productivo local y afectaciones en las condiciones de habitabilidad.

Con este proyecto de ley no solo se busca realizar una modificación legal, se pretende ampliar la inclusión de grupos poblacionales y territorios que sufren amplios déficits en materia habitacional. En este sentido, la iniciativa pretende mejorar la política pública de vivienda rural, buscando alternativas más justas y equitativas a la hora de priorizar los hogares y territorios.

De igual manera, se reconoce que la transición energética es una realidad, por lo cual debe pensarse en aquellas zonas que dependen exclusivamente de estos recursos y que no han logrado consolidar un desarrollo local fuerte. Al momento de que estas minas cierren, la incertidumbre, desigualdad y pobreza multidimensional incrementarán, por esta razón, la política pública de vivienda rural debe ir de la mano con los procesos de transición energética.

3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Respecto a la regulación de la vivienda en Colombia, el artículo 51 de la constitución política manifiesta que:

“Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”.

⁶ Arango, L. E. (2020). Pasado, presente y futuro de la financiación de vivienda en Colombia. Banco de la República. <https://www.banrep.gov.co>

Por otra parte, el artículo 5° de la Ley 3ª de 1991, *por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones*, define las soluciones habitacionales como procesos que garanticen viviendas en condiciones dignas, sobre todo, para los hogares más vulnerables.

En este mismo sentido, el artículo 6° de esta misma Ley asegura que, los subsidios familiares de vivienda pueden entenderse como un aporte estatal en dinero o en especie otorgado con el fin de facilitar una solución de vivienda de interés social. No obstante, el monto del subsidio es establecido por el Gobierno Nacional dependiendo de la disponibilidad presupuestal, el valor de la vivienda y las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios.

Asimismo, el artículo 27 de la Ley 546 de 1999, *por la cual se dictan normas en materia de vivienda, se señalan los objetivos y criterios generales a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado para su financiación, se crean instrumentos de ahorro destinado a dicha financiación, se dictan medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda y se expiden otras disposiciones*, mantiene la obligatoriedad en la asignación de recursos por parte del Gobierno Nacional en subsidios de vivienda familiar, los cuales deben tener en cuenta criterios técnicos que potencialicen los resultados de la política de vivienda, pero que además, cierren las brechas de desigualdad en el país, atendiendo a la población más vulnerable y aquellos territorios que han sufrido calamidades naturales o climatológicas.

Adicionalmente, el artículo 1° del Decreto número 890 de 2017, *por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural*, ordena la formulación de un plan nacional de construcción y mejoramiento de vivienda rural en Colombia. En esta misma dirección, el inciso 2 del artículo 4° del decreto en mención, asegura que, el Gobierno Nacional deberá reglamentar los requisitos, procedimientos de acceso, focalización y ejecución de la política pública de vivienda rural.

En adición a esto, la Ley 2079 de 2021, *por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat*, en su artículo 19 dicta disposiciones sobre la población objetivo de la política pública de vivienda rural, dentro de la cual se incluye a la población que habita en suelo rural definido en los POT, PBOT Y EOT y que se encuentren en altos niveles de pobreza multidimensional.

De esta misma manera, el artículo 20 de esta Ley, plantea los criterios para la formulación de la política pública de vivienda rural, donde se puede resaltar la priorización de los beneficiarios y el enfoque territorial.

4. IMPACTO FISCAL

El cumplimiento de las metas y la ejecución de las medidas establecidas en el Proyecto de Ley se hará en

el marco de las competencias constitucionales y legales de las entidades involucradas y en concordancia con las disponibilidades presupuestales, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Por consiguiente, para continuar con el trámite legislativo, es pertinente tener a consideración la siguiente jurisprudencia de la Corte Constitucional:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último, en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica; empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo afecte la validez constitucional del trámite respectivo.

Es relevante mencionar que la Corte Constitucional, en Sentencia C-911 de 2007, señala que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce

desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda”.

5. CONFLICTOS DE INTERÉS

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual el autor del proyecto y los ponentes presentan en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describe las votación del proyecto y de acuerdo con los artículos 286 y 291 de la Ley 5ª de 1992, se incluyen criterios guías para que los otros Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.

Por lo anterior, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función Congresional, entre ellas la legislativa:

“ARTÍCULO 3°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así: (...)

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

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

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

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

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

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

c) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular; que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el Congresista tiene un interés particular; actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

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

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

Bajo este marco, se considera que la discusión y aprobación del presente proyecto de ley, por su carácter general en la materia que trata, no crea conflictos de interés. En este sentido, es importante subrayar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de la iniciativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar inmerso.

Teniendo en cuenta los argumentos anteriores, pongo en consideración del Honorable Congreso de la República este proyecto de ley.

Del honorable Congresista,



MELLO CASTRO GONZALEZ

Representante a la Cámara

Departamento del Cesar

		CAMARA DE REPRESENTANTES
		SECRETARÍA GENERAL
El día <u>13</u> de <u>Octubre</u> del año <u>2026</u>		
Ha sido presentado en este despacho el		
Proyecto de Ley <u>X</u> Acto Legislativo <u> </u>		
No. <u>434</u> Con su correspondiente		
Exposición de Motivos, suscrito Por: <u>M. Mello</u>		
<u>CASTRO GONZALEZ</u>		
		SECRETARIO GENERAL

CONTENIDO

Gaceta número 1607 - Miércoles, 21 de octubre de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA **Págs.**

Proyecto de Ley Orgánica número 389 de 2026 Cámara, por medio de la cual se adiciona el artículo 94A a la Ley 715 de 2001 y se distribuyen competencias para la adopción de instrumentos territoriales propios de focalización del gasto público social.....	1
---	---

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de Ley número 434 de 2026 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 2079 de 2021 con el fin de fortalecer el acceso a la vivienda rural con enfoque territorial y diferencial	12
--	----