

Entidad originadora:	<i>Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio</i>
Fecha (dd/mm/aa):	<i>Indique la fecha en que se presenta a Secretaría Jurídica de Presidencia</i>
Proyecto de Decreto/Resolución:	<i>"Por el cual se reglamentan asuntos relacionados con el hábitat y la vivienda diferencial y se dictan otras disposiciones"</i>

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

a. Antecedentes

Vivienda diferencial y sus antecedentes

La Ley 2294 de 2023 -Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 "*Colombia potencia mundial de la vida*"-, determina que la política de vivienda y hábitat incluirá un enfoque diferencial que reconozca la condiciones socio económicas y culturales de los pueblos indígenas, de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, campesinas y de grupos poblacionales específicos. En efecto, el artículo 297 de la mencionada ley incluyó un inciso 5° al artículo 4 de la Ley 2079 de 2021, indicando lo siguiente:

"ARTÍCULO 297. Adiciónese el inciso quinto y tres parágrafos al artículo 4 de la Ley 2079 de 2021, así:

ARTÍCULO 4. POLÍTICA DE ESTADO DE VIVIENDA Y HÁBITAT.

(...)

La política de vivienda y hábitat, a cargo del Gobierno nacional, incluirá un enfoque diferencial que reconozca las condiciones socio económicas y culturales de los pueblos indígenas, de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, campesinas y de grupos poblacionales específicos, especialmente de la población víctima del conflicto armado, incluyendo para esta última, el diseño de estrategias encaminadas a superar las barreras para la utilización de subsidios no aplicados en vigencias anteriores".

Además, el artículo 302 ibidem determinó que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (el "**MVCT**") definirá las condiciones para la construcción de vivienda diferencial, así:

"Artículo 302. Fortalecimiento de la vivienda diferencial, vivienda de interés cultural y utilización de materiales y sistemas alternativos tradicionales de construcción. *El Gobierno nacional, por iniciativa del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, definirá condiciones especiales para la construcción de la vivienda diferencial, que incluye la vivienda de interés cultural, que permitan e incentiven el uso de materiales y sistemas alternativos fundamentados en las características locales, regionales, geográficas, culturales e históricas de la región o sector del territorio".*

Esta disposición encuentra un antecedente relevante en la Ley 2079 de 2021, que creó el concepto de Vivienda de Interés Cultural – VIC, señalando lo siguiente:

“ARTÍCULO 6. DEFINICIÓN Y ENFOQUE DIFERENCIAL DE LA VIVIENDA DE INTERÉS CULTURAL VIC. *Con miras a garantizar el enfoque diferencial y el respeto por la diversidad cultural en el marco de la formulación y ejecución de las políticas e instrumentos en materia de vivienda; se adopta la siguiente definición de vivienda de interés cultural:*

La vivienda de interés cultural VIC, se caracterizará por estar totalmente arraigada e imbricada en su territorio y su clima; su diseño, construcción, financiación y criterios normativos obedecen a costumbres, tradiciones, estilos de vida, materiales y técnicas constructivas y productivas, así como a mano de obra locales. Las normas técnicas deberán incorporar los atributos y las condiciones de la VIC que reconozcan sus particularidades, siempre que se garantice la seguridad de sus moradores.

En el entorno urbano, la vivienda de interés cultural será aquella que se localice en suelo urbano y se encuentren en Sectores de Interés Cultural (SIC) o en edificaciones que hayan sido declaradas como Bienes de Interés Cultural (BIC), por el nivel nacional o municipal. La planeación y diseño de obras a partir del reciclaje de edificaciones o vivienda nueva se sujetará a los parámetros técnicos que para tal efecto expida el Ministerio de Cultura y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

En el entorno rural disperso y centros poblados serán requisitos esenciales para el diseño y planeación de las obras: los materiales locales, sistemas constructivos, formas de implantación, resguardo, la topografía, los espacios de habitación, así como los procesos de diálogo social que garanticen la participación comunitaria y trabajo requeridos”.

Con base en lo anterior, el artículo 2.1.12.2 del Decreto 1077 de 2015, adicionado por el Decreto 651 de 2022, señala que los objetivos de la vivienda de interés cultural corresponden a los siguientes:

“Artículo 2.1.12.2. Objetivos. Son objetivos de la categoría de vivienda de interés cultural:

a.) Reconocer los valores y potenciales sociales de los saberes locales en torno a la vivienda rural y urbana.

b.) Promover la aplicación del subsidio familiar de vivienda en las viviendas de interés cultural, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 1 del Artículo 6 de la Ley 2079 de 2021, y de acuerdo con la definición que sobre el subsidio familiar de vivienda contempla el Artículo 6 de la

Ley 3 de 1991 o en las normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan.

c.) Promover la ejecución de proyectos de vivienda en los sectores de interés cultural y la integración de los parámetros culturales en la ejecución de proyectos de vivienda en las áreas urbanas y rurales.

ón de proyectos de vivienda en las áreas urbanas y rurales.

d.) Fomentar la divulgación, comunicación y educación de los valores y oportunidades de la vivienda de interés cultural”.

Hechas estas precisiones, se resalta que el citado artículo 302 de la Ley 2294 de 2023 estableció que la Vivienda de Interés Cultural constituye un tipo de vivienda diferencial. En este sentido, las disposiciones que se establecen en el presente proyecto normativo deberán aclarar el impacto que tendrán sobre las viviendas de interés cultural.

Adicionalmente, debe tomarse en cuenta que la vivienda de interés cultural requiere de una declaratoria por parte del Ministerio de Cultura como *bien de interés cultural*, lo que genera una limitación a aquellas viviendas que son construidas con técnicas constructivas o materiales alternativos que no cuenten con valores patrimoniales que los hagan acreedores de la declaratoria como *bien de interés cultural*.

De esta manera, al considerar que el concepto de vivienda con enfoque diferencial no se encuentre restringido a una declaratoria de interés cultural, el artículo 302 del Plan Nacional de Desarrollo, reconoció a la vivienda diferencial como un concepto que abarca, entre otros, la vivienda de interés cultural, lo que permite incluir otras categorías orientadas a la residencia de sus habitantes.

Autonomía de los territorios indígenas y trato diferenciado sobre los diversos sectores sociales

En sentencia C-480 de 2019 la Corte Constitucional se pronunció sobre el carácter pluralista de la Constitución de 1991, señalando que esta conlleva el derecho de reconocimiento a la diversidad e identidad cultural:

“En definitiva, la Constitución de 1991 tiene el carácter de pluralista y participativo, lo que se traduce en reconocer y respetar las diferentes formas de ver el mundo e interpretar el pasado. Ello se concreta en los principios de diversidad e identidad, que implican el reconocimiento y respeto de toda manifestación cultural de los colectivos étnicos diversos, por ejemplo los saberes ancestrales medicinales así como las tradicionales culturales, dado que se relacionan con las formas de percibir el mundo y la vida. Para garantizar esos ámbitos, la Corte

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 6.0, Fecha: 02/06/2023, Código: GPD-F-01

Constitucional ha reconocido un derecho de reconocimiento a la diversidad e identidad cultural, el cual trata de asegurar que las comunidades étnicas ejerzan sus derechos fundamentales de acuerdo con su cosmovisión y tengan la posibilidad autogestionarse. Dicha protección beneficia a todo colectivo étnico, como sucede con los pueblos indígenas, afrodescendientes, raizales, palenqueros, y/o población ROM”.

Es precisamente por esta diversidad que se reconoce en la Constitución que ésta prevé la autonomía de los territorios indígenas en los siguientes términos:

"Artículo 246. *Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional.*

Artículo 286. *Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.*

Artículo 330. *De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones:*

- 1. Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios.*
- 2. Diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo.*
- 3. Promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución.*
- 4. Percibir y distribuir sus recursos.*
- 5. Velar por la preservación de los recursos naturales.*
- 6. Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio.*
- 7. Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional.*
- 8. Representar a los territorios ante el Gobierno Nacional y las demás entidades a las cuales se integren;*
- 9. Las que les señalen la Constitución y la ley” (Subraya fuera del texto original).*

La Corte Constitucional en sentencia C-054 de 2023¹, hablando sobre la autonomía de los territorios indígenas, señaló:

¹ Sentencia C-054 de 2023. Magistrado Ponente. José Fernando Reyes Cuartas, Pag. 20-21.

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 6.0, Fecha: 02/06/2023, Código: GPD-F-01

"La Carta Política en su 286 establece como entidades territoriales: i) los departamentos, ii) los distritos, iii) los municipios y iv) los territorios indígenas; además prevé que la ley también podrá darles tal carácter a las regiones y provincias. Por su parte, el artículo 287 determina que esas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley, por lo que tienen derecho a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les corresponden, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y participar en las rentas nacionales.

36. Sin embargo, la autonomía de las entidades territoriales no se debe entender en términos absolutos. De allí que el artículo 288 de la Constitución prevea que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los términos de ley. A su vez, el legislador "no puede, so pretexto de diseñar el régimen de ordenamiento territorial, establecer normas que limiten la autonomía de las entidades territoriales hasta el punto de que la capacidad para gestionar sus intereses llegue a ser simplemente nominal o formal".

37. Recientemente la Sentencia C-047 de 2022 se ocupó del alcance de la autonomía territorial. En esa medida, la Corte reiteró que la conciliación de los principios de unidad, descentralización y autonomía "corresponde al legislador mediante la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, y la determinación de un sistema de limitaciones recíprocas". La autonomía "se encuentra limitada por el principio de centralización política", mientras que el principio unitario "está limitado por el núcleo esencial o contenido mínimo de la autonomía de las entidades territoriales, el cual es irreductible e indisponible para el legislador".

38. Se concluye que la autonomía territorial se expresa de manera medular "en los derechos de las entidades territoriales a gestionar sus asuntos propios y a actuar a través de sus órganos de gobierno para la administración de las materias de interés regional o local. En consecuencia, para la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, el legislador no puede establecer normas que socaven la capacidad de las unidades territoriales para determinar su administración, organización y funcionamiento o menguar el poder de decisión o las competencias asignadas a las autoridades locales" (Subrayas por fuera del texto original).

Como se observa, los territorios indígenas gozan de protección constitucional, pues cuentan con autonomía para el manejo de sus asuntos, tienen derecho a gobernarse por sus propias autoridades, y como lo señala la Corte Constitucional en la sentencia citada: "...el legislador no puede establecer normas que socaven la capacidad de las unidades territoriales para determinar su administración, organización y funcionamiento o menguar el poder de decisión o las competencias asignadas a las autoridades locales."

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 6.0, Fecha: 02/06/2023, Código: GPD-F-01

Si bien estas disposiciones versan específicamente sobre los territorios indígenas, debe tenerse presente que todos los sectores sociales merecen un trato diferenciado conforme a las condiciones materiales e inmateriales de sus entornos. Así, en sentencia C-480 de 2019 se indicó lo siguiente:

“En aplicación de los principios de pluralismo y diversidad, este Tribunal ha salvaguardado los derechos que se derivan del reconocimiento de la población negra, palanquera y raizal como una comunidad étnica que puede autónomamente gestionar sus asuntos. Para ello, las distintas salas de esta Corporación han acudido a los relatos e historias del pasado que han reseñado el contexto de discriminación y de negación en que han vivido los afrocolombianos. Se ha tratado de un esfuerzo judicial por romper con la imagen devaluada e invisibilizada que tiene la sociedad de esos colectivos, por lo que se ha procurado defender su supervivencia como grupo étnico cultural.

(...)

Entonces, como se dijo, el reconocimiento y los derechos culturales de las comunidades indígenas son asimilables a los que poseen las colectividades negras. En Sentencia C-461 de 2008, se consideró que esos pueblos eran titulares del derecho a la subsistencia de conformidad con sus formas y medios tradicionales de producción dentro de sus territorios, debido a que era indispensable para desarrollar su integridad cultural, social y económica. En sintonía con lo antepuesto, la citada Sentencia T-955 de 2003, manifestó que los derechos consagrados para las colectividades indígenas en la norma superior, consignados en los artículos 5º, 13, 16, 63, 68, 70, 72, 79 y 176, se extienden a las comunidades negras. Y de ahí que, en Sentencia C-702 de 2010, se advirtió que los pueblos afros de Colombia gozaban del derecho a la consulta previa como los grupos indígenas.

Ello no significa que el contenido de la protección sea idéntica, puesto que se debe ajustar a las particularidades culturales, las especificidades del régimen legal de los grupos étnicos y a la historia de los mismos. Así lo entendió la Corte en las Sentencias C-169 de 2001, C-864 de 2008 y T-576 de 2014.

(...)

En conclusión, la Constitución y la jurisprudencia ha concretado los principios de diversidad e identidad en derechos de reconocimiento cultural de las colectividades negras, palenqueras y raizales que pretenden eliminar las discriminaciones y negaciones históricas que han padecido esos colectivos desde la colonia hasta nuestros días. Con base en esas garantías, la Corte Constitucional ha salvaguardado la participación de las comunidades afrocolombianas, la aplicación de acciones afirmativas, así como las expresiones culturales, ancestrales y medicinales entre otras, derivado de su carácter de grupos étnicos, de acuerdo con el artículo 55 transitorio de la Constitución”.

Además, sobre este asunto, el Convenio 169 de la OIT establece:

"Artículo 2

1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

2. Esta acción deberá incluir medidas: a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población; b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;

(...)

Artículo 4

1. Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.

(...)

Artículo 8

1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario".

En suma, el marco normativo y jurisprudencial establecen el concepto de vivienda diferencial y establece competencias en cabeza del MVCT para reglamentar condiciones especiales para la construcción de la vivienda diferencial, en atención a la diversidad cultural que es protegida y reconocida por la Constitución Política.

- Razones de oportunidad y conveniencia.

Colombia es un país pluricultural en el que un 25% de su población habita en la ruralidad y un 11% se reconoce como étnico, de acuerdo con lo anterior el Plan Nacional de Desarrollo, Colombia Potencia Mundial de la Vida, otorga insumos para materializar procesos relacionados con el reconocimiento y fortalecimiento de acciones ligadas al desarrollo de soluciones habitacionales bajo perspectivas diferenciales acordes a las necesidades y potencialidades de

los territorios y poblaciones.

Esto se debe a que la vivienda y su contexto pueden garantizar el respeto y materialización de derechos fundamentales y colectivos, siempre que responda a la dignidad y las necesidades de la población, sus costumbres, tradiciones y cosmovisión. Desde este punto de vista, la vivienda constituye un medio y, por lo tanto, las políticas y actuaciones del Estado para garantizar la vivienda a la población deben diseñarse en procura de los fines superiores que se pueden alcanzar al ofrecer subsidios y programas para el desarrollo, reconocimiento y mejoramiento de la vivienda. En respaldo de lo anterior, la Corte Constitucional ha señalado en Sentencia T-284A de 2012 que *"la Corte atemperó su postura en aras de ofrecer una efectiva salvaguarda de garantías constitucionales que pueden terminar afectadas como resultado de su desconocimiento, y adoptó la tesis de la conexidad, en virtud de la cual, un derecho, como el de la vivienda digna, por más que tuviera un carácter prestacional, era exigible a través de la acción de tutela cuando su desconocimiento comprometiera derechos consagrados en la Carta como fundamentales, tales como el derecho a la vida, a la dignidad humana, a la integridad personal y al mínimo vital, por mencionar algunos"*.

En este sentido el Plan presenta tres elementos constitutivos primero, el ordenamiento del territorio alrededor del agua; segundo, la transformación de las estructuras productivas; y tercero, la sostenibilidad acompañada de la equidad y la inclusión. Además, reitera la necesidad de hacer que los asentamientos humanos vinculen en sus procesos de planeación aspectos ambientales, geográficos, históricos y culturales, lo cual implica dar cabida a las particularidades de los procesos del hábitat popular, de las comunidades campesinas y los grupos étnicos. Es bajo esta perspectiva de inclusión sociocultural, que el hábitat y la vivienda diferencial se convierten en dimensiones fundamentales para el disfrute y ejercicio de los derechos culturales para la vida y la paz. Es así que el hábitat diferencial permite entender la diversidad cultural como un motor del desarrollo sostenible.

Así las cosas, desde las bases del Plan Nacional de Desarrollo se identifica la necesidad de hacer de los asentamientos humanos hábitats resilientes y espacios que, desde la economía circular, permitan aprovechar materiales y recursos generados y transformados a nivel local, impulsando el tránsito a entornos sostenibles que incorporen la conectividad de la estructura ecológica y la restauración en zonas de riesgo. Bajo esta lógica, los barrios y veredas, en su riqueza cultural, son concebidos en el Plan Nacional de Desarrollo como un núcleo del cuidado, integración social, convivencia y expresión cultural, bajo las mismas apuestas que soporta el programa de Barrios de Paz.

Finalmente, el hábitat y la vivienda diferencial son componentes que permiten reconocer que la cultura y los patrimonios son un recurso emocional de las comunidades y en esta medida facilita la expresión de los grupos, de sus relaciones, de sus trayectorias compartidos y de la convivencia.

En vista de todo lo anterior, en el proyecto de decreto se prevé una definición del hábitat y la vivienda diferencial que los concibe como un producto de las realidades y necesidades de los contextos locales, que se traducen en dinámicas culturales y productivas de las comunidades que los habitan. También se reconoce la existencia de saberes ancestrales que se expresan en técnicas, tecnologías y formas de uso y transformación de los materiales locales.

Incorporar este enfoque diferencial es esencial para asegurar que las soluciones habitacionales se adapten a las realidades diversas de la población colombiana, y que las intervenciones de vivienda sean justas y efectivas, particularmente en el contexto de poblaciones vulnerables. Además, este principio promueve la equidad y la sostenibilidad, al fomentar viviendas resilientes y sostenibles que tengan en cuenta las particularidades ecológicas y sociales de cada región, según lo señalado en los principios de "Sostenibilidad" y "Mitigación del Riesgo". Estos principios aseguran un enfoque integral y a largo plazo, orientado a la protección del medio ambiente y la reducción de riesgos, garantizando que los desarrollos de vivienda se lleven a cabo en suelos aptos y en armonía con el entorno.

Además, dada la complejidad del concepto de hábitat y vivienda diferencial, se observa que podría existir una fuerte complejidad al establecer en qué casos concretos se estará frente a un hábitat y una vivienda diferencial. Por este motivo, se desarrollaron unos principios que orientarán esta labor de identificación de los hábitats y viviendas diferenciales, ofreciendo flexibilidad a las autoridades correspondientes que les permitan una interpretación normativa que se adapte a las realidades sociales.

Asimismo, en el proyecto de decreto se prevé una serie de componentes que deben contemplarse al momento de realizar la identificación de los hábitats y viviendas diferenciales, a saber:

a) Se debe determinar cuál es el componente poblacional del hábitat y vivienda diferencial específica, es decir, grupos poblacionales asociados con el hábitat y la vivienda diferencial específica, reconociendo los hechos socioculturales presentes en el territorio, para garantizar la conservación, recuperación y sostenibilidad del hábitat biodiverso;

b) Se debe determinar cuál es el componente territorial, que incluye los asentamientos, las agrupaciones y/o la vivienda dispersa que, con base en tradiciones históricas y/o culturales, parte de la interrelación entre la diversidad biológica y la diversidad cultural como eje principal para la conformación del hábitat;

c) Se debe establecer el componente de arquitectura holística, reconociendo la transferencia comunitaria del conocimiento, que considera los saberes ancestrales como fundamento técnico para la concepción del espacio, la funcionalidad y la estética, en relación con el entorno natural y los aspectos socio culturales.

Ahora bien, se estima pertinente que sean los alcaldes y concejos municipales quienes señalen qué hábitats y viviendas diferenciales se ubican en sus territorios, en tanto que sería ineficiente que entidades del Gobierno nacional sean las encargadas de declarar o señalar los hábitats y viviendas diferenciales, dada la gran cantidad de este tipo de asentamientos que pueden existir, así como la mayor capacidad de las entidades territoriales para evaluar las condiciones de sus territorios. En todo caso, atendiendo al carácter de República unitaria del Estado colombiano (artículo 1 de la Constitución Política), se establecerán directrices y guías para cumplir adecuadamente con esta labor.

Por lo tanto, se contempla que estas autoridades podrán establecer en los planes de ordenamiento territorial y los instrumentos que los desarrollan y complementan normas diferenciales para las áreas en las que se identifiquen hábitats y viviendas diferenciales. Lo anterior, con el objeto de reconocer las condiciones y formas de ocupación del asentamiento y/o de las viviendas dispersas, conforme a las condiciones particulares propias del hábitat estudiado y a lo dispuesto en los planes de vida (pueblos indígenas), planes de etnodesarrollo (consejos comunitarios) y plan del buen largo camino (Pueblo Rrom), según aplique.

Lo anterior, tomando en consideración que el artículo 3 de la Ley 388 de 1997 establece como fin de la función pública de urbanismo, entre otros, el de “[p]ropender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural”. Además, el artículo 6 de la Ley 388 establece que el ordenamiento territorial “deberá atender las condiciones de diversidad étnica y cultural, reconociendo el pluralismo y el respeto a la diferencia”.

Además, es necesario adoptar medidas especiales en materia de licenciamiento urbanístico para los hábitats y viviendas diferenciales, para permitir y facilitar su construcción,

intervención, reconocimiento y mejoramiento, en articulación con el marco normativo vigente en asuntos de ordenamiento territorial.

Ninguna de las medidas ahora descritas para garantizar los derechos de la población podrá verse limitada por el hecho de que ésta se ubique en áreas de uso público. En efecto, es un fin esencial del Estado el de garantizar los derechos consagrados en la Constitución, incluyendo el derecho a la vivienda digna, consagrado en su artículo 51, y calificado como derecho fundamental en Sentencia T-585 de 2008. En este sentido, el hecho de que se haya ocupado espacio público por segmentos de la población no autoriza a las autoridades administrativas a desalojarlas sin ofrecer soluciones alternativas, so pena de afectar gravemente sus derechos. En este sentido, es preciso brindar soluciones alternativas y temporales, como ha sido el criterio de la corte Constitucional, por ejemplo, en Sentencias T-282/11 y T-544 de 2009.

Por otro lado, en caso de que en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen se identifiquen hábitats y viviendas diferenciales, los estudios detallados de riesgo deberán determinar los parámetros para la ocupación de estos suelos con dichos hábitats y viviendas. Esto, tomando en consideración que en muchas oportunidades las viviendas diferenciales se encuentran diseñadas de tal forma que se mitiguen los riesgos existentes en el territorio.

Finalmente, se contempla que tras la expedición del proyecto normativo el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio expida reglamentación por la que se precise:

- a) Las categorías del hábitat y vivienda diferencial a partir de las cuales se identificarán las formas de gestión y organización, así como sus condiciones técnicas;
- b) Los parámetros a los cuales se acogerán los procesos de licenciamiento urbanístico que tengan por objeto áreas en las que se halla identificado la presencia de hábitats y viviendas diferenciales.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

La presente reglamentación se encuentra dirigida a las autoridades locales de las entidades territoriales, que en aplicación de los criterios que ahora se establecen, deberán reconocer los hábitats y viviendas diferenciales que se ubican en sus territorios, y atender los parámetros que establezca el MVCT para el trámite de licenciamiento urbanístico de este tipo de viviendas.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

- **CONSTITUCIÓN POLÍTICA.**

La Constitución Política define en su artículo 1 que Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República, entre otras participativa y pluralista, fundada en el respeto a la dignidad humana.

En ese sentido el artículo 7, determina que es un principio fundamental del Estado, reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la Nación.

Adicionalmente, los artículos 13 y 16 de la misma norma establecen que las personas gozan de los derechos al libre desarrollo de su personalidad, así como el derecho a la igualdad real y efectiva y en este sentido el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

Por su parte, de acuerdo con el artículo 51 de la Constitución Política, es un derecho social, económico y cultural a favor de los colombianos tener vivienda digna, para lo cual corresponde al Estado fijar las condiciones necesarias para hacerlo efectivo.

- **PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2022- 2026 "COLOMBIA POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA" - LEY 2294 DE 2023.**

La Ley 2294 de 2023, "por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022- 2026 "Colombia potencia mundial de la vida", determina que la política de vivienda y hábitat incluirá un enfoque diferencial que reconozca la condiciones socio económicas y culturales de los pueblos indígenas, de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, campesinas y de grupos poblacionales específicos.

El artículo 302 ibidem determina:

"Artículo 302. Fortalecimiento de la vivienda diferencial, vivienda de interés cultural y utilización de materiales y sistemas alternativos tradicionales de construcción. El Gobierno nacional, por iniciativa del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, definirá condiciones especiales para la construcción de la vivienda diferencial, que incluye la vivienda de interés cultural, que permitan e incentiven el uso de materiales y sistemas alternativos fundamentados en

las características locales, regionales, geográficas, culturales e históricas de la región o sector del territorio.”

Es así que este Ministerio tiene la competencia de reglamentar la forma en que se va a reconocer y reglamentar los sistemas alternativos de construcción los cuales se dan a partir de técnicas, tecnologías y materiales locales que se diseñan acorde a las necesidades, dinámicas culturales y costumbres de las poblaciones, comunidades o grupos sociales.

- **LEY 388 DE 1997**

De acuerdo con el numeral 1 del artículo 99 de la Ley 388 de 1997, toda obra de construcción requiere de manera previa a su ejecución la obtención de la licencia urbanística correspondiente:

“Artículo 99. Licencias. *Se introducen las siguientes modificaciones y adiciones a las normas contenidas en la Ley 9º de 1989 y en el Decreto-ley 2150 de 1995 en materia de licencias urbanísticas:*

- 1. Para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, y de urbanización, parcelación, loteo o subdivisión de predios localizados en terrenos urbanos, de expansión urbana y rurales, se requiere de manera previa a su ejecución la obtención de la licencia urbanística correspondiente. (...)” (Subrayado fuera del texto.)*

En concordancia con lo anterior, la intervención, reconocimiento, construcción o mejoramiento de vivienda diferencial que no se encuentre dentro de las normas especiales del artículo 192 del Decreto 19 de 2012 y los artículos 2.2.2.6.1.1.10 y 2.2.2.6.1.1.11 del Decreto 1077 de 2015, es necesario reglamentar las condiciones especiales para dichas actuaciones.

- **LEY 2079 DE 2021**

El artículo 2 de la Ley 2079 de 2021, en su literal 7, incluye dentro de los objetivos de dicha ley el de: *“Facilitar el acceso a la vivienda y hábitat en condiciones dignas de equidad, transparencia y enfoque diferencial, teniendo en cuenta las particularidades de los territorios y de las poblaciones en ellos asentadas.”*

Por su parte, el artículo 4 de la Ley 2079, inciso 5, adicionado por el Plan Nacional de Desarrollo, reconoce la política pública de vivienda y hábitat como una política de estado, la cual *“(...)incluirá un enfoque diferencial que reconozca las condiciones socio económicas y culturales de los pueblos indígenas, de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, campesinas y de grupos poblacionales específicos, especialmente de la población víctima del conflicto armado, incluyendo para esta última, el diseño de estrategias encaminadas a superar las barreras para la utilización de subsidios no aplicados en vigencias anteriores.”*

Adicionalmente el artículo 5 de la Ley antes mencionada indica que, dentro de los principios

que deben observar las entidades que tengan a su cargo actividades relacionadas con la formulación y ejecución de la política pública de vivienda y hábitat, se encuentra el de enfoque diferencial, así:

“6. Enfoque diferencial. *Las políticas públicas en materia de vivienda se formularán y ejecutarán mediante la promoción de un enfoque diferencial, de acuerdo con las características étnicas, socioculturales, demográficas, económicas y ecológicas de la población, y las particularidades de aquellas personas que requieren de un reconocimiento, protección y garantía especial por parte del Estado.”*

De esta manera, el enfoque diferencial en materia de vivienda es un elemento fundamental de la normativa nacional y del Plan Nacional de Desarrollo.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

El Plan Nacional de Desarrollo, Ley 2294 de 2023, se encuentra vigente, empezó a regir a partir del 19 de mayo de 2023.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

Se adiciona el Capítulo 4 al Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015.

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

Esta jurisprudencia fue abordada en el acápite 1.1 del presente documento.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

El proyecto normativo no tiene impacto económico.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

El proyecto normativo no requiere disponibilidad presupuestal

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)	
El proyecto normativo no tiene impacto sobre el medio ambiente o el Patrimonio cultural de la Nación	
7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)	
ANEXOS:	
Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria <i>(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	<i>(Marque con una x)</i>

Aprobó:

Nombre y firma del Jefe de la Oficina Jurídica

Nombre y firma del (los) servidor(es) público(s) responsables en la entidad cabeza del sector administrativo que lidera el proyecto normativo

Nombre y firma del (los) servidor(es) público(s) responsables de otras entidades