



Bogotá D.C.,

Doctor

ORLANDO ANIBAL GUERRA DE LA ROSA

Secretario General

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

comision.septima@camara.gov.co

Bogotá, D.C.

Asunto: Consideraciones al Proyecto de Ley 187 de 2021 Cámara “*Por la cual se crea la política pública de Viviendas Abiertas para garantizar el acceso a espacios de pernoctación y acompañamiento a los habitantes de calle, y se dictan otras disposiciones*”.

Apreciado Doctor Guerra,

En el marco de las competencias asignadas a este ministerio por el Decreto 3571 de 2011, y en atención al Proyecto de Ley No. 187 de 2021 Cámara “*Por la cual se crea la política pública de Viviendas Abiertas para garantizar el acceso a espacios de pernoctación y acompañamiento a los habitantes de calle, y se dictan otras disposiciones*”, a continuación, me permito presentar las siguientes consideraciones:

Artículo 1. Objeto. El artículo en mención preveía inicialmente que el objeto de la ley era “*crear la política pública Viviendas Abiertas, para garantizar espacios, personal especializado y condiciones dignas para la pernoctación de la población habitante de calle, contribuyendo al desarrollo personal de los habitantes de calle*”.

El nuevo articulado puesto en consideración señala lo siguiente:

“El objeto de la presente ley es promocionar el desarrollo del Programa Nacional de Vivienda Abierta para Habitantes de y en Calle en desarrollo del objetivo específico de Desarrollo Humano Integral contenido en la Política Pública Social para Habitante de Calle, contribuyendo al desarrollo del proyecto de vida, ya sea que desee mantener su habitabilidad en calle o desee salir de ella. (...)”.

Ahora bien, debe indicarse que la Ley 1641 de 2013¹, “*Por la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle(...)*” tiene por objeto precisamente, “*establecer los lineamientos generales para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle dirigidos a garantizar, promocionar, proteger y restablecer los derechos de estas personas, con el propósito de lograr su atención integral, rehabilitación e inclusión social*”.

¹ “*por la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle y se dictan otras disposiciones*”



Según lo dispone el artículo 3 de la citada ley *“La política pública social para habitantes de la calle es de obligatorio cumplimiento para todas las instituciones del Estado colombiano, según el marco de competencias establecidas en la Constitución Política y las leyes que regulan la materia, en cada uno de los niveles de la Administración Pública”* (subrayado fuera del texto).

Frente al aparte resaltado debemos indicar que la entidad competente para liderar la implementación de la política en mención es el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, considerando las competencias que le fueron instituidas en virtud del Decreto 2094 de 2016, que reza al tenor:

“El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social tiene como objetivo dentro del marco de sus competencias y de la ley, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos para la inclusión social y la reconciliación en términos de la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la atención de grupos vulnerables, la atención integral a la primera infancia, infancia y adolescencia, y la atención y reparación a víctimas del conflicto armado a las que se refiere el artículo 3o de la Ley 1448 de 2011, el cual desarrollará directamente o a través de sus entidades adscritas o vinculadas, en coordinación con las demás entidades u organismos del Estado competentes” (subrayado fuera del texto).

En estos términos debemos señalar que lo estipulado a su vez en el artículo 4 del proyecto de ley bajo análisis, en virtud del cual el Programa Nacional de Vivienda Abierta para Habitantes de y en Calle, “estará a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio”, desconocería la competencia instituida en cabeza del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social según la cual, es la mencionada entidad la encargada de formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos para la inclusión social y la reconciliación en términos de la superación de la pobreza y la pobreza extrema y la atención de grupos vulnerables.

Así las cosas, y en consideración de lo dispuesto en la Ley 1641 de 2013², esta cartera ministerial estima que la formulación e implementación de esta política debe ser liderada por el Departamento Administrativo para la Prosperidad y dando aplicación a los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre los diferentes niveles de la Administración Pública.

Artículo 2. Principios rectores del Programa Nacional de Vivienda Abierta para Habitantes de y en Calle.

Se debe tener en cuenta que la Ley 1641 de 2013 prevé en su artículo 5 los Principios de la política pública social para habitantes de la calle, que deben ser coherentes con aquellos incluidos en el proyecto de ley presentado.

Sin perjuicio de lo anterior, se debe hacer énfasis en el principio de “diseño universal” de las viviendas, incluido en el proyecto de ley bajo análisis que dispone lo siguiente:

² Artículo 3, Ley 1641 de 2013 “Por la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle y se dictan otras disposiciones.



“Las Viviendas Abiertas serán diseñadas para que sean de fácil uso y accesibilidad. Se deberá garantizar el uso y acceso a las viviendas para todas las personas (SIC) independientemente de sus capacidades y habilidades. Los tamaños y espacios deberán ser apropiados para el alcance, manipulación y uso por parte de todas las personas, independientemente de su tamaño, posición, y movilidad”.

En caso de hacerse referencia con las viviendas abiertas a alojamientos temporales, espacios en los que además se garantice de manera gratuita el alojamiento, refugios o centros de atención en los que los habitantes de calle tienen la posibilidad de alimentarse, bañarse, dormir, entre otras actividades, se estaría excediendo la competencia del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, dado que esta entidad enfoca sus esfuerzos en facilitar soluciones de vivienda contempladas en el artículo 5 de la Ley 3 de 1991:

“Artículo 5o.- Se entiende por solución de vivienda, el conjunto de operaciones que permite a un hogar disponer de habitación en condiciones sanitarias satisfactorias de espacio, servicios públicos y calidad de estructura, o iniciar el proceso para obtenerlas en el futuro.

Son acciones conducentes a la obtención de soluciones de vivienda, entre otras, las siguientes: - Construcción o adquisición de vivienda; - Construcción o adquisición de unidades básicas de vivienda para el desarrollo progresivo; - Adquisición o urbanización de terrenos para desarrollo progresivo; - Adquisición de terrenos destinados a vivienda; - Adquisición de materiales de construcción; - Mejoramiento, habilitación y subdivisión de vivienda; - Habilitación legal de los títulos de inmuebles destinados a la vivienda.”

En este sentido, es importante aclarar que con solución de vivienda se hace referencia a vivienda definitiva y excluye los modos de vivienda temporal como refugios o centros para pernoctar en los que se puede enmarcar el proyecto de ley sobre viviendas abiertas.

Adicional a lo anterior, y en cuanto a focalización de la población objeto de atención en el proyecto de ley, es de señalar con fundamento en lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007, la herramienta de focalización en el caso de los habitantes de la calle corresponde a las entidades territoriales, a través de los listados censales que se tengan establecidos para cada caso.

Artículo 4. Promoción de las Viviendas Abiertas. El artículo señala:

“Promociónese el Programa Nacional de Vivienda Abierta para Habitantes de y en Calle, el cual estará a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, que busca garantizar espacios, personal especializado y condiciones dignas para la vida, pernoctación, refugio o alojamiento de los Habitantes de Calle.

El Ministerio de Salud y Protección Social deberá coordinar y armonizar un espacio interinstitucional en el que se diseñe el Programa Nacional de Vivienda Abierta para Habitantes de y en Calle.

El Programa Nacional de Vivienda Abierta para Habitantes de y en Calle se orientará a promover el desarrollo personal y autonomía de la población en



habitabilidad en calle, que permitan garantizar sus derechos a la vida digna, nutrición, salud y pernoctación” (subrayado fuera del texto).

El artículo enunciado, fija en cabeza de esta cartera la ejecución del Programa Nacional de Vivienda Abierta para Habitantes de y en Calle, en cuanto a “garantizar espacios, personal especializado y condiciones dignas para la vida, pernoctación, refugio o alojamiento de los Habitantes de Calle”.

Como se ha establecido a lo largo del presente documento, en los términos de la Ley 3 de 1991, esta entidad promueve soluciones de vivienda que se alejan del concepto de espacios de pernoctación, refugios o alojamientos previsto en el proyecto de ley enunciado.

En efecto, y en adición a lo expuesto en las observaciones a los artículos precedentes, debe considerarse que las competencias asignadas al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio están previstas en el Decreto 3571 de 2011, de lo cual debemos subrayar:

“Además de las funciones definidas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás leyes, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio cumplirá, las siguientes funciones:

1. Formular, dirigir y coordinar las políticas, planes, programas y regulaciones en materia de vivienda y financiación de vivienda urbana y rural, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y uso del suelo en el marco de sus competencias, agua potable y saneamiento básico, así como los instrumentos normativos para su implementación. (...) (subrayado fuera del texto)

Es oportuno precisar, en cuanto a la pernoctación, refugio o soluciones temporales, así como frente a la necesidad de contar con personal especializado y finalmente en cuanto a la atención a esta población, que, son funciones enmarcadas en las competencias asignadas al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, dentro de las cuales se destaca: *“formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos para la inclusión social y la reconciliación en términos de la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la atención de grupos vulnerables”*³ (subrayado fuera del texto).

En este sentido, es el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en el marco de sus funciones, la entidad encargada de promover el desarrollo personal y autonomía de la población habitante de calle, sin que ello desconozca la competencia del Ministerio, Ciudad y Territorio, en términos de *“Formular, dirigir y coordinar las políticas, planes, programas y regulaciones en materia de vivienda y financiación de vivienda (...), así como los instrumentos normativos para su implementación”*⁴.

Es así que, fijar en cabeza del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio la ejecución del Programa Nacional de Vivienda Abierta para Habitantes de y en Calle, desconocería la función del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social frente a la formulación de políticas para la inclusión social y la reconciliación en términos de la

³ Artículo 3, Decreto 2094 de 2016.

⁴ Artículo 1.1.1.1.1 Decreto 1077 de 2015, que compila el artículo 1 del Decreto 3571 de 2011.



superación de la pobreza y pobreza extrema, así como la atención de grupos vulnerables a los que se refiere el Decreto 2094 de 2016.

Artículo 5. Financiación del Programa Nacional de Vivienda Abierta para Habitantes de y en Calle.

“Los recursos necesarios para la construcción y el mantenimiento de la infraestructura necesaria para la implementación de este programa deberán ser incluidos en la programación del presupuesto del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio.

Los recursos requeridos para el personal necesario para el funcionamiento del servicio social de Viviendas Abiertas deberán ser incluidos en la programación del presupuesto de las Secretarías de Desarrollo e Inclusión Social o quien haga sus veces.

El Departamento de la Prosperidad Social se encargará de financiar servicios dentro del “Programa Nacional de Vivienda Abierta para Habitantes de y en Calle” que permitan superar la pobreza y propendan por la equidad social para este grupo poblacional.

En los tres casos los recursos deberán ajustarse a las proyecciones del Marco de Gastos de Mediano Plazo del sector” (subrayado fuera del texto).

En cuanto a los recursos necesarios para la implementación de esta política, deben ser evaluados en coordinación con las entidades del orden nacional y territorial que resulten competentes, como es el caso del Departamento Administrativo de Prosperidad Social, en los términos dispuestos en el artículo 4 del Decreto 2094 de 2016.

Adicionalmente, es importante indicar en cuanto al presupuesto de esta cartera ministerial, como para cualquiera de los programas que se ejecutan, debe haber sido elaborado por la oficina de planeación, en coordinación con las dependencias del Ministerio y las entidades del Sector, con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo, los planes estratégicos y de acción, el Plan operativo anual y plurianual, los Planes de Desarrollo Administrativo Sectorial e institucional, para someterlos a aprobación del Ministro.

Artículo 6. Objetivos del Programa Nacional de Vivienda Abierta para Habitantes de y en Calle.

El párrafo del artículo enunciado señala que *“Para la implementación de la Política y el desarrollo de los objetivos que se contemplan en la presente ley, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio deberá invitar a sus sesiones de trabajo a las personas naturales o jurídicas, públicas y privadas, instituciones académicas, Defensores de Derechos Humanos y/o gremios económicos que considere necesarios para el desarrollo integral y apropiado de los mismos”.*

Frente al párrafo en mención, es preciso indicar que el Ministerio de Vivienda, en la formulación, diseño e implementación de políticas, normas, procesos y procedimientos y demás instrumentos técnicos que expide, en materia de vivienda promueve la



participación ciudadana, de gremios y demás actores en aras de lograr políticas habitacionales más adecuadas.

Finalmente, se concluye que el acompañamiento de la población en habitabilidad de calle más que una política de vivienda, se asocia a la política de atención a población vulnerable y por lo mismo requiere articular las políticas que establezca el Departamento Administrativo de Prosperidad Social, como organismo principal de la Administración Pública, del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, en el marco de sus competencias en relación con la superación de la pobreza y pobreza extrema, la atención de grupos vulnerables, la atención integral a la primera infancia, infancia y adolescencia, y la atención y reparación a víctimas del conflicto armado.

Cordialmente,

CARLOS ALBERTO RUIZ MARTINEZ
Viceministro de Vivienda

Elaboró: Ma. Victoria García – Abogada DSH

Revisó: J.Ching – Abogado DSH - Felipe Walter – Director del Sistema Habitacional - Kelly Betancourt – Aboagada despacho Viceministerio de Vivienda - Alejandra Maltés – despacho Ministro – Ma Alejandra Gómez – despacho Ministro.