

Bogotá D.C.

Doctor  
**ORLANDO ANIBAL GUERRA DE LA ROSA**  
 Secretario Comisión Séptima Constitucional Permanente  
 Cámara de Representantes  
[comision.septima@camara.gov.co](mailto:comision.septima@camara.gov.co)  
 Ciudad

**Ref.** Observaciones proyecto de ley N.º 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».

Respetado Secretario,

De manera respetuosa, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – Prosperidad Social<sup>1</sup>, a continuación expone las observaciones al proyecto de ley N.º 187 de 2021, Cámara.

### 1. Propuesta normativa

A continuación se presenta el articulado de la iniciativa legislativa:

<b>Texto propuesto para primer debate Gaeta 1515/2021 Proyecto de Ley N.º 187/2021</b>	
<b>Objeto</b>	<p>Promocionar el desarrollo del Programa Nacional de Vivienda Abierta para Habitantes de y en Calle en desarrollo del componente 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.</p> <p>La atención integral a ciudadanos habitantes de calle debe darse respondiendo a la dignidad humana, la solidaridad, igualdad y no discriminación, prevaleciendo en todo momento sus derechos fundamentales y autonomía.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Se entenderán por los conceptos de Habitabilidad en Calle y Habitante de Calle lo establecido en el artículo 2 de la Ley 1641 de 2013.</p>
<b>Principios rectores del Programa Nacional de Vivienda Abierta Para Habitantes de y en Calle</b>	<p>Dignidad.            Participación.            Autonomía.            Igualdad.            Enfoque diferencial.            Enfoque territorial.</p>

<sup>1</sup>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 (Artículo 3º Decreto 2094 de 2016).



La equidad  
es de todos

Prosperidad  
Social

	<p>Diseño universal. Seguridad y no discriminación. (Artículo 2).</p>
<b>Protección animal</b>	<p>El Programa Nacional de Vivienda Abierta para Habitantes de Calle de y en Calle dispondrá de espacios para la pernoctación de los animales de compañía y de la población habitante de calle. Se incluirá servicio de atención veterinaria.</p>
<b>Promoción de las Viviendas Abiertas</b>	<p>El Programa Nacional de Vivienda Abierta para Habitantes de y en Calle estará a cargo del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio y el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social, y busca garantizar espacios, personal especializado y condiciones dignas para la vida, pernoctación, refugio o alojamiento de los habitantes de calle.</p>
<b>Coordinación de las Viviendas Abiertas</b>	<p>El Ministerio de Salud y Protección Social coordinará un espacio interinstitucional encargado de diseñar el Programa Nacional de Vivienda Abierta para Habitantes de y en calle, el cual estará conformado por:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- El ministro de Salud y Protección Social o su delegado</li><li>- El ministro de Vivienda Ciudad y Territorio o su delegado</li><li>- El ministro de Educación o su delegado</li><li>- El ministro de Trabajo o su delegado.</li><li>- El ministro del Interior o su delegado.</li><li>- El ministro de Cultura o su delegado.</li><li>- El ministro del Deporte o su delegado.</li><li>- El director del Departamento Administrativo Para la Prosperidad Social o su delegado.</li><li>- El director del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA o su delegado.</li><li>- El director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- o su delegado.</li></ul> <p>El espacio de coordinación tendrá como centro del programa el acceso a la vivienda, a partir de este se complementarán servicios de atención médica y psicológica promoviendo la buena salud y el bienestar, apoyos sociales e integración comunitaria. Para ello se conformarán equipos multidisciplinares y móviles capaces de proporcionar estos servicios atendiendo los requerimientos de las personas habitantes de calle en el domicilio de las viviendas abiertas. Los estudiantes de carreras técnicas, tecnológicas y universitarias podrán participar en el funcionamiento de estos espacios, las instituciones de educación superior definirán, en el marco de su autonomía la participación y el otorgamiento de incentivos a los estudiantes.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> El Gobierno Nacional contara con seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para el diseño, formulación, e implementación del Programa Nacional de Vivienda Abierta para Habitantes de y en Calle.</p>
<b>Competencia y de administración recursos</b>	<p>Las competencias de la nación y las entidades territoriales enmarcadas en el Programa Nacional de Vivienda Abierta para Habitantes de y en Calle son las definidas en el título 4 de la ley 715 de 2001 y el artículo 3 de la ley 715 de 2001 garantizando el cumplimiento del artículo 356 de la Constitución política.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Las entidades territoriales priorizaran los recursos que les otorga la ley 2056 de 2020 para la inversión del Programa Nacional de Vivienda Abierta para habitantes de y en Calle.</p>
<b>Objetivos del Programa Nacional de Vivienda Abierta para Habitantes de y en Calle</b>	<p>El programa Nacional de Vivienda Abierta para Habitantes de y en Calle tendrá los siguientes objetivos específicos:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Contribuir con los derechos fundamentales de la vivienda, la dignidad humana, la salud y nutrición de la población habitante de calle.</li><li>2. Aportar, desde su competencia, a la materialización de los objetivos número 0 1, 2, 3, 9 y 10 de los objetivos de desarrollo sostenible.</li><li>3. Promover el ingreso de ciudadanos habitantes de calle y las poblaciones en riesgo de habitar la calle al Programa Nacional de Vivienda Abierta para Habitantes de y en Calle y a los diferentes servicios que lo complementen.</li><li>4. Desarrollar acciones significativas dirigidas a la atención directa de los habitantes de calle, la activación de rutas de atención y la comprensión del fenómeno social.</li><li>5. Desarrollar procesos con los habitantes de calle para su desarrollo personal.</li><li>6. Fortalecer la autonomía y capacidades, así como la constitución o restablecimiento de redes de apoyo de los habitantes de calle.</li><li>7. Realizar estudios y emitir recomendaciones que permitan mejorar la planificación de la protección y acompañamiento de la población en habitabilidad de calle.</li><li>8. Impulsar estrategias destinadas a garantizar la eficiencia de las medidas tomadas frente a los habitantes de calle, para promover condiciones de vida su autonomía y dignidad.</li><li>9. Realizar campañas educativas anuales de comunicación y publicidad que orienten a la ciudadanía a la comprensión global del fenómeno de habitabilidad de calle y el respeto por la dignidad humana. Todo lo anterior a través de programas y alocuciones por medios de comunicación escrita, visual y radiofónica de carácter local, regional y nacional.</li><li>10. Articular y desarrollar medidas contempladas en la presente ley, con las que a futuro se implementen en el marco de las viviendas abiertas.</li><li>11. Formular propuestas para promover el trabajo en red y la agregación de las iniciativas promovidas por entidades públicas y privadas.</li></ol> <p><b>Parágrafo.</b> 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</p>

	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.
--	--

Fuente: elaboración propia.

## 2. Consideraciones a la propuesta normativa

### 2.1. Política pública social para habitantes de calle

La Ley 1641 de 2013, estableció los lineamientos generales para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle dirigidos a garantizar, promover, proteger y restablecer los derechos de estas personas, con el propósito de lograr su atención integral, rehabilitación e inclusión social.

En el artículo 2, se definió la política pública social para habitantes de la calle como el conjunto de principios, lineamientos, estrategias, mecanismos y herramientas que orientarán las acciones del Estado colombiano en la búsqueda de garantizar, promover, proteger y restablecer los derechos de las personas habitantes de la calle, con el propósito de lograr su rehabilitación y su inclusión social.

Para ello, hizo la distinción entre: a) habitante de la calle, sin distinción de sexo, raza o edad, que hace de la calle su lugar de habitación, ya sea de forma permanente o transitoria y, b) habitabilidad en calle: refiriéndose a las sinergias relacionales entre los habitantes de la calle y la ciudadanía en general.

De igual modo, la ley antes señalada determinó las fases de la política pública social para habitantes de la calle, a saber:

**ARTÍCULO 7o. FASES DE LA POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL PARA HABITANTES DE LA CALLE.** La política pública social para habitantes de la calle tendrá las siguientes fases:

- a) Formulación: En esta fase se precisará y delimitará las situaciones relacionadas con los habitantes de la calle, que incluirá el levantamiento de la línea de base; la caracterización sociodemográfica de la población de referencia; delimitación por ciudades de las áreas con mayor concentración de habitantes de la calle; identificación de actores sociales e institucionales que intervienen en la situación; creación de espacios de reflexión sobre la situación en la que intervendrán los diferentes actores comprometidos en ella; definición de prioridades y lineamientos estratégicos de acción. Todo ello conducirá a la formulación del Plan Nacional de Atención Integral a Personas Habitantes de la Calle;
- b) Implementación: Esta fase consiste en la puesta en marcha de los programas y proyectos formulados en el Plan Nacional de Atención de los Habitantes de la Calle;
- c) Seguimiento y Evaluación de Impacto: Dentro del Plan Nacional de Atención Integral a los Habitantes de la Calle se dispondrá un Sistema de Seguimiento y Evaluación de Impacto que garantice el cumplimiento de los objetivos de los distintos programas y proyectos y las metas trazadas. El sistema medirá los impactos de la implementación de la Política Pública para Habitantes de la Calle.

El artículo 9 de la Ley 1641 de 2013, fijó en cabeza del Ministerio de Salud la formulación de la política pública social para habitantes de la calle, así como el diseño e implementación de los servicios sociales para las personas habitantes de calle junto con los entes territoriales.

En ese orden, en julio de 2020, mediante la Oficina de Promoción Social, Grupo Gestión Integral para la Promoción Social del Ministerio de Salud, se expidió la Política Pública

Social para Habitantes de la Calle 2020-2030. Como herramienta de implementación de la política se estableció el Plan Nacional de Atención Integral a Personas Habitantes de Calle (PNAIPHC), cuya elaboración iniciará una vez sea creada la Comisión Intersectorial para el desarrollo de la Política Pública Social para Habitantes de la Calle.

Así mismo, se determinó que la elaboración del PNAIPCH será coordinada por el Ministerio de Salud y Protección Social, o la entidad que haga sus veces, en el marco de la Comisión intersectorial para la población habitante de calle. El Departamento Nacional de Planeación será corresponsable en la elaboración del plan, apoyará la coordinación intersectorial, y el diseño y gestión de la herramienta de recolección de la información para alimentar el plan y realizar el seguimiento. El plan contendrá los programas, proyectos, acciones y servicios de atención para la población en situación de calle mayor de dieciocho años, y también para los niños, niñas y adolescentes en situación de calle o alta permanencia en calle.<sup>2</sup>

Durante el segundo semestre de 2021, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social ha participado en las mesas para la construcción del PNAIPCH, junto con los demás sectores del ejecutivo. En esa línea, se recomienda verificar con el Ministerio de Salud las acciones formuladas en el PNAIPCH que aporten directamente al programa de Vivienda Abierta y espacios de pernoctación para habitantes de calle<sup>3</sup>.

Por lo tanto, resulta importante que el programa nacional de Vivienda Abierta para habitantes de y en calle, sea analizado bajo la actual estructura de la Política Pública Social para Habitantes de la Calle 2020-2030, con el fin de especificar el alcance de la protección que busca el programa, al determinar la problemática y el objetivo que persigue, en aras de evitar la repetición de materia en la emisión de la norma, además de generar el impacto perseguido en la población objeto.

### 2.1.2. Promoción de las viviendas abiertas

La iniciativa legislativa en su artículo 4 propone:

**Artículo 4. Promoción de las Viviendas Abiertas.** 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 y el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social, que busca garantizar espacios, personal especializado y condiciones dignas para la vida, pernoctación, refugio o alojamiento de los habitantes de calle.

En ese orden, para la implementación de un programa social resulta necesario la focalización de la población objeto. El artículo 10 de la Ley 1641 de 2013, determinó que las personas habitantes de la calle se incluirán dentro del proceso de focalización de los servicios sociales, establecido en los artículos 366 de la Constitución Política y el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007, el Conpes Social y el Departamento Nacional de Planeación deben tener en cuenta a esta población, para los fines pertinentes y dentro de sus competencias, así mismo, las entidades territoriales deben incluir a las personas habitantes de la calle dentro del proceso de focalización de los servicios sociales, con el fin de permitir el acceso a los programas, subsidios y servicios sociales del Gobierno Nacional y de las entidades territoriales.

<sup>2</sup> Ministerio de Salud, Política Pública Social para Habitantes de la Calle 2020-2030, pp. 42

<sup>3</sup> Observaciones Subdirección General para la Superación de la Pobreza, correo electrónico 20/10/2021.

El artículo 4 de la Ley 1641 de 2013, fijó en cabeza del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), adelantar conjuntamente con el personal capacitado con el que cuenten los departamentos, distritos y municipios, la caracterización demográfica y socioeconómica de las personas habitantes de la calle, con el fin de establecer una línea base para construir los parámetros de intervención social en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación del impacto de esta política pública social.

Prosperidad Social adelanta sus ejercicios de focalización teniendo en cuenta la directriz del Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la Paz”, correspondiente a utilizar el Sisbén para focalizar a la población en situación de pobreza y pobreza extrema (Artículo 210 de la Ley 1955 de 2019), por lo que existiría una limitante para adelantar el ejercicio de focalización debido a que por mandato legal corresponde al DANE construir la fuente de información para la población habitante de calle<sup>4</sup>.

En ese sentido, el apoyo técnico de Prosperidad Social se basaría en la claridad conceptual y procedimental de ejercicios de focalización que involucren población en condición de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad, de conformidad con el artículo 3 del Decreto 2559 de 2015.

### **2.1.3. Coordinación de Viviendas Abiertas**

El artículo 5 de la iniciativa legislativa señala que el Ministerio de Salud y Protección Social coordinará un espacio interinstitucional encargado de diseñar el Programa Nacional de Vivienda Abierta para Habitantes de y en calle, el cual estará conformado por un grupo de entidades del orden nacional afines con el servicio que se busca brindar a través del programa.

Como se expuso en el numeral 2.1. del presente escrito, la Ley 1641 de 2013 fijó en cabeza del Ministerio de Salud la formulación de la política pública social para habitantes de la calle, así como el diseño e implementación de los servicios sociales para las personas habitantes de calle junto con los entes territoriales, además de la reglamentación de los temas señalados por la referida ley.

En ejercicio de la anterior competencia, el Ministerio de Salud expidió la Política Pública Social para Habitantes de la Calle 2020-2030, mediante la cual consideró la creación de la Comisión Intersectorial para la Población Habitante de Calle, instancia que se encargaría de la articulación interinstitucional para orientar la implementación y seguimiento de la política como de su Plan Nacional de Atención Integral a Personas Habitantes de la Calle (PNAIPHC).

Por consiguiente, la oportunidad para analizar la creación y diseño del Programa Nacional de Vivienda Abierta para Habitantes de y en calle, debe ser en el marco de la implementación y seguimiento de la Política Pública Social para Habitantes de la Calle 2020-2030 y del Plan Nacional de Atención Integral a Personas Habitantes de la Calle (PNAIPHC).

---

<sup>4</sup> Observaciones Subdirección General para la Superación de la Pobreza, correo electrónico 20/10/2021.

### 3. Concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Las iniciativas legislativas deben responder al principio de sostenibilidad fiscal previsto en el artículo 334 de la Constitución Política de Colombia<sup>5</sup>, por lo tanto, corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, determinar el impacto fiscal que generaría el proyecto de ley. En este mismo sentido, el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>6</sup>, estableció la obligación de enunciar los costos fiscales de los proyectos de ley que se intenten aprobar. Al respecto la norma citada enuncia lo siguiente:

«(...) En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces (...).

Teniendo cuenta que el Proyecto de Ley N.º 187 de 2021, busca el desarrollo del Programa Nacional de Vivienda Abierta para Habitantes de y en Calle, resulta importante el pronunciamiento técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

<sup>5</sup> "La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

PARÁGRAFO. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar Los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva."

<sup>6</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.



La equidad  
es de todos

Prosperidad  
Social

## Conclusión

Teniendo en cuenta lo desarrollado a lo largo de este documento, se solicita respetuosamente que el proyecto de ley N.º 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», no continúe con su trámite, al considerar lo siguiente:

- Resulta inconveniente la creación y diseño del Programa Nacional de Vivienda Abierta para Habitantes de y en Calle, debido a que en la actualidad se está ejecutando la implementación de la Política Pública Social para Habitantes de la Calle, bajo el liderazgo del Ministerio de Salud, de conformidad con la Ley 1641 de 2013, con una estructura para la ruta de atención, ruta de implementación, el plan de ejecución y las competencias administrativas de las entidades participantes, por lo que no es necesario que concurren una política pública y un programa con el mismo objetivo como es la protección a la población vulnerable habitante de calle.
- El proyecto de ley no cuenta con el requisito del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, en cuanto a la especificación expresa de los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso correspondiente, y en consecuencia, carece del aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.