



**GOBIERNO  
DE COLOMBIA**



**PROSPERIDAD SOCIAL**

F-OAP-021-MEM-V04



**Al contestar por favor cite estos datos:**

Radicado No.: S-2018-1400-108155

Fecha: 2018-12-05 3:36:26 PM

Bogotá D.C., 5 de diciembre de 2018

Doctor

JONATHAN TYBALT MALAGÓN GONZÁLEZ

Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

**MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO**

CALLE 6 NUMERO 8 - 77 BOGOTÁ CUNDINAMARCA.

Bogotá D.C. - Bogotá D.C.

Asunto: Observaciones Proyecto de Ley No. 194 de 2018 Senado "*Ley de vivienda y hábitat. Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat*".

Respetado Señor Ministro:

De manera atenta, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social<sup>1</sup>, expone las observaciones al Proyecto de Ley No. 194 de 2018 Senado "*Ley de vivienda y hábitat. Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia y hábitat*".

Siendo el propósito inicial de la propuesta normativa establecer una política de Estado armónica que fije las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a una vivienda y hábitat digno para todos los colombianos, es imperativo anotar que dicha iniciativa legislativa está enmarcada en el contexto del derecho a la vivienda digna, consagrado por el artículo 51 de la Constitución Política de Colombia, en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III) el diciembre 10 de 1948 y en el artículo 11 numeral 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del cual hace parte el Estado colombiano.

En este sentido, corresponde al Estado colombiano establecer las condiciones necesarias para que el derecho a la vivienda digna de sus asociados sea efectivo, derecho que fue elevado por la Corte Constitucional a través de su jurisprudencia a la categoría de derecho fundamental, "*(...) por cuanto en el Estado colombiano no solo es derecho fundamental aquél expresamente reseñado como tal dentro de la carta política, sino también aquellos que puedan adscribirse a normas constitucionales en las que se valoran determinados bienes*

<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).

**Prosperidad Social**

Centro de Atención Telefónica: 018000951100 – (571) 5954410

Atención por teléfono móvil: mensaje de texto al 85594

[www.prosperidadsocial.gov.co](http://www.prosperidadsocial.gov.co)

Todas las personas tienen derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades de forma GRATUITA

No recurra a intermediarios. No pague por sus derechos. DENUNCIE



*jurídicos como elementos merecedores de protección especial. De acuerdo con ello, la vivienda digna se constituye en elemento trascendental para la efectividad de la dignidad humana, pues contar los seres humanos con un lugar digno de habitación les permite experimentar una existencia más agradable, protegidos de la intemperie bajo condiciones materiales adecuadas, fomentando el desarrollo de la persona humana, en cuanto permite estrechar lazos familiares y sociales, y otorga un espacio propicio para su intimidad (...)”<sup>2</sup>.*

Por tal razón, el compromiso de Prosperidad Social no sólo es cumplir con la esfera económica (o de producción de valor) de la inclusión social, cuyo sector encabeza, sino también cumplir con las esferas del Estado (o de producción de derechos) y Social (o de producción de relaciones sociales e interpersonales) de dicha inclusión<sup>3</sup>. Es así como, implementar una política de Estado con miras a hacer efectivo el derecho a una vivienda y hábitat digno para todos los colombianos a través del proyecto de ley No. 194-2018, constituye una medida legislativa de tipo inclusiva que amerita el pronunciamiento de la Entidad de la Inclusión Social y la Reconciliación pues los grupos vulnerables y su reintegración social y económica, es lo que busca el sector que encabeza, adicionalmente proyecto de Ley en comento en su artículo 9<sup>4</sup>, establece responsabilidades al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familia ICBF, entre otras entidades, consistente en elaborar planes asociados a la programación presupuestal para la construcción y dotación de equipamientos públicos colectivos e infraestructura, de servicios públicos domiciliarios para los programas de vivienda, de acuerdo con las directrices que para el efecto establezca el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

<sup>2</sup>Corte Constitucional, Sentencia T-1094 del 19 de 2012, MP: NILSON PINILLA PINILLA.

<sup>3</sup>Anna Obradors, Patricia García, Ramon Canal (Investigadores del Institut de Govern i Polítiques Públiques de la Universitat Autònoma de Barcelona). Ciudadanía e Inclusión Social en: <http://www.fundacionesplai.org/pdf/LibroCiudadaniaInclusionSocial.pdf>: “(...) La inclusión social es habitualmente entendida como la situación o proceso opuesto al de la exclusión social(...)”. Una noción de inclusión debe reconocer que “(...) los factores que inciden y determinan la inclusión social de las personas son muy diversos, que no necesariamente tienen que ver con la disponibilidad de recursos económicos y que a menudo tienen que ver con aspectos de carácter inmaterial: culturales, sociales o políticos(...)”. Para comprender el concepto de inclusión social se debe partir del de exclusión social. Este se entiende como “un concepto multidimensional que hace referencia a un proceso de pérdida de integración o participación del individuo en la sociedad, en uno o varios de estos ámbitos: Económico, Político-legal y Social- relacional”.

Por otra parte, de manera correlativa la inclusión social opera en tres ámbitos en los cuales pueden determinarse los diferentes niveles y campos de desigualdad social: “la esfera del estado (o de producción de derechos) la esfera económica (o de producción de valor) y, finalmente, la esfera social (o de producción de relaciones sociales e interpersonales)”. De manera que, entre otros, puede afirmarse que la participación social y política es un aspecto de disponibilidad de carácter inmaterial de la inclusión social.

Desde la esfera del Estado y de lo jurídico-político, “la inclusión se produce con el efectivo cumplimiento y la garantía de los diversos derechos asociados a la ciudadanía”: “Los derechos civiles, de reconocimiento de la ciudadanía nacional”, “los derechos políticos de sufragio y representación democrática” y “los derechos sociales de sanidad, educación, vivienda y protección social”.

<sup>4</sup>Proyecto de Ley No. 194-2018: “[...] Artículo 9. Provisión efectiva de infraestructura social. El Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Defensa Nacional, el Departamento para la Prosperidad Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Coldeportes, o sus equivalentes a nivel departamental, municipal o distrital, deberán elaborar planes asociados a la programación presupuestal para la construcción y dotación de equipamientos públicos colectivos e infraestructura de servicios públicos domiciliarios para los programas de vivienda, de acuerdo con las directrices que para el efecto establezca el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Los recursos a los que hace referencia este artículo podrán ser transferidos a los patrimonios autónomos que hayan sido constituidos para el efecto (...)”



## 1. Antecedentes normativos

El Decreto 2094 de 2016, "Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Prosperidad Social", estableció en su artículo 3 el objetivo de la Entidad, así:

*"... 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 3 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 ..."*

De la norma reseñada se extrae que la población objeto de atención de Prosperidad Social son las personas en condición de pobreza, pobreza extrema, los grupos vulnerables, la primera infancia, la infancia y adolescencia y las víctimas del conflicto armado referidas en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011<sup>5</sup> "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones".

Con anterioridad, el Congreso de la República a través de la Ley 1537 de 2012, "Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones", señaló las competencias, responsabilidades y funciones de las entidades del orden nacional y territorial, y la confluencia del sector privado en el desarrollo de los proyectos de Vivienda de Interés Social y de Interés Prioritario destinados a las familias de menores recursos, correspondiéndole a Prosperidad Social la priorización y focalización de los beneficiarios, la elaboración de las listas de las personas y familias potencialmente elegibles en cada Distrito o Municipio, de conformidad con los criterios de los programas de superación de la pobreza y pobreza extrema definidos en la citada ley o los demás que se dispongan por el Gobierno Nacional, así como la coordinación con entidades públicas o privadas del acompañamiento que desde la perspectiva social requieren los proyectos de Vivienda de Interés Prioritario en aspectos relacionados con temas de convivencia y el cuidado de las unidades privadas y las áreas comunes<sup>6</sup>, aclarando que la entidad que otorga el subsidio es el Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA<sup>7</sup>.

En consonancia con lo anterior en materia de vivienda, Prosperidad Social conforma el Consejo Ejecutivo, el Comité Técnico, el Comité de Infraestructura Social y ejerce la

<sup>5</sup>Artículo 3 de la Ley 1448 de 2011. "[...] Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1o de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno [...]"

<sup>6</sup>Ley 1537 de 2012, artículo 8 parágrafo 2, artículo 12 parágrafo 4 y 5, 13, 15.

<sup>7</sup>Artículo 2.1.1.2.1.1.2. del Decreto 1077 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio".



Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Acompañamiento Social e Infraestructura Social del Programa de Vivienda Gratuita (SNAIS)<sup>8</sup> creado por el Decreto 528 de 2016<sup>9</sup>, el cual se encarga de orientar las acciones de planificación, ejecución, evaluación y seguimiento adelantadas por las entidades públicas y privadas, con el propósito de articular la oferta social y la infraestructura social en los proyectos que se ejecuten en el marco del Programa de Vivienda Gratuita<sup>10</sup>.

A su vez, el mencionado Decreto en sus artículos 14 y 16, le asignó a Prosperidad Social la función de implementar y brindar acompañamiento social comunitario a los beneficiarios de los proyectos del Programa de Vivienda Gratuita, de conformidad con los protocolos establecidos para el efecto, a partir de la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda en el marco del Programa y hacer seguimiento al impacto del acompañamiento social en la calidad de vida de la población beneficiaria del Programa de Vivienda Gratuita, en particular, en aspectos como el uso y cuidado de las unidades de vivienda, de las zonas comunes y de la infraestructura social, y las dinámicas económicas y sociales que se generen.

El Decreto 1077 de 2015, *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio"*, señaló que Prosperidad Social y el Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA, deben trabajar conjuntamente en el proceso administrativo del Subsidio Familiar de Vivienda, Prosperidad Social como responsable de la identificación y selección de potenciales beneficiarios y FONVIVIENDA, como entidad competente de la asignación y legalización de los subsidios.

Por consiguiente, existen en la estructura de Prosperidad Social dependencias involucradas en el cumplimiento de normas en materia de vivienda y hábitat, en el artículo 13 del Decreto 2094 de 2016, la Oficina Asesora de Planeación cumple la siguiente función:

*"... 4. Definir lineamientos para la focalización de los programas y proyectos para la atención a la población beneficiaria del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación..."*

Así mismo, el artículo 23 del Decreto 2094 de 2016, definió las funciones de la Dirección de Infraestructura Social y Hábitat, en los siguientes términos:

*"... Son funciones de la Dirección de Infraestructura Social y Hábitat, las siguientes:*

*1. Diseñar, formular, identificar y adoptar planes, programas, estrategias y proyectos de infraestructura social y hábitat que permitan mejorar la calidad de vida de la población objeto del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación.*

<sup>8</sup> Artículos 3, 5, parágrafo 3 del artículo 6, artículos 9 y 11 del Decreto 528 de 2016.

<sup>9</sup> Decreto 528 de 2016 *"Por el cual se crea y se organiza el Sistema Nacional de Acompañamiento Social e Infraestructura Social del Programa de Vivienda Gratuita y se dictan otras disposiciones"*.

<sup>10</sup> Artículo 1 del Decreto No. 528 de 2016.



2. Ejecutar y articular las políticas, planes, programas y proyectos de infraestructura social y hábitat dirigidos a reducir la vulnerabilidad de la población objeto del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación.

3. Proponer y aplicar los criterios de vinculación de entes territoriales y beneficiarios y a los programas a cargo de la dependencia y velar por su cumplimiento.

4. Promover y desarrollar continuamente la implementación, mantenimiento y mejora del Sistema Integrado de Gestión de la Dependencia...”.

De acuerdo con el Documento CONPES No. 3777: “Importancia Estratégica del Proyecto Implementación Obras para la Prosperidad a Nivel Nacional FIP”, de fecha 07 de diciembre de 2016, en materia de infraestructura social y hábitat, corresponde a Prosperidad Social en asocio con los entes territoriales, financiar pequeñas y medianas obras como vías urbanas, espacios públicos, espacios comunitarios, mejoramientos de vivienda y soluciones para agua potable y saneamiento básico, con el fin de atender las necesidades de los grupos más vulnerables del país a través de la generación de entornos saludables, seguros y dignos, contribuyendo así a la superación de la pobreza y los objetivos de desarrollo sostenible<sup>11</sup>.

Además de lo anterior, Prosperidad Social participará dentro del programa de mejoramiento de vivienda “Casa digna – Vida digna”, presentado recientemente por el Gobierno Nacional, cuyo objetivo es mejorar las condiciones de habitabilidad a 600 mil hogares colombianos en las ciudades y en el campo, el cual involucra titulación de vivienda, conexiones intradomiciliarias de servicios públicos, subsidio familiar de vivienda y desarrollo de obras de espacio público como parques y vías, y equipamientos sociales como colegios y Centros de Desarrollo Infantil.

### **1.1 Diferenciación de funciones entre el Ministerio de Vivienda y el Departamento Administrativo para la Prosperidad en materia de recursos para la ejecución de proyectos de vivienda**

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio fue creado por el artículo 14 de la [Ley 1444 del 2011](#), “Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la administración pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la nación y se dictan otras disposiciones”, norma que estableció como objetivos y funciones los escindidos del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, de acuerdo con el artículo 11 de la misma ley.

Siendo así, según lo establecido por el Decreto 3571 de 2011, el objetivo primordial del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio es lograr, en el marco de la ley y sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia de desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de

<sup>11</sup> <http://www.prosperidadsocial.gov.co/infr/Paginas/default.aspx>.

ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico. Igualmente, entre otras funciones, le corresponde la de formular, dirigir y coordinar las políticas, planes, programas y regulaciones en materia de vivienda y financiación de vivienda, 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.

Dichas políticas en materia de vivienda urbana son ejecutadas por el Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA, creado por el Decreto 555 de 2003, el cual tiene como objetivos consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda y ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana, en particular aquellas orientadas a la descentralización territorial de la inversión de los recursos destinados a vivienda de interés social, administrando: a) los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación en inversión para vivienda de interés social urbana, b) los recursos que se apropien para la formulación, organización, promoción, desarrollo, mantenimiento y consolidación del Sistema Nacional de Información de Vivienda, c) y en general los bienes y recursos de que trata el mencionado decreto<sup>12</sup>.

De lo anterior se colige, que la normatividad vigente no le asigna a Prosperidad Social la competencia de administrar recursos o alguna otra obligación de carácter presupuestal en relación con el programa de vivienda gratuita o al sector vivienda, al cual dicho sea de paso no pertenece, toda vez que el Decreto 1077 de 2015<sup>13</sup>, sitúa al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio como cabeza del sector y como entidades adscritas, a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico y el Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA, y como entidad vinculada al Fondo Nacional del Ahorro<sup>14</sup>.

Por otra parte, el Decreto 1077 de 2015 en su artículo 2.1.1.1.2.1.22, creó la Comisión Intersectorial para el seguimiento e implantación de la política de vivienda urbana para la atención a la población desplazada, población objetivo de Prosperidad Social, y la designó como uno de sus integrantes, además responsabilizó del ejercicio de la secretaría técnica a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Así mismo, en el articulado del mencionado Decreto se establecieron las siguientes competencias específicas en relación con la atención al derecho a la vivienda de la población desplazada:

- Acopiar y enviar la información sobre los proyectos de vivienda para la población desplazada, de acuerdo con los requerimientos y la periodicidad establecida por el Departamento para la Prosperidad Social<sup>15</sup>.

<sup>12</sup>Artículo 2 del Decreto 555 de 2003.

<sup>13</sup> Decreto 1077 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio", modificado por el Decreto 2231 de 2017.

<sup>14</sup> Decreto 1077 de 2015, artículos 1.1.1.1 a 1.2.1.1.2.1

<sup>15</sup> Decreto 1077 de 2015, artículo 2.1.1.1.2.1.2.3. numeral 2.8.



- En coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y el Departamento para la Prosperidad Social, establecer los lineamientos de política de vivienda aplicables a la población desplazada<sup>16</sup>.
- En coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y el Departamento para la Prosperidad Social, identificar y establecer las líneas de recursos y proyectar y gestionar las necesidades de éstos en cada vigencia fiscal, para atender los requerimientos de vivienda de la población desplazada, de acuerdo con los planes de acción zonal<sup>17</sup>.

## 2. Análisis del articulado del Proyecto de Ley 194 de 2018

Hechas las anteriores consideraciones, a continuación se procede a analizar el articulado propuesto por el Proyecto de Ley 194 de 2018, en lo atinente a Prosperidad Social:

- A) El Artículo 5 señala: “...**Portafolio de la financiación de vivienda.** El Gobierno Nacional diseñará y promocionará mecanismos e instrumentos financieros que promuevan una mayor accesibilidad de la financiación de la adquisición de vivienda, tales como el leasing habitacional, los créditos hipotecarios, titularizaciones, hipotecas inversas, uso temporal subsidiado de vivienda, entre otros instrumentos...”.

En el marco de las competencias de Prosperidad Social y el programa de vivienda gratuita, es importante señalar que estos aspectos no aplican, toda vez que las competencias de la Entidad en materia de vivienda se circunscriben a la focalización, priorización y acompañamiento a los beneficiarios del programa de vivienda gratuita, al financiar pequeñas y medianas obras como vías urbanas, espacios público, espacios comunitarios, mejoramientos de vivienda y soluciones para agua potable y saneamiento básico y las funciones antes descritas como miembro de la Comisión Intersectorial para el seguimiento e implantación de la política de vivienda urbana para la atención a la población desplazada, escapando de su órbita la financiación o la intervención en otro tipo de programas como los mencionados en el artículo propuesto, dirigidos a población diferente a la población objeto de atención de Prosperidad Social.

Lo anterior en virtud de que el artículo propuesto señala mecanismos e instrumentos financieros para promover el acceso a la adquisición de vivienda y los enumera, sin embargo en la parte final del mismo dice “(...) *entre otros instrumentos*”, dejando abierta la posibilidad de diseñar otras alternativas en las que se involucre el presupuesto de Prosperidad Social, como lo dispone el artículo 9º del proyecto de ley analizado.

- B) El artículo 8 establece: “...**Mejoramiento integral de viviendas.** El Gobierno Nacional fijará las condiciones y promoverá el establecimiento de subsidios o financiación para

<sup>16</sup> Decreto 1077 de 2015, artículo 2.1.1.1.2.1.2.3. numeral 3.1.

<sup>17</sup> Decreto 1077 de 2015, artículo 2.1.1.1.2.1.2.3. numeral 3.2.



*el desarrollo de programas de mejoramiento integral de viviendas, con cargo a los recursos del presupuesto general de la Nación, los cuales también podrán ser cofinanciados por las entidades territoriales, las cajas de compensación familiar y el sector privado.*

*El acceso a los servicios básicos será uno de los pilares de los programas de mejoramiento integral, que podrán incluir la financiación de las conexiones intradomiciliarias de servicios públicos y los demás elementos para el acceso a estos servicios. A su vez los programas podrán incluir obras complementarias de mejoramiento integral de barrios...”.*

El artículo transcrito no establece sobre cuál Entidad recae la responsabilidad de promover el establecimiento de subsidios o financiación para el desarrollo de programas de mejoramiento integral de viviendas, lo cual es de gran importancia pues de ello se desprende la organización de la destinación de recursos y la realización de rutas y protocolos entre la Nación, las Entidades territoriales, cajas de compensación y sector privado.

Así mismo, la disposición analizada señala: “(...) *El acceso a los servicios básicos será uno de los pilares de los programas de mejoramiento integral, que podrán incluir la financiación de las conexiones intradomiciliarias de servicios públicos y los demás elementos para el acceso a estos servicios. A su vez los programas podrán incluir obras complementarias de mejoramiento integral de barrios (...)*”, respecto del párrafo anterior se resalta lo siguiente:

- En muchos casos los servicios públicos son tercerizados en las entidades territoriales, situación que las involucra.
- Es necesario describir y delimitar el alcance del término mejoramiento integral de barrios, así como los entes responsables.
- Es importante aclarar que Prosperidad Social no realiza acciones o financia proyectos de Servicios Públicos Domiciliarios.

C) El Artículo 9 dispone: “... **Provisión efectiva de infraestructura social.** *El Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Defensa Nacional, el Departamento para la Prosperidad Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Coldeportes, o sus equivalentes a nivel departamental, municipal o distrital, deberán elaborar planes asociados a la programación presupuestal para la construcción y dotación de equipamientos públicos colectivos e infraestructura de servicios públicos domiciliarios para los programas de vivienda, de acuerdo con las directrices que para el efecto establezca el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.*

*Los recursos a los que hace referencia este artículo podrán ser transferidos a los patrimonios autónomos que hayan sido constituidos para el efecto...”.*

Frente a lo anterior, es de tener en cuenta que la redacción de la norma reseñada coincide parcialmente con lo dispuesto por la Ley 1537 de 2012, “*Por medio de la cual se dictan*



GOBIERNO  
DE COLOMBIA



PROSPERIDAD SOCIAL

F-OAP-021-MEM-V04



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: S-2018-1400-108155

Fecha: 2018-12-05 3:36:26 PM

normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda", en cuyo artículo 11 prevé:

**"...Priorización de recursos para infraestructura social y de servicios públicos domiciliarios en proyectos de vivienda.** Los Ministerios de Educación Nacional, Salud y Protección Social, el de Vivienda, Ciudad y Territorio en los asuntos de Agua Potable y Saneamiento Básico, el de Minas y Energía, el Ambiente y Desarrollo Sostenible, el de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones y los demás que defina el Gobierno Nacional, o sus equivalentes a nivel departamental, municipal o distrital, priorizarán dentro de los respectivos presupuestos de inversión, de acuerdo con los criterios definidos por los respectivos Ministerios, los recursos para la construcción y dotación de equipamientos públicos colectivos e infraestructura de servicios públicos domiciliarios para los proyectos de Vivienda de Interés Social y prioritaria que se realicen con la financiación o cofinanciación del Gobierno Nacional, y las operaciones urbanas integrales adoptadas por el Gobierno Nacional, de acuerdo a las directrices que para el efecto establezca el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Los recursos a los que hace referencia este artículo podrán ser transferidos a los patrimonios autónomos que Fonvivienda, Findeter, o la entidad que establezca el Gobierno Nacional, constituyan para el efecto.

**Parágrafo 1.** La anterior previsión se cumplirá sin perjuicio de las obligaciones que se hayan establecido a cargo del urbanizador en los respectivos planes de ordenamiento territorial o los instrumentos que lo desarrollen y complementen.

**Parágrafo 3.** Las Corporaciones Autónomas Regionales con cargo a los recursos provenientes del cobro de las tasas retributivas deberán priorizar y financiar las inversiones requeridas para el manejo de vertimientos en los proyectos de qué trata la presente ley. Esta infraestructura deberá ser entregada como aporte bajo condición al prestador del servicio público de alcantarillado..."

Como se observa, el artículo 11 de la Ley 1537 de 2012, no refiere a Prosperidad Social como una de las Entidades obligadas a priorizar dentro de su presupuesto, recursos para la construcción y dotación de equipamientos públicos colectivos e infraestructura de servicios públicos domiciliarios para los proyectos de Vivienda de Interés Social y prioritaria realizados con la financiación o cofinanciación del Gobierno Nacional.

Por el contrario, el artículo 9 del Proyecto de Ley 194 de 2018, fija una competencia de carácter presupuestal a Prosperidad Social sin la respectiva concertación o articulación, desconociendo el principio de coordinación y colaboración armónica entre ramas, entidades, dependencias y funcionarios del Sector Público, previsto por los artículos 209 de la Constitución Política, 6 de la Ley 489 de 1998 y el numeral 10 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo).

Es claro que el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio al presentar el proyecto de ley en comento, debió generar espacios para la articulación necesaria con Prosperidad Social y

**Prosperidad Social**

Centro de Atención Telefónica: 018000951100 – (571) 5954410

Atención por teléfono móvil: mensaje de texto al 85594

[www.prosperidadsocial.gov.co](http://www.prosperidadsocial.gov.co)

Todas las personas tienen derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades de forma GRATUITA

No recurra a intermediarios. No pague por sus derechos. DENUNCIE



las demás entidades que señala, respecto a lo propuesto a través del artículo 9 del proyecto de Ley, más aún cuando ello genera una erogación dentro del presupuesto de la entidad.

Por otra parte, el artículo 9 del proyecto de ley sub examine, al determinar la programación presupuestal a cargo de Prosperidad Social y las demás entidades que menciona, con destino a la construcción y dotación de equipamientos públicos colectivos e infraestructura de servicios públicos domiciliarios para los programas de vivienda, de acuerdo con las directrices que para el efecto establezca el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, de ningún modo especifica qué clase de programas de vivienda serán financiados, dejándolo al arbitrio del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, ello, en contraposición con el contenido del artículo 11 de la Ley 1537 de 2012, norma que no incluye a Prosperidad Social, pero que sí puntualiza que los recursos financieros priorizados son para los proyectos de Vivienda de Interés Social y prioritaria realizadas con la financiación o cofinanciación del Gobierno Nacional, y las operaciones urbanas integrales adoptadas por el Gobierno Nacional, de acuerdo a las directrices que para el efecto establezca el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Por tal motivo, de ser aprobado por el legislativo el artículo 9 del Proyecto de Ley 194 de 2018, se desconocerían los principios del sistema presupuestal de planificación, programación integral y especialización, señalados en los artículos 17 y 18 del Decreto 111 de 1996<sup>18</sup>, en tanto que cada entidad debe contemplar su presupuesto teniendo en cuenta los gastos de inversión y funcionamiento necesarios para su operación, la cual debe corresponder a su objeto y funciones, y ejecutarse estrictamente conforme al fin para el cual fue creada.

Adicionalmente, es pertinente que el proyecto de ley defina qué se entiende para sus efectos por infraestructura social, y de esta manera concretar el alcance de cada una de las entidades involucradas frente a la obligación presupuestal dispuesta, es decir el tipo de infraestructura correspondiente de conformidad con el objeto de la respectiva entidad.

En cuanto a los equipamientos deberá delimitarse cuáles y cómo se llevarán a cabo dentro del marco de los mejoramientos de vivienda a realizarse, en armonía con la meta del Plan Nacional de Desarrollo.

De igual forma, respecto a la elaboración de planes de programación presupuestal, es de aclarar que debe cumplir con la siguiente ruta: i) proyectar los mejoramientos de vivienda por vigencia, ii) asociar los tipos de equipamientos a ser realizados por vigencia y iii) costear separada e integralmente la intervención, una vez realizadas las proyecciones se establecerá el monto de los recursos requeridos de acuerdo con los procedimientos presupuestales indicados por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de

<sup>18</sup>Artículos 17 y 18 del Decreto 111 de 1996: "[...] 17. PROGRAMACION INTEGRAL. Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes. PARAGRAFO. El programa presupuestal incluye las obras complementarias que garanticen su cabal ejecución (Ley 38/89, artículo 13).

18. ESPECIALIZACION. Las operaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas (Ley 38/89, artículo 14, Ley 179/94, artículo 55, inciso 3o.) (...)".



Hacienda y Crédito Público. Sin embargo, esto no quiere decir que la Entidad cuente efectivamente con los recursos, lo que puede conllevar no solamente a incumplimientos en las metas del sector Vivienda, Ciudad y Territorio, sino del sector al que pertenezca la entidad afectada presupuestalmente.

- D) El Artículo 12 prevé: *“... **Acompañamiento social.** Los recursos del Presupuesto General de la Nación asignados a Fonvivienda, independiente del rubro presupuestal donde se hayan apropiado originalmente, así como todos los recursos transferidos a los patrimonios autónomos en los cuales dicha entidad sea fideicomitente al igual que sus rendimientos financieros, podrán ser destinados a actividades relacionadas con el acompañamiento social en materia de seguridad, convivencia, cumplimiento de derechos y deberes de los beneficiarios y sostenibilidad económica de las familias, cuidado de las unidades privadas y las áreas comunes en los proyectos de vivienda de interés social y prioritaria que se ejecuten en el marco de los programas desarrollados por el Gobierno Nacional. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, mediante acto administrativo, determinará la cuantía de los recursos antes mencionados que pueden ser destinados a esos propósitos...”*.

En virtud de esta disposición, los recursos financieros asignados al Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA o transferidos a patrimonios autónomos, pueden destinarse no solo a infraestructura sino también a acompañamiento social, competencia que el artículo 15 de la Ley 1537 de 2012, le asignó a Prosperidad Social y en algunos casos a las entidades territoriales, así:

*“... El Gobierno Nacional en cabeza del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social o la entidad que haga sus veces, coordinará con entidades públicas o privadas el acompañamiento que desde la perspectiva social requieren los proyectos de Vivienda de Interés Prioritario en aspectos relacionados con temas de convivencia y el cuidado de las unidades privadas y las áreas comunes.*

*Las labores de asistencia y acompañamiento también deberán ejercerse por parte de los departamentos, en especial para los municipios de 4a, 5a y 6a categoría, y en todo caso con prioridad cuando sean los mismos municipios quienes adelanten programas de subsidios familiares de vivienda en especie...”*.

Es así como, resulta inocuo que los recursos pertenezcan a FONVIVIENDA o a un patrimonio autónomo y la función de acompañamiento a los programas de vivienda prioritarios esté asignada a otra entidad, específicamente a Prosperidad Social, dejándola sin herramientas para su cumplimiento. Por tanto, debería aclararse si el enunciado artículo 15 de la ley 1537 de 2012, se deroga, modifica o complementa.

En la misma línea, es necesario verificar las acciones puntuales que realiza Prosperidad Social a través de la RED UNIDOS<sup>19</sup> en lo relacionado al acompañamiento familiar y comunitario, debido a que las nuevas disposiciones en la materia, deben estar en correspondencia con

<sup>19</sup>Ley 1785 de 2016 “Por medio de la cual se establece la red para la superación de la pobreza extrema – red unidos y se dictan otras disposiciones”.



las acciones desplegadas por los miembros del Sistema Nacional de Acompañamiento Social e Infraestructura Social del Programa Vivienda Gratuita (SNAIS), creado y organizado por el Decreto 528 de 2016, de tal forma que la aprobación del artículo 12 del Proyecto de Ley 194 de 2018, tal y como está propuesto, conllevaría al rediseño o reajuste del programa que ejecuta Prosperidad Social a través de la Dirección de Acompañamiento Familiar y Comunitario.

- E) El Artículo 14 estipula: “... **Plazos y mecanismos de apoyo para la actualización de los Planes de Ordenamiento Territorial.** Los Planes de Ordenamiento Territorial que a la fecha de la expedición de la presente Ley no estén actualizados en los términos previstos por la Ley, deberán actualizarse antes del 31 de diciembre de 2025. A partir de esta fecha podrán suspenderse los aumentos del impuesto predial del respectivo municipio.

*El Gobierno Nacional podrá apoyar la cofinanciación de los estudios técnicos requeridos para la revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial, priorizando el Sistema de Ciudades, y dará soporte técnico en su formulación. A su vez elaborará herramientas generales para la estandarización de procesos e insumos de información requeridos durante la actualización de los mismos.*

*De conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, siempre que las autoridades competentes expidan o aprueben instrumentos o reglamentaciones que incidan en el uso del suelo o en el ordenamiento del territorio, la incorporación de dichas decisiones y su aplicación debe hacerse siguiendo el proceso de Revisión y ajuste excepcional del respectivo Plan de Ordenamiento Territorial de acuerdo con lo previsto en la Ley 388 de 1997.*

*Parágrafo. Los particulares podrán cofinanciar o adelantar los estudios técnicos de los determinantes de ordenamiento territorial que contengan la información del nivel requerido para el desarrollo de acciones y actuaciones urbanísticas...”.*

Es de anotar, que el plazo para la actualización de los Planes de Ordenamiento Territorial hasta antes del 31 de diciembre de 2025, resulta ser muy amplio al considerar la necesidad de tenerlos actualizados en un mediano plazo, con el fin de contar con toda la oferta del suelo urbanizable en el menor tiempo posible y de ésta manera ejecutar la política de vivienda propuesta.

- F) El Artículo 15 dispone: “...**Precio máximo de las viviendas de interés social y de interés prioritario.** Modifíquese el artículo 91 de la Ley 388 de 1997, el cual quedará así: **Artículo 91. Precio máximo de las viviendas de interés social y de interés prioritario.** Se entiende por viviendas de interés social aquellas que se desarrollen para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos. El Gobierno Nacional reglamentará el precio máximo de las viviendas de interés social y de interés prioritario teniendo en cuenta, entre otros aspectos, las características de la población en condición de déficit habitacional, los costos de producción, los costos de capital, la



productividad de la industria y los precios del suelo a nivel municipal, así como la disponibilidad de recursos del Estado destinados a los programas de vivienda, entre otros.

En todo caso, los recursos en dinero o en especie que destinen el Gobierno Nacional, en desarrollo de obligaciones legales, para promover la vivienda de interés social se dirigirá prioritariamente a atender la población más pobre del país, de acuerdo con los indicadores de necesidades básicas insatisfechas y los resultados de los estudios de ingresos y gastos.

Parágrafo 1. Las disposiciones expedidas por el Gobierno Nacional en ejercicio de la potestad reglamentaria del presente artículo que hagan referencia a ciudades con más de quinientos mil (500.000) habitantes, serán aplicables a los municipios aledaños dentro de su área de influencia y hasta una distancia no mayor de cincuenta (50) kilómetros de los límites del perímetro urbano de la respectiva ciudad, que evidencie impactos directos en la demanda de suelos e inmuebles urbanos, derivados de un elevado grado de accesibilidad e interrelaciones económicas y sociales, lo mismo que a los demás municipios que integren el área metropolitana, cuando fuere del caso.

Parágrafo 2. El precio de este tipo de viviendas corresponderá al valor de las mismas en la fecha de su adquisición o adjudicación.

Parágrafo 3. Cualquier cambio regulatorio que afecte la Vivienda de Interés Social debe soportarse en un previo análisis de impacto normativo. En caso de que se profieran cambios regulatorios que impacten el valor de la misma, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio podrá modificar el precio máximo de la Vivienda de Interés Social por vía reglamentaria y teniendo en cuenta los criterios establecidos en el presente artículo...".

Con relación a ésta disposición, resulta importante sugerir la inclusión de los índices de costos, los índices de precios de construcción y el índice de valoración del predial calculados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, como referente de precio.

- G) El Artículo 18 consagra: "...**Sistema de Información Transaccional.** El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Presidencia de la República, creará un Sistema de Información Transaccional para estandarizar los contenidos y los procesos de planificación territorial, trámite y otorgamiento de licencias, y control urbano, priorizando su implementación en el Sistema de Ciudades de conformidad con la reglamentación que el Gobierno Nacional expida para tal efecto. El Sistema de Información Transaccional podrá ser financiado con recursos del FOVIS.

Las entidades públicas y demás actores que intervengan en la planificación y desarrollo territorial deberán registrar en el Sistema de Información Transaccional los actos administrativos de forma oportuna y garantizar la interoperabilidad de sus



*plataformas con el sistema. El cumplimiento de este proceso contará con la vigilancia de la Procuraduría General de la Nación.*

*Parágrafo transitorio. El Sistema de Información Transaccional iniciará su implementación en los municipios que integran el Sistema de Ciudades y estará implementado en el 2022...”.*

Respecto del “Sistema de Información Transaccional” se requiere aclaración en el sentido de definir si el reporte de información aplica al desarrollo de programas de mejoramiento de vivienda, para el caso de Prosperidad Social.

Por otra parte, en el documento **BASES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018-2022**, publicado por el Departamento Nacional de Planeación – DNP en la tercera semana del mes de noviembre de 2018, se puede observar que contempla (para su aprobación en la ley del plan) los siguientes aspectos:

- **PACTO POR LA EQUIDAD: Política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados**

#### **Vivienda y entornos dignos e incluyentes.**

Tiene como objetivos orientadores:

1. Mejorar las condiciones físicas y sociales de viviendas, entornos y AHDI, a través de la implementación de políticas para el mejoramiento de vivienda y barrios para los hogares de menores ingresos.
2. Profundizar el acceso a soluciones de vivienda digna, a través de la complementariedad de esquemas de compra y arriendo subsidiado de vivienda y facilitar el financiamiento formal a los hogares de menores ingresos.
3. Incrementar la productividad del sector de la construcción, a través del fortalecimiento y la formalización de la mano de obra, la mejora de procesos constructivos y la adopción de tecnologías y buenas prácticas gerenciales.

Dentro de las estrategias a implementar para alcanzar el objetivo No. 1, está la de “Diseñar un programa de Mejoramiento de Vivienda y Barrios (Casa Digna, Vida digna)”, correspondiéndole al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, liderar de la mano de Prosperidad y Ministerio de Agricultura, la implementación de la estrategia integral de mejoramiento de vivienda y barrios de manera diferenciada. Para ello se llevarán a cabo las siguientes acciones:

1. Diseñar instrumentos que garanticen la operación del programa en sus distintas etapas (contratación, ejecución, supervisión y seguimiento).
2. Atender a los hogares en materia de tenencia formal (titulación), a través de la actualización de la política de titulación nacional, disponibilidad de servicios públicos y condiciones físicas adecuadas (estructura, pisos y materiales).

#### **Prosperidad Social**

Centro de Atención Telefónica: 018000951100 – (571) 5954410

Atención por teléfono móvil: mensaje de texto al 85594

[www.prosperidadsocial.gov.co](http://www.prosperidadsocial.gov.co)

Todas las personas tienen derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades de forma GRATUITA

No recurra a intermediarios. No pague por sus derechos. DENUNCIE



3. Intervenir AHDI en lo relacionado con redes de servicios, vías y andenes, espacio y equipamiento público, según se requiera, a través del PMIB de MinVivienda.
4. Articular las intervenciones de mejoramiento de vivienda y barrios y capitalizar la capacidad instalada y experiencias previas de programas como Titulación de Predios Fiscales y conexiones intradomiciliarias de MinVivienda y el de mejoramiento de vivienda del DPS y MinAgricultura.

Otra de las estrategias es el Fortalecimiento del acompañamiento social en los proyectos de Vivienda Gratuita, que consiste en continuar atendiendo de manera integral los hogares beneficiarios del Programa de Vivienda Gratuita, MinVivienda y Prosperidad Social, con apoyo del DNP, deberán:

1. Fortalecer el programa de acompañamiento social para mitigar los conflictos sociales que se han presentado en los proyectos.
2. Garantizar la provisión de infraestructura social (equipamientos educativos, deportivos, culturales y espacio público, entre otros) a través de la articulación con los Ministerios respectivos, con el fin de mejorar el entorno de los proyectos de vivienda.

Adicionalmente, se extrae del documento en referencia la creación de la **MESA DE EQUIDAD**, instancia de alto nivel y de carácter decisorio presidida y convocada por el Presidente de la República, para coordinar sectores y entidades del gobierno nacional en el diseño e implementación de acciones y destinación de recursos de acuerdo con las prioridades territoriales y poblacionales en la reducción de la pobreza, así como en el seguimiento y rendición de cuentas frente a las metas trazadoras de pobreza, cuya secretaría técnica estará a cargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Prosperidad Social.

La secretaría técnica estará encargada de operacionalizar, gestionar y coordinar las decisiones de la Mesa de Equidad. Esta instancia proveerá los insumos a la Mesa para la toma de decisiones, lo que implica el desarrollo de funciones asociadas con el análisis y producción de conocimiento para el diseño y adecuación de las políticas, programas y/o instrumentos orientados a la reducción de la pobreza y la definición de fuentes de información para hacer seguimiento a las metas.

Adicionalmente a escala territorial, la estrategia de articulación la liderará PROSPERIDAD SOCIAL facilitando la sincronía de las diferentes entidades nacionales con presencia en el territorio a partir de la identificación de acciones conjuntas y la construcción y seguimiento de acuerdos con los gobiernos locales en el marco de los Consejos Departamentales y Municipales de Política Social (COMPOS – CODPOS)<sup>20</sup>.

El documento **BASES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018-2022**, reconoce a Prosperidad Social como una Entidad líder para alcanzar la superación de la pobreza, en tanto será la responsable en materia de vivienda de diseñar junto con Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la implementación de la

<sup>20</sup> [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%20\(completo\)%202018-2022.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%20(completo)%202018-2022.pdf) )



estrategia integral de mejoramiento de vivienda y barrios de manera diferenciada; así mismo, en asocio con MinVivienda y el DNP, fortalecerá el acompañamiento social, la provisión de infraestructura social y ejercerá la secretaría técnica de la Mesa de Equidad, correspondiéndole su articulación territorial.

Lo anterior significa que las disposiciones contenidas en el Proyecto de Ley 194 de 2018, no guardan armonía con el documento BASES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018-2022, ni con las normas vigentes en materia de vivienda, toda vez que no define con claridad cómo es la concurrencia de responsabilidades del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, las demás entidades del orden nacional involucradas y las entidades territoriales.

Por lo tanto, de ser aprobado generaría confusión frente a lo dispuesto por la reglamentación vigente en la materia, amén de que el proyecto de ley deroga expresamente el contenido de los numerales 3 y 5 del artículo 17 de la Ley 546 de 1999, el artículo 99 de la Ley 1753 de 2015 y modifica el artículo 91 de la Ley 388 de 1997, pero deja incólume normas como la Ley 1537 de 2012, el Decreto 1077 de 2015 y el Decreto 528 de 2016, las cuales sí establecen responsabilidades específicas en cabeza de las entidades que involucra y disponen de mecanismos necesarios para la coordinación que deban adelantar la Nación y las entidades territoriales en cuanto a la congruencia en materia de políticas y programas nacionales de vivienda con los departamentos y municipios, dificultando su interpretación y aplicación.

### 3. Concepto favorable del Ministerio de Hacienda

El Proyecto de Ley 194-2018 establece en su artículo 21 lo siguiente:

***“(...) Ajuste al marco fiscal.*** *La financiación de los programas y subsidios establecidos en la presente ley deberá respetar el Marco Fiscal de Mediano Plazo y Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector vivienda (...)*”.

Igualmente, el artículo 9 del Proyecto de Ley en comento, establece la obligación de elaborar planes asociados a la programación presupuestal para la construcción y dotación de equipamientos públicos colectivos e infraestructura de servicios públicos domiciliarios para los programas de vivienda, de acuerdo con las directrices que para el efecto establezca el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, dicha obligación la radica en cabeza del Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Defensa Nacional, el Departamento para la Prosperidad Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Coldeportes, o sus equivalentes a nivel departamental, municipal o distrital, entidades que no pertenecen al sector de vivienda, de conformidad con lo dispuesto por el Decreto 1077 de 2015.

Siendo así y atendiendo a que el presupuesto de todas las entidades debe obedecer a los principios de planificación, programación integral y especialización, señalados en los artículos 17 y 18 del Decreto 111 de 1996, en tanto que cada entidad debe contemplar su presupuesto teniendo en cuenta los gastos de inversión y funcionamiento necesarios para su operación, es pertinente mencionar que el proyecto de ley debe responder al principio de



sostenibilidad fiscal previsto en el artículo 334 Superior<sup>21</sup>, no solo de las entidades que integran el sector vivienda, sino de todas las entidades a las que el proyecto de ley les impone la obligación de programarse presupuestalmente.

Por otra parte, el proyecto de ley no puede desconocer la disponibilidad de los recursos con los que cuenta el aparato estatal, pues la finalidad es tener vocación de sostenibilidad fiscal y además permitir la disponibilidad de recursos financieros suficientes para que cada entidad alcance sus metas y cumpla con el fin para el cual fue creada. Le corresponde al Ministerio de Hacienda determinar el impacto fiscal que generaría el proyecto de ley en los términos antes descritos.

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003, 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, deberá 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..."*

De la norma transcrita, deviene la obligación de enunciar los costos fiscales en cuanto a los proyectos de ley objeto de aprobación, que para el caso del Proyecto de Ley 194

<sup>21</sup> Artículo 334 de la Constitución Política de Colombia: "(...) 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 (...)

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. (...)"



**GOBIERNO  
DE COLOMBIA**



**PROSPERIDAD SOCIAL**

F-OAP-021-MEM-V04



**Al contestar por favor cite estos datos:**

Radicado No.: S-2018-1400-108155

Fecha: 2018-12-05 3:36:26 PM

de 2018, se denota que en la exposición de motivos no se hace mención alguna al aval del Ministerio de Hacienda.

➤ **Conclusión:**

Si bien es cierto el déficit habitacional del país amerita el fortalecimiento de la política de vivienda, también lo es que los proyectos de ley deben estar en armonía con los objetivos y estrategias que sobre el sector trace el Plan de Desarrollo, además de consultar la normatividad vigente en la materia, con el fin de no trastocar las competencias que ya se encuentran asignadas a otras entidades que pertenezcan o no al sector vivienda, generando confusión en su interpretación y por ende en su aplicación, para lo cual es necesario que en virtud de los principios de coordinación y colaboración<sup>22</sup> entre entidades públicas, se lleve a cabo un proceso de articulación entre los involucrados, con el fin de que el proyecto presentado responda no sólo a las necesidades del sector vivienda, sino a los objetivos de cada entidad y además, permita el cumplimiento de sus metas y con ellas la realización de los cometidos estatales. En consecuencia, es recomendable que el Proyecto de Ley No. 194 de 2018 Senado no continúe con su trámite.

Cordialmente

**LUCY EDREY ACEVEDO MENESES**

Jefe de Oficina

Oficina Asesora Jurídica

Revisor: Esteban Loaiza Echeverry  
Elaboro: Ingrid Lorena Correa Sanchez  
Folios: 189  
Anexo: 0  
CopiaExt: SENADO DE LA REPÚBLICA  
Honorio Miguel Henríquez Pinedo  
Cll 7 No.8-68 Ofic 241B comision7senado@gmail.com  
Bogotá D.C. - Bogotá D.C.

<sup>22</sup>Artículo 209 de la Constitución Política, artículo 6 de la Ley 489 de 1998 y numeral 10° del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo).

**Prosperidad Social**

Centro de Atención Telefónica: 018000951100 – (571) 5954410

Atención por teléfono móvil: mensaje de texto al 85594

[www.prosperidadsocial.gov.co](http://www.prosperidadsocial.gov.co)

Todas las personas tienen derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades de forma GRATUITA

No recurra a intermediarios. No pague por sus derechos. DENUNCIE