

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 8.0 Fecha: 09/05/2025 Código: GPD-F-01

Entidad originadora:	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
Fecha (dd/mm/aa):	
Proyecto de resolución:	"Por medio de la cual se crea la Mesa Nacional para el programa Barrios de Paz, se expide su reglamento de funcionamiento y se adoptan otras disposiciones"

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

a. Antecedentes

El artículo 298 de la Ley 2294 de 2023 "por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida" creó el Programa Barrios de Paz, en los siguientes términos:

"Artículo 298. Ejecución del Programa "Barrios de Paz". En el marco del programa Barrios de Paz, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y/o Fonvivienda, podrán gestionar y/o financiar intervenciones de mejoramiento en áreas de origen informal legalizadas o susceptibles de legalización urbanística, o en áreas de origen formal que sean susceptibles de ser mejoradas. Lo anterior, en articulación con las entidades territoriales, los distintos sectores y las organizaciones sociales y comunitarias. Así mismo, podrán gestionar y/o financiar acciones de legalización urbanística en articulación con las entidades territoriales.

Parágrafo 1°. En todo caso, se deberá asegurar que las áreas objeto de intervenciones de mejoramiento no se encuentren ubicadas en zonas de riesgo no mitigable dentro del Plan de Ordenamiento Territorial.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, reglamentará lo relacionado con las acciones de legalización, titulación, asentamientos, intervenciones, adquisición de predios y demás iniciativas relacionadas con el programa al que hace referencia el presente artículo".

La norma citada señala que a través del programa Barrios de Paz el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ("MVCT") y el Fondo Nacional de Vivienda ("Fonvivienda") podrán financiar intervenciones de mejoramiento en:

- a) Áreas de origen informal legalizadas;
- b) Áreas de origen informal susceptibles de legalización urbanísticas;
- c) Áreas de origen formal que sean susceptibles de ser mejoradas.

Además, la norma señala que podrán gestionarse o financiarse acciones de legalización urbanística por parte del MVCT y Fonvivienda.

Sin embargo, el alcance del Programa Barrios de Paz se puede apreciar con mayor claridad en el contenido de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo. En este documento se establece el objetivo de lograr una mayor convergencia regional, que deberá ir acompañada de una reconstrucción del tejido social y el fortalecimiento institucional (página 190). Para estos efectos, en el documento se indica que se debe fortalecer y consolidar vínculos espaciales y poblacionales a diferentes escalas. Esto permitiría "lograr la integración socioeconómica y ambiental interregional (vínculos intrarregionales: intraurbanos, urbano-rurales, y subregionales)" (página 192).

Ahora bien, para lograr los vínculos intrarregionales se plantea como catalizador, entre otros, el de "[t]erritorios más humanos: hábitat integral" (página 192). El alcance de dicho catalizador es descrito en la página 200 en los siguientes términos:

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

"Se promoverá el acceso a soluciones habitacionales y entornos dignos, que consideren enfoques diferenciales y prioricen los territorios históricamente marginados y la ciudad de origen informal, para su transformación en territorios de paz. Así mismo, se facilitará el acceso a bienes, servicios y espacios públicos de calidad, con criterios de adecuación cultural, sostenibilidad económica y ambiental, adaptación y mitigación del cambio climático, equidad, participación comunitaria y reconstrucción del tejido social".

Este catalizador se encuentra conformado por diferentes componentes, entre los que se ubica el Programa Barrios de Paz, así:

"c. Programa Barrios de Paz

A través del Programa de Barrios de Paz, Cambia mi Casa y la Política de Mejoramiento Integral de Barrios, se articularán los procesos de legalización de barrios, prestación de servicios públicos, titulación de predios, mejoramiento de vivienda y entornos, y la provisión de espacios públicos y equipamientos. Las alternativas que se prioricen deben contar con la participación y la gestión comunitaria. Esta estrategia incluirá el manejo del riesgo mitigable, la recuperación de la calidad ambiental, la promoción de la sana convivencia, la paz y la apropiación de los entornos" (página 200).

Con base en estos elementos, el Gobierno nacional expidió el Decreto 1470 de 2024 (el "**Decreto 1470**"), por medio del cual se reglamenta la forma en que se deberá estructurar y ejecutar el Programa Barrios de Paz, adicionando el capítulo 4 al Título 4 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto único reglamentario 1077 de 2015. Dada la atención integral que el programa Barrios de Paz garantiza a la población beneficiada, allí se estableció que las intervenciones se puedan estructurar y ejecutar sin necesidad, mediación o participación del Gobierno nacional. Esto, pues sólo de esa manera podrá satisfacerse el objetivo de lograr la integración socioeconómica y ambiental interregional, como se señala en las bases del Plan Nacional de Desarrollo, dadas las limitaciones del gobierno central para atender todas las dificultades que se presentan en los asentamientos del territorio colombiano.

En efecto, el Programa Barrios de Paz se caracteriza por la atención integral que se busca garantizar a los asentamientos beneficiarios y, especialmente, por el enfoque social que se pone en el diseño y ejecución de proyectos de intervención. Como se indicó, se busca garantizar la participación de la población en el diseño y estructuración de las intervenciones, las cuales deberán propender o proporcionar mecanismos que permitan la reconstrucción del tejido social, allí donde resulte necesario. Además, para conseguir los objetivos trazados en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, con el Programa Barrios de Paz se adelantará un acompañamiento social a los hogares para incorporar su idiosincrasia, identidad y cultura, posibilitando el empoderamiento, la corresponsabilidad, la organización y la autogestión comunitaria.

En este sentido, el Programa Barrios de Paz será estructurado y ejecutado por los municipios y distritos, sin perjuicio de que estos puedan solicitar asistencia técnica del MVCT y apoyo financiero de Fonvivienda para este fin.

Por otro lado, con el objeto de garantizar una adecuada estructuración de las intervenciones y la participación activa de la población beneficiada, en el Decreto 1470 se previó que la ejecución del Programa Barrios de Paz partirá de la elaboración de un Plan de Gestión del Hábitat. Éste será diseñado

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

con la participación de la población y tendrá un contenido mínimo, que garantizará un estudio completo sobre la situación de los asentamientos, permitiendo así una atención integral a las necesidades que experimenta la población. Así, el Plan de Gestión del Hábitat se constituye como el instrumento de planificación, gestión y financiación mediante el cual se precisan las metas y el alcance de las intervenciones que se realizarán en los respectivos asentamientos, así como sus estrategias de ejecución y financiamiento.

Para efectos de la participación del Gobierno Nacional, en el artículo 2.2.4.4.3.2 del Decreto 1077 de 2015 se previó la posibilidad de constitución de un patrimonio autónomo por parte del Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda, con base en las competencias conferidas por el artículo 23 de la Ley 1469 de 2011. De esta manera, podrán financiarse las intervenciones del Programa, con base en los recursos administrados por el patrimonio autónomo así conformado.

Es preciso aclarar que el Programa Barrios de Paz no releva de funciones y competencias a entidades territoriales o del orden nacional, en asuntos asociados a las intervenciones que se pueden ejecutar en el marco de dicho programa, como por ejemplo, aquellas contenidas en el artículo 38 de la Ley 2294 de 2023 y la Ley 2476 de 2025. Tampoco tiene incidencia en las facultades de control urbano que le asisten a los municipios y distritos.

Por medio del Decreto 1470 también se estableció la creación de la Mesa Nacional para el Desarrollo del Programa Barrios de Paz, con el objeto de articular esfuerzos institucionales para facilitar el acceso de asentamientos beneficiarios a los diferentes mecanismos de asistencia técnica y financiación que ofrece el Gobierno nacional. En concreto, se previó la inserción del artículo 2.2.4.4.3.1 al Decreto 1077 de 2015, que dispone lo siguiente:

"ARTÍCULO 2.2.4.4.3.1. Articulación interinstitucional. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, según manifestación de municipios y distritos, se encargará de articular los mecanismos de asistencia técnica y de financiamiento de las diferentes entidades del orden nacional, de tal forma que los asentamientos seleccionados sobre los que se pretenda aplicar el Programa Barrios de Paz puedan acceder a dichos mecanismos.

Para la articulación interinstitucional, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, creará la Mesa Nacional para el desarrollo del programa Barrios de Paz, que será la instancia de coordinación entre entidades del sector central y las entidades territoriales. En esta mesa se definirán y priorizarán los componentes y proyectos a financiar en el marco del Programa Barrios de Paz, conforme a las solicitudes de las entidades territoriales.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, reglamentará el funcionamiento de la instancia".

Como se aprecia, corresponde al MVCT reglamentar el funcionamiento de la Mesa Nacional para el Desarrollo del Programa Barrios de Paz, instancia en la que, además, se realiza una priorización de los proyectos a financiar, en el marco de dicho programa.

b) Razones de oportunidad y conveniencia

El Programa Barrios de Paz busca proveer una atención integral a la población que habita en los asentamientos beneficiarios. Para conseguir ese propósito, en el Decreto 1470 se establece la posibilidad de brindar apoyo para el desarrollo de una amplia gama de intervenciones. Para el efecto, su artículo 1

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

adicionó, entre otros, el siguiente precepto:

"ARTÍCULO 2.2.4.4.1.1 Programa Barrios de Paz. (...)

Conforme a las disposiciones del presente decreto, con este Programa se podrán financiar y/o gestionar intervenciones integrales en áreas urbanas y rurales donde se han desarrollado asentamientos, con el fin de materializar la paz en el territorio colombiano mediante las siguientes acciones: legalizaciones urbanísticas, titulación, reasentamiento de población en zonas de alto riesgo no mitigable, obras de mitigación y adaptación al cambio climático, mejoramiento integral, mejoramiento de vivienda, autoconstrucción, vivienda nueva en sitio propio y demás alternativas contempladas para la generación de soluciones habitacionales, así como la provisión de soportes territoriales, el desarrollo de infraestructura local vial y de servicios públicos, mejoramiento o provisión de espacio público) equipamientos, proyectos relacionados con la seguridad humana y la convivencia, y cualquier otra intervención encaminada a la prevención y reducción de riesgos naturales y antrópicos, mediante el mejoramiento de las condiciones físicas, ambientales, jurídicas o urbanísticas de los asentamientos beneficiados (...)"

Sin embargo, en dicho decreto se prevé una articulación institucional de las entidades del Gobierno nacional para presentar una mayor oferta en el tipo de intervenciones a desarrollar en el marco del Programa Barrios de Paz, garantizando así el objetivo de proporcionar una atención integral. Esta instancia corresponde a la Mesa Nacional para el Desarrollo del Programa Barrios de Paz, en la que se articularán los mecanismos de asistencia técnica y de financiamiento de las diferentes entidades del orden nacional, de tal forma que se pueda facilitar el acceso de esta oferta a la población beneficiaria.

Esta articulación no podrá desconocer los requisitos para el acceso a la oferta institucional de otras entidades, ni pretende saltar los criterios de priorización que éstas hayan podido establecer para atender a la población del territorio nacional. Bajo este entendido, la reglamentación que se expida sobre el funcionamiento de esta instancia deberá brindar claridad en que no se desconocerá este tipo de circunstancias. Sin embargo, deberá garantizarse que las entidades se coordinen para explorar posibilidades de concurrencia en los asentamientos beneficiarios de este programa o, cuando menos, proveer información que resulte útil para las personas y autoridades encargadas de su ejecución.

Ahora bien, como funciones específicas de la Mesa Nacional para el Desarrollo del Programa Barrios de Paz, resulta necesario incluir la de coordinar las acciones de apoyo para la estructuración y ejecución de los Planes de Gestión del Hábitat. Conforme a la naturaleza de este instrumento, esta función implica brindar apoyo en la estructuración inicial de los proyectos, intervenciones y acompañamientos a realizar en el marco del Programa Barrios de Paz. También comprende la asistencia técnica y financiera en la ejecución de las obras e intervenciones que finalmente se desarrollen.

Además, en el proyecto normativo se prevén otras funciones que buscan garantizar la consecución de los objetivos del Programa Barrios de Paz, con el ánimo de que la articulación que se genere a partir de la Mesa Nacional del Programa Barrios de Paz efectivamente tenga como propósito gestionar acciones encaminadas a brindar una atención integral a los asentamientos beneficiarios. Bajo este entendido, se contempla brindar apoyo logístico, técnico y financiero para la ejecución del Programa, articular acciones para el fortalecimiento de los procesos sociales colectivos (que constituye pilar del Programa), y brindar apoyo a los Comités que se conforman en la implementación del Programa.

Con el ánimo de cumplir la meta de articular diferentes mecanismos de asistencia técnica y financiera de entidades del orden nacional, se prevé que la Mesa Nacional se integre por una amplia gama de

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

entidades cabeza de sector. De esta manera, se realizará una articulación adecuada para cumplir con los objetivos trazados por el Decreto 1470. Además, se prevé la posibilidad de que participen en sesiones de la Mesa actores tales como gremios empresariales, el sector académico, las organizaciones no gubernamentales, y las autoridades departamentales, municipales, distritales y territoriales relacionadas con la Gestión Habitacional y el Mejoramiento Integral de los asentamientos humanos.

Se establecen también funciones de los integrantes, propias del objetivo de la Mesa Nacional para el Desarrollo del Programa Barrios de Paz, sin desconocer sus competencias y las normas que regulan el desarrollo de sus funciones y la operación de la oferta institucional de la que dispongan en materia de asistencia técnica y financiera.

En los mismos términos, se prevén una serie de competencias en cabeza del Comité Técnico, propias de este tipo de órganos, como evaluar avances, presentar informes, proyectar documentos y demás funciones que facilitan el funcionamiento de la Mesa y el desarrollo de las de sus integrantes.

Se establecen algunos requisitos y competencias que pueden resultar comunes en los espacios de coordinación institucional. Así, se prevé que la Mesa Nacional para el Desarrollo del Programa Barrios de Paz tendrá sesiones ordinarias de manera bimestral, y extraordinarias cuando resulte necesario. Estas sesiones podrán ser virtuales cuando sea imposible la asistencia personal de algunos integrantes. Se prevé que el MVCT ejercerá la presidencia de la Mesa, dado el rol que le confiere el Decreto 1470 y se establecen una serie de funciones propias de este rol: cumplir con los protocolos y firmar las actas de las sesiones. Se establece el quórum deliberatorio. Se prevén las competencias de la Secretaría Técnica, que son propias de este tipo de órganos.

De igual forma, se establece que el MVCT realizará la priorización inicial de los asentamientos objeto del Programa Barrios de Paz sobre los que recaerá la coordinación interinstitucional a realizar en el marco de la Mesa Nacional para el Desarrollo del Programa Barrios de Paz. Esta función se desarrollará en el marco de lo que se disponga en un documento titulado "Metodología para la priorización y formulación de las áreas susceptibles a ser intervenidas por el Programa Barrios en Paz". Posteriormente, será sometido a consideración de los integrantes de la Mesa Nacional, para tomar las decisiones a que haya lugar sobre la forma en que se ejecutó esta priorización y los pasos a seguir para brindar asistencia a los asentamientos seleccionados.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

La presente reglamentación se encuentra dirigida a los integrantes de la Mesa Nacional para el Desarrollo del Programa Barrios de Paz.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

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

Como se indicó en el numeral 1.1 del presente documento, el MVCT encuentra competencias para reglamentar los asuntos relacionados con el Programa Barrios de Paz en el artículo 298 de la Ley 2294 de 2023, que señala:

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

"Artículo 298. Ejecución del Programa "Barrios de Paz". En el marco del programa Barrios de Paz, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y/o Fonvivienda, podrán gestionar y/o financiar intervenciones de mejoramiento en áreas de origen informal legalizadas o susceptibles de legalización urbanística, o en áreas de origen formal que sean susceptibles de ser mejoradas. Lo anterior, en articulación con las entidades territoriales, los distintos sectores y las organizaciones sociales y comunitarias. Así mismo, podrán gestionar y/o financiar acciones de legalización urbanística en articulación con las entidades territoriales.

Parágrafo 1°. En todo caso, se deberá asegurar que las áreas objeto de intervenciones de mejoramiento no se encuentren ubicadas en zonas de riesgo no mitigable dentro del Plan de Ordenamiento Territorial.

Parágrafo 2°. **El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, reglamentará lo relacionado con las acciones de legalización, titulación, asentamientos, intervenciones, adquisición de predios y demás iniciativas relacionadas con el programa al que hace referencia el presente artículo** (negrilla y subraya fuera del texto original).

Como se observa, el MVCT podrá reglamentar todas las iniciativas relacionadas con el Programa Barrios de Paz, en el caso particular, el objeto del presente proyecto normativo, será crear y definir las funciones de la Mesa Nacional para el Desarrollo del Programa Barrios de Paz .

De igual forma, el artículo 2.2.4.4.3.1 del Decreto 1077 de 2015 (adicionado por el Decreto 1470/2024), establece la competencia del MVCT para reglamentar los asuntos concernientes a la Mesa Nacional para el Desarrollo del Programa Barrios de Paz, así:

"ARTÍCULO 2.2.4.4.3.1. Articulación interinstitucional. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, según manifestación de municipios y distritos, se encargará de articular los mecanismos de asistencia técnica y de financiamiento de las diferentes entidades del orden nacional, de tal forma que los asentamientos seleccionados sobre los que se pretenda aplicar el Programa Barrios de Paz puedan acceder a dichos mecanismos.

Para la articulación interinstitucional, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, creará la Mesa Nacional para el desarrollo del programa Barrios de Paz, que será la instancia de coordinación entre entidades del sector central y las entidades territoriales, En esta mesa se definirán y priorizarán los componentes y proyectos a financiar en el marco del Programa Barrios de Paz, conforme a las solicitudes de las entidades territoriales.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, reglamentará el funcionamiento de la instancia (subraya fuera del texto original).

De igual forma, el Decreto 3571 de 2011 señala las siguientes competencias en cabeza del MVCT:

"ARTÍCULO 2. Funciones. 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

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

instrumentos normativos para su implementación.

(...)

16. Articular las políticas de vivienda y financiación de vivienda urbana y rural con las de agua potable y saneamiento básico y, a su vez, armonizarlas con las políticas de ambiente, infraestructura, movilidad, salud y desarrollo rural”.

En este orden de ideas, se observa la competencia del MVCT para reglamentar los asuntos relacionados con la Mesa Nacional para el Desarrollo del Programa Barrios de Paz.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

Las normas referidas en el numeral 3.1 del presente documento se encuentran vigentes.

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

No se derogan, subrogan, modifican, adicionan o sustituyen normas mediante la presente reglamentación.

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

La Corte Constitucional ha desarrollado el alcance del derecho a la vivienda digna, como se aprecia en sentencia T-420 de 2018:

“En ese sentido, señala que lo anterior se justifica, en primer lugar, dada la relación de este derecho con otros derechos humanos como la vida digna; y, por otro lado, en lo dispuesto en el artículo 11 del Pacto, el cual establece que no se debe entender como vivienda en sentido estricto, sino como vivienda adecuada, lo que significa que el lugar que se considere como tal, debe contar con una seguridad y una infraestructura básica entre otros muchos elementos, todos ellos acompañados del calificativo ‘adecuados’.

A la luz de lo antes mencionado, el concepto de adecuación cobra gran importancia en relación con el derecho a la vivienda, pues sirve como parámetro para determinar los factores que se deben tener en cuenta al momento de considerar una vivienda como adecuada o no, conforme con lo señalado por el Pacto. Así, los aspectos que se deben identificar para que se configure el derecho a una vivienda digna y adecuada son, a saber: a) seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) asequibilidad; f) lugar y g) adecuación cultural”.

Como se observa, la Corte Constitucional ha indicado que el derecho a la vivienda digna comprende, entre otros, que la vivienda disponga de una infraestructura básica adecuada y que resulte adecuada culturalmente.

Ahora bien, corresponde al Estado garantizar el ejercicio de este derecho. No obstante, la jurisprudencia ha reconocido que esto se debe lograr de manera progresiva, conforme a ciertos criterios, según se establece en sentencia C-165 de 2015:

“El Estado tiene la obligación de cubrir progresivamente el derecho a la vivienda adecuada; es

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

decir, a una vivienda en condiciones de seguridad jurídica, disponibilidad, sostenibilidad, habitabilidad, asequibilidad, adecuación espacial y adecuación cultural. Esto significa que el cumplimiento completo de esa obligación no puede entonces exigírsele de inmediato, o en períodos breves. El mismo PIDESC dispone que los Estados partes se obligan a lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos allí reconocidos, dentro de los cuales está el derecho a la vivienda adecuada (art. 2.1.). El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha interpretado que el carácter progresivo de esas obligaciones 'constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo'. La Corte Constitucional ha recogido ese entendimiento, por ejemplo en la sentencia C-507 de 2008, cuando dijo: '[...] la Constitución admite que la satisfacción plena de los derechos sociales exige una inversión considerable de recursos públicos con los cuales el Estado no cuenta de manera inmediata. Por ello, dada la escasez de recursos, la satisfacción de los derechos sociales está sometida a una cierta 'gradualidad progresiva'.

15. En consecuencia, a todo derecho económico, social y cultural –y por tanto también al derecho a la vivienda apropiada- están asociadas obligaciones de cumplimiento inmediato –o en el corto plazo-, y obligaciones que demandan un desarrollo progresivo. En cuanto a las facetas que deben cumplirse de inmediato o en períodos breves de tiempo, están incluidas tanto las de respeto (que le exigen al Estado abstenerse de injerir directa o indirectamente en el disfrute del derecho), las de protección (que le imponen al Estado adoptar medidas para que terceros no irrespeten el derecho), y en ciertos casos algunas obligaciones de garantía (que demandan del Estado la adopción de medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole para dar plena efectividad al derecho). Cuando menos, puede decirse que son de exigibilidad inmediata las siguientes: (i) garantizar unos contenidos mínimos o esenciales del respectivo derecho a todos sus titulares; (ii) **iniciar cuanto antes el proceso encaminado a la completa realización del derecho y, como mínimo, disponer un plan trazado de modo admisible, es decir, que garantice los demás derechos, sea razonable, especifique las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las cuales va a desarrollarse e incluya en el grupo de beneficiarios a todos los afectados titulares del derecho;** (iii) **asegurar la participación de los involucrados en las decisiones;** (iv) no discriminar injustificadamente; (v) proteger especialmente a personas en situación de debilidad manifiesta; (vi) no interferir arbitrariamente en el contenido ya garantizado del derecho y (vii) no retroceder de forma injustificada en el nivel de protección alcanzado. La tutela puede proceder para exigir estas facetas.

16. Las restantes obligaciones necesarias y suficientes para asegurar la satisfacción plena y cabal del derecho fundamental a la vivienda digna son entonces de cumplimiento progresivo. Entre ellas se encuentra el deber estatal de adoptar una estrategia nacional de vivienda. El Comité DESC en la Observación General N° 4 ha dicho que si bien los medios más apropiados para lograr la plena realización del derecho a vivienda digna pueden variar de un Estado a otro, 'el Pacto claramente requiere que cada Estado parte tome las medidas que sean necesarias con ese fin. Esto requerirá casi invariablemente la adopción de una estrategia nacional de vivienda', dentro de la cual se incorpore una definición de 'los objetivos para el desarrollo de condiciones de vivienda', de 'de los recursos disponibles', y de 'la forma más efectiva' de emplear dichos recursos disponibles. **La misma Observación también supone que esta estrategia debe garantizar la 'coordinación entre los ministerios y autoridades regionales y locales con el objeto de conciliar políticas conexas** (economía, agricultura, medio ambiente, energía, etc)'. La adopción de una estrategia nacional de vivienda es una obligación, de carácter progresivo, que a la cual la Corte ha

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

hecho alusión por ejemplo en la sentencia T-958 de 2001. Puede verse entonces que la Ley 1469 de 2011, y específicamente en lo referente a los MISN, pretende entonces contribuir al cumplimiento de este deber constitucional de carácter progresivo, al prever un instrumento macro de satisfacción de necesidades habitacionales, incluso en suelo rural, que asegura la coordinación entre diferentes niveles de ordenamiento territorial” (negrilla y subraya fuera del texto original).

Con base en esta jurisprudencia se puede apreciar que el Programa Barrios de Paz constituye una herramienta para dar cumplimiento a las obligaciones en cabeza del Estado, en lo que respecta a garantizar el derecho a la vivienda. No solamente corresponde a una herramienta para garantizar una adecuada infraestructura básica y condiciones culturales adecuada -dado el fuerte componente social que comprende-, sino que garantiza la participación de la población beneficiada y permite la coordinación entre el orden central y las entidades territoriales.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

No aplica.

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

El proyecto normativo no tiene impacto económico.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

El proyecto normativo no requiere disponibilidad presupuestal

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)

El proyecto normativo no tiene impacto sobre el medio ambiente o el Patrimonio cultural de la Nación.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria

X

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

Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	
Informe de observaciones y respuestas	X
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio	
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública	
Otro	

Aprobó:

Nelson Alirio Muñoz Leguizamón
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Claudia Andrea Ramírez
Directora de Espacio Urbano y Territorial