

REPÚBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5^a de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXIV - N° 2316

Bogotá, D. C., miércoles, 10 de diciembre de 2025

EDICIÓN DE 19 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariosenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 206 DE 2025 SENADO

por medio de la cual se garantiza el mejoramiento integral de asentamientos humanos de origen informal en suelos rurales y de expansión urbana, se prevén factores de especulación inmobiliaria y se dictan otras disposiciones.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Bogotá D.C. diciembre 9 de 2025



Senador
JAIRO ALBERTO CASTELLANOS
Presidente
Comisión Tercera
Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley No. 206 de 2025 Senado, "Por medio de la cual se garantiza el mejoramiento integral de asentamientos humanos de origen informal en suelos rurales y de expansión urbana, se prevén factores de especulación inmobiliaria y se dictan otras disposiciones".

Respetado presidente,

De acuerdo con la honrosa designación como ponente y de conformidad con lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la ley 5 de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate al Proy de ley No. 206 de 2025 Senado, "Por medio de la cual se garantiza el mejoramiento integral de asentamientos humanos de origen informal en suelos rurales y de expansión urbana, se prevén factores de especulación inmobiliaria y se dictan otras disposiciones".

Atentamente,


CARLOS JULIO GONZALEZ VILLA
Senador de la República

"INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NO. 206 DE 2025 SENADO, "POR MEDIO DE LA CUAL SE GARANTIZA EL MEJORAMIENTO INTEGRAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS DE ORIGEN INFORMAL EN SUELOS RURALES Y DE EXPANSIÓN URBANA, SE PREVÉN FACTORES DE ESPECULACIÓN INMOBILIARIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

El informe de ponencia se desarrollará de la siguiente manera.

1. Aspectos generales del proyecto de ley.
2. Antecedentes legislativos.
3. Objeto y justificación
4. Contenido del proyecto
5. Marco jurídico
6. Consideraciones adicionales
7. Competencia del Congreso
8. Consideraciones del ponente.
9. Sentido de la ponencia
10. Impacto fiscal
11. Conflicto de intereses.
12. Texto definitivo

1. ASPECTO GENERALES DEL PROYECTO.

El proyecto tiene por finalidad garantizar el mejoramiento integral de asentamientos humanos de origen informal localizados en suelo rural, suburbano (periurbano) y de expansión contigua al perímetro urbano, mediante un ajuste excepcional de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT).

La iniciativa incorpora medidas para prevenir la especulación inmobiliaria, facilitar la incorporación de estos asentamientos al perímetro urbano, y establecer disposiciones excepcionales de ordenamiento territorial dentro de un marco temporal acotado, concebido para operar por una sola vez durante un período constitucional, evitando que se convierta en una amnistía urbanística permanente.

Durante la audiencia se reiteró que en el país existen cientos, incluso miles de asentamientos subnormales con graves déficits en servicios públicos, infraestructura y financiación, que expresan una situación de vulnerabilidad histórica de las comunidades rurales y periurbanas.

Se destacó que cerca del 80 % de los POT municipales se encuentra desactualizado, lo que restringe la capacidad de los entes territoriales para orientar inversión pública y gestionar soluciones de vivienda y hábitat. Esta combinación de desactualización normativa y falta de recursos mantiene a amplias poblaciones atrapadas entre la informalidad física y la inseguridad jurídica.

Contenido esencial del proyecto

El Proyecto de Ley 206 se estructura en 33 artículos, que regulan aspectos de legalización urbanística, mejoramiento integral del hábitat, esquemas de financiación y mecanismos de control al urbanismo ilegal. Entre sus rasgos principales se destacan:

- Modificación excepcional del POT, por una sola vez, a iniciativa del alcalde y con aprobación del Concejo Municipal, exceptuando los trámites ordinarios de concertación ambiental.
- Aplicación a asentamientos consolidados con más de diez (10) años de existencia demostrable.
- Exclusión estricta de zonas de riesgo no mitigable y suelos de protección ambiental, privilegiando la reubicación digna de sus habitantes.
- Incorporación de los asentamientos al perímetro urbano y asignación del tratamiento de mejoramiento integral, conforme a lo previsto en el Decreto 232 de 2020 y normas concordantes.
- Asignación de una parte significativa de la carga de estudios de riesgo a los particulares, sin eximir de sus obligaciones a las autoridades estatales.

Procedimiento excepcional para la incorporación al suelo urbano

El proyecto propone un procedimiento excepcional de ajuste inmediato del POT, en el cual se prescinde de la concertación ambiental con las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) para determinados suelos de desarrollo restringido.

Durante la audiencia se advirtió el riesgo de que esta medida pueda generar incentivos para nuevas ocupaciones ilegales, si no se definen con claridad las condiciones de aplicación y los límites de la excepción, particularmente en lo relacionado con:

La delimitación precisa de áreas sujetas a incorporación excepcional.

La necesidad de mantener salvaguardas frente al riesgo no mitigable y la protección de ecosistemas estratégicos.

Plan de gestión del hábitat y Mesa Nacional "Barrios de Paz"

El proyecto contempla la formulación obligatoria de un Plan de Gestión del Hábitat, con metas e instrumentos para la gestión del suelo, la captura de plusvalías y la priorización de inversiones en los asentamientos incorporados.

Asimismo, prevé la creación de una Mesa Nacional "Barrios de Paz", instancia orientada a coordinar y priorizar recursos, articular entidades del orden nacional y territorial, y acompañar procesos de vivienda cooperativa y solidaria. Se resaltó:

- El impulso a modalidades cooperativas y solidarias de vivienda, así como a programas de autoconstrucción segura con apoyo del SENA.
- La posibilidad de reconocer centros poblados rurales especiales como alternativa ordenadora para territorios con dinámicas rurales-urbanas mixtas.

Esquemas de financiamiento

En materia financiera, el proyecto propone:

- La **pionoración de rentas futuras** para respaldar proyectos de mejoramiento urbano y de vivienda de interés social y prioritario (VIS/VIP).
- El acceso a **créditos multilaterales y bilaterales** bajo los criterios de sostenibilidad fiscal y responsabilidad en el endeudamiento territorial.
- La **cofinanciación obligatoria** de departamentos y de la Nación en los programas de mejoramiento integral y reubicación, evitando que la carga recaiga exclusivamente en los municipios.

Medidas de control al urbanismo ilegal y la especulación

La iniciativa regula medidas de control y sanción al urbanismo ilegal, incluyendo: transacciones inmobiliarias en zonas objeto de investigación.

Responsabilidad compartida entre notarías y oficinas de registro frente a la enajenación de predios en condiciones de irregularidad

Fortalecimiento de las comisiones de moralización y programas de capacitación para jueces, fiscales y autoridades territoriales en derecho urbanístico y ambiental, a fin de combatir la especulación y la Medidas cautelares y registrales, tales como el congelamiento de informalidad inducida por terceros.

2. ANTECEDENTES LEGISLATIVO

El Proyecto de Ley No. 206 de 2025 Senado, "Por medio de la cual se garantiza el mejoramiento integral de asentamientos humanos de origen informal en suelos rurales y de expansión urbana, se prevén factores de especulación inmobiliaria y se dictan otras disposiciones", surge como una iniciativa orientada a enfrentar la situación de miles de asentamientos informales localizados en áreas rurales, rurales dispersas y zonas de expansión urbana que, pese a su consolidación y crecimiento, carecen de condiciones adecuadas de habitabilidad, seguridad jurídica y acceso a servicios básicos. La propuesta legislativa fue radicada en el Senado el 26 de agosto de 2025 por varios congresistas, con el propósito de establecer un marco jurídico que permita avanzar de manera integral en la regularización y mejoramiento de dichos territorios, al tiempo que se adoptan medidas para prevenir la especulación inmobiliaria y los procesos de urbanización ilegal que han contribuido a la expansión desordenada de las ciudades del país.

Este proyecto tiene como antecedente directo el Proyecto de Ley 325 de 2024 Senado, que abordaba objetivos similares orientados al mejoramiento integral y regularización de asentamientos informales ubicados en suelos rurales, suburbanos o de expansión urbana. En dicha iniciativa se proponían mecanismos excepcionales de incorporación al suelo urbano mediante ajustes puntuales a los Planes de Ordenamiento Territorial, con el fin de facilitar la intervención pública en zonas donde ya existían asentamientos consolidados. Aunque el proyecto avanzó hasta contar con ponencia para primer debate, no logró culminar su trámite legislativo, lo que motivó la presentación de una nueva versión más precisa y ajustada para la legislatura 2025–2026.

La reformulación del proyecto también responde a la persistencia de problemas estructurales en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano. En numerosas regiones del país se ha identificado la proliferación de asentamientos

informales asociados a la falta de actualización de los POT municipales, la limitada capacidad institucional para controlar la ocupación del suelo y la creciente presión demográfica derivada de procesos de migración, desplazamiento y vulnerabilidad socioeconómica. Esta situación ha generado territorios con deficiencias en infraestructura, riesgos ambientales, ausencia de servicios públicos y dificultades jurídicas para la titulación y formalización de viviendas, lo que hace indispensable la creación de un marco normativo que permita intervenir de manera articulada y eficaz.

De igual forma, la problemática de la especulación inmobiliaria y el loteo ilegal ha sido un factor determinante en la configuración de nuevos asentamientos informales, especialmente en suelos rurales o de expansión urbana. Dichas prácticas han incentivado la ocupación irregular, encarecido el acceso al suelo formal y profundizado las brechas de desigualdad en el uso y aprovechamiento del territorio. El proyecto de 2025 incorpora estos elementos con el fin de fortalecer la capacidad del Estado para prevenir la urbanización irregular, proteger a las comunidades vulnerables y orientar el uso del suelo conforme a criterios ambientales, sociales y técnicos.

En el marco de este proceso legislativo, y mediante oficio fechado el 29 de octubre de 2025, la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente designó al senador **Carlos Julio González Vila** como ponente del Proyecto de Ley 206 de 2025, instruyéndole para adelantar el estudio, análisis y presentación de la ponencia correspondiente. Este oficio formalizó su responsabilidad dentro del trámite legislativo y reafirmó la importancia de desarrollar una revisión técnica, participativa y exhaustiva de la iniciativa, dada su trascendencia social y territorial.

En conjunto, los antecedentes del Proyecto de Ley 206 de 2025 muestran una continuidad en los esfuerzos legislativos que, desde años anteriores, han buscado dotar al país de instrumentos más eficaces para enfrentar la informalidad del suelo y promover un desarrollo territorial más ordenado, justo y sostenible. La nueva propuesta retoma insumos, debates y experiencias recogidas en proyectos previos, así como en discusiones técnicas con entidades del Gobierno Nacional y actores territoriales, con el fin de consolidar una iniciativa renovada que responda a las necesidades reales de los asentamientos humanos de origen informal en Colombia.

Con la finalidad de cumplir con la designación que la Mesa Directiva de la Comisión Tercera, como ponente del Proyecto de Ley No. 206 de 2025 Senado, "Por medio de la cual se garantiza el mejoramiento integral de asentamientos humanos de origen informal en suelos rurales y de expansión urbana, se prevén factores de especulación inmobiliaria y se dictan otras disposiciones", por medio de la presente rindo ponencia para Primer Debate

Una vez analizado el proyecto por el suscrito ponente y con el fin de enriquecer la ponencia, se decidió llevar a cabo audiencia pública el 27 de noviembre del 2025.

Me permito presentar el siguiente resumen de dicha audiencia, realizada en el marco del trámite legislativo, con el propósito de que sus aportes sean considerados e incorporados en la ponencia correspondiente

La audiencia pública fue convocada por la Comisión Tercera del Senado para escuchar a las entidades del Gobierno Nacional y a diversos actores técnicos y ciudadanos en torno al Proyecto de Ley 206 de 2025, de autoría del senador Fermey Silva y sustentado por el suscrito.

Contó con la participación del **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio** y del **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**, así como con la anunciada, pero finalmente no concretada, intervención de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. El propósito central fue **recoger insumos técnicos, políticos y administrativos** para fortalecer el diseño normativo orientado a la regularización y mejoramiento integral de asentamientos humanos de origen informal en suelos rurales, periurbanos y de expansión urbana.

Aportes del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

El Ministerio de Ambiente recordó el marco normativo vigente en materia de legalización urbanística y concertación ambiental, en particular lo dispuesto en el Decreto 1077 de 2015 y normas relacionadas.

Manifiesta preocupación por la suspensión o debilitamiento de salvaguardas ambientales y de gestión del riesgo, advirtiendo que ciertas formulaciones del proyecto podrían implicar un retroceso en la protección de ecosistemas estratégicos, contrario al principio de no regresión ambiental.

En sus observaciones, el Ministerio insistió en:

Mantener la concertación con las CAR en los procesos de incorporación de asentamientos cuando exista riesgo de afectación a rutas hídricas, corredores ecológicos y suelos de protección.

Promover un escenario de articulación permanente entre Congreso, ministerios, CAR, municipios y unidades de riesgo, de manera que la regularización urbanística no se traduzca en deterioro ambiental ni aumento de vulnerabilidades.

Aportes del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

El Ministerio de Vivienda valoró la pertinencia y claridad del proyecto frente a la crisis de asentamientos informales y su impacto social, pero formuló recomendaciones para hacerlo más operativo y eficaz. Entre ellas se destacan:

Extender la aplicación plena del régimen no solo a la regularización transitoria, sino al suelo urbano en general, permitiendo una articulación más robusta con la política de vivienda y hábitat.

Explorar un régimen especial de sustracción o reclasificación controlada de suelos de protección en aquellos casos de asentamientos consolidados, siempre que medien estudios técnicos rigurosos y medidas compensatorias.

Reafirmar la competencia del alcalde para la legalización de asentamientos, reduciendo cargas procedimentales ligadas a la aprobación del Concejo y a la previa incorporación integral al POT, sin perjuicio del control político y de legalidad.

Eliminar la restricción de "una sola vez" para el ajuste del POT, permitiendo que, bajo justificación técnica y financiera, los municipios puedan realizar los ajustes necesarios para atender la dinámica de la informalidad.

Mantener la no concertación con CAR únicamente en suelos de desarrollo restringido, siempre que se definan salvaguardas claras para evitar afectaciones a suelos ambientalmente sensibles.

Flexibilizar los Planes de Gestión del Hábitat, habilitando que un mismo plan pueda abarcar uno o varios asentamientos, contiguos o no, según las realidades y capacidades de cada municipio.

Conclusiones y lineamientos para la ponencia

De la audiencia pública se concluye que el Proyecto de Ley 206 de 2025 constituye una herramienta normativa clave para enfrentar la crisis de los asentamientos informales y el déficit urbanístico del país. Sin embargo, los distintos intervinientes coincidieron en que el texto requiere ajustes esenciales para:

1. **Reforzar las salvaguardas ambientales y de gestión del riesgo**, garantizando que la regularización urbanística no implique deterioro de ecosistemas ni aumento de la exposición a amenazas.
2. **Fortalecer la autonomía y responsabilidad del alcalde en la legalización de asentamientos**, armonizando la iniciativa local con los controles políticos y judiciales existentes.
3. **Flexibilizar la dinámica de ajustes al POT**, superando el límite de una sola aplicación y permitiendo intervenciones sucesivas debidamente justificadas.

4. Ampliar la operatividad del proyecto en suelo urbano y de protección, bajo criterios de sostenibilidad ambiental, territorial y fiscal.

Los documentos y observaciones remitidos por el **Ministerio de Ambiente** y el **Ministerio de Vivienda** se anexarán a la ponencia, con el propósito de construir un texto más equilibrado, técnicamente sólido y socialmente sostenible, que combine la protección del derecho a un hábitat digno con el respeto al ordenamiento territorial, la protección de los ecosistemas y la prevención de la especulación inmobiliaria.

En razón de lo anterior, se presenta ponencia positiva, condicionada a que para el segundo debate se adelanten mesas de trabajo con el Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Vivienda, entidades que de conformidad con lo planteado en la audiencia pública quedaron de aportar los estudios y análisis completos del proyecto de ley de la referencia.

3. OBJETO Y JUSTIFICACIÓN

El objetivo del proyecto de ley es garantizar el mejoramiento integral de los asentamientos humanos ilegales consolidados en suelos rurales y de expansión urbana, contiguos al suelo urbano, a través de su incorporación al suelo urbano, mediante el ajuste excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial, por una sola vez, durante el período constitucional comprendido entre los años 2025 y 2028, a iniciativa del alcalde municipal o distrital y sometido a la aprobación directa del concejo municipal o distrital, sin la realización previa de los trámites de concertación y consulta previstos en el artículo 24 de la Ley 388 de 1997.

En los países en vía de desarrollo, es común el crecimiento de asentamientos humanos informales en las periferias¹ o bordes del perímetro urbano, generando una significativa transformación en la configuración del territorio local deseado.

En Colombia, la ley 388 de 1997 se expidió para promover la ordenación del territorio a través de instrumentos de gestión específicos, y define esta tarea como función pública para alcanzar fines como la efectividad de los derechos humanos a la vivienda, al acceso a los servicios públicos, al ambiente sano y seguro, al espacio público, a la preservación de los patrimonios, entre muchos otros.

Los Planes de Ordenamiento Territorial, entendidos como los instrumentos que reúnen los objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico de

los territorios municipales y distritales, fueron inicialmente formulados por las entidades territoriales municipales entre los años 2001 y 2006, reconocidos como POT de primera generación.

Refieren los siguientes datos estadísticos que:

De los 1.103 municipios del país, 827 cuentan con Esquema de Ordenamiento Territorial - EOT; 200 con Plan Básico de Ordenamiento Territorial – PBOT y 73 con Plan de Ordenamiento Territorial - POT. Se aclara que existen cinco municipios que nunca han implementado un EOT, ellos son, El Charco, Mosquera y Santa Bárbara (Nariño), Barranco Minas (Guainía) y Belén de Bajirá (Chocó).²

En relación con los procesos de actualización de estos instrumentos, a la fecha se evidencia por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio que:

- a. 876 municipios tienen desactualizado su plan de ordenamiento territorial, cifra que equivale al 80% de las entidades territoriales municipales del país,
- b. De esa cifra, 826 son municipios de categorías 5 y 6.
- c. Solo 193 (20%) municipios tienen al año 2024, el POT debidamente actualizado.³

Una de las mayores dificultades para adelantar el proceso de revisión y ajuste de los POT, radica en los elevados costos de los estudios para la gestión del riesgo, que son a la vez, determinantes y condicionantes de la ocupación del territorio, y sin los cuales, no es posible aprobarlos por parte de los Concejos Municipales, tal y como lo establece el artículo 2.2.2.1.2.1.3 del Decreto 1232 de 2020.

Basta recordar, que con la Ley 1523 de 2012, la integración del riesgo al ordenamiento territorial, se convierte en una condición y en determinante ambiental para la ocupación del territorio, decisión que se sustenta en la compleja realidad de las características geológicas, geográficas e hidroclimatológicas, producto de su ubicación ecuatorial y tectónica, que sufre además de la presión de la ocupación humana en la zona andina, con más de 34 419 398 habitantes (2018), siendo la región más poblada, más rica en recursos hídricos y más activa del país. No extraña por ello, que la migración rural a los sectores urbanos más consolidados de la Región Andina, por factores como la violencia o la carencia de oportunidades de trabajo, ha venido acelerando la rápida y desordenada urbanización y la muy alta demanda de vivienda y servicios urbanos, causas fundamentales del elevado crecimiento de viviendas en espacios territoriales no autorizados legalmente para ello, todo en medio de la baja capacidad de respuesta institucional en materia de planeación y de control políctico urbanístico, debido entre otras, al desconocimiento

¹ Georgiadou, M. C., Loggia, C., Bisaga, I., & Parkh, P. (2021). Towards sustainable informal settlements: a toolkit for community-led upgrading in Durban. Proceedings of the Institution of Civil Engineers-Engineering Sustainability, 174(2), 83-93. <http://dx.doi.org/10.1680/jensu.20.00040>

² Ibidem.

de la naturaleza constitucional del ordenamiento territorial y de los derechos humanos colectivos sobre el que éste versa.

Se impulsó en consecuencia, especialmente en las últimas décadas, no solo una expansión urbana sino también, una considerable presión urbanística sobre los suelos rurales suburbanos y de expansión urbana, dando lugar a asentamientos humanos no planificados, que contrarían los mandatos legales sobre riesgos, ocupación, densidades, seguridad y condiciones de habitabilidad, debido entre otras causas, a la bajísima oferta y al acceso restringido a una vivienda digna y asequible en las áreas urbanas por los altos costes del suelo. Esa ocupación sin el lleno de requisitos para una habitabilidad digna y segura se ha venido dando dominante sobre suelos constitucional y legalmente protegidos con medidas restrictivas para su ocupación, por razones paisajísticas, ambientales, agrarias o de riesgos.

A lo anterior, según ONU - HÁBITAT, se suma el cambio climático, cuyas previsiones por la variabilidad climática y el efecto ENOS exacerbados, dejan entrever el incremento de sequías y lluvias prolongadas, inundaciones, deslizamientos, avenidas torrenciales, estrés hídrico, estrés térmico, incendios, vendavales y granizadas, escenarios multiamenaza recurrentes en nuestro país, que atentan contra la seguridad humana, especialmente de los más vulnerables. Según el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, aproximadamente tres de cada cinco ciudades del mundo con cerca de 500.000 habitantes, corren un alto riesgo de padecer desastres naturales, y muchas de ellas, vienen haciendo esfuerzos considerables para enfrentar la crisis con políticas públicas, infraestructuras, diseño urbano, innovación, investigación y tecnologías. Sin embargo, no se evidencia que se trabaje con zonas y barrios marginados o precarios, cuando ONU Hábitat ha advertido que el 17% de la población mundial y el 33% de todos los habitantes urbanos del globo, viven en asentamientos humanos no planificados y ocupan viviendas precarias, inseguras e insalubres, proyectando que para 2030 ese porcentaje se duplique.

Las comunidades que se asientan en zonas propensas a inundaciones, incendios, heladas, granizadas, vendavales o deslizamientos enfrentan un riesgo creciente de desplazamiento.

El cambio climático terminará haciendo más gravosas las desigualdades sociales y económicas ya arraigadas, en atención a que las poblaciones más pobres y vulnerables siempre recibe los impactos y afectaciones directas, careciendo de los recursos necesarios para adaptarse o para recuperarse de los desastres relacionados con el clima, forzándolos a migraciones internas o desplazamientos forzados a causa del clima.

comunitarias de vivienda", el cual pretendió regular las organizaciones comunitarias de vivienda a través del sistema financiero de economía solidaria y contiene disposiciones sobre su constitución, organización, régimen económico, fiscalización, entre otras, el cual fue archivado porque no se aprobó la ponencia en el primer debate del Senado de la República, de acuerdo con artículo 190 de la Ley 5 de 1992.

En segundo lugar, el Proyecto Legislativo No. 041 de 2019 (Cámara) "Por medio de la cual se dictan normas tendientes a facilitar el acceso a la vivienda y fortalecer las medidas de saneamiento inmobiliario en áreas", que contiene disposiciones sobre subsidio de vivienda y saneamiento inmobiliario en áreas rurales fue archivado porque no se aprobó la ponencia para primer debate en el Senado de la República, según el artículo 190 de la Ley 5 de 1992.

En tercer lugar, el Proyecto de Ley No. 203 de 2022, "por el cual se dictan disposiciones especiales para la consolidación y mejoramiento del hábitat, la construcción y el reconocimiento de la propiedad sobre la vivienda de interés social y prioritario (VIS-VIP) en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones Vivienda Rural", contenía regulación sobre vivienda rural dispersa y nuclear; subsidios de vivienda; el reconocimiento de vivienda social rural; aclarando que dicho reconocimiento no aplica para viviendas en suelo de expansión urbana, suelo suburbano, ni parcelaciones campesinas, ni edificaciones que no sean utilizadas como vivienda permanente y fue archivado porque no se aprobó la ponencia para primer debate en el Senado de la República.

El Proyecto de Ley No. 134 de 2023, 134 de 2023 "Por medio de la cual se establecen condiciones para la promoción, estándares de calidad y acceso a Vivienda de Interés Social y Prioritario y se dictan otras disposiciones", desarrollaba regulación sobre sobre el suelo destinado a Vivienda de Interés Social y Prioritaria; los incentivos para su construcción; los criterios de calidad, de focalización y de acceso a VIS y VIP, pero fue archivado por retiro del autor.

También se encuentra pendiente de discutir ponencia para segundo debate en Senado el Proyecto de Ley 094 de 2023, "por el cual se dictan disposiciones especiales para la consolidación y mejoramiento del hábitat, la construcción y el reconocimiento de la propiedad sobre la vivienda de interés social y prioritario rural (vis-vip) en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones", que contiene normas para la construcción y mejoramiento de Vivienda de Interés Social y Vivienda Interés Prioritario rural; el reconocimiento de edificaciones de Vivienda de Interés Social rural y las fuentes de financiación para compra, construcción o mejoramiento de vivienda rural.

Lo anterior evidencia que la mayoría de las iniciativas legislativas, a excepción de la Ley 1537 de 2012, se han enfocado en el acceso y mejoramiento de Vivienda de Interés Social y Prioritaria en suelo urbano y rural, pero no han abordado

de lo antes resumido, si bien se entiende que este tipo de ocupación de territorio, representa una realidad social que debe ser abordada y resuelta con políticas urbanas inclusivas y sostenibles en el tiempo, se hace urgente dar soluciones concretas a la problemática tan compleja, que no ha sido del todo ajena al Congreso de la República, en el que se han tramitado diversas propuestas legislativas buscando solucionar algunas de sus variables; culminado varias con éxito el proceso legislativo y otras no, pero sin plantear y aprobar políticas públicas que resuelvan la inequidad en materia de acceso a una vivienda digna y segura.

Una de las iniciativas legislativas más destacadas, culminó con la expedición 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", la cual permitió por una sola vez a las administraciones distritales y municipales incorporar al perímetro urbano los predios ubicados en suelo rural, suelo suburbano y suelo de expansión urbana necesarios para Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario, mediante el ajuste del POT sin necesidad de agotar las fases de concertación y consulta exigidos por la ley y sujeto a los requisitos de la ley (artículo 47).

En el año 2017 se promulgó la Ley 1848 "Por medio de la cual se expedien normas en materia de formalización, titulación y reconocimiento de las edificaciones de los asentamientos humanos, de predios urbanos y se dictan otras disposiciones", para lo cual regula una exención frente al pago de derechos notariales y registrales; aborda la entrega de información catastral; señala las situaciones en las que no procede el reconocimiento de edificaciones e indica los requisitos para el reconocimiento de viviendas en asentamientos legalizados, pero se limita al suelo urbano.

La Ley 2044 de 2020 "Por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones", la cual busca sanear de manera definitiva la propiedad de los asentamientos humanos ilegales consolidados y precarios ubicados en bienes baldíos urbanos, fiscales titulables y de particulares, siempre que la ocupación o posesión sea mayor de diez años y cumpla con ciertos requisitos. Esta norma limita su ámbito de aplicación al suelo urbano y para quienes a la fecha de entrada en vigor (30 de julio de 2020) puedan demostrar una posesión mayor a diez (10) años.

Ley 2079 de 2021 "Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat" contiene entre otras cosas, disposiciones sobre acciones de promoción de la vivienda rural y modifica en el artículo 30 lo relacionado con el reconocimiento de viviendas en asentamientos legalizados, previsto en el artículo 122 del Decreto Ley 2106 de 2019.

Ahora bien, se resaltan las siguientes iniciativas legislativas, relacionadas con el tema y que no culminaron el proceso legislativo, por ejemplo, el Proyecto de Ley 158 de 2018 (Senado) "Por medio del cual se establecen las organizaciones

específicamente la problemática de los asentamientos humanos ilegales ubicados en el suelo rural, suburbano y de expansión contiguo al perímetro urbano, denominado también el periurbano según extensa literatura⁴.

4. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley consta de treinta y tres (33) artículos y se compone de la siguiente manera:

- Artículo 1. Objeto
- Artículo 2. Ámbito de aplicación.
- Artículo 3. Proceso de legalización.
- Artículo 4. Competencia de los alcaldes.
- Artículo 5. Incorporación de suelo al perímetro urbano mediante modificación excepcional del POT por una sola vez.
- Artículo 6. Normas especiales para la adopción del ajuste excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial.
- Artículo 7. Plan de Gestión del Hábitat.
- Artículo 8. Mesa Nacional Barrios de Paz.
- Artículo 9. Vivienda cooperativa y solidaria.
- Artículo 10. Fomento de la Vivienda Cooperativa en altura con servicios comunitarios integrados.
- Artículo 11. Fortalecimiento de capacidades locales para la autoconstrucción y mejoramiento de vivienda con apoyo del SENAT.
- Artículo 12. Estímulos por Cesión Anticipada de suelo para la reubicación de hogares en condiciones de precariedad o vulnerabilidad.
- Artículo 13. Creación.
- Artículo 14. Características.
- Artículo 15. Lineamientos para el ordenamiento adecuado de los Centros Poblados Especiales
- Artículo 16. Programa de Mejoramiento de Centros Poblados Rurales Especiales.
- Artículo 17. Participación del Gobierno Nacional.
- Artículo 18. Organización supramunicipal para proyectos de vivienda de interés social y prioritario.
- Artículo 19. Acceso a la financiación para municipios en condiciones de concurrencia o comutación.

⁴ AVILA SANCHEZ, H. (2001). Ideas y planteamientos teóricos sobre los territorios periurbanos. Las relaciones campo-ciudad en algunos países de Europa y América. Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía. UNAM, 45, 108-127; BARSKY, Andrés (2005). El periurbano productivo, un espacio en constante transformación. Introducción al estado del debate, con referencias al caso de Buenos Aires. Scripta Nova, vol. IX, núm. 194; CARTER, Harold. (1974). El estudio de la Geografía Urbana. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local; etc.

- Artículo 20. Participación Departamental.
- Artículo 21. Pignoración de Rentas Futuras para el Financiamiento del Desarrollo Urbano y la Vivienda Digna.
- Artículo 22. Acceso a Crédito con Organismos Multilaterales y Bilaterales de Crédito.
- Artículo 23. Fortalecimiento.
- Artículo 24. Finalidad.
- Artículo 25. Composición de la Comisión Regional de Moralización.
- Artículo 26. Registro de medidas cautelares sobre predios asociados al urbanismo ilegal o a las infracciones urbanísticas o ambientales.
- Artículo 27. Ocupación preventiva, declaratorias de utilidad pública y extinción de dominio.
- Artículo 28. Responsabilidad de Notarías y Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.
- Artículo 29. Formación de jueces y procuradores.
- Artículo 30. Criterios para la fijación de metas programáticas de legalización, intervención y control.
- Artículo 31. Aplicación de los instrumentos de financiación y gestión del suelo.
- Artículo 32. Responsabilidades.
- Artículo 33. Vigencia.

5. MARCO JURÍDICO

DEFINICIONES:

Mejoramiento Integral: Se entiende por Mejoramiento Integral, el tratamiento mediante el cual en determinadas áreas desarrolladas al interior del suelo urbano que carecen o presentan deficiencias en espacio público, servicios públicos, vías o equipamientos, se establecen las directrices que permitan completar los procesos de urbanización a fin de corregir y mejorar las condiciones físicas de estas áreas garantizando su habitabilidad (Artículo 2.2.1.1 Definiciones. Decreto Nacional 1077 de 2015).

Asentamiento humano ilegal consolidado: se entiende por asentamiento humano ilegal consolidado el conformado por una vivienda o más, que por el paso del tiempo han logrado alcanzar un nivel de desarrollo escalonado, cuyas edificaciones son de carácter permanente, construidas con materiales estables, cuentan con la infraestructura de servicios públicos instalada, con vías pavimentadas, con edificaciones institucionales promovidas por el Estado, pero sus construcciones se encuentran ubicadas en predios públicos y/o privados sin contar con la aprobación del propietario y sin ningún tipo de legalidad, ni planificación urbanística (Art. 2. Ley 2044 de 2020).

de 1991. Dada su interacción con los principios del Estado Unitario y la Descentralización Administrativa (art. 1 CP) la autonomía faculta a las entidades territoriales para que, de manera autónoma gestionen sus intereses y ejerzan sus competencias mediante la expedición de regulaciones, dentro de los límites establecidos por la ley.

En lo que respecta al *derecho a la vivienda*, el artículo 51 ibidem, establece que todos los ciudadanos colombianos tienen derecho a una vivienda digna. Por ello, es responsabilidad del Estado establecer medidas programáticas que permitan su garantía a través del fomento de programas de vivienda social, la provisión de sistemas de financiamiento a largo plazo y su incentivo a través de formas asociativas.

El artículo 58 de la Constitución Política, prevé que: “(...) La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad (...).” En este sentido, las normas urbanísticas desarrollan el derecho de dominio en cuanto a las posibilidades de uso y aprovechamiento racional del suelo.

En lo que respecta a la reglamentación frente a los *usos del suelo*, el numeral 7 del artículo 313 del texto constitucional, dispone que corresponde a los Concejos Municipales: “Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda”.

El artículo 311 de la Carta Política le asigna de manera expresa a los municipios, como entidades fundamentales de la división político-administrativa del Estado, la función de: “(...) prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”.

5.2. Marco jurisprudencial

La Corte Constitucional colombiana, en reiterada jurisprudencia ha abordado el tema de los asentamientos humanos ilegales a partir de criterios como la situación de vulnerabilidad social y de riesgo de desastres en la que se encuentran, la prestación de servicios públicos domiciliarios y el derecho a una vivienda digna, tal como se evidencia a continuación.

La Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, mediante Auto 373 de 2016, en materia de asentamientos irregulares señaló que:

Suelos contiguos al perímetro urbano o periurbano: franja de transición entre lo urbano y lo rural, parcialmente asimilada por el proceso de dispersión urbana y que conserva características rurales.

Riesgo alto mitigable o riesgo alto no mitigable: la definición del riesgo alto mitigable o riesgo alto no mitigable, se obtiene de las evaluaciones de riesgo. Éstas son el resultado de relacionar la zonificación detallada de amenaza y la evaluación de la vulnerabilidad de los suelos. Con base en ello, se categoriza el riesgo en alto, medio y bajo, en función del nivel de afectación esperada. Para las zonas en alto riesgo se define la mitigabilidad o no mitigabilidad, a partir de las alternativas de intervención física para reducir y evitar el incremento de la amenaza y/o vulnerabilidad. Para estas alternativas se debe evaluar su viabilidad de ejecución desde el punto de vista técnico, financiero y urbanístico (definición basada en lo dispuesto por el artículo 18 del Decreto 1807 de 2014).

Población en condición de vulnerabilidad: la vulnerabilidad es entendida como “un proceso multidimensional que confluye en el riesgo o probabilidad del individuo, hogar o comunidad de ser herido, lesionado o dañado ante cambios o permanencia de situaciones externas o internas. La vulnerabilidad social de sujetos y colectivos de población se expresa de varias formas, ya sea como fragilidad e indefensión ante cambios originados en el entorno (...)” La situación o estado de vulnerabilidad es una circunstancia que tiene que ver con las barreras sociales, económicas, políticas y culturales que, sin ser elegidas, le son impuestas desde afuera a el individuo y le impiden propender por su propio desarrollo y/o por el de su núcleo familiar, así como, por la adopción de un proyecto de vida. En ese sentido, este estado está relacionado con situaciones que imposibilitan a las personas a: “(i) procurarse su propia subsistencia; y (ii) lograr niveles más altos de bienestar, debido al riesgo al que está expuesto por situaciones que lo ponen en desventaja en sus activos” (Corte Constitucional, T-312 de 2021).

Vulnerabilidad en la gestión del riesgo: Susceptibilidad o fragilidad física, económica, social, ambiental o institucional que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que un evento físico peligroso se presente. Corresponde a la predisposición a sufrir pérdidas o daños de los seres humanos y sus medios de subsistencia, así como de sus sistemas físicos, sociales, económicos y de apoyo que pueden ser afectados por eventos físicos peligrosos (Art. 4, num. 27. Ley 1523 de 2012).

Fundamentos constitucionales, jurisprudenciales, legales e internacionales.

5.1. Marco constitucional

El presente proyecto de ley se fundamenta en el *principio de autonomía de las entidades territoriales* consagrado en el artículo 1 y 276 de la Constitución Política

“(...) La legalización y la regularización de estos asentamientos es la condición de posibilidad para el goce efectivo pleno del derecho a la vivienda, en la medida en la que permite superar barreras relacionadas con la ubicación del predio en zonas de riesgo, con la falta de seguridad jurídica en la tenencia y con la falta de acceso a servicios públicos, a escuelas, a centros de salud, a vías de acceso y demás obras de desarrollo e infraestructura social. Con ello, se contribuye al ejercicio de otros derechos conexos, tales como el derecho a la educación, a la salud, a la libre circulación y a la seguridad e integridad personal de los habitantes de tales asentamientos, solo por nombrar algunos (...).” (Subrayado fuera del texto original).

En la sentencia T 146 de 2022 frente a casos de *desalojo forzoso y demolición* de edificaciones en asentamientos humanos ilegales, señaló que estas “son medidas correctivas de última ratio, que solo deben ser adoptadas si no existe ninguna otra medida alternativa factible que permita proteger la integridad urbanística y la propiedad privada con el mismo grado de idoneidad. Antes de ordenar el desalojo o demolición, las autoridades de policía deben, por ejemplo, verificar si el predio o la vivienda construida son susceptibles de legalización.”⁵ (Subrayado fuera del texto original).

En esta providencia se desarrollaron las obligaciones de cumplimiento progresivo del Estado en relación con el derecho a la vivienda digna, lo que implica que:

“La realización plena del *derecho a la vivienda digna* de todas las personas es una obligación de carácter progresivo. Tal y como ocurre con todos los otros derechos económicos, sociales y culturales, su satisfacción plena exige una inversión considerable de recursos públicos con los cuales el Estado no cuenta de manera inmediata”. El Estado tiene la obligación de adoptar medidas “hasta el máximo de los recursos de que disponga” para lograr progresivamente la plena efectividad del derecho a una vivienda digna y adecuada.”⁶ (Subrayado fuera del texto original).

En la sentencia C-020 de 2023, al referirse a la constitucionalidad del valor de la indemnización por expropiación administrativa de inmuebles ocupados por asentamientos humanos ilegales, previsto en párrafo 1º del artículo 19 de la Ley 2044 de 2020, la Corte Constitucional retomó las motivaciones del legislador al resaltar que

“el Estado de alguna manera ha sido permisivo y por muchos años no ha utilizado los mecanismos que tiene para hacer valer sus derechos, antes les

⁵ Corte Constitucional colombiana. Sentencia T-146/22 M.P.M. Paola Andrea Meneses Mosquera <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2022/T-146-22.htm>

⁶ Ibidem.

ha proporcionado la instalación de servicios públicos, la construcción de sedes educativas, puestos de salud, les ha venido cobrando impuesto predial y valorización" por lo que resulta urgente el saneamiento de la propiedad como medida para "desarrollar el artículo 51 de la Constitución Política", garantizar el derecho a la vivienda digna y respetar las expectativas legítimas de los poseedores que se encontraban en situación de vulnerabilidad económica y social.⁷ (Subrayado fuera del texto original).

En la sentencia SU 016 de 2021 la Corte Constitucional unificó las reglas en materia de medidas de amparo para sujetos de especial protección, en el contexto de desalojos por ocupación ilegal de predios, en una de ellas señaló que:

"Las actuaciones ilegales no generan derechos y las ocupaciones irregulares de bienes de carácter público afectan el interés general, no ofrecen soluciones de vivienda digna, frustran el desarrollo de las políticas en la materia e impactan en la satisfacción de los derechos de otras personas en situación de vulnerabilidad. En consecuencia, de la calidad de ocupante irregular de un predio de naturaleza pública no se deriva protección constitucional.⁸ (Subrayado fuera del texto original).

Sin embargo, en esa misma providencia, el Alto Tribunal advirtió sobre la necesidad de que el Estado adopte medidas estructurales para atender los requerimientos de la población vulnerable en relación con el acceso a la vivienda digna.

Ahora bien, sobre el derecho a la vivienda digna, primero se debe mencionar que la Corte Constitucional en un principio no lo consideró como fundamental por su carácter prestacional, por ello para obtener tal categoría debía encontrarse en conexión con otros derechos fundamentales.

Sin embargo, a partir del año, el Alto Tribunal empezó a desarrollar el carácter fundamental autónomo de este derecho, por su relación directa con la dignidad humana, así se evidencia en las sentencias T-547 de 2019; T-199 de 2010; T-1318 de 2005; T-585 de 2008; T-065 de 2011; T-245 de 2012, T-698 de 2015, T-046 de 2015, T-669 de 2016, T-264 de 2016, T-681 de 2016, T-732 de 2016, T-149 de 2017; T-390 de 2018, entre otras.

⁷ Corte Constitucional colombiana. Sentencia C 020/23. M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/C-020-23.htm#:~:text=La%20ley%202004%20de%202020%20tiene%20por%20objeto%20E%20%80%9Csanear%20de,%20propiedad%20privada%5B109%5D>.

⁸ <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/SU016-21.htm>

diversidad de la vivienda. Las actividades de modernización y desarrollo no deben sacrificar las dimensiones culturales de la vivienda.⁹

Respecto de la gestión de la *gestión del riesgo de desastres*, la Corte Constitucional ha sido reiterativa al señalar que frente a casos de viviendas que se encuentren en zonas de protección por riesgo, se deben realizar los respectivos estudios y determinar si es mitigable o no, en caso de no serlo se debe garantizar la inclusión de los habitantes en programas de reasentamiento o reubicación según corresponda.¹⁰

Así lo ha expresado la Corte Constitucional:

En suma, la jurisprudencia constitucional ha puntualizado que, de acuerdo con las normas señaladas previamente, las autoridades municipales tienen competencias específicas para prevenir y atender los desastres. En este sentido, ha afirmado que en cabeza de ellas se encuentran los deberes de: (i) tener la información actual y completa de las zonas de alto riesgo de deslizamientos o derrumbes; (ii) mitigar el riesgo generado por la inestabilidad del terreno en donde se ubican las viviendas habitadas; (iii) cuando los hogares estén situados en una zona de alto riesgo no mitigable, adoptar políticas de reubicación en condiciones dignas. En ese orden, se desprende que la Constitución Política y la ley establecen una serie de obligaciones para las autoridades municipales, en aquellos casos en los que las viviendas de los particulares se encuentren en zonas de riesgo. Dicha normatividad establece que las entidades deben monitorear, controlar y mitigar los riesgos que se puedan generar por la naturaleza.¹¹ (Subrayado fuera del texto original).

La problemática de los asentamientos humanos ilegales también se ha abordado por el Alto Tribunal desde la esfera de la *prestación de servicios públicos domiciliarios*. Al respecto las siguientes sentencias han hecho alusión a ello, así:

En la sentencia T 219 de 2004, la Corte Constitucional abordó la tutela en contra de una empresa prestadora del servicio de acueducto y alcantarillado, por la indebida prestación del servicio, verificando en primer lugar si la actora se encontraba en una situación jurídica protegida fundamentada en la legalidad del urbanismo que habitaba; la Corte indicó que si se trataba de un urbanismo ilegal o no regular, no

⁹ COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T 176 de 2021. M. P. Jorge Enrique Ibáñez Najar <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/T-176-21.htm>

¹⁰ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias T 199 de 2010; T 526 de 2012; T 223 de 2015; T 203 A de 2018; T 384 de 2019; T 122 de 2024.

¹¹ Corte Constitucional colombiana, Sentencia T 122/24. M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar. Recuperado de https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2024/T-122-24.htm#_ftnref81

Para fijar el contenido del derecho a la vivienda digna, la Corte Constitucional se ha remitido a la Observación General 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que desarrolla los siguientes factores:

"Primer, seguridad jurídica de la tenencia. Esta garantía implica que sin diferenciar cuál sea el tipo de tenencia, como, por ejemplo, asentamientos informales, los Estados deben asegurar su protección contra el desalojo, hostigamiento u otras amenazas.

Segundo, disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura y todos los servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Del mismo modo, acceso a recursos naturales y comunes, agua potable, energía para cocinar, calefacción y alumbrado, instalaciones sanitarias y de aseo, almacenamiento de alimentos, eliminación de desechos, entre otros.

Tercero, gastos soportables. Esta dimensión incluye que el costo que implica la vivienda no comprometa la satisfacción de otras necesidades básicas y sean "commensurados con los niveles de ingreso", creación de subsidios de vivienda, control de aumentos desproporcionados de los alquileres, entre otros.

Cuarto, la habitabilidad implica un espacio adecuado para proteger a sus ocupantes de los vaivenes climáticos, riesgos estructurales y vectores de enfermedad, así como debe proteger la seguridad física de los ocupantes. Igualmente, los Estados deben aplicar ampliamente los Principios de Higiene de la Vivienda de la OMS, debido a la relación directa que existe entre una vivienda inadecuada y las tasas de mortalidad y morbilidad más elevadas.

Quinto, asequibilidad de la vivienda para quienes tengan derecho y debe concederse acceso pleno y sostenible a los recursos para conseguirla, a favor de los grupos en situación de desventaja. "Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos", entre otros.

Sexto, la ubicación geográfica de la vivienda debe permitir el acceso a opciones de empleo, servicios de salud, escuelas y otros servicios sociales. Igualmente, no debe estar localizada en espacios contaminados, ni próximos a fuentes de contaminación que amenacen el derecho a la salud de los habitantes.

Séptimo, adecuación cultural. La forma de construcción de la vivienda, material y políticas, deben permitir la expresión de la identidad cultural y la

habría deber del Estado para hacer obras públicas o de las empresas de servicios públicos para prestarlos.

En la Sentencia C-1189 de 2008 la Corte Constitucional al realizar el juicio de proporcionalidad, en el elemento de "la necesidad" del artículo 99 de la Ley 812 de 2003 que contienen las prohibiciones de invertir recursos públicos en invasiones, loteos o edificaciones ilegales y de suministrar servicios públicos por parte de las entidades prestadoras de estos señaló que "las políticas para desestimular los asentamientos ilegales son necesarias, debido a los graves problemas de urbanización desordenada, pero deben ser acordes con los derechos fundamentales de las poblaciones afectadas (vida, integridad física, dignidad, salud, saneamiento, medio ambiente sano, vivienda digna, servicios públicos domiciliarios, integridad del espacio público)".¹² (Subrayado fuera del texto original).

La Sentencia T 282 de 2020 hizo referencia a "la necesidad de contar con licencia de construcción como condición indispensable para la conexión del servicio de acueducto," y en caso de no contar con ella, solo frente a casos de vulneración de derechos de población vulnerable y en situaciones excepcionales, como la pandemia por COVID, la empresa que presta el servicio de acueducto y alcantarillado debe garantizar un mínimo del líquido a la población afectada, mediante el mecanismo que ella considere pertinente.¹³ (Subrayado fuera del texto original).

Finalmente se debe tener en cuenta que la problemática de los asentamientos ilegales se debe en gran medida al *desplazamiento de personas por la violencia histórica vivida en el país*, sin embargo de manera más reciente se está consolidando en la jurisprudencia el *desplazamiento por factores ambientales*.¹⁴

En la sentencia T 417 de 2015, la Corte Constitucional abordó el desalojo de asentamientos humanos ilegales conformados por personas desplazadas por la violencia y señaló que:

"(...) en el caso de los asentamientos ilegales las medidas legislativas buscan ofrecer a la población vulnerable el acceso a la vivienda, de tal manera que se brindan mecanismos que pretenden legalizar dichas situaciones siempre y cuando se trate de zonas y áreas que puedan formar parte de las zonas de utilidad pública y donde se pueda prestar la infraestructura para la provisión

¹² Corte Constitucional, Sentencia C 1189 de 2008. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-1189-08.htm>

¹³ Corte M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/T-282-20.htm>

¹⁴ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias T-530 de 2011; T-295 de 2013; T-355 de 2013; T-369 de 2021.

de servicios públicos domiciliarios. Existe un proceso complementario de control de los asentamientos humanos de origen ilegal instituidos para viviendas de interés social, que pueden ser consolidados por las entidades territoriales en pro de mejorar la calidad de vida de los habitantes.”¹⁵ (Subrayado fuera del texto original).

En cuanto al “desplazamiento por factores ambientales”, el tema se abordó en la Sentencia T-123 de 2024, el cual hace referencia a un fenómeno de movilidad humana que lesiona intensamente derechos humanos y que no es nuevo en Colombia, causado por fenómenos ambientales, como desastres, el cambio climático y la degradación ambiental.

Si bien este tipo de desplazamiento no ha sido abordado por la legislación colombiana, si se encuentra previsto en instrumentos internacionales como los Principios Deng del Consejo Económico y Social de la ONU; los Principios Pinheiro Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) de 1992, ratificada por Colombia en 1994; el Marco de Adaptación de Cancún Marco de Acción de Hyogo 2005-2015; entre otros.

En esta ocasión la Corte asimiló los efectos del desplazamiento interno por el conflicto armado al desplazamiento por factores ambientales, hizo alusión al derecho a la vivienda digna como uno de los tantos derechos vulnerados, que afectan en mayor proporción a las poblaciones más vulnerables, quienes en muchos casos se instalan en asentamientos ubicados en la periferia de los municipios y en razón a su vulnerabilidad difícilmente pueden acceder a vivienda digna.

La Corte ha sido enfática al afirmar que la población desplazada por factores ambientales, también requiere especial protección por parte del Estado.

Del anterior recorrido de sentencias de la Corte Constitucional, es posible deducir las siguientes reglas jurisprudenciales:

- La legalización de asentamientos humanos es una condición para el goce de derechos fundamentales como la vivienda digna y el acceso a servicios públicos.
- El derecho fundamental a la vivienda digna es un derecho de carácter progresivo, que implica una inversión considerable de recursos con los que el Estado no cuenta de manera inmediata.
- La legalización de asentamientos humanos ilegales está condicionada a zonas en donde se pueda prestar infraestructura para la provisión de servicios públicos domiciliarios.

¹⁵ Corte Constitucional colombiana. Sentencia T 417/15 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-417-15.htm>

- Si bien la calidad de ocupante ilegal no deriva inicialmente en protección constitucional, es necesario que el Estado adopte medidas estructurales para garantizar el acceso a vivienda digna de la población más vulnerable.
- El contenido de vivienda digna implica: seguridad jurídica en la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura; gastos soportables; habitabilidad; asequibilidad; según su ubicación geográfica que permita el acceso a empleo y otros servicios y adecuación cultural.
- La prestación de servicios públicos domiciliarios se encuentra condicionada en gran medida por la legalidad del urbanismo habitado.
- En materia de asentamientos humanos y acceso a vivienda digna, tanto las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia, como los desplazados por factores ambientales son sujetos de especial protección.

Todo lo anterior evidencia la necesidad articular acciones y políticas para garantizar el acceso a vivienda digna de las poblaciones más vulnerables y de establecer alternativas jurídicas que permitan la legalización de los asentamientos humanos consolidados, como una condición previa para el acceso a derechos y servicios públicos.

5.3. Marco legal y reglamentario

El presente proyecto de ley encuentra sustento en las leyes y decretos que se exponen a continuación:

El artículo 48 de la Ley 9º de 1989, “por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”, estableció que los alcaldes, por delegación del Concejo, podrían adelantar la legalización de las urbanizaciones constituidas por viviendas de interés social mediante la incorporación al perímetro urbano o de servicios y la regularización urbanística del asentamiento humano.

El artículo 1 de la Ley 388 de 1997, “por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones”, establece entre sus objetivos, los de promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, la ejecución de acciones urbanísticas eficientes, de garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

El artículo 3º de la misma ley, dispone que el ordenamiento del territorio constituye una función pública cuyo propósito es posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructura de transporte y demás espacios públicos, así como regular su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios.

La Ley 1523 de 2012, por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres dispone en su artículo 2º que la gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano. En su artículo 40, establece la incorporación de la gestión del riesgo en la planificación, por lo que explica el deber de las entidades territoriales de incorporar en sus respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial las consideraciones sobre desarrollo seguro y sostenible derivados de la gestión del riesgo.

Por consiguiente, los programas y proyectos prioritarios para estos fines, de conformidad con los principios que rige dicha normativa, establece la necesidad de utilizar mecanismos para el inventario de asentamientos en riesgo, señalamiento, delimitación y tratamiento de las zonas expuestas a amenaza derivada de fenómenos naturales, socio naturales o antropogénicas no intencionales, incluidos los mecanismos de reubicación de asentamientos; la transformación del uso asignado a tales zonas para evitar reasentamientos en alto riesgo; la constitución de reservas de tierras para hacer posible tales reasentamientos y la utilización de los instrumentos jurídicos de adquisición y expropiación de inmuebles que sean necesarios para reubicación de poblaciones en alto riesgo, entre otros.

La Ley 2044 de 2020, en su artículo 17 dispone que es obligación de los municipios y distritos iniciar los procesos de legalización y regularización urbanística de los asentamientos humanos, que permitan reconocerlos como barrios legalmente constituidos. De conformidad con lo previsto en el parágrafo 2º del artículo 16 ibídem, establece que la legalización o titulación en asentamientos humanos ilegales precarios debe “(...) desarrollarse conforme a lo establecido en el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial”.

La Ley 2044 de 2020, en concordancia con lo dispuesto en el Decreto Nacional 1077 de 2015, que regulan la definición y aplicación de la legalización urbanística, precisa las características urbanísticas y sociales que definen a los asentamientos humanos consolidados objeto de legalización urbanística, así como aquellos que, a pesar de contar con licencia de urbanización, no la ejecutaron en su totalidad.

Prevenir la segregación urbana y mejorar la eficiencia de la gestión administrativa, es fundamental garantizar que la legalización urbanística se aplique a los asentamientos humanos consolidados que conforman una unidad territorial

incluyendo espacios públicos y privados, que se integran en una sola superficie formada por más de una manzana contigua o no.

El artículo 2.2.6.5.1. del referido Decreto, establece que la legalización urbanística es el proceso mediante el cual se aprueban los planes urbanísticos y se expide la reglamentación urbanística; además de reconocer la existencia de un asentamiento humano de origen informal conformado por viviendas de interés social.

La legalización urbanística implica la incorporación al perímetro urbano cuando a ello hubiere lugar, sujeta a la disponibilidad técnica de servicios o a la implementación de un esquema diferencial en áreas de difícil gestión; la regularización urbanística del asentamiento humano, entendida como la norma urbanística aplicable y la definición de las acciones de mejoramiento. El acto administrativo mediante el cual se aprueba la legalización hará las veces de licencia de urbanización, con base en el cual “(...) se tramitarán las licencias de construcción de los predios incluidos en la legalización o el reconocimiento de las edificaciones existentes”.

El artículo 2.2.6.5.2.5. del Decreto 1077 de 2015 establece que el acto administrativo mediante el cual se aprueba la legalización debe contener como mínimo “el reconocimiento oficial del asentamiento, la aprobación de los planos de loteo correspondientes, la reglamentación urbanística, las acciones de mejoramiento barrial, la identificación de áreas potenciales para la reubicación de viviendas y la información sobre el trámite posterior para el reconocimiento de la existencia de edificaciones, así como el estudio urbanístico final que hará parte integral de la resolución”, en los términos del artículo.

Para garantizar una implementación efectiva de la legalización urbanística de los asentamientos humanos ilegales en las entidades territoriales municipales y distritales, se requiere especificar acciones concretas y precisar los conceptos y plazos necesarios para solicitar y tramitar la legalización urbanística de asentamientos humanos de acuerdo con la estructura y funciones de las administraciones municipales y distritales.

Se requieren criterios que le permitan a las administraciones municipales o distritales, la definición de metas de legalización programáticas por período constitucional de cada administración con el fin de racionalizar los esfuerzos administrativos, promover la efectividad del trámite de legalización urbanística y facilitar el seguimiento a la ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial.

El artículo 2.2.1.1. del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”, modificado parcialmente por el Decreto Nacional 1783 de 2021, define el área o predio urbanizado, señalando que se consideran urbanizados, entre otros,

"(...) (iii) los asentamientos, barrios, zonas o desarrollos que han sido objeto de legalización y que completen la construcción de infraestructuras y espacios públicos definidos en los actos de legalización y hagan la entrega de las cesiones exigidas, salvo que no se hubiere hecho tal previsión; (...)".

De acuerdo con lo previsto en materia de legalización urbanística en el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, ante el crecimiento de los asentamientos humanos ilegales, es necesario articular acciones de prevención, control y legalización urbanística, así como mejoramiento integral de los asentamientos humanos precarios.

Por lo anterior, resulta indispensable implementar una gestión célere, eficiente y efectiva por parte de los municipios y distritos, en lo que respecta a disposiciones sobre legalización urbanística que incluya aspectos como: (i) la estructuración de una alternativa legal para la incorporación de asentamientos humanos ilegales implantados en suelos rurales, suburbanos y de expansión contiguos al perímetro urbano mediante el ajuste excepcional de los planes de ordenamiento; (ii) objeto, principios y definiciones, (iii) ámbito de aplicación e improcedencia del trámite cuando sea el caso; así como (iv) optimización, actualización y armonización conforme a los recientes cambios del marco normativo nacional, que introduzca modificaciones al procedimiento, condiciones e instancias de coordinación con las que se tramita la legalización urbanística en los municipios y distritos colombianos.

5.4. Marco normativo internacional

5.4.1. Prevención del riesgo desastres, gestión del cambio climático y mitigación ambiental

Conforme a los compromisos asumidos por Colombia en diversos tratados internacionales, la legalización de asentamientos humanos ilegales, resulta fundamental para la prevención de riesgos de desastres, gestión del cambio climático y mitigación de impactos ambientales. Entre los instrumentos internacionales figura la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), ratificada a través de la Ley 164 de 1994, que entre sus principios y compromisos (art. 3 y 4) enfatiza la necesidad de adoptar medidas preventivas y adaptativas frente a los fenómenos y resultados adversos del clima.

El Protocolo de Kioto, ratificado por la ley 629 del 2000, hace un llamado a los Estados parte, en la implementación de políticas integradas que faciliten la sostenibilidad urbana y la adaptación resiliente al cambio climático. A su vez, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 adoptado por la comunidad internacional, enfatiza la necesidad de reducir los riesgos mediante la implementación de estrategias y políticas participativas que fortalezcan la gobernanza y resiliencia de las comunidades.

estos ecosistemas, lo que contribuye a su protección y a la reducción del riesgo de inundaciones y demás desastres naturales asociados con su pérdida.

Para avanzar en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente en los ODS 11: "Ciudades y comunidades sostenibles", la legalización de asentamientos coadyuva a este objetivo para que ciudades y asentamientos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. La regularización en comento, favorece el acceso a servicios básicos, infraestructura adecuada y derechos de propiedad, lo cual mejora significativamente su calidad de vida y contribuye a reducir las desigualdades sociales. Además, al formalizar estos espacios, los gobiernos locales pueden planificar y gestionar mejor el desarrollo urbano, promover la sostenibilidad ambiental y económica de las ciudades.

La legalización está alineada con el ODS 1: "Fin de la pobreza" y el ODS 6: "Aqua limpia y saneamiento", debido a que, la falta de reconocimiento legal de los asentamientos humanos impide a sus habitantes acceder a servicios esenciales como agua potable, saneamiento, y electricidad, exacerbando la pobreza y la exclusión social. Legalizarlos garantiza que los residentes puedan acceder a estos servicios para mejorar la salud pública y reducir la pobreza. Además, proporciona una base para que los gobiernos implementen políticas de desarrollo sostenible y resiliencia, necesarias para enfrentar desafíos como el cambio climático y el crecimiento demográfico urbano.

Al estar implícitamente apoyado por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), particularmente en el ODS 11, el derecho a la ciudad es un concepto fundamental que subraya el acceso equitativo a los beneficios urbanos para todos los habitantes, independientemente de su estatus socioeconómico. Este derecho incluye la participación en la planificación y el diseño urbano, el acceso a servicios básicos, vivienda adecuada y oportunidades económicas. Según ONU-Hábitat (2022), el derecho a la ciudad es esencial para la promoción de ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles. Este enfoque holístico busca corregir las desigualdades urbanas y promover la justicia social, asegurando que todos los ciudadanos puedan disfrutar de los beneficios de la urbanización.

La Nueva Agenda Urbana, adoptada en la Conferencia Hábitat III en 2016, es un documento clave que establece directrices para el desarrollo urbano sostenible. Esta agenda destaca la necesidad de garantizar que las ciudades ofrezcan acceso equitativo a la infraestructura, servicios y oportunidades, promoviendo la inclusión social y económica de todos los ciudadanos.

Por su parte, ONU-Hábitat (2022) subraya la importancia de un enfoque diferencial, participativo y de derechos humanos en la planificación urbana. El Informe Mundial sobre las Ciudades 2022 de ONU-Hábitat resalta que garantizar el derecho a la ciudad es crucial para abordar los desafíos urbanos contemporáneos, como la

Al contar con mayor control y planificación en el uso del suelo, la formalización de asentamientos humanos ilegales, sobre todo los consolidados, conlleva a mejorar la eficacia en la implementación de estrategias de mitigación y adaptación que reducen la vulnerabilidad de las comunidades a eventos climáticos extremos y desastres naturales. A pesar de que, en el contexto colombiano, muchos asentamientos ilegales se encuentran ubicados en zonas de alto riesgo donde es imposible su legalización, existen otros donde el riesgo es mitigable y su regularización resulta acorde con los lineamientos internacionales, con miras a proteger vidas, medios de subsistencia, fortalecer la gobernanza, preparación y respuesta de la población ante posibles amenazas.

La expansión urbana descontrolada ha llevado a la ocupación ilegal de terrenos destinados a la conservación ambiental, pero que, debido a la presión demográfica y ausencia estatal, han sufrido transformaciones irreversibles. La regularización de estos asentamientos ofrece así, la posibilidad de integrar políticas de rehabilitación ambiental que promuevan prácticas sostenibles frente a las áreas degradadas para que respondan al marco internacional de protección al cual se adscribe Colombia. Las obligaciones contenidas en la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNULD), ratificada por Colombia a través de la ley 461 de 1998, subraya la importancia de gestionar de manera sostenible los recursos naturales para prevenir la degradación de la tierra y los ecosistemas. La legalización de asentamientos ilegales permite la integración de estas comunidades en planes de manejo ambiental sostenibles frente a la tierra y los recursos hídricos, reduciendo así, la presión sobre áreas vulnerables, la desertificación y la erosión del suelo.

La Convención sobre la Diversidad Biológica (CDB), ratificada a través de la Ley 165 de 1994, que entró en vigor en febrero de 1995, da cuenta de tres objetivos: (i) la conservación de la biodiversidad, (ii) el uso sostenible de la biodiversidad, y (iii) la participación justa y equitativa de los beneficios derivados del uso de la biodiversidad. La formalización de asentamientos humanos ilegales consolidados permite a las autoridades locales planificar el desarrollo urbano de manera que minimice el impacto sobre los ecosistemas circundantes, al proteger hábitats críticos y promover la biodiversidad. Además, las comunidades legalizadas pueden recibir educación y recursos para participar activamente en la conservación del medio ambiente, transformándose en aliados en la gestión sostenible de sus entornos.

La Convención de Ramsar sobre los Humedales de Importancia Internacional, ratificada por Colombia a través de la Ley 357 de 1997 insta a la protección y el uso racional de los servicios ecosistémicos que ofrecen los humedales. Los asentamientos humanos ilegales a menudo se establecen sin planificación, en áreas ambientalmente sensibles como los humedales, lo que resulta en su degradación y pérdida. La legalización permite, dependiendo del caso, implementar medidas de reubicación, conservación, mitigación y restauración en beneficio de

desigualdad, la pobreza y el cambio climático. El informe aboga por políticas que promuevan la equidad en el acceso a recursos y servicios urbanos, la participación activa de los ciudadanos en la toma de decisiones y la implementación de estrategias que fomenten la sostenibilidad ambiental. Este enfoque normativo y práctico proporciona una guía esencial para los gobiernos y las comunidades en la construcción de ciudades que verdaderamente reflejen los principios de equidad, justicia y sostenibilidad.

La Nueva Agenda Urbana y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), particularmente el ODS 11, subrayan la importancia de integrar los asentamientos ilegales en el tejido urbano formal. Legalizar los asentamientos en suelo rural periurbano permite que estas áreas se beneficien de las inversiones en infraestructura y servicios públicos, lo que promueve la inclusión social y económica de sus residentes. Este proceso no solo mejora la calidad de vida de los habitantes, sino que también contribuye a la resiliencia y sostenibilidad de las ciudades al asegurar que todas las áreas urbanas y periurbanas estén adecuadamente planificadas y gestionadas.

5.4.2. Instrumentos internacionales que abogan por el enfoque diferencial

La necesidad de legalización de asentamientos humanos ilegales con un enfoque diferencial es fundamental para atender de manera prioritaria y adecuada a las personas víctimas del desplazamiento forzado por violencia y condiciones climáticas. Los tratados internacionales ratificados por Colombia proporcionan un marco robusto para garantizar los derechos de estas poblaciones vulnerables.

Colombia es parte de la Convención de Ginebra y sus Protocolos Adicionales (1949) los cuales establecen la protección de personas desplazadas internamente debido a conflictos armados. Este marco internacional obliga al Estado colombiano a garantizar la protección y asistencia de las personas desplazadas, incluyendo la provisión de alojamiento seguro y adecuado. La legalización de asentamientos donde residen estas personas es un paso crucial para asegurar que no solo tengan un lugar seguro donde vivir, sino también acceso a servicios básicos y derechos de propiedad, lo que contribuye a su estabilidad y seguridad a largo plazo.

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, enfatiza la importancia de reducir la vulnerabilidad de las comunidades a los desastres naturales. Para las víctimas del desplazamiento forzado por condiciones climáticas, la legalización de sus asentamientos es esencial para integrarlas en planes de gestión de riesgos y adaptación al cambio climático. Esto incluye la provisión de infraestructura resiliente, acceso a servicios de emergencia y la implementación de políticas que mitiguen los riesgos ambientales, promoviendo así su seguridad y bienestar.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ratificado por Colombia, reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, incluyendo el derecho a la vivienda. Este tratado obliga al Estado colombiano a adoptar medidas para mejorar las condiciones de vida de las personas desplazadas, proporcionando viviendas adecuadas y seguras. La legalización de asentamientos informales permite que estas personas accedan a derechos fundamentales, reduciendo su vulnerabilidad y promoviendo su integración social y económica.

Las personas desplazadas, tanto por violencia, como por condiciones climáticas enfrentan desafíos particulares, como la pérdida de sus hogares y medios de subsistencia. Un enfoque diferencial en la legalización de asentamientos debe comenzar con la identificación de sus necesidades específicas, asegurando que las soluciones de vivienda sean culturalmente adecuadas y accesibles. Esto implica la participación activa de las comunidades desplazadas en la planificación y toma de decisiones, garantizando que sus voces y experiencias sean consideradas en el diseño e implementación de políticas. Legalizar los asentamientos informales permite al Estado proporcionar servicios básicos esenciales, como agua potable, saneamiento, educación y atención médica. Además, facilita el acceso a programas de protección social, incluyendo asistencia financiera y apoyo psicosocial, cruciales para la recuperación de las víctimas del desplazamiento forzado. La regularización de la tenencia de la tierra también asegura que las personas desplazadas tengan seguridad jurídica sobre sus viviendas, protegiéndose contra desalojos forzados y permitiéndoles invertir en la mejora de sus hogares.

Aunque los siguientes instrumentos, no se centran exclusivamente en los asentamientos humanos ilegales, protegen los derechos de aquellos que viven en estas condiciones. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ratificado por Colombia el 29 de octubre de 1969, en su artículo 11, reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluyendo alimentación, vestido y vivienda adecuada. Esto implica que el Estado colombiano debe adoptar medidas para mejorar las condiciones de vivienda de las personas que habitan en asentamientos informales, asegurando que tengan acceso a servicios básicos y condiciones dignas de vida.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), también ratificado el 29 de octubre de 1969, en su artículo 17, protege contra injerencias arbitrarias en la vida privada, la familia, el hogar y la correspondencia de las personas. Esto incluye la protección contra desalojos forzados sin el debido proceso legal. En el contexto de los asentamientos humanos ilegales, esto significa que el Estado colombiano tiene la obligación de garantizar que cualquier acción de desalojo respete los derechos humanos y siga procedimientos legales adecuados, proporcionando alternativas habitacionales cuando sea necesario.

Desde la perspectiva de género, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), ratificada por Colombia el 19 de enero de 1982, también tiene implicaciones significativas para las mujeres que viven en asentamientos informales. El artículo 14 de esta convención subraya la importancia de abordar las necesidades particulares de las mujeres rurales, incluyendo el acceso a servicios adecuados de vivienda, saneamiento y suministro de agua. Esta disposición refuerza la obligación del Estado colombiano de asegurar que las mujeres en asentamientos informales no enfrenten discriminación y tengan acceso equitativo a servicios esenciales y oportunidades de desarrollo.

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), ratificada el 28 de enero de 1991, protege los derechos de los niños en todas las circunstancias, incluyendo aquellos que viven en asentamientos informales. El artículo 27 de la CDN reconoce el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. Los Estados partes, incluyendo Colombia, deben adoptar las medidas apropiadas para asistir a los padres y otros responsables del niño a realizar este derecho, proporcionando, entre otras cosas, asistencia material y programas de apoyo, particularmente en lo que respecta a la nutrición, el vestuario y la vivienda.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), ratificada por Colombia el 10 de mayo de 2011, asegura que las personas con discapacidad disfruten de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en igualdad de condiciones con los demás. El artículo 28 de la CDPD establece el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado, incluyendo acceso a servicios adecuados de vivienda, agua y saneamiento. Esto obliga al Estado colombiano a garantizar que las personas con discapacidad que viven en asentamientos ilegales no sean excluidas de estos servicios esenciales y reciban el apoyo necesario para el logro de condiciones de existencia dignas.

Los tratados internacionales ratificados por Colombia relacionados, crean un marco jurídico diferencial de derechos que obliga al Estado a adoptar medidas específicas para proteger y mejorar las condiciones de vida de las personas que habitan en asentamientos humanos ilegales, asegurando que sus derechos humanos fundamentales sean respetados y promovidos de manera sostenible y sustentable.

5.5. Experiencias comparadas en materia de legalización de asentamientos humanos periféricos.

La legalización e incorporación de asentamientos humanos ilegales en suelo urbano o rural es un desafío común en muchos países de Latinoamérica, donde la urbanización rápida y descontrolada ha llevado a la proliferación de barrios informales en las periferias urbanas y en terrenos rurales. A continuación, se presentan algunas experiencias significativas en la región que destacan enfoques y resultados diversos en la gestión de este fenómeno.

En Brasil, el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), propuesto desde 2007, incluyó una componente específica para la urbanización de favelas. Este programa buscó integrar estos asentamientos al tejido urbano formal mediante la provisión de infraestructura básica, servicios públicos y la regularización en la tenencia de la tierra. Ejemplo destacado es el proyecto en la favela "Rocinha" en Río de Janeiro, donde se invirtieron millones de dólares en mejoras de vivienda, construcción de servicios de agua y saneamiento, así como la creación de espacios públicos. Este enfoque no solo mejoró las condiciones de vida de los residentes, sino que también redujo la vulnerabilidad a desastres naturales al incorporar medidas de mitigación de riesgos en la planificación urbana.

En México, la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) ha implementado programas de regularización de asentamientos humanos irregulares en diversas ciudades. En Ciudad de México, el programa se ha enfocado en áreas como Iztapalapa y Tláhuac, y proporcionado a los residentes títulos de propiedad, así como la mejora de infraestructura básica. Estos esfuerzos han incluido la instalación de servicios de agua potable, electricidad y drenaje, así como la pavimentación de calles. La regularización ha permitido a los residentes obtener seguridad jurídica sobre sus viviendas, mejorar su calidad de vida y facilitar su integración al tejido urbano formal.

En Argentina, la ley nacional 24.374, conocida como "Ley Pierri", promulgada en 1994, ha sido una herramienta clave para la regularización de asentamientos ilegales. Esta ley permite a los ocupantes de terrenos urbanos y perurbanos obtener la propiedad de sus viviendas a través de un proceso administrativo simplificado, siempre y cuando hayan ocupado el terreno de manera continua y pacífica por más de tres años. El enfoque de esta ley se centra en la seguridad jurídica y la integración urbana, facilitando el acceso a servicios básicos y mejorando la infraestructura en las áreas regularizadas (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de Argentina, 2020). En Argentina, el énfasis está en la simplificación administrativa y la seguridad jurídica.

Uruguay ha implementado políticas de regularización de asentamientos a través de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ley 18.308) de 2008. Esta ley establece un marco para la regularización de asentamientos informales, promoviendo la planificación urbana y la participación comunitaria. Uno de los programas destacados es el "Plan de Integración Socio Habitacional" que, desde

2011, ha trabajado en la mejora de infraestructuras, la provisión de servicios básicos y la formalización de la tenencia de la tierra en asentamientos ilegales. La participación activa de los gobiernos locales y la colaboración con organizaciones comunitarias son elementos clave de este enfoque (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente de Uruguay, 2019). En Uruguay se destaca la planificación urbana y la participación comunitaria.

En España, la legalización de asentamientos ilegales ha sido abordada a través de diversas políticas autonómicas, dado el carácter descentralizado de la gestión territorial. En la Comunidad Valenciana, por ejemplo, se ha implementado la Ley 5/2014 de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, que establece mecanismos para la regularización de asentamientos ilegales y la integración de estos en el tejido urbano. Este proceso incluye la mejora de infraestructuras, la provisión de servicios y la participación ciudadana en la toma de decisiones urbanísticas. La ley busca equilibrar la necesidad de regularización con la protección del medio ambiente y la planificación urbana sostenible (Generalitat Valenciana, 2014). La legalización de asentamientos humanos en España está enfocada en la descentralización y la integración de políticas autonómicas con un fuerte componente de participación ciudadana y protección ambiental.

Las experiencias comparadas muestran que la legalización e incorporación de asentamientos humanos ilegales al suelo urbano es una tarea compleja que requiere un enfoque integral y multidimensional. Los programas exitosos han combinado la provisión de infraestructura y servicios básicos, la regularización en la tenencia de la tierra, y la integración social y económica de los residentes. Estas iniciativas no solo mejoran las condiciones de vida en los asentamientos informales, sino que también contribuyen a la cohesión social, la sostenibilidad urbana y la reducción de la vulnerabilidad a desastres. Los casos de Brasil, México, Argentina, Uruguay y España, ofrecen valiosas lecciones para otros países de la región y el mundo, destacando la importancia de políticas públicas inclusivas y sostenibles en la gestión del crecimiento urbano y la formalización de asentamientos informales.

A pesar de los diferentes enfoques, existen desafíos comunes en la legalización de asentamientos en estos países. Entre ellos, se encuentran la necesidad de financiamiento adecuado, la resistencia de algunos sectores de la población y la complejidad de integrar asentamientos en el tejido urbano existente sin causar desplazamientos o conflictos sociales. Además, la mejora de infraestructuras y la provisión de servicios básicos como agua, saneamiento y electricidad son esenciales para garantizar la sostenibilidad de estos procesos de regularización (Fernández, 2017).

6. CONSIDERACIONES ADICIONALES

En lo que respecta a las transformaciones socio-territoriales, Colombia ha experimentado una significativa transformación en su configuración territorial en razón a la expansión urbana de asentamientos humanos ilegales que se ubican en el suelo suburbano o también denominado por la literatura como el períurbano.

Si bien, el crecimiento de los asentamientos humanos ilegales en el suelo suburbano tiene implicaciones negativas en términos de acceso a servicios básicos, exclusión social, conflictos de usos del suelo, impactos ambientales y soberanía alimentaria, es importante implementar políticas y acciones para abordar esta problemática de manera integral y sostenible. Carrilho y Trindade (2022) destacan la necesidad de enfoques sostenibles que integren la planificación urbana y la gestión de recursos en estas zonas para mejorar las condiciones de vida y reducir los impactos ambientales y climáticos negativos.¹⁶

La regularización de asentamientos informales en suelo periurbano no solo proporciona seguridad jurídica a los residentes, sino que también ayuda a restablecer la estabilidad institucional. En países como México y Argentina (Bosch, 2023) las políticas de regularización han demostrado ser efectivas para estabilizar comunidades y mejorar el acceso a servicios básicos. A su vez, la organización social y la participación activa de los residentes en los procesos de regularización han fortalecido sus capacidades de organización y el logro de soluciones duraderas y equitativas.

Este escenario, evidencia la necesidad de implementar medidas normativas que propicien la legalización de asentamientos humanos contiguos al perímetro urbano, mediante su incorporación a dicho suelo, bajo el marco constitucional y legal que consagra entre otras cosas, las determinantes ambientales como lineamientos de superior jerarquía, respecto del ordenamiento territorial, tal como se pretende con este proyecto de ley. De igual forma y en consonancia con compromisos internacionales, la legalización de asentamientos humanos no solo mejora la calidad de vida de sus habitantes al brindar acceso a servicios básicos y derechos de propiedad, sino que, también fortalece la capacidad de las autoridades para gestionar el territorio de manera sostenible, al reducir riesgos de desastres, mitigar el impacto ambiental, involucrar a la comunidad en lo que respecta a la mejora del entorno natural, fomentar mayor conciencia y responsabilidad ambiental.

6.1. El ordenamiento del territorio en el Estado Social de Derecho.

¹⁶ Carrilho, J. & Trindade, J. (2022). Sostenibilidad en asentamientos informales periféricos: una revisión. <https://www.semanticscholar.org/paper/Sustainability-in-Peri-Urban-Informal-Settlements%3A-Carrilho-Trindade/ef11faccf254fd700fab03b1b19e9ab3265b927>

En el contexto del Estado Social de Derecho en Colombia, el ordenamiento del territorio juega un papel fundamental en la búsqueda de la equidad, la inclusión social y territorial, y el desarrollo sostenible, convirtiéndose en una herramienta clave para garantizar la protección de los derechos de la población y el uso adecuado de los recursos naturales, promoviendo un desarrollo armónico y equilibrado en todo el territorio nacional.

En este sentido, el ordenamiento territorial en Colombia se vincula estrechamente con los principios del Estado Social de Derecho, que busca asegurar la dignidad humana, la igualdad de oportunidades, la justicia social y la protección de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos. A través de una adecuada planificación del territorio, se busca promover la inclusión de las comunidades marginadas, la generación de infraestructura para el beneficio de todos los ciudadanos y la protección del medio ambiente.

Además, en el marco del Estado Social de Derecho, el ordenamiento territorial se orienta hacia la promoción del bienestar general y la garantía de un desarrollo sostenible que respete los derechos de las generaciones presentes y futuras. Se busca evitar la indebida ocupación del territorio, el incremento de la degradación ambiental y la exclusión social, fomentando la construcción de un territorio más justo y equitativo.¹⁷

El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, aprobado mediante Ley 2294 de 2023, expone varios objetivos y líneas estructurales, que vinculan el Ordenamiento Territorial alrededor del Agua con el saneamiento básico, lo que implica el uso adecuado y responsable del agua, abrir espacio a la comprensión de la economía y cultura del saneamiento, es decir impulsar un uso de modelos innovadores y de colaboraciones estratégicas para brindar servicios de saneamiento eficientes y sostenibles

El principio de autonomía territorial

Ahora bien, en Colombia, la relación entre el ordenamiento del territorio y el principio de autonomía territorial es fundamental para entender cómo se distribuyen las competencias y responsabilidades entre el nivel nacional y los entes territoriales en materia de planificación y gestión del territorio.

El principio de autonomía territorial se refiere a la capacidad que tienen las entidades territoriales (departamentos, municipios y distritos) para autogobernarse y administrar sus propios asuntos, de acuerdo con la Constitución y las leyes. En

¹⁷ Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (Año). 20 años de ordenamiento territorial en Colombia: experiencias, desafíos y herramientas para los actores territoriales. Nombre del archivo PDF. Recuperado de [www...].

este sentido, el ordenamiento del territorio en Colombia busca fortalecer la autonomía de las regiones, permitiéndoles tomar decisiones sobre su desarrollo y planificación territorial de manera autónoma y descentralizada.

Por ello, se resalta la importancia de una adecuada organización político-administrativa del Estado en el territorio para facilitar el desarrollo institucional y territorial, promoviendo la descentralización y el fortalecimiento de la identidad cultural. Esta descentralización implica el traslado de competencias y poder de decisión hacia el nivel territorial pertinente, lo que favorece la autonomía de las entidades territoriales en la toma de decisiones sobre su propio desarrollo.¹⁸

Además, el ordenamiento territorial en Colombia busca promover la concertación de políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, reconociendo la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural de cada región. Esta perspectiva de respeto a la diversidad y reconocimiento de la identidad regional y nacional contribuye a fortalecer la autonomía territorial y a garantizar un desarrollo más equitativo y sostenible en todo el país.

Función social y ecológica de la propiedad.

La función social de la propiedad implica el mayor disfrute que el particular pueda obtener de la misma, pero con el mínimo de costes e impacto sociales o colectivos. A su vez, la función ecológica de la propiedad se refiere a la obligación que tienen los propietarios de bienes y servicios ambientales de proteger el ambiente y garantizar el interés general y la salvaguarda del entorno, obligación que se fundamenta en la necesidad de asegurar que los recursos naturales sean utilizados de manera sostenible y responsable, tanto para las generaciones presentes como futuras.

Principio de cargas y beneficios.

El ordenamiento territorial y el urbanismo como función pública¹⁹ son de obligatorio cumplimiento para los poderes públicos en su totalidad y para la población colombiana en general e imponen a la propiedad privada una serie de cargas y beneficios que nos obligan individual y colectivamente al cumplimiento de las funciones económica, social y ecológica que de ella se desprenden.

Existe entonces una corresponsabilidad entre el particular y el Estado para la ocupación del territorio y dotarlo tanto de los espacios privados, como de los espacios y servicios comunes o públicos de calidad que contribuyan al bienestar

¹⁸ Rincón, Jorge Iván.

¹⁹ La función pública se manifiesta, a través de mecanismos que requieren de las potestades públicas y que significan, en general, ejercicio de la autoridad inherente del Estado.

general. Por ello se diseñan sistemas de cargas y beneficios que incluyen cargas y beneficios generales y particulares con cesiones, derechos de edificabilidad, plusvalía entre otros.

Prevalencia del interés general.

En el ordenamiento territorial se entiende desde la realización de derechos e intereses colectivos como la protección de la cultura, el ambiente sano, el amparo del espacio público y la adecuada prestación de los servicios públicos.

Derecho a la vivienda y hábitat.

El ordenamiento territorial tiene como uno de sus objetivos centrales, el de alcanzar ciudades y asentamientos humanos con viviendas adecuadas, el acceso universal al agua potable y al saneamiento, el acceso a los bienes públicos y servicios de calidad como la seguridad alimentaria y la nutrición, la salud, la educación, las infraestructuras, la movilidad y el transporte, la energía, la calidad del aire y los medios de vida

El derecho a la vivienda digna en Colombia se aborda como un derecho de contenido prestacional positivado en el artículo 51 de la Constitución Política de 1991. Este derecho se ha interpretado y desarrollado a través de las disposiciones proferidas por la Corte Constitucional, que han establecido su alcance como un derecho fundamental por conexidad.²⁰

La vivienda digna se entiende como un entorno adecuado que satisface la necesidad humana de disponer de un lugar de vivienda propio o ajeno que permita a los habitantes desarrollar dignamente su proyecto de vida. Se considera un derecho fundamental que está estrechamente relacionado con la dignidad humana, la integridad personal y la vida misma.

La jurisprudencia colombiana ha reconocido la importancia de garantizar el derecho a la vivienda digna como parte de los derechos sociales fundamentales, y ha establecido que este derecho debe ser protegido y promovido por el Estado para asegurar condiciones de vida dignas para todos los ciudadanos, especialmente para aquellos en situación de vulnerabilidad.²¹

En resumen, el derecho a la vivienda digna en Colombia se concibe como un derecho fundamental que busca garantizar a todos los ciudadanos el acceso a un

²⁰ María Victoria Santana Londoño, Avance jurisprudencial del derecho a la vivienda digna en Colombia"

²¹ Corte Constitucional colombiana. Sentencias T-585 de 2008, Sentencia T-958 de 2001; Sentencia T-894 de 2005.

lugar de vivienda adecuado que les permita vivir de manera digna y desarrollar plenamente su proyecto de vida, en consonancia con los principios de dignidad humana y justicia social.

Justicia Climática

Se trata de un concepto y principio que surge en 2015, en el escenario de las negociaciones sobre el cambio climático y el Acuerdo de París, tratado internacional suscrito por Colombia e incorporado al ordenamiento jurídico colombiano mediante Ley 1844 de 2017, que establece una serie de medidas para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero o descarbonización de las actividades humanas que impulsan el calentamiento antropogénico.

Exige, que al abordar asuntos del cambio climático y sus impactos multidimensionales, se recurra a perspectivas complejas e interconectadas desde lo ambiental, lo político, lo social, lo cultural y lo ético, además de guardar íntima relación con la equidad económica, la seguridad y la igualdad de género dado que la responsabilidad por el incremento de los gases de efecto invernadero varía por comunidades, países y continentes, pero con la constante de que los de menos injerencia y responsabilidad de la producción de GEI, que intensifican y acentúan los efectos climáticos exacerbados, son usualmente quienes sufren sus peores consecuencias.

La capacidad real de las poblaciones para paliar y poder adaptarse a las consecuencias del cambio climático, guarda íntima relación con factores tales como el ingreso, el género y lo intergeneracional, y la representación política: cuantos menos recursos se tengan para los procesos de mitigación y de adaptación a los riesgos, las comunidades se harán más y más vulnerables ante los efectos del cambio climático.

Las poblaciones bajo pobreza y pobreza extrema o precariedad, no cuentan con los recursos, alternativas, ni mucho menos, la cobertura de seguro necesaria para recuperarse de algún desastre medioambiental, y buena parte de estos colectivos reciben, además, un reparto desigual de las operaciones de socorro, y una mínima asistencia para la recuperación.

Desde esta mirada se busca dar solución a las desigualdades que generan las causas y las consecuencias de la crisis climática entre las personas y grupos de personas.

Determinantes del ordenamiento territorial:

Las determinantes del ordenamiento territorial son cruciales para comprender cómo se planifica y gestiona el desarrollo territorial de manera sostenible y equitativa. Atendiendo lo establecido por el artículo 10 de la ley 388 de 1997, las determinantes del ordenamiento territorial son normas de superior jerarquía que deben influir en la configuración sustentable de los territorios, así como en la toma de decisiones en materia de planificación territorial. El artículo en mención las relaciona en el siguiente orden de prevalencia:

- Nivel 1. Las determinantes relacionadas con la conservación, la protección del ambiente y los ecosistemas, el ciclo del agua, los recursos naturales, la prevención de amenazas y riesgos de desastres, la gestión del cambio climático y la soberanía alimentaria.
- Nivel 2. Las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación de los habitantes del territorio nacional localizadas dentro de la frontera agrícola, en particular, las incluidas en las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, declaradas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de acuerdo con los criterios definidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA, y en la zonificación de los planes de desarrollo sostenible de las Zonas de Reserva Campesina constituidas por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras - ANT. Lo anterior, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
- Nivel 3. Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico, arqueológico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente.
- Nivel 4. El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional; fluvial, red ferrea, puertos y aeropuertos; infraestructura logística especializada definida por el nivel nacional y regional para resolver intermodalidad, y sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía y gas, e internet. En este nivel también se considerarán las directrices de ordenamiento para las áreas de influencia de los referidos usos.
- Nivel 5. Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 1625 de 2013 y la presente Ley.
- Nivel 6. Los Proyectos Turísticos Especiales e infraestructura asociada, definidos por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

La prevalencia del suelo de protección sobre otras categorías: Se hace énfasis en la importancia de zonificar adecuadamente el territorio, delimitar áreas protegidas y considerar territorios de alta sensibilidad donde las actividades humanas puedan generar riesgos difíciles de mitigar. Esto implica integrar estructuras ecológicas principales y aplicar el principio de rigor subsidiario.

El espacio público como eje estructurador de la ciudad: Se resalta que el espacio público no solo es una categoría de bienes, sino que también es un conjunto de afectaciones por razones de interés general. La planificación del territorio debe

considerar el espacio público como un elemento fundamental para la cohesión social, la calidad de vida de los ciudadanos y el desarrollo urbano sostenible.

Al integrar estas determinantes en el ordenamiento del territorio, se busca garantizar un desarrollo territorial equilibrado, que proteja el medio ambiente, promueve la inclusión social y fomenta la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre el uso del suelo y los recursos naturales.

La relación entre el ordenamiento del territorio y las determinantes del ordenamiento territorial radica en la necesidad de considerar factores clave como la protección del suelo, la planificación del espacio público y la integración de aspectos ambientales, sociales y económicos para garantizar un desarrollo territorial sostenible y equitativo.

6.2. Déficit habitacional.

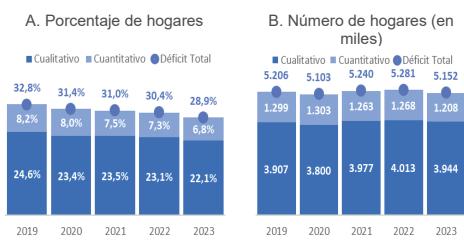
Déficit habitacional en Colombia

De acuerdo con cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), a partir de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV), para el año 2019 el 32,8% de los hogares se encontraban en déficit habitacional. Para el año 2023, este porcentaje se redujo a 28,9% (5,15 millones), lo que significa una disminución de 3,9 puntos porcentuales (p.p.), dando continuidad a la tendencia a la baja registrada en los últimos años.

Del total de hogares para 2023²², 1,21 millones (6,8%) presentaban déficit cuantitativo asociado principalmente al uso de materiales inadecuados en las paredes o la carencia de estas, seguido del hacinamiento no mitigable. Otros 3,94 millones de hogares (22,1%) presentaban deficiencias cualitativas, siendo la falta de alcantarillado, el hacinamiento mitigable y el uso de agua para cocinar proveniente de fuentes inadecuadas²³ aquellas que los afectaban en mayor medida (Gráfico 1). Además, existen otras barreras que dificultan el acceso de las familias a una vivienda digna, entre las cuales se destacan los bajos ingresos, la informalidad laboral y la falta de acceso a financiación formal, entre otras

(Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), 2022²⁴; Banco Mundial, 2021)²⁵.

Gráfico 1. Déficit habitacional en Colombia entre 2019 y 2023



Fuente: Cálculos MVCT con base en la ECV-DANE (2023).

- Déficit habitacional por área y dimensiones

En 2023, los hogares en déficit habitacional (5,15 millones) se distribuyen de forma similar tanto en áreas urbanas (2,7 millones) como rurales (2,4 millones), si bien en términos porcentuales existen brechas importantes (19,6% de los hogares urbanos están en déficit, porcentaje que alcanza el 62,1% entre los hogares rurales). En ambas zonas se redujo el déficit total desde 2019, al pasar de 21,6% a 20,5% (1,1 p.p.) en las áreas urbanas, y de 70,2% a 65,5% (4,7 p.p.) en la ruralidad.

Adicionalmente, la brecha entre zonas persiste, ya que mientras que en 2023 el 3,1% de los hogares urbanos enfrentaba carencias de tipo cuantitativo, para los hogares rurales esta cifra ascendió a 19,9%. Esto significa que hay cerca de seis hogares rurales por cada hogar urbano en dicha situación, mientras que en cuanto al déficit cualitativo la relación es de tres a uno. (Gráfico 2)

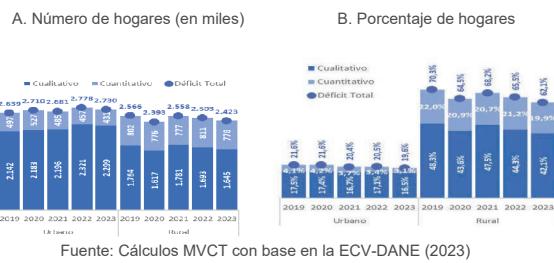
Gráfico 2. Déficit habitacional por área en Colombia entre 2019 y 2023

²⁴ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2022). National Urban Policy Review of Colombia. OECD Urban Studies. OECD Publishing. Paris.

²⁵ Banco Mundial. (2021). Striking a Balance: Toward a Comprehensive Housing Policy for a Post-COVID Colombia. Global Program for Resilient Housing. Washington, DC: World Bank. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.

²² Hace referencia al total de hogares en viviendas distintas de tradicional indígena (ENCV-DANE, 2023).

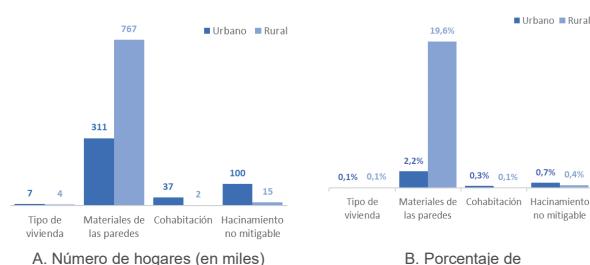
²³ Pozo sin bomba, aljibe, jagüey o barreno, agua lluvia; río, quebrada, manantial o nacimiento; carrotanque; aguatero; o agua embotellada o en bolsa. (Metodología 2020, DANE).



Fuente: Cálculos MVCT con base en la ECV-DANE (2023)

Por otra parte, en 2023 la dimensión del déficit cuantitativo que más contribuyó al resultado fue el material de las paredes, que impactó negativamente al 2,2% (311 mil) de las familias urbanas y al 19,6% (767 mil) de las familias rurales, es decir que casi la totalidad de hogares que se encuentran en déficit cuantitativo habitan viviendas en condiciones inadecuadas de habitabilidad por el uso de materiales inestables en las paredes exteriores de las viviendas como: tabla, esterilla, madera burda o materiales de desecho (Gráfico 3).

Gráfico 3. Déficit cuantitativo por área y componente en 2023



Fuente: Cálculos MVCT con base en la ECV-DANE (2023)

6.3. Los asentamientos humanos en los suelos rurales, suburbanos y de expansión urbana contiguos al perímetro urbano

El suelo suburbano o periurbano

El periurbano se define como una franja marginal de transición entre lo urbano y lo rural, que es parcialmente asimilada por el proceso de dispersión urbana y que conserva características rurales.

Es un espacio dinámico que cambia de posición a medida que la ciudad se expande sobre el suelo rural circundante, reflejando distintos paradigmas de desarrollo urbano influenciados por coyunturas sociales, ambientales y económicas.

El periurbano se presenta como un espacio de transición entre lo urbano y lo rural, con problemáticas relacionadas con la falta de planificación, conflictos de uso del suelo y dinámicas de crecimiento desordenado, pero también como un espacio con potencialidades estratégicas y diversos usos.

En Colombia esta franja del suelo, se ha denominado en la regulación como suelo suburbano, pero en amplia literatura internacional se le llama "el periurbano".

Barsky coloca al periurbano dentro de nuevas configuraciones territoriales derivadas del neoliberalismo, donde la falta de procesos planificados en las periferias arroja dinámicas caracterizadas por problemas sociales y ambientales, así como un mercado de suelo poco transparente. Destaca que en estas áreas periurbanas se evidencia un conflicto entre usos rurales y urbanos-habitacionales, con una velocidad de transformación física y recambio de actores.²⁶

Ávila Sánchez refiere que el periurbano retoma el concepto utilizado en la literatura francesa sobre la expansión urbana que incorpora ámbitos productivos rurales. En estas áreas periurbanas se desarrolla agricultura de proximidad ligada a mercados urbanos, integrándose actividades no necesariamente de carácter primario.²⁷

Carter menciona el concepto de la franja rural-urbana, que es un área con características particulares que ha sido parcialmente asimilada en el complejo urbano. En esta franja, muchos residentes viven en el campo pero no dependen de él, ni social ni económicamente.²⁸

²⁶ Citado en Altmann Macchio, Leonardo, Periurbano y ordenamiento territorial en ciudades intermedias uruguayas. El caso del plan local de Florida y su micro región

²⁷ Ibídem

²⁸ Ibídem

Problemáticas del periurbano

La falta de procesos planificadores en las periferias ha generado dinámicas con problemas sociales y ambientales, así como un mercado de suelo poco transparente.

Según Hernández Puig, las principales tensiones generadas en el espacio periurbano, incluyen:

"Revalorización del entorno periurbano: a medida que el centro urbano se deteriora, aumenta el precio de las tierras en el entorno periurbano, lo que puede llevar a conflictos por la disponibilidad de terrenos."

Degrado ambiental y visual: La condición de marginalidad y precariedad urbanística del suelo periurbano favorece la proliferación de usos no ordenados que degradan el territorio, como vertidos de residuos, barraquismo, movimientos de tierras, entre otros, generando conflictividad social y ambiental.

Ocupaciones ilegales: la colonización espontánea e ilegal del espacio periurbano, como el barraquismo en huertos informales, puede representar un riesgo potencial para las personas que lo llevan a cabo, especialmente al ubicar actividades en zonas inapropiadas."²⁹

Para Diego Isafas Peña Porras, las principales causas de la urbanización ilegal en la periferia de las ciudades incluyen:

- La falta de acceso a soluciones habitacionales formales para la población de menores ingresos, lo que impulsa la ocupación masiva de terrenos sin cumplir con el régimen legal establecido.
- La complacencia estatal y la permisividad hacia la urbanización informal, lo que refleja una negación de la legalidad aceptada por el Estado y su incapacidad preventiva y coactiva.
- La dualidad entre zonas urbanizadas adecuadamente y asentamientos periféricos con condiciones urbanísticas precarias, evidenciando la fragilidad y selectividad del sistema de control urbano.³⁰

²⁹ Hernandez Puig, A. (2016). "Lo periurbano: un espacio estratégico de oportunidad". Recuperado de [URL del documento o referencia completa]

³⁰ Peña Porras, D. I. (Afio). Título del artículo. Revista Derecho del Estado, Número de la revista (Meses correspondientes al número), Páginas del artículo.

Estas problemáticas resaltan la complejidad y las implicaciones sociales, legales y urbanísticas de la urbanización informal en la periferia de las ciudades.

En lo que respecta a la cooperación internacional y la adopción de mejores prácticas globales, las iniciativas promovidas por ONU-Hábitat (2023) buscan transformar los asentamientos humanos en comunidades incorporadas y sostenibles para el 2030, a través de enfoques integrales que combinen la planificación territorial, la participación comunitaria y la colaboración internacional.

6.4. Ajuste excepcional a los instrumentos de ordenamiento territorial.

Teniendo en cuenta la problemática previamente descrita y todo el marco de referencia, este proyecto de ley se presenta como una alternativa que permite a los asentamientos humanos ilegales consolidados legalizar el urbanismo que habitan, lo cual resulta esencial para lograr el goce efectivo de su derecho a vivienda digna y el acceso a servicios públicos esenciales.

Una de las alternativas que permitiría lograr esa finalidad es la incorporación al perímetro urbano de los asentamientos humanos ilegales consolidados en suelos rurales, suburbanos y de expansión urbana contiguos al perímetro urbano, mediante el ajuste excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial.

Una vez que los asentamientos humanos ilegales consolidados³¹ implantados en las mencionadas franjas de suelo se incorporen al perímetro urbano, podrían ser objeto de "mejoramiento integral" por parte de los municipios y distritos y de esta manera corregir y mejorar sus condiciones físicas a fin de que se garantice su habitabilidad, en los términos del artículo 1 del Decreto 1232 de 2020.³²

La norma se enfoca en los asentamientos humanos ilegales en razón a que, por sus características físicas, de infraestructura vial y de servicios públicos, han logrado

³¹ Ley 2044 de 2020. Art. 2. "Asentamiento humano ilegal consolidado: se entiende por asentamiento humano ilegal consolidado el conformado por una vivienda o más, que por el paso del tiempo han logrado alcanzar un nivel de desarrollo escalonado, cuyas edificaciones son de carácter permanente, construidas con materiales estables, cuentan con la infraestructura de servicios públicos instalada, con vías pavimentadas, con edificaciones institucionales promovidas por el Estado, pero sus construcciones se encuentran ubicadas en predios públicos y/o privados sin contar con la aprobación del propietario y sin ningún tipo de legalidad, ni planificación urbanística."

³² Decreto 1232 de 2020. Art. 1. "Tratamiento Urbanístico de Mejoramiento Integral. Se entiende por Mejoramiento Integral, el tratamiento mediante el cual en determinadas áreas desarrolladas al interior del suelo urbano que carecen o presentan deficiencias en espacio público, servicios públicos, vías o equipamientos, se establecen las directrices que permitan completar los procesos de urbanización a fin de corregir y mejorar las condiciones físicas de estas áreas garantizando su habitabilidad."

cierto nivel de desarrollo y su mejoramiento gradual no sobrepasará el presupuesto de los municipios y distritos.

Por su parte el procedimiento de ajuste excepcional del POT se justifica en la medida en que a la fecha muchos municipios ni siquiera han iniciado dicho proceso³³ y la problemática de los asentamientos humanos ilegales en la periferia continúa creciendo de manera descontrolada, por lo que se requieren acciones urgentes tanto para mejorar las condiciones de habitabilidad de los mismos como para que los entes municipales tengan control sobre estos.

El ajuste excepcional del POT propuesto en este proyecto de ley modifica la fase de concertación en el sentido de que no se deberá acudir ante la Corporación Autónoma Regional, esta omisión se justifica en la medida en que los suelos que han estado sometidos a urbanismos ilegales son difícilmente recuperables.

En todo caso su incorporación al perímetro urbano respeta las condicionantes del ordenamiento territorial, al prohibir la legalización de asentamientos humanos ubicados en zona de riesgo no mitigable y de protección ambiental.

“La incorporación de la gestión del riesgo en la revisión de los planes de ordenamiento territorial” de que trata el artículo 189 del Decreto Ley 19 de 2012 se garantiza mediante el requerimiento de presentar el estudio técnico de riesgos, cuyo costo deberá ser asumido por los particulares frente a asentamientos humanos ubicados en zonas o áreas definidas como de riesgo mitigable.

Finalmente, la presente contiene un margen temporal de aplicación de 4 años y “sus efectos serán aplicados de manera retroactiva para aquellos asentamientos humanos ilegales consolidados implantados en suelos rurales, suburbanos y de expansión urbana, contiguos al perímetro urbano, que a la vigencia de la presente ley acrediten diez (10) años o más de existencia”.

Lo anterior con el fin de que sea una alternativa excepcional para el ordenamiento del territorio y que no se convierta en instrumento normativo permanente que contribuya e incentive el crecimiento de los urbanismos ilegales.

³³ Como se mencionó en el acápite de justificación, tan sólo 193 (20%) municipios tienen al año 2024, el POT debidamente actualizado.

que expresan una vulnerabilidad histórica de sus comunidades y una brecha persistente entre el ordenamiento formal y la realidad del territorio.

A ello se suma que cerca del 80 % de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) municipales se encuentran desactualizados, lo que limita severamente la capacidad de los entes territoriales para orientar la inversión pública, gestionar soluciones de vivienda y ordenar de manera coherente el hábitat popular. Esta combinación de informalidad física, inseguridad jurídica y desactualización normativa mantiene a amplios sectores de la población en un círculo de precariedad.

En este contexto, el Proyecto de Ley 206 de 2025 se configura como una herramienta normativa de alto impacto, al proponer, por una sola vez, un ajuste excepcional de los POT con el fin de incorporar al suelo urbano asentamientos humanos informales consolidados, prevenir la especulación inmobiliaria y establecer un marco de regularización y mejoramiento integral del hábitat dentro de un horizonte temporal claramente delimitado, evitando que se convierta en una amnistía urbanística permanente.

El proyecto se estructura en 33 artículos que abordan, de manera articulada, la legalización urbanística, el mejoramiento integral del hábitat, los esquemas de financiación y las medidas de control al urbanismo ilegal. Entre sus rasgos más relevantes destaco:

- La modificación excepcional del POT, por una sola vez, a iniciativa del alcalde y con aprobación del Concejo Municipal, exceptuando determinados trámites ordinarios de concertación ambiental, con el fin de desatar procesos que hoy resultan inoperantes frente a la magnitud del problema.
- La aplicación exclusiva a asentamientos consolidados con más de diez (10) años de existencia demostrable, acotando la medida a realidades ya arraigadas en el territorio.
- La exclusión estricta de zonas de riesgo no mitigable y de suelos de protección ambiental, privilegiando la reubicación digna de las familias cuando la permanencia en el sitio resulte inviable o peligrosa.
- La incorporación formal de los asentamientos al perímetro urbano y la asignación del tratamiento de mejoramiento integral, conforme a lo previsto en el Decreto 232 de 2020 y normas concordantes.
- La distribución de cargas en materia de estudios de riesgo, asignando una parte significativa a los particulares, sin eximir las autoridades estatales de sus deberes de planificación, evaluación y control.

El procedimiento excepcional propuesto, que prescinde de la concertación ambiental con las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) en ciertos suelos de desarrollo restringido, fue uno de los puntos más sensibles de la audiencia.

7. COMPETENCIA DEL CONGRESO.

Constitucional.

El artículo 114 de la Constitución Política indica que le corresponde al Congreso de la República hacer las leyes. De igual forma, el artículo 150 superior señala que son funciones del Congreso “(...) 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes (...)”

Legal.

La Ley 5 de 1992 dispone en su artículo 6 que el Congreso de la República tiene función legislativa para “(...) elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación (...)”.

Por su parte, la Ley 3 de 1992 estipula en su artículo 2 que “Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia”.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras será siete (7) a saber (...).”

En el caso particular, el presente proyecto se tramita correctamente a través de la Comisión Séptima Constitucional, la cual conoce estatuto del servidor público y trabajador particular; régimen salarial y prestacional del servidor público; organizaciones sindicales; sociedades de auxilio mutuo; seguridad social; cajas de previsión social; fondos de prestaciones; carrera administrativa; servicio civil; recreación; deportes; salud, **organizaciones comunitarias; vivienda; economía solidaria;** asuntos de la mujer y de la familia..

8. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

En mi condición de ponente del Proyecto de Ley 206 de 2025 Senado, “Por medio del cual se garantiza el mejoramiento integral de asentamientos humanos de origen informal en suelos rurales y de expansión urbana...”, formulo las siguientes consideraciones, a partir de la audiencia pública adelantada y de los insumos técnicos y políticos allí recogidos.

El proyecto parte de un diagnóstico ineludible: en el país existen cientos, incluso miles de asentamientos humanos de origen informal, rurales y periurbanos, con graves déficits en servicios públicos, infraestructura, espacio público y financiación,

Allí se advirtió el riesgo de que, en ausencia de reglas claras y salvaguardas estrictas, esta medida pueda generar incentivos para nuevas ocupaciones ilegales o para el debilitamiento de la protección ambiental, especialmente en lo relativo a:

- La delimitación precisa y taxativa de las áreas sujetas a incorporación excepcional.
- El mantenimiento de salvaguardas robustas frente al riesgo no mitigable y a la protección de ecosistemas estratégicos, rondas hidrálicas y corredores ecológicos.
- En consecuencia, como ponente considero indispensable precisar en el texto legal los límites de la excepción, de manera que la figura cumpla su propósito de regularizar lo existente sin abrir la puerta a nuevas dinámicas de urbanización informal ni a retrocesos en materia ambiental.

Valoró positivamente la creación obligatoria del Plan de Gestión del Hábitat, como instrumento para:

- Definir metas claras en materia de dotación de servicios, espacio público, equipamientos y vivienda.
- Ordenar la gestión del suelo y la captura de plusvalías en favor de la comunidad.
- Priorizar la inversión pública en los asentamientos incorporados, evitando la dispersión de recursos.
- Igualmente, resalto la propuesta de crear una Mesa Nacional “Barrios de Paz”, orientada a coordinar y priorizar recursos, articular entidades nacionales y territoriales, y acompañar procesos de vivienda cooperativa y solidaria. Durante la audiencia se subrayó:
- La importancia de impulsar modalidades cooperativas y solidarias de vivienda, así como programas de autoconstrucción segura con apoyo del SENA, para fortalecer la organización comunitaria y reducir costos.
- La conveniencia de reconocer centros poblados rurales especiales como alternativa ordenadora en territorios con dinámicas rurales-urbanas mixtas.

En mi criterio, estas figuras permiten trascender la mera legalización física y apuntar a una transformación integral del hábitat popular.

En materia financiera, el proyecto plantea instrumentos necesarios para hacer viable el mejoramiento integral, entre ellos:

- La pionoración de rentas futuras para respaldar proyectos de mejoramiento urbano y de vivienda de interés social y prioritario (VIS/VIP), bajo criterios de sostenibilidad fiscal.
- El acceso a créditos multilaterales y bilaterales, en condiciones que respeten la responsabilidad en el endeudamiento territorial.

- La cofinanciación obligatoria por parte de los departamentos y de la Nación en programas de mejoramiento integral y reubicación, evitando que la carga recaiga de manera exclusiva sobre los municipios, muchos de ellos con baja capacidad fiscal.
- Considero que estos mecanismos contribuyen a materializar el principio de concurrencia y coordinación entre niveles de gobierno, condición indispensable para que la ley no se quede en una declaración programática.

El proyecto incorpora medidas para enfrentar el urbanismo ilegal y la especulación inmobiliaria, entre las cuales destaca:

- Medidas cautelares y registrales, tales como el congelamiento de transacciones inmobiliarias en zonas objeto de investigación o con evidentes irregularidades.
- La responsabilidad compartida entre notarías y oficinas de registro frente a la enajenación de predios en condiciones de informalidad o violación del ordenamiento.
- El fortalecimiento de las comisiones de moralización y la creación de programas de capacitación para jueces, fiscales y autoridades territoriales en derecho urbanístico y ambiental, con el fin de combatir la corrupción y la informalidad inducida por terceros.
- Estas disposiciones resultan coherentes con la necesidad de desmontar los incentivos económicos y las cadenas de intermediación que han lucrado históricamente de la necesidad de vivienda de los sectores más vulnerables.

El Ministerio de Ambiente, con fundamento en el Decreto 1077 de 2015 y normas concordantes, recordó el marco vigente de legalización urbanística y concertación ambiental, e hizo énfasis en el principio de no regresión ambiental.

Manifestó preocupación por eventuales formulaciones del proyecto que podrían traducirse en:

- Suspensión o debilitamiento de salvaguardas ambientales y de gestión del riesgo.
- Posibles afectaciones a ecosistemas estratégicos, corredores ecológicos y suelos de protección.

En sus observaciones, el Ministerio insistió en:

- Mantener la concertación con las CAR en los procesos de incorporación de asentamientos cuando exista riesgo de afectación a ronda hidrálicas, ecosistemas estratégicos o suelos de protección.
- Promover un escenario de articulación permanente entre Congreso, ministerios, CAR, municipios y unidades de riesgo, de modo que la regularización

urbanística no se traduzca en deterioro ambiental ni en aumento de vulnerabilidades.

- Como ponente comparto la necesidad de ajustar el texto para que cualquier flexibilización procedural no signifique un retroceso en la protección ambiental ni en la gestión del riesgo.

Por su parte, el Ministerio de Vivienda valoró la pertinencia del proyecto frente a la crisis de asentamientos informales y su impacto social, pero planteó recomendaciones para fortalecer su operatividad. Entre ellas se destacan:

- Extender la aplicación plena del régimen no solo a la regularización transitoria, sino también al suelo urbano en general, articulándolo mejor con la política de vivienda y hábitat.
- Explorar un régimen especial de sustracción o reclasificación controlada de suelos de protección en casos de asentamientos consolidados, condicionado a estudios técnicos rigurosos y a medidas compensatorias.
- Reafirmar la competencia del alcalde en la legalización de asentamientos, reduciendo cargas procedimentales asociadas a la aprobación del Concejo y a la previa incorporación integral al POT, sin desconocer el control político ni el control de legalidad.
- Revisar la restricción de "una sola vez" para el ajuste del POT, de manera que, bajo justificación técnica y financiera, los municipios puedan realizar ajustes sucesivos para atender la dinámica cambiante de la informalidad.
- Mantener la no concertación con las CAR únicamente en suelos de desarrollo restringido, con salvaguardas claras que impidan afectaciones a suelos ambientalmente sensibles.
- Flexibilizar los Planes de Gestión del Hábitat, permitiendo que un mismo plan abarque uno o varios asentamientos, contiguos o no, según la realidad y la capacidad institucional de cada municipio.

Estas propuestas, en mi criterio, enriquecen la arquitectura del proyecto y deben ser tenidas en cuenta en la construcción del texto para segundo debate.

De la audiencia pública y de los documentos allegados se concluye que el Proyecto de Ley 206 de 2025:

- Es una herramienta normativa necesaria y oportuna para enfrentar la crisis de los asentamientos informales y el déficit urbanístico del país.
- Requiere, no obstante, ajustes sustantivos para lograr un equilibrio adecuado entre el derecho a un hábitat digno, la sostenibilidad financiera y la protección del ambiente y del ordenamiento territorial

En consecuencia, como ponente propongo orientar la discusión del segundo debate alrededor de los siguientes lineamientos:

1. **Reforzar las salvaguardas ambientales y de gestión del riesgo**, garantizando que la regularización urbanística no implique deterioro de ecosistemas estratégicos ni aumento de la exposición de las comunidades a amenazas naturales o antrópicas.
2. **Fortalecer la autonomía y responsabilidad del alcalde en la legalización de asentamientos**, armonizando su iniciativa con los controles políticos y judiciales existentes, y evitando trámites innecesarios que perpetúen la inseguridad jurídica.
3. **Flexibilizar la dinámica de ajustes al POT**, superando el límite de una sola aplicación cuando existan justificaciones técnicas y financieras robustas, de manera que los municipios puedan responder a una realidad de informalidad que es dinámica y no estática.
4. **Ampliar la operatividad del proyecto en suelo urbano y en determinados suelos de protección**, siempre bajo criterios de sostenibilidad ambiental, territorial y fiscal, y con mecanismos claros de compensación y restauración cuando se intervengan áreas sensibles.
5. **Precisar y acotar los supuestos de no concertación con las CAR**, asegurando que cualquier excepción esté debidamente delimitada y no se convierta en vía para el debilitamiento del licenciamiento y del control ambiental.

Los documentos, conceptos y observaciones remitidos por el Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Vivienda se anexarán a la presente ponencia, con el propósito de avanzar hacia un texto más equilibrado, técnicamente sólido y socialmente sostenible, que combine la protección del derecho a un hábitat digno con el respeto al ordenamiento territorial, la protección de los ecosistemas y la prevención de la especulación inmobiliaria.

9. SENTIDO DE LA PONENCIA

En razón de lo expuesto, y reconociendo tanto la urgencia social que aborda el Proyecto de Ley 206 de 2025 como la necesidad de introducir ajustes en su redacción, presento **ponencia positiva**, condicionada a que para el segundo debate se adelanten mesas de trabajo con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, entidades que, de conformidad con lo planteado en la audiencia pública, se comprometieron a aportar estudios y análisis completos sobre el articulado del proyecto de ley de la referencia, a fin de perfeccionar su diseño normativo y garantizar su adecuada implementación.

10. MARCO FISCAL.

De conformidad con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, "*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". El presente Proyecto de Ley no requiere aval fiscal toda vez que no ordena gasto ni otorga beneficios tributarios.

11. CONFLICTO DE INTERESES.

El artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, establece que se deben consignar las consideraciones que describan circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés a los Congresistas de la República en la discusión y votación de las iniciativas legislativas, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que reza:

"Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

1. **Beneficio particular**: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
2. **Beneficio actual**: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.
3. **Beneficio directo**: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil (...)"

Sobre este asunto, la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que: "No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que solo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".

Es preciso señalar, entonces, que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de un proyecto de ley o

iniciativa legislativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar inciso. Con base en lo anterior, nos permitimos manifestar que no existe ninguna situación que conlleve a los suscritos a tener intereses particulares que rían con el contenido del proyecto de ley que se somete a aprobación del Congreso de la República.

12. PROYECTO DE LEY —SENADO

"Por medio de la cual se garantiza el mejoramiento integral de asentamientos humanos de origen informal en suelos, rurales y de expansión urbana, se previenen factores de especulación inmobiliaria y se dictan otras disposiciones."

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

CAPÍTULO I.

LEGALIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS DE ORIGEN INFORMAL

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene como objeto garantizar el mejoramiento integral de los asentamientos humanos de origen informal implantados en suelos rurales y de expansión urbana, la adecuada utilización de instrumentos de gestión del suelo y el financiamiento urbano y la prevención de delitos e infracciones relacionadas con la especulación inmobiliaria y el loteo ilegal.

Parágrafo. En adelante los asentamientos humanos que en diferentes normativas se denominan genéricamente como informales, ilegales o irregulares, se entenderán como asentamientos de origen informal, independientemente del tratamiento que amerite y la autoridad concernida.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. La presente ley aplica para los asentamientos humanos de origen informal, susceptibles de legalización, que cumplan las siguientes condiciones:

- a. Asentamientos humanos implantados en suelos rurales y de expansión urbana, en una extensión y densidad, establecida por la autoridad competente.
- b. Contar con delimitación previa realizada por la Secretaría u oficina de Planeación municipal o distrital.
- c. Que estén integrados por hogares de estratos 1 y 2, con condiciones de habitabilidad insuficiente, cuyas viviendas no superen los topes establecidos para vivienda de interés social.
- d. Que no se encuentren ubicados en zonas de riesgo alto no mitigable.
- e. Asentamientos humanos cuyos predios no podrán colindar ni estar ubicados al interior de áreas de conservación y protección ambiental, tales como las áreas del sistema nacional de áreas protegidas, áreas de reserva forestal, áreas de manejo especial y áreas de especial importancia ecosistémica, ni en áreas que hagan parte del suelo de protección, en los términos de que trata el artículo 35 de la Ley 388 de 1997 o en áreas declaradas como APPA para preservar y fortalecer la agricultura campesina, familiar y comunitaria y la seguridad alimentaria del país, ni en otras áreas cuyo desarrollo se haya restringido en virtud de la concertación ambiental que fundamentó la adopción del plan de ordenamiento territorial vigente.

Para el caso de los predios que se encuentren ubicados en alguna de las siete (7) reservas forestales creadas por la Ley 2 de 1959 deberán contar con el acto administrativo de sustracción expedido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

- f. Tener disponibilidad o factibilidad técnica de servicios de acueducto y alcantarillado o ser susceptible de aplicar para un esquema diferencial de prestación de servicios públicos y de saneamiento básico con el cumplimiento de los requisitos técnicos de ley; así como de energía eléctrica y conexión y articulación con los sistemas de movilidad existentes en el municipio o distrito.

- g. Comprobar propiedad o posesión por 10 años o más de los predios que conforman el asentamiento humano, teniendo en cuenta los límites constitucionales, legales y jurisprudenciales fijados al respecto.

Parágrafo 1. La legalización de los asentamientos humanos de que trata esta ley procede siempre y cuando, al menos dos terceras partes de sus viviendas, cumplan con los requisitos del presente artículo. Siendo así, tales asentamientos serán objeto de reconocimiento, incorporación al suelo urbano y quedarán sujetos al tratamiento urbanístico de mejoramiento integral de que trata el artículo 2.2.1.1. del Decreto 1077 de 2015.

Parágrafo 2. La presente ley también aplica a aquellos asentamientos humanos consolidados informales que, previo a la entrada en vigencia del respectivo plan

de ordenamiento territorial, hacían parte del suelo urbano del municipio o distrito y no alcanzaron a legalizarse durante el régimen de transición.

Artículo 3. Proceso de legalización. El alcalde municipal o distrital tendrá la facultad de reconocer asentamientos humanos de origen informal; incluyendo entre otras acciones, aprobar los planos, asignar la reglamentación urbanística e incorporarlos al suelo urbano, bajo el tratamiento de mejoramiento integral, con el propósito de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

No será necesario solicitar autorización del Concejo Municipal o Distrital, cuando la legalización de dichos asentamientos se haya previsto u ordenado en los respectivos Planes de Ordenamiento Territorial, Planes de Desarrollo municipales o en Planes de Gestión de Hábitat.

Cuando un asentamiento tenga vocación de atención a población rural, con el acto de legalización se mantendrá en suelo rural como Centro Poblado Rural Especial.

En caso de que su permanencia no sea viable por estar ubicado en suelo de protección de que trata el artículo 35 de la Ley 388 de 1997, se deberá proceder a su reubicación.

Artículo 4. Competencia de los alcaldes. En el marco del proceso de legalización, los alcaldes podrán adelantar titulación de predios en suelo urbano o centros poblados rurales para hogares que habitan las viviendas ubicadas en los asentamientos objeto de la presente ley, especialmente para la ejecución de obras de espacio público, vías y equipamientos y el mejoramiento de servicios públicos y vivienda.

Parágrafo. Lo relacionado con la titulación de predios rurales localizados en centros poblados será objeto de reglamentación por parte del Gobierno Nacional.

CAPÍTULO II. AJUSTE EXCEPCIONAL DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Artículo 5. Incorporación de suelo al perímetro urbano mediante modificación excepcional del POT por una sola vez. A iniciativa del alcalde municipal o distrital se podrán incorporar por una sola vez al perímetro urbano, predios localizados en suelo rural, suelo suburbano y suelo de expansión urbana contiguos o cercanos al perímetro urbano para la reubicación de los hogares asentados en lugares no susceptibles de legalización y para atención de población especialmente vulnerable en materia de habitabilidad, sin la realización previa de los trámites de concertación y consulta previstos en el artículo 24 de la Ley 388 de 1997, para lo cual deberán cumplir con la totalidad de los siguientes requisitos:

- a. Contar con delimitación previa realizada por la Secretaría u oficina de Planeación municipal o distrital.
- b. Que no se encuentren ubicados en zonas de riesgo alto no mitigable.

- c. No colindar ni estar ubicados al interior de áreas de conservación y protección ambiental, tales como las áreas del sistema nacional de áreas protegidas, áreas de reserva forestal, áreas de manejo especial y áreas de especial importancia ecosistémica, ni en áreas que hagan parte del suelo de protección, en los términos de que trata el artículo 35 de la Ley 388 de 1997, o en áreas declaradas como APPA para preservar y fortalecer la agricultura campesina, familiar y comunitaria y la seguridad alimentaria del país, ni en otras áreas cuyo desarrollo se haya restringido en virtud de la concertación ambiental que fundamentó la adopción del plan de ordenamiento territorial vigente.

Para el caso de los predios que se encuentren ubicados en alguna de las siete (7) reservas forestales creadas por la Ley 2 de 1959 deberán contar con el acto administrativo de sustracción expedido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

- d. Predios que cuenten con disponibilidad de servicios públicos de acueducto, alcantarillado, saneamiento básico y energía eléctrica o que cuenten con factibilidad entendida como próxima incorporación en la ampliación del perímetro de redes o que puedan ser servidos con Esquemas Diferenciales progresivos.

- e. Predios que cuenten con conexión y articulación con los sistemas de movilidad existentes en el municipio o distrito.

Parágrafo 1: Los predios excepcionalmente incorporados al perímetro urbano bajo esta normativa, quedarán sujetos al tratamiento de desarrollo y construcción prioritario que trata el artículo 52 y siguientes de la ley 388 de 1997.

Parágrafo 2: Los predios rurales incorporados al perímetro urbano de acuerdo con este artículo serán destinados únicamente al desarrollo y construcción de Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario, sus usos complementarios y equipamientos colectivos para apoyo del uso residencial.

Parágrafo 3: Si los predios son de propiedad privada pueden ser adquiridos mediante declaratoria de utilidad pública y demás mecanismos autorizados por la ley, con afectación inscrita en el registro predial.

Parágrafo 4: Los predios desocupados por efectos de la reubicación, deben ser intervenidos de manera inmediata por las autoridades administrativas municipales o distritales con el fin de evitar nuevos reasentamientos, mediante medidas como la declaratoria de Espacio Público, acciones de control urbanístico, prohibición de aplicar estímulos para nuevos reasentamientos y otras que determinen los municipios y distritos.

Artículo 6. Normas especiales para la adopción del ajuste excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial. La adopción del ajuste excepcional del Plan de

Ordenamiento Territorial, de que trata el artículo anterior, se realizará mediante acuerdo municipal o distrital por parte del Concejo municipal o distrital, el cual se deberá incluir la clasificación, usos del suelo y las normas urbanísticas correspondientes.

Transcurridos sesenta (60) días desde la presentación del proyecto de ajuste del plan de ordenamiento territorial de que trata la presente ley, sin que el Concejo municipal o distrital adopte decisión alguna, el alcalde podrá adoptarlo mediante decreto.

En el evento en que el Concejo municipal o distrital estuviere en receso, el alcalde deberá convocar a sesiones extraordinarias. Toda modificación propuesta por el Concejo municipal o distrital deberá sustentarse en motivos técnicos y contar con la aceptación del alcalde y, en ningún caso, su discusión ampliará el término para decidir.

Los Concejos municipales y distritales, de conformidad con lo establecido en el artículo 81 de la Ley 134 de 1994, celebrarán obligatoriamente un Cabildo Abierto previo para el estudio y análisis del proyecto de ajuste del plan de ordenamiento territorial.

CAPÍTULO III. PLAN DE GESTIÓN DE HÁBITAT MUNICIPAL O DISTRITAL.

Artículo 7. Plan de Gestión del Hábitat. Las administraciones municipales y distritales formularán y adoptarán un Plan de Gestión Municipal o Distrital de Hábitat, en donde se prevean los instrumentos de planificación, gestión y financiación, las metas, el tipo y alcance de las intervenciones, así como las estrategias de ejecución y financiamiento para el manejo de los asentamientos beneficiarios de esta ley, el reforzamiento del control urbano y rural para la prevención del loteo ilegal, la captura de las rentas del suelo y, en general, el uso de los instrumentos financieros y de gestión del suelo.

Opcionalmente las administraciones locales o distritales podrán asociarse para formular y adoptar un Plan Asociativo Municipal o Distrital de Gestión del Hábitat.

Los planes de gestión del hábitat por asentamiento o grupo de asentamientos, reglamentados en el Decreto 1470 de 2024 deberán articularse con el Plan de Gestión Municipal de Hábitat o con el Plan Asociativo Municipal de Gestión del Hábitat, según corresponda.

La formulación, adopción y ejecución de estos instrumentos se realizará conforme a la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional, bajo la coordinación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y deberá garantizar la

participación efectiva de las comunidades beneficiarias. Para su implementación, se promoverá la articulación entre los distintos niveles de gobierno y sectores administrativos nacionales y locales, asegurando una gestión integral, participativa y coordinada.

Artículo 8. Mesa Nacional Barrios de Paz. En el marco de la Mesa Nacional del Programa Barrios de Paz, coordinada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT), se definirán y priorizarán los componentes y proyectos a financiar en el marco del Programa Barrios de Paz de que trata la Ley 2294 de 2023. Las entidades del Gobierno Nacional que tengan programas, proyectos y/o acciones en los asentamientos de origen informal deberán participar en la Mesa conforme al reglamento que establezca el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

CAPÍTULO IV. ESTÍMULOS PARA EL DESARROLLO DE VIVIENDA DESTINADA A LA REUBICACIONES DE HOGARES EN SITUACIÓN PRECARIA.

Artículo 9. Vivienda cooperativa y solidaria. Los municipios podrán adquirir, conforme a la ley, predios para el desarrollo y construcción de vivienda de interés social y vivienda prioritaria para la reubicación de los hogares en situación de precariedad o vulnerabilidad localizados en asentamientos informales o en la zona urbana.

Una vez adquirido el predio, el municipio podrá constituir derecho de usufructo o cesión de uso a favor de cooperativas de vivienda o de organizaciones populares de vivienda debidamente constituidas y vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria, cuyo objeto social principal sea la promoción y construcción de Vivienda de Interés Social y de Vivienda de Interés Prioritaria para sus asociados o miembros, quienes serán las responsables de la construcción, autoconstrucción, mejoramiento y gestión del hábitat.

La constitución del derecho de usufructo se podrá realizar mediante el Contrato de Cesión de Usufructo, celebrado entre el municipio y las cooperativas u organizaciones populares de vivienda.

El Gobierno nacional reglamentará lo relacionado con las causales de extinción del usufructo; la selección y reconocimiento de las cooperativas u organizaciones populares de vivienda beneficiarias; los criterios de prioridad territorial y poblacional; los instrumentos de supervisión, acompañamiento técnico y fortalecimiento organizativo; los mecanismos para evitar la enajenación, especulación o desnaturalización del destino social del suelo, de conformidad con los principios de la economía cooperativa y solidaria.

Artículo 10. Fomento de la Vivienda Cooperativa o asociativa solidaria en altura con servicios comunitarios integrados. Con el objetivo de promover el acceso a vivienda digna y asequible bajo el modelo cooperativo, incentivando la optimización del uso del suelo urbano y la creación de comunidades cohesionadas, se establecen medidas para favorecer la construcción de edificaciones de vivienda

cooperativa que se desarrollen en altura e incorporen servicios comunitarios integrados para el uso y disfrute de sus miembros comunitarios.

Las administraciones municipales y distritales, en el marco de sus competencias y en concordancia con los planes de ordenamiento territorial, podrán establecer mecanismos de apoyo y estímulo para los proyectos de vivienda cooperativa o asociativa solidaria que prevean dentro de sus áreas comunes, espacios destinados a servicios comunitarios integrados para el uso colectivo de los comunitarios, tales como cocinas comunitarias, lavanderías comunitarias, salas de usos múltiples, guarderías o espacios de cuidado infantil, huertos urbanos comunitarios, salones sociales y de recreación. Así mismo regularán lo relacionado con los requisitos técnicos, urbanísticos y de gestión cooperativa que deberán cumplir los proyectos para acceder a ellos, así como los mecanismos de seguimiento y control de su adecuada implementación y uso por parte de los comunitarios.

Artículo 11. Fortalecimiento de capacidades locales para la autoconstrucción y mejoramiento de vivienda con apoyo del SENA. Con el objetivo de impulsar el desarrollo de proyectos de vivienda cooperativa o asociativa solidaria, los entes territoriales establecerán una alianza estratégica con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y otras entidades afines para fortalecer las capacidades técnicas y organizativas de las personas, con especial atención a las mujeres, que deseen participar activamente en la autoconstrucción o el mejoramiento de viviendas dentro del marco de modelos cooperativos o asociativos de construcción y mejoramiento.

Los programas de capacitación desarrollados en estas alianzas abordarán técnicas de construcción eficientes y seguras ante los riesgos del territorio, el empleo de materiales sostenibles, el cumplimiento de las normativas aplicables y los principios fundamentales de la gestión cooperativa o asociativa de vivienda y demás aspectos relacionados.

Artículo 12. Estímulos por Cesión Anticipada de suelo para la reubicación de hogares en condiciones de precariedad o vulnerabilidad. Las administraciones municipales o distritales podrán establecer y reglamentar mecanismos de estímulo para que los urbanizadores entreguen, de manera anticipada al proceso de urbanización, suelos ubicados en zonas urbanas o de expansión urbana, que se destinarán a la reubicación de hogares en condición precaria o vulnerable, localizados en asentamientos humanos no legalizables. Estos estímulos podrán incluir condiciones normativas preferenciales, mayores índices de aprovechamiento, beneficios fiscales u otras medidas que reconozcan el valor social y urbanístico de dicha cesión.

La entrega anticipada de los suelos para reubicación no exime al urbanizador de la obligación de adelantar y culminar el proceso de urbanización del resto del predio de conformidad con la normativa vigente y los planes de ordenamiento territorial. El incumplimiento de esta obligación podrá ser causal de revocatoria de los estímulos otorgados.

Parágrafo 1: No podrán acceder a estos estímulos aquellos urbanizadores, promotores o propietarios, sean personas naturales o jurídicas, que hayan sido sancionados penalmente por el delito de urbanismo ilegal o administrativamente por las infracciones urbanísticas previstas en el Código de Policía, ni los predios asociados a dichos loteos, actividades ilegales o infracciones.

Parágrafo 2: En ningún caso podrá admitirse bajo esta figura un predio sobre el cual se estén desarrollando o se hayan desarrollado sin cumplimiento de los requisitos legales actividades de comercialización, promoción, oferta, patrocinio de loteos ilegales, división, parcelación, urbanización de inmuebles o su construcción o afectaciones ambientales.

Parágrafo 3: La autoridad correspondiente deberá verificar y certificar bajo su responsabilidad el cumplimiento de los requisitos aquí establecidos, para lo cual los interesados en acceder a estos estímulos deberán presentar certificaciones, estados financieros auditados y demás documentos que la administración municipal o distrital considere pertinentes.

CAPÍTULO V. CENTROS POBLADOS RURALES ESPECIALES

Artículo 13. Creación. Créanse los Centros Poblados Rurales Especiales definidos como subdivisiones especiales en el suelo rural, con población concentrada rural, con viviendas ubicadas en forma continua o dispersa parcialmente, que comprende además de las unidades privadas de alojamiento, un área comunitaria para el desarrollo de actividades productivas y de restauración y conservación ambiental. Según el tipo de actividades que desarrolle en los Centros Poblados Rurales Especiales, estos se clasifican en:

- Agroaldeas: su objetivo principal es vincular las unidades de vivienda a actividades pecuarias a pequeña escala, que promuevan la diversificación de cultivos, la resiliencia, la soberanía alimentaria, la economía circular bajo prácticas agrícolas sustentadas en los principios de la agroecología.
- Ecoaldeas: su objetivo principal es vincular las unidades de vivienda a la protección y restauración de ecosistemas naturales y áreas forestales, también pueden funcionar como un espacio de aprendizaje y divulgación de prácticas sostenibles.

Artículo 14. Características. Los Centros Poblados Rurales especiales deben tener al menos las siguientes características:

- A. Población concentrada mínima de cuarenta personas y veinte familias.

- B. Las viviendas no podrán estar adosadas, deben estar aisladas entre fachadas por una distancia mínima de 10.00 metros. Se permite la construcción de estructuras transitorias como galpones e invernaderos, las cuales no se contabilizan como área construida.
- C. No estar ubicados en áreas de suelo de protección por amenaza o por riesgo no mitigable.
- D. Servicio de acueducto provisto por acueducto veredal o esquema diferencial de prestación donde sea factible la prestación del servicio.
- E. Disposición final de aguas servidas de consumo doméstico a suelo y agua, cumpliendo plenamente las normas técnicas y ambientales vigentes.
- F. Disposición y/o recolección adecuada de basuras.
- G. La delimitación de vías vehiculares y peatonales.
- H. Espacio público efectivo.
- I. Un salón comunal o equipamiento multifuncional.
- J. Un centro educativo en sitio o cercano en funcionamiento.
- K. Cumplir con las obligaciones urbanísticas, las cesiones y los recursos obtenidos provenientes de la plusvalía.
- L.

Parágrafo 1: El gobierno reglamentará y los respectivos Planes de Ordenamiento Territorial establecerán las normas particulares de ocupación para los Centros Poblados Especiales, además de las propuestas de programas y proyectos orientados al mejoramiento integral y a la provisión de servicios a los centros poblados especiales y a la población rural según sus modos de vida y de producción; procurando en cualquier caso que las familias ocupantes dispongan de áreas comunes suficientes destinadas a las actividades propias de la agroaldea o la ecoaldea, según corresponda.

Parágrafo 2: Las entidades territoriales concurrirán a la adquisición y cesión de usufructo a las entidades asociativas del centro poblado de terrenos comunitarios que viabilicen insuficiencia progresivida los propósitos de las agroaldeas o ecoaldeas. Los bienes sujetos a extinción de dominio podrán ser destinados a dicho fin, sea por cesión, donación o venta anticipada, igualmente podrán aplicarse figuras de compensación, cesión o entrega anticipada de suelo.

Parágrafo: Estas figuras deberán estar acordes con la política y principios que subyacen a las declaratorias de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA).

Artículo 15. Lineamientos para el ordenamiento adecuado de los Centros Poblados Especiales. Para el ordenamiento adecuado de los centros poblados especiales, el componente rural del POT debe contener, de acuerdo con los objetivos y estrategias territoriales del municipio o distrito, por lo menos lineamientos

- a. La delimitación del centro poblado;

- b. Las medidas de protección para evitar que se afecten la estructura ecológica principal y los suelos pertenecientes a alguna de las categorías de protección de que trata el art. 2.2.2.2.1.3 del decreto 1077;
- c. La definición de usos principales, compatibles, condicionados y prohibidos;
- d. Las normas para la parcelación de las áreas que se puedan desarrollar de acuerdo con las normas generales y las densidades máximas definidas por la car;
- e. La definición de las cesiones obligatorias para las diferentes actuaciones;
- f. La localización y dimensionamiento de la infraestructura básica de servicios públicos domiciliarios o esquemas diferenciales de prestación de servicios;
- g. La definición y trazado del sistema de espacio público del centro poblado;
- h. La definición y trazado del sistema vial, con la definición de los perfiles viales y;
- i. La definición y localización de los equipamientos colectivos, tales como educación, bienestar social, salud, cultura y deporte.

Art. 16. Programa de Mejoramiento de Centros Poblados Rurales Especiales.

Se enfoca en los centros poblados con mayor concentración de población, cuyos soportes públicos son deficientes y/o que están sujetos a condición de riesgos o afectación directa al medio ambiente.

Este programa deberá incluir la legalización y regularización de asentamientos, mejoramiento de espacio público y vías, mejoramiento de cobertura de servicios públicos o de los esquemas diferenciales de prestación de servicios, dotación de equipamientos, mejoramiento de vivienda, titulación, reconocimiento, vivienda nueva de ser posible.

El área urbana del Centro Poblado Rural Especial no debe estar superpuesto con áreas de comunidades étnicas, ni sobre franjas de retiro obligatorias o áreas de reserva o exclusión de vías.

CAPÍTULO VI.

MECANISMOS DE FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO URBANO Y LA VIVIENDA DIGNA.

Artículo 17. Participación del Gobierno Nacional. El Gobierno Nacional podrá financiar las intervenciones de las que trata el Programa Barrios de Paz y la presente ley, sin perjuicio de otros mecanismos de ejecución que puedan ser implementados.

El Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda podrá celebrar un contrato de fiducia para la creación de un patrimonio autónomo, al que se podrán incorporar y transferir los recursos. El patrimonio autónomo administrará estos recursos y podrá realizar la contratación derivada de las intervenciones a financiar, para lo cual contará con las subcuentas que resulten necesarias. En el evento en que se requiera, podrá contratarse a un tercero con los recursos administrados por el patrimonio autónomo o de otras fuentes, para que desarrolle la asistencia técnica y operación del programa.

El Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la autoridad territorial suscribirán los convenios y/o acuerdos institucionales pertinentes para definir las condiciones de aporte y las obligaciones asociadas a la elaboración de estudios, formulación y/o la ejecución del Plan de Gestión del Hábitat respectivo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público garantizará, a través del Presupuesto General de la Nación, una partida específica para el funcionamiento y las intervenciones territoriales de la Mesa Nacional Barrios de Paz, sin perjuicio de los recursos adicionales que puedan asignarse mediante convenios con entidades territoriales o cooperación internacional.

Parágrafo 1. La selección de la fiduciaria, la celebración del contrato para la constitución del patrimonio autónomo y la ejecución y liquidación de los proyectos por parte de los referidos patrimonios se regirá exclusivamente por las normas del derecho privado.

Parágrafo 2. Las transferencias de recursos a los patrimonios autónomos por parte del Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, o de la entidad que haga sus veces, se tendrán como mecanismo de ejecución del Presupuesto General de la Nación.

Parágrafo 3. Para la ejecución del convenio de cooperación, el Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda podrá celebrar, en condición de fideicomitente, un contrato de fiducia mercantil para que el patrimonio autónomo que se constituya administre los recursos del programa y realice la contratación derivada. A través de dicho patrimonio autónomo, y en el evento en que se requiera, podrá contratarse a un tercero para que desarrolle la asistencia técnica y operación del programa.

Artículo 18. Organización supramunicipal para proyectos de vivienda de interés social y prioritario. En el marco de sus instrumentos de planeación y organización territorial y especialmente en áreas de conurbación y comunitación, los departamentos y los municipios podrán establecer desarrollar de forma concertada, las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos urbanísticos de vivienda de interés social y prioritario, con usos y actividades compatibles y complementarios, servicios públicos, sistemas viales, espacio público y equipamientos sociales incluyendo huertas comunitarias, en las modalidades de desarrollo, consolidación o mejoramiento integral, que beneficien a los habitantes de dos o más municipios, reduzcan los desequilibrios subregionales y fortalezcan los mecanismos de cooperación para la solución de necesidades comunes.

La Nación, los departamentos y los municipios podrán acudir a cualquiera de las alternativas que se proponen en la presente ley en materia de propiedad del suelo, incluyendo las asociaciones público-populares, destinadas principalmente al desarrollo de vivienda con programas de autoconstrucción y la propiedad cooperativa o similares de copropiedad comunitaria del suelo, priorizando en

cuquier caso los proyectos que beneficien a municipios con mayores índices de pobreza y precariedad de asentamientos humanos y aquellos que hayan desarrollado los instrumentos financieros y de gestión de suelo para el desarrollo urbano así como los elementos administrativos y operativos de control urbano y rural.

Artículo 19. Acceso a la financiación para municipios en condiciones de conurbación o comunitación. Los municipios que se encuentren en una situación de conurbación o comunitación, conforme a la normativa vigente podrán acceder a los mecanismos de financiación previstos en este capítulo, con el fin de impulsar la planeación, gestión y ejecución de proyectos de desarrollo urbano y vivienda de interés social en el área conurbada o en las áreas de influencia.

Artículo 20. Participación Departamental. Los departamentos deberán participar en la financiación de proyectos de desarrollo urbano y vivienda de interés social; así como en la adquisición y/o mejoramiento integral de predios destinados a la reubicación de población vulnerable ubicada en asentamientos humanos precarios, a través de la asignación de recursos de sus presupuestos, la celebración de convenios interadministrativos con los municipios, o la creación de fondos departamentales complementarios destinados a las mismas finalidades. Se priorizará la participación de los departamentos en proyectos que beneficien a municipios con mayores índices de pobreza y precariedad de asentamientos humanos y aquellos que hayan desarrollado los instrumentos financieros y de gestión de suelo para el desarrollo urbano, así como los elementos administrativos y operativos de control urbano y rural.

Parágrafo. Con los mismos criterios de priorización y de conformidad con los principios de concurrencia y subsidiariedad, los departamentos deberán participar en la financiación de los proyectos de estudios y gestión de riesgos que sean necesarios para las administraciones municipales o distritales.

Artículo 21. Pionoración de Rentas Futuras para el Financiamiento del Desarrollo Urbano y la Vivienda Digna. Los municipios y distritos podrán pionorar rentas futuras para la obtención de créditos o figuras similares, destinados exclusivamente a la financiación de proyectos de desarrollo urbano y vivienda de interés social, así como a la actualización y desarrollo de los instrumentos de planificación, gestión de riesgo y atención al cambio climático.

La pionoración de rentas futuras requerirá la autorización previa de sus respectivos concejos municipales o distritales, y deberá realizarse de conformidad con las normas de endeudamiento territorial establecidas en la Ley 358 de 1997 y sus decretos reglamentarios, garantizando la sostenibilidad fiscal del ente territorial. La pionoración de rentas futuras no debe comprometer la capacidad financiera de los entes territoriales para atender otras necesidades prioritarias.

Los contratos de crédito o financiación que involucren la pionoración de rentas futuras deberán especificar claramente el monto, el plazo, la tasa de interés y el destino de los recursos, así como los mecanismos de control y seguimiento de la inversión.

Artículo 22. Acceso a Crédito con Organismos Multilaterales y Bilaterales de Crédito. Se autoriza a los municipios y distritos, previa autorización de sus respectivos concejos municipales o distritales, a gestionar y contratar créditos con organismos internacionales o entidades financieras extranjeras destinados a la financiación de proyectos de desarrollo urbano y vivienda de interés social y prioritario.

La contratación de estos créditos se realizará en el marco de las políticas y lineamientos establecidos por el Gobierno Nacional para el endeudamiento externo, y se buscarán las condiciones financieras más favorables para el país y los entes territoriales.

Parágrafo: El gobierno nacional reglamentará lo pertinente a estas materias, incluyendo fuentes de recursos, límites, montos porcentuales máximos y demás condiciones.

CAPÍTULO VII FORTALECIMIENTO DE LA COMISIÓN NACIONAL Y DE LAS COMISIONES REGIONALES DE MORALIZACIÓN EN ASUNTOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS PARA EL CONTROL DE LA ESPECULACIÓN INMOBILIARIA Y LOS DELITOS E INFRACCIONES RELACIONADAS CON EL URBANISMO ILEGAL Y CONTRA LOS RECURSOS NATURALES Y EL MEDIO AMBIENTE.

Artículo 23. Fortalecimiento. Los Ministerios del Interior y de Vivienda, Ciudad y Territorio deberán fortalecer las Comisiones nacionales y regionales de moralización, creadas mediante el Decreto Único 1081 de 2015, dando prioridad a los asuntos del ordenamiento territorial y especialmente al fenómeno del urbanismo ilegal, la especulación inmobiliaria, el delito ambiental el lavado de activos, la indebida incorporación de suelo rural al uso urbano y los delitos e infracciones ambientales, asociados a los loteos ilegales.

Artículo 24. Finalidad. Las Comisiones nacionales y regionales de moralización que den prioridad a los asuntos del ordenamiento territorial tienen como finalidad la colaboración y el seguimiento continuo como mecanismo de control del urbanismo informal, el loteo ilegal y el delito o infracción ambiental a nivel local, generando una respuesta más coordinada, efectiva y transparente por parte de las autoridades competentes.

la especulación inmobiliaria, la promoción comercial, el loteo ilegal, la escrituración y registro de actos irregulares o la actuación contra los recursos naturales o cualquier otro de similar o complementaria entidad, la administración municipal, la autoridad ambiental o la Fiscalía General de la Nación deberán, de manera cautelar, inmediata, perentoria y a preventión, expedir un auto ordenando el cese de la actividad, el registro gratuito en el folio de matrícula inmobiliaria del inmueble o inmuebles relacionados, tanto de aquellos en donde se desarrolla la actividad de comercialización o promoción, como de aquellos donde se pretenda desarrollar el urbanismo ilegal, de una nota anunciando la vinculación de dicho predio o predios a las actividades reprochadas y el inicio del procedimiento sancionatorio.

Esta actuación sacará el inmueble del mercado, hasta tanto se resuelva de fondo y se haya garantizado el cumplimiento de las sanciones ordenadas en el correspondiente proceso; por consiguiente, no se podrá inscribir ningún acto de disposición, cesión o gravamen sobre dichos inmuebles, cualquiera que sea su alcance y figura jurídica. Igualmente deberá publicarse un aviso contenido de la decisión en las páginas y medios oficiales de las entidades y en medios de difusión masiva de la localidad y fijarse copia del mismo en el predio afectado. La omisión de esta actividad cautelar se considerará falta gravísima a título de delito del funcionario responsable.

Artículo 27. Congelación de cuentas, Ocupación preventiva, declaratorias de utilidad pública y extinción de dominio. De considerarse necesario y para evitar la consolidación de la actividad ilegal, el funcionario a cargo podrá ordenar la congelación de cuentas bancarias, la ocupación y sellamiento por parte de la Policía Nacional del inmueble o los inmuebles vinculados.

Parágrafo: De considerarse conveniente o necesario por parte de la administración la adquisición del predio para los fines de la presente ley, podrá declararse de utilidad pública y su precio de compra será el valor catastral del mismo. Lo anterior no es óbice para que se adelanten sobre el predio la extinción de dominio prevista en la ley, en cuyo caso se podrá acudir a la venta anticipada a favor de la administración municipal por dicho precio.

Artículo 28. Responsabilidad de Notarías y Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos. Previo a adelantar cualquier proceso notarial o de registro sobre predios rurales de actuaciones que requieran licencia urbanística, deberá verificarse directamente, bajo responsabilidad del funcionario responsable y dejando constancia de ello, que la licencia o autorización es auténtica, se ajusta a la ley y proviene efectivamente de la autoridad de ordenamiento territorial o licenciamiento correspondiente.

Parágrafo. Reuniones periódicas, seguimiento y divulgación. Al menos una vez cada dos meses se deberá reunir la comisión de moralización o la comisión que esta designe para tratar específicamente esta materia y en ella cada una de las entidades convocadas entregará un informe actualizado sobre el estado y la evolución del fenómeno, las actividades desarrolladas, las investigaciones, procesos y sanciones ejecutadas y en curso y todos los demás hechos pertinentes y relevantes. Este informe se publicará en las páginas oficiales de cada una de las entidades y se divulgará a través de medios de comunicación masivos.

Parágrafo 1: La dilación, mora o incumplimiento en las actuaciones requeridas para prever, investigar, sancionar, rendir informes, divulgar, coordinar y hacer seguimiento al fenómeno se tendrá como falta gravísima a título de delito.

Parágrafo 2. Las investigaciones y procedimientos referidos a este fenómeno se iniciarán de oficio y tendrán carácter prioritario dentro de las estrategias y actuaciones institucionales.

Artículo 25. Composición de la Comisión Regional de Moralización. Modifíquese los párrafos 2 y 3 del artículo 2.1.4.3.2 del Decreto Reglamentario Único 1081 de 2015, el cual quedará así:

PARÁGRAFO 2: La Comisión podrá convocar para ser parte de la Comisión Regional de Moralización o la subcomisión específica que se establezca, con voz y voto, cuando considere necesario, a las siguientes autoridades: la Defensoría del Pueblo, las personerías municipales, los cuerpos especializados de policía técnica, el Gobernador, el Presidente de la Asamblea Departamental y la Corporación Autónoma Regional (CAR) y las autoridades locales o regionales de gestión de riesgo.

PARÁGRAFO 3º. La Comisión podrá requerir informes o invitar, con derecho a voz y sin voto según la naturaleza del asunto, las siguientes autoridades: las Procuradurías Provinciales, Gerente Seccional de la Auditoría General de la República, los Alcaldes, los Inspectores de Policía Urbana, un representante de cada una de las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, un representante de la Superintendencia de Notariado y Registro con competencia territorial, los registradores de Instrumentos Públicos, los notarios, los curadores y los Presidentes de los Concejos de los Municipios del Departamento respectivo, sin perjuicio de que sean invitadas otras personas y/o entidades.

Artículo 26. Registro de medidas cautelares sobre predios asociados al urbanismo ilegal o a las infracciones urbanísticas o ambientales. Inmediatamente se tenga conocimiento y probanza sumaria, suficiente y razonable de la ocurrencia de hechos y conductas relacionados con el urbanismo ilegal, sea

Parágrafo 1. Las notarías, las oficinas de registro de instrumentos públicos, las curadurías u oficinas de planeación encargadas del licenciamiento podrán establecer medios expeditos de verificación y confirmación.

Parágrafo 2. De encontrarse alguna irregularidad o falsedad en los soportes documentales presentados para soporte de la escrituración o registro, deberán retenerse los documentos y darse curso inmediatamente a las denuncias penales correspondientes y la remisión de copias a las autoridades municipales para que se proceda al registro de medidas cautelares y demás actividades a desarrollar a preventión.

Artículo 29. Formación de jueces, procuradores, fiscales y otros funcionarios. El Consejo Superior de la Judicatura, la Procuraduría General de la República, la Fiscalía y el Ministerio de Vivienda a través de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, el Instituto de Estudios del Ministerio Público y la Escuela de Estudios e Investigaciones Criminalísticas y Ciencias Forenses o entidades idóneas, desarrollarán estrategias particulares e integradas de formación continua y permanente para jueces, procuradores, fiscales, así como funcionarios de IGAC, notariado y registro, alcaldías municipales y distritales, curadurías y Corporaciones ambientales o gremios relacionados con evaluadores y promotores inmobiliarios, en asuntos de derechos colectivos, derecho a la ciudad, derecho del ordenamiento territorial, derecho urbanístico, delitos e infracciones urbanísticas y ambientales y fortalecimiento de las capacidades locales e institucionales dirigidos a la prevención, control y sanción de las conductas irregulares, ilegales o infractoras.

Artículo 30. Criterios para la fijación de metas programáticas de legalización, intervención y control. La definición de las metas programáticas de legalización, mejoramiento integral, reubicación, control urbano y rural se determinará en el Plan de Desarrollo Municipal o Distrital de cada período constitucional de la administración municipal o distrital y tendrá como unidad de medida el número de hectáreas intervenidas de asentamientos humanos informales consolidados y de origen informal o loteos ilegales o las que supletoriamente establezca el Gobierno Nacional en su reglamentación.

Artículo 31. Aplicación de los instrumentos de financiación, gestión del suelo y adaptación al cambio climático. Las autoridades municipales tendrán un plazo improrrogable de un (1) año a partir de la reglamentación de esta ley para reglamentar, cuantificar, desarrollar o hacer efectivo el cobro de los instrumentos financieros de captura del valor del suelo como son Participación en Plusvalía, Transferencia y Venta de Derechos de Construcción y Desarrollo, Aprovechamiento Económico del Espacio Público y Contribución por Valorización, así como las actividades complementarias o necesarias como los avalúos de referencia y demás insumos requeridos para la efectividad de la gestión.

De igual manera, deberán establecer en los planes de gestión del hábitat, las rutas, priorizaciones, declaratorias de desarrollo prioritario, declaratorias de utilidad pública y demás elementos de gestión del suelo urbano, especialmente enfocados, aunque sin limitarse a ello, sobre los denominados lotes y vacíos urbanos, procurando la densificación de la ciudad.

Así mismo se deberán implementar los mecanismos para dar cumplimiento a nivel local a la Estrategia Nacional de Coordinación para la adaptación al cambio climático de los asentamientos y reasentamientos humanos.

Parágrafo: De forma excepcional el gobierno nacional establecerá, autorizará y reglamentará medidas financieras, contractuales y de capacitación dirigidas a facilitar el cumplimiento específico de esta disposición.

Artículo 32. Responsabilidades. Lo expuesto en la presente ley no exonera, en ninguna circunstancia, a las personas naturales o jurídicas, públicas, privadas o de cualquier orden, de las responsabilidades penales, policivas, administrativas, disciplinarias, fiscales, civiles, y demás a las que hubiere lugar por conductas relacionadas con lo dispuesto en el artículo 318 del Código Penal y demás normas policiva so de protección de recursos naturales.

Artículo 33 Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

CARLOS JULIO GONZALEZ VILLA
Senador de la República