



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 1176

Bogotá, D. C., miércoles, 2 de septiembre de 2026

EDICIÓN DE 25 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO 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 previenen factores de especulación inmobiliaria y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D. C., 1 de septiembre de 2026

Senadora
SARA JIMENA CASTELLANOS RODRÍGUEZ
Presidenta
Comisión Tercera Constitucional Permanente
Senado de la República
Ciudad

Asunto: Informe de ponencia positiva para segundo 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 previenen factores de especulación inmobiliaria y se dictan otras disposiciones".

Respetada señora Presidenta:

En cumplimiento de la designación que me hizo la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, comunicada mediante oficio del 18 de agosto de 2026 suscrito por el Secretario General, doctor Rafael Oyola Ordosgoitia, en razón de que el ponente del periodo anterior no fue reelegido, y de conformidad con lo establecido en los artículos 150, 153, 156, 174 y 175 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia positiva para segundo 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 previenen factores de especulación inmobiliaria y se dictan otras disposiciones", con el respectivo pliego de modificaciones y el texto que se propone a consideración de la Honorable Plenaria.

Atentamente,

MARTÍN ALONSO CAICEDO CARABALÍ
Senador de la República
Ponente

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO 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 previenen factores de especulación inmobiliaria y se dictan otras disposiciones".

El presente informe de ponencia se estructura de la siguiente manera:

- Aspectos generales del proyecto y trámite surtido.
- Antecedentes legislativos.
- Objeto y justificación.
- Contenido del proyecto.
- Marco jurídico.
- Consideraciones adicionales.
- Competencia del Congreso y de la Comisión Tercera.
- Consideraciones del ponente.
- Sentido de la ponencia.
- Marco fiscal.
- Pliego modificatorio articulado.
- Conflicto de intereses.
- Texto propuesto para segundo debate.
- Proposición.

1. ASPECTOS GENERALES DEL PROYECTO Y TRÁMITE SURTIDO

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 periodo 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 texto aprobado en primer debate del Proyecto de Ley 206 se estructura en 33 artículos y el que se propone para segundo debate en 34, que regulan aspectos de legalización urbanística, mejoramiento integral del hábitat, esquemas de financiación y mecanismos de control al urbanismo ilegal. Además, se precisa el ámbito de aplicación para asegurar que la norma esté focalizada exclusivamente en hogares en condiciones de pobreza multidimensional. 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 1232 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. • La focalización social del suelo incorporado, reservándose exclusivamente para hogares en condiciones de pobreza multidimensional y priorizando el reasentamiento de familias con alta precariedad habitacional. • La validación de la delimitación mediante estudios técnicos de entidades nacionales, departamentales o de la propia comunidad para agilizar el proceso, junto con la obligación de adoptar medidas de protección y no expansión en áreas colindantes con suelos de protección	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 pignoración 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. • Vínculo obligatorio y concordancia con el marco legal vigente para complementar los instrumentos de gestión del suelo y saneamiento existentes como lo son: • Ley 9 de 1989. • Ley 388 de 1997. • Ley 2044 de 2020. • Mantenimiento explícito del régimen penal para asegurar que el cambio de denominación de “ilegal” a “informal” no se interprete como una despenalización ni debilite la persecución del delito de urbanización ilegal.
1.1. Trámite surtido. El proyecto fue radicado en la Secretaría General del Senado el 26 de agosto de 2025 por los senadores Ferney Silva Idrobo, autor principal, Sonia Shirley Bernal Sánchez, Martha Isabel Peralta Epieyu, Guido Echeverri Piedrahíta y Omar de Jesús Restrepo Correa, y publicado en la Gaceta del Congreso 1677 de 2025. Repartido a la Comisión Tercera Constitucional Permanente, la Mesa Directiva designó ponente único al senador Carlos Julio González Villa, quien rindió informe de ponencia positiva para primer debate, publicado en la Gaceta del Congreso 2316 de 2025, previa audiencia pública celebrada el 27 de noviembre de 2025 con la participación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. La Comisión Tercera aprobó el proyecto en primer debate en la sesión del 25 de marzo de 2026, según consta en el Acta 14 de esa fecha, previo anuncio del 18 de marzo de 2026, Acta 13. El 13 de abril de 2026 se realizó mesa técnica con los ministerios de Ambiente y de Vivienda, la Federación Colombiana de Municipios y la Federación Nacional de Departamentos. El senador González Villa radicó informe de ponencia positiva para segundo debate, publicado junto con el texto aprobado en primer debate en la Gaceta del Congreso 392 de 2026, que no alcanzó a ser debatido en la legislatura 2025-2026. Al no ser reelegido el ponente, la Mesa Directiva me designó ponente para segundo debate mediante oficio del 18 de agosto de 2026. La Mesa Directiva de la Comisión para la legislatura 2026-2027 fue elegida en la sesión del 29 de julio de 2026, Acta 01, quedando integrada por la senadora Sara Jimena Castellanos Rodríguez como Presidenta y el senador Juan Fernando Caicedo Callejas como Vicepresidente, con la reelección del doctor Rafael Oyola Ordosgoitia como Secretario General. De conformidad con el artículo 162 de la Constitución Política, el primer debate se surtió en la legislatura 2025-2026, de modo que el trámite del proyecto debe concluir a más tardar el 20 de junio de 2027. 1.2. Relación de las proposiciones consideradas en primer debate (artículos 160 de la Constitución Política y 175 de la Ley 5ª de 1992). En la sesión del 25 de marzo de 2026 la Secretaría informó la radicación de seis proposiciones suscritas por la honorable senadora Ana Carolina Espitia Jerez, modificatorias de los artículos 3, 4, 7 y 12, del parágrafo 2 del artículo 14 y del artículo 20, orientadas a reafirmar la autonomía de las entidades territoriales consagrada en el artículo 287 de la Constitución Política y los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad de la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012. Las seis proposiciones fueron avaladas por el ponente y aprobadas por la Comisión junto con el articulado; no se presentaron proposiciones negadas ni dejadas como constancia respecto de este proyecto. En consecuencia, el texto aprobado en primer debate, publicado en las páginas 35 a 40 de la Gaceta del Congreso 392 de 2026, incorpora dichas modificaciones, y sobre ese texto, y no sobre el texto radicado, se construye el pliego de modificaciones del presente informe. Se precisa, para claridad de la Plenaria, que el pliego publicado en la misma Gaceta 392 de 2026 tomó por error como columna de texto aprobado el texto radicado, razón por la cual presentaba como modificaciones nuevas cláusulas que la Comisión ya había aprobado; el presente informe corrige ese defecto. En la misma sesión, los senadores Efraín Cepeda Sarabia y Juan Carlos Garcés presentaron impedimentos, que fueron negados por la Comisión por nueve votos contra uno, quedando	ambos habilitados para participar. Intervinieron, entre otros, los senadores Imelda Daza, Julio César Estrada, Karina Espinosa, José Alfredo Gnecco, Juan Diego Echavarría y Efraín Cepeda; a la constancia de la senadora Espinosa sobre la competencia de la Comisión se responde en el acápite 7 de este informe, y a la observación del senador Estrada sobre los territorios indígenas se responde con el artículo nuevo de enfoque diferencial étnico que propone el pliego. 2. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS 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 previenen 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 Villa como ponente del Proyecto de Ley 206 de 2025, instruyéndolo 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. En cumplimiento de la designación de 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 previenen factores de especulación inmobiliaria y se dictan otras disposiciones", el senador Carlos Julio González Villa rindió ponencia para primer debate Una vez analizado el proyecto por el ponente de primer debate y con el fin de enriquecer la ponencia, se decidió llevar a cabo audiencia pública el 27 de noviembre del 2025. Se presenta a continuación el 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 Ferney Silva y sustentado por el ponente de primer debate. 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 para el primer debate. 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 rondas 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 para el primer debate. 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 establecidos desde el primer debate. 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: • 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. • Fortalecer la autonomía y responsabilidad del alcalde en la legalización de asentamientos, armonizando la iniciativa local con los controles políticos y judiciales existentes. • Flexibilizar la dinámica de ajustes al POT, superando el límite de una sola aplicación y permitiendo intervenciones sucesivas debidamente justificadas. • Ampliar la operatividad del proyecto en suelo urbano y de protección, bajo criterios de sostenibilidad ambiental, territorial y fiscal. Las observaciones hechas por el Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Vivienda se integraron al articulado como resultado de la mesa técnica, 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. Se aprobó ponencia positiva de primer debate en sesión de comisión tercera el día 25 de marzo de 2026, condicionada a que para la ponencia de segundo debate se adelantaran 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. Mesa técnica del 13 de abril de 2026. De acuerdo a este compromiso adquirido durante la aprobación de la ponencia de primer debate en comisión tercera se realizó la mesa de trabajo el 13 de abril de 2026, a las 9:00 a. m., en el recinto de la comisión tercera. Grabación que se encuentra disponible en el Canal Congreso de Colombia¹. En este espacio se contó con la participación de los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y de Vivienda, Ciudad y Territorio, así como de la Federación Colombiana de Municipios y la Federación Nacional de Departamentos. En la cual se consolidaron e integraron diversas sugerencias de carácter técnico derivadas de mesas de trabajo previas, tanto virtuales como presenciales, con el objetivo de fortalecer y perfeccionar el articulado del proyecto. Intervención del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible: En esta mesa técnica, el Ministerio de Medio Ambiente establece inconformidad respecto al artículo 5° donde se establecen facultades discrecionales específicas para los alcaldes al	adelantar la incorporación del suelo al perímetro urbano sin la realización previa de los trámites de concertación y consulta ambiental. Establecen que los municipios a menudo carecen de la cartografía precisa o la capacidad técnica para delimitar estas áreas. Por lo que, en la práctica, los entes enfrentarían desafíos al intentar adelantar las verificaciones ambientales. Por lo que no lo consideran ampliamente viable. Se planteó la necesidad de ajustar el artículo 2 y el artículo 4 bajo los lineamientos del Decreto 149 de 2020 para definir el ámbito de aplicación y permitir la titulación de predios bajo condiciones de ocupación material, así como modificar el artículo 31 para separar los instrumentos de gestión del suelo de los temas de adaptación al cambio climático. Finalmente, el Ministerio reiteró su disposición para participar en mesas técnicas conjuntas con el Ministerio de Vivienda, buscando una alternativa que solvante la problemática sin desconocer la importancia de la concertación ambiental. Propone enviar orientaciones a más tardar el 17 de abril, pero a la fecha de redacción de la presente no se allegó escrito oficial. Tampoco se pronunciaron respecto al ajuste sobre la concertación ambiental. Intervención del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio: En esta mesa técnica también interviene el Ministerio de Vivienda donde manifestó su respaldo general a la iniciativa, destacando como aciertos el fortalecimiento de la legalización, la implementación de los Planes de Gestión del Hábitat y el reconocimiento de asentamientos rurales con vocación agrícola como Centros Poblados Rurales Especiales. No obstante, sugirió que la modificación excepcional del POT no se limite a una sola vez, sino que se establezca como un instrumento permanente supeditado al agotamiento comprobado del suelo urbano interno para reasentamientos. En el plano técnico, propuso incorporar el término "suelo de desarrollo restringido" para referirse a áreas suburbanas y recomendó ajustar la redacción del artículo 17 para que la participación de la nación en la financiación se plantee como una sugerencia al presupuesto nacional, evitando así conflictos de competencia con el Ministerio de Hacienda. Finalmente, sostuvo que el impacto fiscal será mitigado por la reducción de costos en salud pública y el incremento en la recaudación de impuestos locales derivado de la formalización predial. Intervención de la Federación de Municipios: La Federación Colombiana de Municipios manifestó su respaldo integral al proyecto de ley, calificándolo como un avance fundamental hacia la autonomía territorial y la capacidad de los entes locales para resolver problemáticas de vivienda, agua potable y saneamiento básico. La entidad destacó que, dada la proximidad de los municipios con la ciudadanía, el proyecto permite fortalecer la toma de decisiones frente a las necesidades diarias de la población, integrándose de manera coherente con la agenda nacional de descentralización y la definición de competencias territoriales.

¹ Grabación disponible: <https://youtu.be/RLmcP8uM3aU>.

En materia técnica, la Federación expresó una preocupación central respecto a la suficiencia y claridad de las fuentes de financiación para las nuevas responsabilidades en legalización, titularización y gestión del suelo. Se subrayó la importancia de cumplir estrictamente con el artículo 356 de la Constitución Política para evitar la asignación de competencias sin recursos definidos. Lo anterior obedece a que la consolidación de asentamientos generará cargas financieras significativas en infraestructura complementaria, tales como vías, servicios de salud, mejoramientos urbanos y alumbrado público. Asimismo, se hizo un llamado a evitar que la normativa genere incentivos para la ocupación informal. Si bien se reconoció el criterio de permanencia mínima de diez años previsto en el artículo 2, la entidad enfatizó la necesidad de robustecer las salvaguardas para que esta figura no permita eludir los instrumentos de planificación ambiental ni se convierta en un mecanismo para consolidar hechos cumplidos. Se instó a proteger la labor de los alcaldes frente a las presiones sociales, garantizando que el proceso de legalización no debilite la planificación preventiva. Finalmente, se planteó la necesidad de establecer una implementación gradual de las competencias, especialmente para los municipios de quinta y sexta categoría que carecen de capacidad técnica inmediata para asumir exigencias como los planes de gestión de hábitat. La Federación propuso que el Gobierno Nacional brinde asistencia técnica y fortalezca las capacidades reales de estas administraciones. La organización concluyó su intervención con el compromiso de remitir proposiciones específicas a articulado para que sean evaluadas dentro del trámite de urgencia legislativa. Sin embargo, ningún documento fue allegado. Intervención de la Federación Nacional de Departamentos: La intervención respecto a la Federación Nacional de Departamentos resalta que la entidad remitirá sus sugerencias técnicas por escrito para ser integradas al proyecto. Se precisa que, si bien la norma asigna nuevas responsabilidades a los departamentos, estas se enmarcan en las competencias actuales de las gobernaciones, bajo los principios de corresponsabilidad, complementariedad y cofinanciación que rigen la relación entre los entes territoriales. Asimismo, se aclara que el objetivo no es imponer cargas que superen la capacidad de respuesta de los departamentos, sino organizar de manera más eficiente las obligaciones existentes y los modelos de financiación conjunta entre alcaldes y gobernadores. En este sentido, la propuesta busca optimizar la articulación institucional para fortalecer la ejecución de los proyectos en el territorio. A pesar de que los participantes acordaron presentar sus comentarios técnicos antes del 17 de abril de 2026, a la fecha no se ha registrado la recepción de nuevas contribuciones por parte de dichas Entidades o instituciones.	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, 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 periferias² 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).³ En relación con los procesos de actualización de estos instrumentos, a la fecha se evidencia por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio que: • 876 municipios tienen desactualizado su plan de ordenamiento territorial, cifra que equivale al 80% de las entidades territoriales municipales del país, • De esa cifra, 826 son municipios de categorías 5 y 6. • Sólo 193 (20%) municipios tienen al año 2024, el POT debidamente actualizado.⁴
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 policivo urbanístico, debido entre otras, al desconocimiento 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 predominantemente 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 este 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. Por 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 expiden 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 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 campestres, 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 a Vivienda de Interés Social y Prioritaria en suelo urbano y rural, pero no han abordado 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 literatura⁵. 4. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY El texto que se propone para segundo debate consta de treinta y cuatro (34) artículos, distribuidos en siete capítulos, así: Capítulo I. Legalización de asentamientos humanos de origen informal. Artículo 1. Objeto. Artículo 2. Ámbito de aplicación. Artículo 3. Proceso de legalización. Artículo 4. Competencia de los alcaldes. Artículo 5. Enfoque diferencial étnico y salvaguarda de los territorios colectivos (nuevo). Capítulo II. Ajuste excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial. Artículo 6. Incorporación de suelo al perímetro urbano mediante modificación excepcional del POT por una sola vez. Artículo 7. Normas especiales para la adopción del ajuste excepcional. Capítulo III. Plan de gestión de hábitat municipal o distrital. Artículo 8. Plan de Gestión del Hábitat. Artículo 9. Mesa Nacional Barrios de Paz. Capítulo IV. Estímulos para el desarrollo de vivienda destinada a la reubicación de hogares en situación precaria. Artículo 10. Vivienda cooperativa y solidaria. Artículo 11. Fomento de la vivienda cooperativa o asociativa solidaria en altura con servicios comunitarios integrados. Artículo 12. Fortalecimiento de capacidades locales para la autoconstrucción y mejoramiento de vivienda con apoyo del SENA. Artículo 13. Estímulos por cesión anticipada de suelo. Capítulo V. Centros poblados rurales especiales. Artículo 14. Creación. Artículo 15. Características. Artículo 16. Lineamientos para el ordenamiento adecuado. Artículo 17. Programa de mejoramiento de centros poblados rurales especiales. Capítulo VI. Mecanismos de financiación para el desarrollo urbano y la vivienda digna. Artículo 18. Participación del Gobierno Nacional. Artículo 19. Organización supramunicipal. Artículo 20. Acceso a la financiación para municipios en condiciones de conurbación o conmutación. Artículo 21. Participación departamental. Artículo 22. Pignoración de rentas futuras. Artículo 23. Acceso a crédito con organismos multilaterales y bilaterales. Capítulo VII. Fortalecimiento de las comisiones de moralización y control del urbanismo ilegal. Artículo 24. Fortalecimiento. Artículo 25. Finalidad. Artículo 26. Composición de la Comisión Regional de Moralización. Artículo 27. Registro de medidas cautelares. Artículo 28. Ocupación preventiva, declaratorias de utilidad pública y extinción de dominio. Artículo 29. Responsabilidad de notarías y oficinas de registro. Artículo 30. Formación de jueces, procuradores, fiscales y otros funcionarios. Artículo 31. Criterios para la fijación de metas ⁵ 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.
programáticas. Artículo 32. Aplicación de los instrumentos de financiación, gestión del suelo y adaptación al cambio climático. Artículo 33. Responsabilidades. Artículo 34. 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 conformed 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). 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 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 <i>ibídem</i>, 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: "(...) 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."⁶ (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."⁷ (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 parágrafo 1º del artículo 19 de la Ley 2044 de 2020, la Corte Constitucional retomó las motivaciones del legislador al resaltar que ⁶ Corte Constitucional colombiana. Sentencia T 146/22 M.P.M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2022/T-146-22.htm. ⁷ Ibidem.	"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 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."⁸ (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."⁹ (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 conexidad 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. 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: ⁸ 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=L%20Ley%202044%20de%202020%20tiene%20por%20objeto%20%20E%280%9Csanear%20de,de%20propiedad%20privada%5B109%5D. ⁹ https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/SU016-21.htm.
"Primero, 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 "conmensurados 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 diversidad de la vivienda. Las actividades de modernización y desarrollo no deben sacrificar las dimensiones culturales de la vivienda."¹⁰ 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."¹¹	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 normativa establece que las entidades deben monitorear, controlar y mitigar los riesgos que se puedan generar por la naturaleza.¹² (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 prestador 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 tratara de un urbanismo ilegal o no regular, no 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 contenían 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 desestimar 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)."¹³ (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.¹⁴ (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.¹⁵ 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 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."¹⁶ (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. ¹⁴ Corte M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/T-282-20.htm. ¹⁵ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias T-530 de 2011; T-295 de 2013; T- 355 de 2013; T- 369 de 2021. ¹⁶ 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.	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. • 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 9° 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 3° 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 2° 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 explicita 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 2° 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 planos 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. 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 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 el 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: "Agua 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 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 integrarlos 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 forzosos 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 forzosos 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 periurbanos. 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 Pierrri", promulgada en 1994, ha sido una herramienta clave para la regularización de asentamientos ilegales. Esta ley permite a los ocupantes de terrenos urbanos y periurbanos 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). 5.6. Marco jurídico del enfoque diferencial étnico. El territorio de los grupos étnicos goza de protección constitucional reforzada. Los artículos 63 y 329 de la Constitución Política disponen que las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo y la propiedad colectiva son inalienables, imprescriptibles e inembargables. La Ley 70 de 1993 desarrolla la propiedad colectiva de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras: su artículo 6 excluye de las adjudicaciones colectivas las áreas urbanas; su artículo 15 dispone que las ocupaciones de personas no pertenecientes al grupo étnico sobre tierras adjudicadas colectivamente no dan derecho a titulación ni a reconocimiento de mejoras y se reputan de mala fe; y su artículo 17 prohíbe adjudicar a terceros las tierras ocupadas por una comunidad mientras no se le haya titulado en debida forma. El Decreto 1745 de 1995 reglamenta los consejos comunitarios como máxima autoridad de administración interna de esas tierras. Para los pueblos indígenas, la Ley 160 de 1994 y el Decreto 2164 de 1995 regulan los resguardos; el Decreto 632 de 2018, expedido previa consulta con la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana, y la Sentencia C-054 de 2023 reconocen que en las áreas no municipalizadas de Amazonas, Guainía y Vaupés el ordenamiento corresponde a los consejos indígenas. El Decreto	2957 de 2010 establece el marco de protección del pueblo Rrom o Gitano y ordena a las entidades territoriales incluirlo en sus planes. El Convenio 169 de la OIT, incorporado por la Ley 21 de 1991, y la Sentencia SU-123 de 2018 imponen la consulta previa frente a toda medida o acto administrativo con afectación directa, incluida la intervención en territorios ocupados ancestralmente aunque no estén titulados. Finalmente, en la Sentencia C-359 de 2013 la Corte Constitucional, por omisión legislativa relativa, condicionó los artículos 13 y 28 de la Ley 1537 de 2012 en el entendido de que los criterios de priorización del acceso a la vivienda de interés social y prioritaria deben incluir también al pueblo Rrom y a las comunidades raizales, junto con las poblaciones afrocolombianas e indígenas. Este marco sustenta el artículo nuevo que propone el pliego y la priorización étnica que se incorpora. 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 periurbano. 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.¹⁷ 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

¹⁷ Carrilho, J.& Trindade, J. (2022). Sostenibilidad en asentamientos informales periurbanos: una revisión. <https://www.semanticscholar.org/paper/Sustainability-in-Peri-Urban-Informal-Settlements%3A-Carrilho-Trindade/ef11facc254fd700fab03b1b19e9ab3265b927>.

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. 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.¹⁸ 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 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. ¹⁸ Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. 20 años de ordenamiento territorial en Colombia: experiencias, desafíos y herramientas para los actores territoriales.	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.¹⁹ 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 pública²⁰ 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 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. ¹⁹ Rincón, Jorge Iván. ²⁰ 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.
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.²¹ 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.²² 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 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 ²¹ María Victoria Santana Londoño, Avance jurisprudencial del derecho a la vivienda digna en Colombia". ²² Corte Co nstitucional colombiana. Sentencias T-585 de 2008, Sentencia T-958 de 2001; Sentencia T-894 de 2005.	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 férrea, 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, promueva la inclusión social y fomente 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.

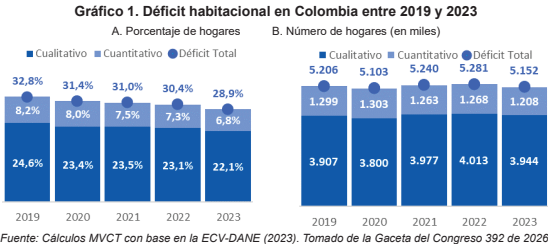
Déficit habitacional en Colombia

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 2023²³, 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 inadecuadas²⁴ 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

²³ Hace referencia al total de hogares en viviendas distintas de tradicional indígena (ENCV-DANE, 2023).
²⁴ Pozo sin bomba, aljibe, jagüey o barreno, agua lluvia; río, quebrada, manantial o nacimiento; carro tanque; aguatero; o agua embotellada o en bolsa. (Metodología 2020, DANE).

a financiación formal, entre otras (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), 2022²⁵; Banco Mundial, 2021)²⁶.



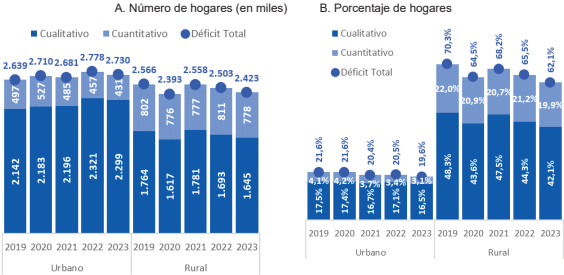
• Déficit habitacional por área y dimensiones

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)

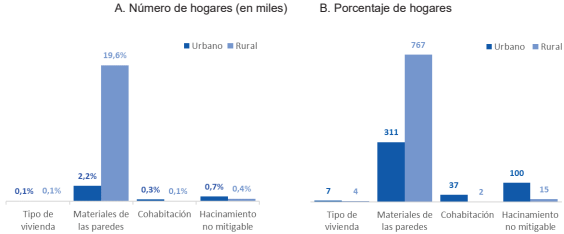
²⁵ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2022). National Urban Policy Review of Colombia. OECD Urban Studies. OECD Publishing, Paris.
²⁶ Banco Mundial. (2021). Striking a Balance: Toward a Comprehensive Housing Policy for a Post-COVID Colombia. Global Program for Resilient Housing. Washington, DC: World Bank. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.

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



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 planificadores 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.²⁷

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.²⁸

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.²⁹

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.

²⁷ Citado en Altmann Macchio, Leonardo, Periurbano y ordenamiento territorial en ciudades intermedias uruguayas. El caso del plan local de Florida y su micro región.
²⁸ Ibidem.
²⁹ Ibidem.

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. Degradación 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."³⁰ Para Diego Isaías 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.³¹ 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 ³⁰ Hernandez Puig, A. (2016). "Lo periurbano: un espacio estratégico de oportunidad". ³¹ Peña Porras, D. I. Título del artículo. Revista Derecho del Estado, Número de la revista (Meses correspondientes al número), Páginas del artículo.	expansión urbana contiguos al perímetro urbano, mediante el ajuste excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial. Una vez que los asentamientos humanos ilegales consolidados³² 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 2020.³³ 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 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 proceso³⁴ 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 ³² 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". ³³ 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". ³⁴ Como se mencionó en el acápite de justificación, tan sólo 193 (20%) municipios tienen al año 2024, el POT debidamente actualizado.
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. 7. COMPETENCIA DEL CONGRESO Y DE LA COMISIÓN TERCERA Competencia del Congreso. El artículo 114 de la Constitución Política atribuye al Congreso de la República la función de hacer las leyes, y el artículo 150 superior le asigna, entre otras, las funciones de interpretar, reformar y derogar las leyes. El artículo 6 de la Ley 5ª de 1992 reitera la función legislativa de elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación. Competencia de la Comisión Tercera. En la sesión de primer debate quedó planteada, por la honorable senadora Karina Espinosa Oliver, una inquietud sobre la competencia de esta célula legislativa. Como ponente considero necesario responderla de manera expresa, pues la asignación del proyecto a la Comisión Tercera se ajusta al artículo 2 de la Ley 3ª de 1992 por las razones que siguen. Primera. El artículo 2 de la Ley 3ª de 1992 asigna a la Comisión Tercera el conocimiento de hacienda y crédito público, impuestos y contribuciones, autorización de empréstitos, regulación económica y planeación nacional, entre otras materias. El proyecto no contiene una disposición económica aislada: su Capítulo VI regula integralmente los mecanismos de financiación del desarrollo urbano y la vivienda digna, incluyendo la participación del Presupuesto General de la Nación a través de patrimonios autónomos como mecanismo de ejecución presupuestal (artículo 18 del texto propuesto), la pignoración de rentas futuras con sujeción a las normas de endeudamiento territorial de la Ley 358 de 1997 (artículo 22), la autorización a municipios y distritos para gestionar y contratar créditos con organismos multilaterales y bilaterales, materia propia de la autorización de empréstitos (artículo 23), y el mandato de reglamentar y hacer efectivos los instrumentos financieros de captura del valor del suelo, como la participación en plusvalía y la contribución por valorización, que son contribuciones en el sentido del artículo 2 de la Ley 3ª de 1992 (artículo 32). A ello se suman la organización financiera supramunicipal y departamental (artículos 19 a 21) y el marco fiscal de las intervenciones. El eje económico del proyecto es, por tanto, transversal y no se agota en un solo artículo. Segunda. La jurisprudencia constitucional aplica en esta materia un criterio flexible: la asignación que hace la Presidencia de la corporación solo desconoce la Constitución cuando es evidente la falta de relación entre el contenido del proyecto y las materias de la comisión, y basta un principio de razonabilidad para respetarla (sentencias C-648 de 1997, C-792 de 2000, C-540 de 2001 y C-044 de 2015). El parágrafo 2 del artículo 2 de la Ley 3ª de 1992 dispone además que, cuando la materia de un proyecto no esté claramente adscrita a una comisión, el Presidente lo enviará a aquella que, en su concepto, sea competente para conocer de materias afines. El presente proyecto es multitématico: modifica instrumentos de la Ley 388 de 1997, crea figuras de	financiación y crédito público y establece medidas de control económico del mercado del suelo; su reparto a la Comisión Tercera satisface con holgura el principio de razonabilidad exigido por la Corte. Tercera. El precedente de la Sentencia C-1248 de 2001, en la que la Corte declaró fundadas las objeciones contra un proyecto sobre asentamientos humanos en Tumaco tramitado en la Comisión Tercera, no es aplicable a este caso: aquel proyecto se limitaba a desafectar unos terrenos de bajamar y ordenar un traslado, sin contenido alguno de crédito público, contribuciones o regulación económica; este, en cambio, tiene en esas materias uno de sus dos ejes estructurales, como lo destacó en el primer debate el honorable senador Juan Diego Echavarría al señalar que el proyecto ordena el territorio también en su dimensión económica. Con el mismo criterio, la Plenaria conserva plena competencia para darle segundo debate. 8. CONSIDERACIONES DEL PONENTE En mi condición de ponente para segundo debate del Proyecto de Ley 206 de 2025 Senado, y tras el estudio integral del expediente, que comprende el texto radicado (Gaceta 1677 de 2025), el informe de ponencia para primer debate (Gaceta 2316 de 2025), el Acta 14 del 25 de marzo de 2026, el informe de ponencia para segundo debate del senador Carlos Julio González Villa y el texto aprobado en primer debate (Gaceta 392 de 2026), así como los insumos de la audiencia pública del 27 de noviembre de 2025 y de la mesa técnica del 13 de abril de 2026, formulo las siguientes consideraciones. Comparto el diagnóstico que sustenta la iniciativa y reconozco el juicioso trabajo del ponente anterior. 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, que expresan una vulnerabilidad histórica y una brecha persistente entre el ordenamiento formal y la realidad del territorio, agravada por la desactualización de cerca del 80 por ciento de los planes de ordenamiento territorial. El proyecto ofrece a los alcaldes y a las comunidades una herramienta seria: legalización urbanística en suelos hoy excluidos, incorporación excepcional y acotada de suelo, planes de gestión del hábitat, vivienda cooperativa, centros poblados rurales especiales, financiación y un bloque robusto de control al loteo ilegal y a la especulación. Ese acuerdo de fondo no me exime del deber de perfeccionar el texto. Del estudio del expediente identifiqué aspectos que, de llegar así a la sanción presidencial, expondrían la ley a reproches de constitucionalidad o a dificultades serias de aplicación, y un vacío que me corresponde llenar desde la representación que ejerzo: el enfoque diferencial étnico. El proyecto regula precisamente los suelos rurales, suburbanos y de expansión donde se asientan buena parte de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, de los pueblos indígenas y de las kumpafiy del pueblo Rrom, muchas de ellas víctimas de desplazamiento forzado, como lo constató la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 y en los autos 004 y 005 de 2009, y sin embargo solo las mencionaba una vez, en el artículo sobre el programa de mejoramiento de centros poblados. La preocupación que dejó planteada en el primer debate el honorable

senador Julio César Estrada respecto de los territorios indígenas de la Amazonia confirma la necesidad de esta corrección. El pliego de modificaciones que someto a consideración de la Plenaria conserva la arquitectura del proyecto y los avances aprobados en primer debate, en particular las cláusulas de autonomía territorial propuestas por la honorable senadora Ana Carolina Espitia, y los complementa alrededor de ocho ejes: Primero. Enfoque diferencial étnico y salvaguarda de los territorios colectivos. Se propone un artículo nuevo que excluye de la legalización, la titulación individual, la incorporación al perímetro urbano y las medidas del capítulo de control los predios que hagan parte de resguardos indígenas y territorios colectivos de comunidades negras titulados o con solicitud en trámite; exige certificación previa de la Agencia Nacional de Tierras y del Ministerio del Interior; somete a consulta previa los actos administrativos con afectación directa; prioriza a los hogares de los pueblos indígenas, de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y del pueblo Rrom en los programas de la ley, en el sentido fijado por la Sentencia C-359 de 2013; y preserva el régimen especial del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y de las áreas no municipalizadas de la Amazonía. Se trata de una cláusula de salvaguarda que no regula el régimen territorial étnico y que, por lo mismo, no genera afectación directa de la ley. Segundo. Salvaguardas ambientales. Se suprime la excepción de sustracción o reclasificación parcial de suelos de protección incluida en el pliego anterior, que no contó con aval escrito del Ministerio de Ambiente, y se restablece la prohibición de colindancia con áreas protegidas. En su lugar, para los suelos de protección de determinación municipal o regional se prevé un concepto previo y vinculante de la autoridad ambiental, con término perentorio, que recoge la sugerencia del Ministerio de Vivienda de un régimen de sustracción controlada con estudios rigurosos, sin sacrificar el principio de no regresión ambiental. Tercero. Temporalidad de la incorporación excepcional. La exposición de motivos y la sustentación en primer debate anunciaron un instrumento excepcional con horizonte temporal delimitado, pero el articulado no fijaba ventana alguna. Se propone que la incorporación sin concertación previa solo pueda adoptarse dentro de los cuatro años siguientes a la vigencia de la ley, aplicable a asentamientos con diez o más años de existencia, en línea con el precedente del artículo 47 de la Ley 1537 de 2012, cuya constitucionalidad se apoyó precisamente en su carácter transitorio. Cuarto. Focalización social verificable. La condición socioeconómica de los hogares se acredita al momento de la solicitud de legalización, con referentes objetivos (Sisbén o índice de pobreza multidimensional), y no en el origen del asentamiento, prueba de imposible obtención; la regla de las dos terceras partes se predica de esa condición, mientras los requisitos de riesgo y de protección ambiental deben cumplirse en la totalidad del área. Quinto. Titulación con seguridad jurídica. La titulación administrativa por los alcaldes se circunscribe a los bienes fiscales de su propiedad o que les sean transferidos, remitiendo los predios de particulares a la Ley 2044 de 2020 y a la Ley 1561 de 2012 y los baldíos rurales a la	Ley 160 de 1994, con lo cual se protege la propiedad privada y las competencias de la Agencia Nacional de Tierras. Sexto. Régimen sancionatorio y cautelar ajustado a la Constitución. Se elimina la calificación anticipada del dolo, contraria al artículo 10 de la Ley 1952 de 2019; la medida cautelar registral se somete a acto motivado, notificación, recursos y término máximo; la congelación administrativa de cuentas bancarias se sustituye por el deber de compulsar copias a la Fiscalía General de la Nación y de reportar a la Unidad de Información y Análisis Financiero; y el precio de adquisición de predios se remite al avalúo de los artículos 61 y 67 de la Ley 388 de 1997, conforme a la línea jurisprudencial que culmina en la Sentencia C-020 de 2023, que impide al legislador fijar en abstracto el valor de la indemnización. Séptimo. Responsabilidad fiscal. Las cláusulas que ordenaban gasto se convierten en autorizaciones y habilitaciones sujetas al Marco Fiscal de Mediano Plazo, como se explica en el acápite 10, atendiendo la observación de la Federación Colombiana de Municipios sobre el artículo 356 de la Constitución y la recomendación del Ministerio de Vivienda de plantear la participación de la Nación como sugerencia al presupuesto. Octavo. Corrección técnica. Se corrigen las referencias normativas erradas (la Ley 599 de 2000, el Decreto 1232 de 2020 y la creación de las comisiones de moralización por la Ley 1474 de 2011), la redacción del artículo sobre lineamientos de los centros poblados y el título de la ley, que se ajusta para reflejar la inclusión del suelo urbano aprobada a instancias del Ministerio de Vivienda, conforme al artículo 193 de la Ley 5ª de 1992. Dejo constancia de que, con posterioridad a mi designación, se solicitó a los ministerios concernidos la remisión de sus conceptos escritos, sin que a la fecha de este informe se hubiera recibido respuesta; el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible anunció orientaciones escritas en la mesa técnica del 13 de abril de 2026 y no las allegó. Por ello, el componente ambiental del pliego se sustenta en el registro público de la audiencia y de la mesa técnica, y los conceptos que se alleguen podrán ser considerados por la Plenaria durante el debate, conforme al artículo 158 de la Ley 5ª de 1992. 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 Senado como el rigor técnico del trámite surtido, presento ponencia positiva con el respectivo pliego de modificaciones. El presente informe conserva del informe publicado en la Gaceta 392 de 2026 la valoración positiva del proyecto, las modificaciones relativas a la extensión del ámbito al suelo urbano, la delimitación con apoyo en estudios técnicos de entidades públicas y de la comunidad organizada, la focalización por pobreza multidimensional, la desvinculación de la titulación respecto de la legalización urbanística, la flexibilización de los planes de gestión del hábitat y las precisiones de los capítulos IV y V; y se aparta de él en los puntos señalados en el acápite anterior: suprime la excepción de sustracción o reclasificación de suelos de protección, elimina la figura del hecho cumplido, acota la titulación a los bienes fiscales, fija la ventana temporal de la incorporación excepcional, ajusta el régimen sancionatorio y												
cautelar, corrige el tratamiento fiscal e incorpora el enfoque diferencial étnico. Adicionalmente, reconstruye el cuadro comparativo sobre el texto efectivamente aprobado en primer debate. 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 que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. El proyecto no otorga beneficios tributarios del orden nacional. En cuanto al gasto, el texto que se propone no contiene órdenes de gasto: las disposiciones con contenido presupuestal están redactadas como autorizaciones y habilitaciones cuyo uso depende de decisiones posteriores del Gobierno Nacional y de las entidades territoriales, hipótesis en la cual, conforme lo precisó la Corte Constitucional en la Sentencia C-085 de 2022 al examinar el artículo 19 de la Ley 2044 de 2020, no existe orden de gasto. Con ese propósito, el pliego ajusta el artículo sobre participación del Gobierno Nacional para que la inclusión de partidas se efectúe conforme al Marco Fiscal de Mediano Plazo y a las disponibilidades fiscales y presupuestales, y mantiene en términos facultativos la participación departamental y los estímulos territoriales. No obstante, en cumplimiento del deber de transparencia fiscal, se deja explícito que la implementación de la ley demandará esfuerzos administrativos y presupuestales: la formulación de los planes de gestión del hábitat, las alianzas de capacitación con el SENA, los programas de formación de funcionarios y la reglamentación de los instrumentos de captura de valor del suelo. Para las entidades territoriales, y en atención a la observación formulada por la Federación Colombiana de Municipios con fundamento en el artículo 356 de la Constitución Política, esas cargas se ejercen en el marco de la autonomía y de las capacidades de cada entidad, conforme a las cláusulas aprobadas en primer debate, y se acompañan de la asistencia técnica del Gobierno Nacional prevista en el articulado. La jurisprudencia constitucional ha precisado, además, que la carga principal de demostrar la incompatibilidad de una iniciativa con el marco fiscal recae en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y que su silencio no constituye por sí solo un vicio de trámite (sentencias C-502 de 2007 y C-315 de 2008); el concepto que ese Ministerio llegue a rendir será valorado por la Plenaria durante el debate. 11. PLIEGO MODIFICATORIO ARTICULADO El siguiente cuadro comparativo comprende la totalidad del articulado. La primera columna corresponde al texto aprobado en primer debate por la Comisión Tercera en sesión del 25 de marzo de 2026, publicado en las páginas 35 a 40 de la Gaceta del Congreso 392 de 2026, que ya incorpora las seis proposiciones de la senadora Ana Carolina Espitia aprobadas en comisión. Para facilitar la lectura y el control del debate: las novedades del texto propuesto se resaltan en negrilla; en los artículos que no sufren modificación alguna, la columna de justificación lo indica expresamente con la mención Sin modificaciones, de modo que ninguna diferencia pueda pasar inadvertida; y la única variación de esos artículos, su nueva numeración por la inclusión del artículo 5, se anota en cada caso.	<table><tr><th>TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE (Gaceta 392 de 2026)</th><th>TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE</th><th>JUSTIFICACIÓN</th></tr><tr><td>Título del proyecto: "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."</td><td>Título del proyecto: "Por medio de la cual se garantiza el mejoramiento integral de los asentamientos humanos de origen informal en suelos urbanos, rurales y de expansión urbana, se previenen factores de especulación inmobiliaria y se dictan otras disposiciones."</td><td>El artículo 169 de la Constitución exige que el título corresponda precisamente al contenido. El pliego aprobado a instancias del Ministerio de Vivienda extendió la ley al suelo urbano, de modo que el título debe reflejarlo; se corrige además la puntuación del texto radicado. Enmienda al título conforme al artículo 193 de la Ley 5ª de 1992.</td></tr><tr><td>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.</td><td>Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene como objeto garantizar el mejoramiento integral de los asentamientos humanos de origen informal implantados en suelos urbanos, 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. Sus disposiciones se aplicarán en concordancia con lo previsto en la Ley 9 de 1989, la Ley 388 de 1997, la Ley 2044 de 2020 y demás que le sean concordantes. 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. Esta denominación no modifica lo dispuesto en el artículo 318 de la Ley 599 de 2000 ni interfiere con el régimen penal vigente.</td><td>El Código Penal es la Ley 599 de 2000. Corrección de referencia normativa, admisible como enmienda conforme al artículo 180 de la Ley 5ª de 1992.</td></tr><tr><td>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</td><td>Artículo 2. Ámbito de aplicación. La presente ley se aplica a los asentamientos humanos que presentan condiciones de precariedad y origen informal, conformados predominantemente por viviendas de interés social y los usos complementarios indispensables para su soporte funcional, susceptibles de legalización, ubicados en suelos urbanos, rurales y de expansión urbana, que cumplan las siguientes condiciones: a. Asentamientos humanos implantados en suelos urbanos, rurales y de expansión urbana, en una extensión y densidad, establecida por la autoridad competente. b. Contar con delimitación definida en el estudio urbanístico que sustente el</td><td>Se conservan la extensión al suelo urbano, la delimitación con apoyo en estudios técnicos y la focalización por pobreza multidimensional acordadas en las mesas técnicas. Se hacen tres ajustes: la condición socioeconómica se acredita al momento de la solicitud con referentes objetivos y verificables, pues exigirla en el origen del asentamiento resulta de imposible prueba; la regla de dos terceras partes se predica del literal c, mientras los requisitos de riesgo y protección ambiental se exigen en la totalidad del área; y se suprime la excepción de sustracción o reclasificación de suelos de protección propuesta en el pliego anterior, que no contó con aval escrito del Ministerio de Ambiente, sustituyéndola por un concepto previo</td></tr></table>	TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE (Gaceta 392 de 2026)	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	JUSTIFICACIÓN	Título del proyecto: "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."	Título del proyecto: "Por medio de la cual se garantiza el mejoramiento integral de los asentamientos humanos de origen informal en suelos urbanos , rurales y de expansión urbana, se previenen factores de especulación inmobiliaria y se dictan otras disposiciones."	El artículo 169 de la Constitución exige que el título corresponda precisamente al contenido. El pliego aprobado a instancias del Ministerio de Vivienda extendió la ley al suelo urbano, de modo que el título debe reflejarlo; se corrige además la puntuación del texto radicado. Enmienda al título conforme al artículo 193 de la Ley 5ª de 1992.	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 1. Objeto. La presente ley tiene como objeto garantizar el mejoramiento integral de los asentamientos humanos de origen informal implantados en suelos urbanos , 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. Sus disposiciones se aplicarán en concordancia con lo previsto en la Ley 9 de 1989, la Ley 388 de 1997, la Ley 2044 de 2020 y demás que le sean concordantes. 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. Esta denominación no modifica lo dispuesto en el artículo 318 de la Ley 599 de 2000 ni interfiere con el régimen penal vigente.	El Código Penal es la Ley 599 de 2000. Corrección de referencia normativa, admisible como enmienda conforme al artículo 180 de la Ley 5ª de 1992.	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	Artículo 2. Ámbito de aplicación. La presente ley se aplica a los asentamientos humanos que presentan condiciones de precariedad y origen informal, conformados predominantemente por viviendas de interés social y los usos complementarios indispensables para su soporte funcional, susceptibles de legalización, ubicados en suelos urbanos, rurales y de expansión urbana, que cumplan las siguientes condiciones: a. Asentamientos humanos implantados en suelos urbanos, rurales y de expansión urbana, en una extensión y densidad, establecida por la autoridad competente. b. Contar con delimitación definida en el estudio urbanístico que sustente el	Se conservan la extensión al suelo urbano, la delimitación con apoyo en estudios técnicos y la focalización por pobreza multidimensional acordadas en las mesas técnicas. Se hacen tres ajustes: la condición socioeconómica se acredita al momento de la solicitud con referentes objetivos y verificables, pues exigirla en el origen del asentamiento resulta de imposible prueba; la regla de dos terceras partes se predica del literal c, mientras los requisitos de riesgo y protección ambiental se exigen en la totalidad del área; y se suprime la excepción de sustracción o reclasificación de suelos de protección propuesta en el pliego anterior, que no contó con aval escrito del Ministerio de Ambiente, sustituyéndola por un concepto previo
TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE (Gaceta 392 de 2026)	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	JUSTIFICACIÓN											
Título del proyecto: "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."	Título del proyecto: "Por medio de la cual se garantiza el mejoramiento integral de los asentamientos humanos de origen informal en suelos urbanos , rurales y de expansión urbana, se previenen factores de especulación inmobiliaria y se dictan otras disposiciones."	El artículo 169 de la Constitución exige que el título corresponda precisamente al contenido. El pliego aprobado a instancias del Ministerio de Vivienda extendió la ley al suelo urbano, de modo que el título debe reflejarlo; se corrige además la puntuación del texto radicado. Enmienda al título conforme al artículo 193 de la Ley 5ª de 1992.											
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 1. Objeto. La presente ley tiene como objeto garantizar el mejoramiento integral de los asentamientos humanos de origen informal implantados en suelos urbanos , 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. Sus disposiciones se aplicarán en concordancia con lo previsto en la Ley 9 de 1989, la Ley 388 de 1997, la Ley 2044 de 2020 y demás que le sean concordantes. 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. Esta denominación no modifica lo dispuesto en el artículo 318 de la Ley 599 de 2000 ni interfiere con el régimen penal vigente.	El Código Penal es la Ley 599 de 2000. Corrección de referencia normativa, admisible como enmienda conforme al artículo 180 de la Ley 5ª de 1992.											
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	Artículo 2. Ámbito de aplicación. La presente ley se aplica a los asentamientos humanos que presentan condiciones de precariedad y origen informal, conformados predominantemente por viviendas de interés social y los usos complementarios indispensables para su soporte funcional, susceptibles de legalización, ubicados en suelos urbanos, rurales y de expansión urbana, que cumplan las siguientes condiciones: a. Asentamientos humanos implantados en suelos urbanos, rurales y de expansión urbana, en una extensión y densidad, establecida por la autoridad competente. b. Contar con delimitación definida en el estudio urbanístico que sustente el	Se conservan la extensión al suelo urbano, la delimitación con apoyo en estudios técnicos y la focalización por pobreza multidimensional acordadas en las mesas técnicas. Se hacen tres ajustes: la condición socioeconómica se acredita al momento de la solicitud con referentes objetivos y verificables, pues exigirla en el origen del asentamiento resulta de imposible prueba; la regla de dos terceras partes se predica del literal c, mientras los requisitos de riesgo y protección ambiental se exigen en la totalidad del área; y se suprime la excepción de sustracción o reclasificación de suelos de protección propuesta en el pliego anterior, que no contó con aval escrito del Ministerio de Ambiente, sustituyéndola por un concepto previo											

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	proceso de legalización expedida o validada por la Secretaría u oficina de Planeación municipal o distrital, la cual podrá basarse en los estudios técnicos aportados por las entidades de orden nacional, departamental o por la comunidad organizada. c. Que estén integrados por hogares que, al momento de la solicitud de legalización, se encuentren en condición de precariedad habitacional o pobreza multidimensional, acreditada mediante la clasificación en los grupos A o B del Sisbén o del instrumento que haga sus veces, o mediante el índice de pobreza multidimensional certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística para el área correspondiente, cuyas viviendas no superan 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	y vinculante de la autoridad ambiental con término perentorio, que preserva el principio de no regresión ambiental (Sentencias C-443 de 2009 y C-035 de 2016) y recoge la sugerencia del Ministerio de Vivienda de una sustracción controlada con estudios rigurosos.	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.	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 literal c del presente artículo. Los requisitos de los literales d y e deberán cumplirse respecto de la totalidad del área objeto de legalización. 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. Parágrafo 3. Cuando el asentamiento se encuentre parcial o totalmente en suelos de protección definidos por decisiones de ordenamiento territorial de escala municipal o regional, el alcalde solicitará concepto previo y vinculante de la autoridad ambiental competente sobre la viabilidad de su sustracción o recategorización, el cual deberá emitirse dentro de los sesenta (60) días siguientes a la solicitud. Vencido este término sin pronunciamiento, se entenderá emitido en sentido favorable, salvo respecto de las áreas del sistema nacional de áreas protegidas, de las reservas forestales de la Ley 2 de 1959 y de las rondas hidricas, frente a las cuales no operará el silencio positivo.	
			ARTÍCULO 3. PROCESO DE LEGALIZACIÓN. El alcalde municipal o distrital, en el marco de su autonomía y sus capacidades, tendrá la facultad de reconocer asentamientos humanos de origen informal, incluyendo entre	Artículo 3. Proceso de legalización. El alcalde municipal o distrital, en el marco de su autonomía y sus capacidades, tendrá la facultad de reconocer asentamientos humanos de origen informal como situación de	Se conserva la cláusula de autonomía aprobada en primer debate. Se sustituye la expresión hecho cumplido, que carece de definición legal y podría leerse como habilitación para desconocer las determinantes de
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.	hecho consolidada, sin perjuicio de las determinantes de superior jerarquía previstas en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, 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.	superior jerarquía, por el reconocimiento de la situación de hecho consolidada con remisión expresa al artículo 10 de la Ley 388 de 1997.		Parágrafo. Lo relacionado con la titulación de predios rurales localizados en centros poblados será objeto de reglamentación por parte del Gobierno Nacional, en concordancia con el inciso segundo de este artículo.	
ARTÍCULO 4. COMPETENCIA DE LOS ALCALDES. En el marco del proceso de legalización, los alcaldes, en concordancia con su autonomía y sus capacidades, 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 1. Lo relacionado con la titulación de predios rurales localizados en centros poblados será objeto de reglamentación por parte del Gobierno Nacional.	Artículo 4. Competencia de los alcaldes. En el marco del proceso de legalización, los alcaldes municipales y distritales, en concordancia con su autonomía y sus capacidades, podrán adelantar la titulación de predios fiscales de propiedad de la respectiva entidad territorial o que le sean transferidos conforme a los artículos 276 y 277 de la Ley 1955 de 2019, ubicados en asentamientos humanos de origen informal, con independencia de los procedimientos de legalización urbanística, sin que la iniciación, trámite o culminación de estos constituya requisito previo o condición para la formalización de los derechos de propiedad, siempre que se acredite la ocupación material, la destinación habitacional y la inexistencia de conflictos jurídicos sobre el inmueble. La transferencia de la propiedad de predios de particulares ocupados por los asentamientos de que trata esta ley se registrá por la Ley 2044 de 2020 y por la Ley 1561 de 2012, y la titulación de terrenos baldíos rurales por la Ley 160 de 1994 y las normas que la desarrollan, en coordinación con la Agencia Nacional de Tierras.	Se conserva la desvinculación de la titulación respecto de la legalización urbanística. Se precisa su alcance: la titulación administrativa por los alcaldes solo procede sobre bienes fiscales, conforme a la Ley 1001 de 2005 y a los artículos 276 y 277 de la Ley 1955 de 2019; los predios de particulares se rigen por la Ley 2044 de 2020 y la Ley 1561 de 2012 y los baldíos rurales por la Ley 160 de 1994. Sin esta precisión el artículo invadiría la propiedad privada (artículo 58 de la Constitución) y las competencias de la Agencia Nacional de Tierras.	No existe. Artículo nuevo.	Artículo 5. Enfoque diferencial étnico y salvaguarda de los territorios colectivos. Las disposiciones de la presente ley se aplicarán con enfoque diferencial étnico y con pleno respeto de los derechos territoriales, de la autonomía y del gobierno propio de los pueblos indígenas, de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y del pueblo Rom, conforme a las siguientes reglas: 1. No procederá la legalización, la titulación individual, la incorporación al perímetro urbano, la creación de centros poblados rurales especiales, la cesión anticipada de suelo ni la aplicación de las medidas del Capítulo VII sobre predios que hagan parte de resguardos indígenas o de territorios colectivos de comunidades negras titulados, ni sobre áreas respecto de las cuales exista solicitud de titulación colectiva, constitución, ampliación o saneamiento en trámite, o solicitud de medidas de protección de la posesión ancestral y/o tradicional de los pueblos indígenas en los términos del Decreto 2333 de 2014. El ordenamiento de los asentamientos ubicados en esos territorios se rige por la Ley 160 de 1994, el Decreto 2164 de 1995 y el Decreto Ley 902 de 2017, por la Ley 70 de 1993 y el Decreto 1745 de 1995 y por el gobierno propio de cada pueblo o comunidad. 2. Los actos administrativos de legalización, titulación, incorporación de suelo, creación de centros poblados rurales especiales y aceptación de cesiones anticipadas de suelo de que trata esta ley exigirán, como requisito de procedibilidad, certificación previa de la Agencia Nacional de Tierras y del Ministerio del Interior sobre la inexistencia de superposición con los territorios y solicitudes de que trata el numeral anterior.	El proyecto regula los suelos donde se asientan buena parte de los grupos étnicos del país y solo los mencionaba una vez. La cláusula excluye de la legalización y la titulación individual los territorios colectivos y resguardos, titulados o en trámite, y las áreas con solicitud de medidas de protección de la posesión ancestral de los pueblos indígenas conforme al Decreto 2333 de 2014 (artículos 63 y 329 de la Constitución; artículos 6, 15 y 17 de la Ley 70 de 1993); exige certificación de la Agencia Nacional de Tierras y del Ministerio del Interior; somete a consulta previa los actos con afectación directa (Ley 21 de 1991; Sentencia SU-123 de 2018); incorpora la priorización ordenada por la Sentencia C-359 de 2013; y preserva los regímenes especiales del Archipiélago (artículo 310 de la Constitución) y de las áreas no municipalizadas (Decreto 632 de 2018; Sentencia C-054 de 2023). Atiende la observación del senador Julio César Estrada en el primer debate y guarda coexistencia con el artículo 16 aprobado. Por tratarse de una cláusula de salvaguarda, no genera afectación directa de la ley.

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. 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	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 15. 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 condiciones de implantación, aislamiento y disposición de las edificaciones se definirán en el estudio urbanístico y en el acto administrativo de legalización. 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. Parágrafo 1. El gobierno reglamentará las normas generales aplicables a los Centros Poblados Especiales 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 la población rural según sus modos de vida y de producción; procurando en	La distancia fija de diez metros entre fachadas desconoce la morfología real de los poblados rurales; la remisión al estudio urbanístico permite decisiones técnicas caso a caso. Las obligaciones del literal K no hacen parte del procedimiento de legalización. Ajustes acordados en las mesas técnicas con el Ministerio de Vivienda; la corrección del parágrafo 2 es una enmienda de estilo admisible conforme al artículo 180 de la Ley 5ª de 1992. Se reenumera como artículo 15 por la inclusión del artículo 5 nuevo.	
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 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 retro obligatorias o áreas de reserva o exclusión de vías. 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	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. El componente rural del Plan de Ordenamiento Territorial incorporará estos lineamientos en su siguiente revisión o ajuste. Artículo 17. Programa de Mejoramiento de Centros Poblados Rurales Especiales. Se enfoca en los centros poblados reconocidos mediante el acto administrativo de legalización 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 del Centro Poblado Rural Especial no debe estar superpuesta con áreas de comunidades étnicas, ni sobre franjas de retro obligatorias o áreas de reserva o exclusión de vías. Artículo 18. 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 administra estos recursos y podrá realizar la contratación derivada de las	Se conserva la precisión del informe anterior sobre el reconocimiento mediante acto administrativo. Se elimina la palabra urbana, pues la salvaguarda frente a las áreas de comunidades étnicas debe cubrir la totalidad del centro poblado, en concordancia con el artículo 5 nuevo. Se reenumera como artículo 17 por la inclusión del artículo 5 nuevo. El Congreso puede autorizar la inclusión de partidas, pero no ordenar al Gobierno garantizarlas (artículos 154, 345 y 346 de la Constitución; artículo 7 de la Ley 819 de 2003). La redacción facultativa, conforme a la Sentencia C-085 de 2022, elimina la orden de gasto y recoge la recomendación del Ministerio de Vivienda de plantear la participación de la Nación como sugerencia al presupuesto. Se reenumera como artículo 18 por la inclusión del artículo 5 nuevo.	
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 registrá 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	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 podrá incluir, a través del Presupuesto General de la Nación, conforme al Marco Fiscal de Mediano Plazo y a las disponibilidades fiscales y presupuestales, 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 registrá 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		

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 la especulación inmobiliaria, la promoción comercial, el loteo legal, 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 prevención, 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 contentivo de la decisión en las páginas y medios	las Procuradurías Provinciales, el 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 27. 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 la especulación inmobiliaria, la promoción comercial, el loteo legal, 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, a prevención y mediante acto administrativo o judicial motivado, según corresponda, ordenar 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 contentivo de la decisión en las páginas y medios oficiales de las entidades y en medios	La medida cautelar registral que retira un inmueble del mercado exige acto motivado, notificación, recursos, término máximo de vigencia y vía de levantamiento, en garantía del debido proceso (artículo 29 de la Constitución; Ley 1437 de 2011), y debe articularse con el artículo 135 de la Ley 1801 de 2016. Se elimina la calificación anticipada del dolo por las razones expuestas frente al artículo 25. Se renumera como artículo 27 por la inclusión del artículo 5 nuevo.	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 del funcionario responsable, cuya culpabilidad se determinará conforme al artículo 10 de la Ley 1952 de 2019. Parágrafo. La medida se adoptará y controvertirá conforme al procedimiento administrativo de la Ley 1437 de 2011 y se articulará con las medidas correctivas del artículo 135 de la Ley 1801 de 2016. El acto que la ordene se notificará a los titulares de derechos reales inscritos y contra él procederán los recursos de ley en el efecto devolutivo. La medida tendrá una vigencia máxima de doce (12) meses, prorrogable por una sola vez mediante decisión motivada mientras subsistan los hechos que la originaron, y será levantada de oficio o a solicitud de parte cuando estos desaparezcan. Artículo 28. 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 ocupación y sellamiento por parte de la Policía Nacional del inmueble o los inmuebles vinculados, conforme a la Ley 1801 de 2016. Cuando existan indicios de flujos financieros asociados al urbanismo ilegal, la autoridad compulsará copias a la Fiscalía General de la Nación para que solicite las medidas cautelares que correspondan y reportará la operación a la Unidad de Información y Análisis Financiero. 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 adquisición se adelantará mediante los procedimientos de enajenación voluntaria o expropiación previstos en los artículos 58 y siguientes de la Ley 388 de 1997, con el precio indemnizatorio determinado conforme a sus artículos 61 y 67. Lo anterior no es óbice para que se adelante sobre el predio la acción de extinción de dominio prevista en la Ley 1708 de 2014, caso en el cual la	La afectación de cuentas bancarias está reservada a la Fiscalía General de la Nación bajo control judicial (artículo 250 de la Constitución) y al juez de extinción de dominio (Ley 1708 de 2014); se sustituye la congelación administrativa por el deber de compulsar copias y reportar a la UIAF. El precio de adquisición a valor catastral desconoce la indemnización previa y justa del artículo 58 de la Constitución y la línea jurisprudencial que culmina en la Sentencia C-020 de 2023, que impide fijar por ley, de manera general y abstracta, el valor de la indemnización; se remite al avalúo de los artículos 61 y 67 de la Ley 388 de 1997 y la enajenación temprana al artículo 93 de la Ley 1708 de 2014. Se renumera como artículo 28 por la inclusión del artículo 5 nuevo.	
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 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 prevención. 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	enajenación temprana se registrá por el artículo 93 de dicha ley. Artículo 29. 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 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 prevención. Artículo 30. 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, podrán desarrollar 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	Sin modificaciones. Conserva íntegro el texto aprobado en primer debate; su numeración cambia por la inclusión del artículo 5 nuevo. La redacción imperativa compromete la autonomía de la Rama Judicial y de los órganos de control y constituye una orden de gasto; la habilitación preserva el propósito formativo sin esos reparos. Se renumera como artículo 30 por la inclusión del artículo 5 nuevo.	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 periodo 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 legales 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	capacidades locales e institucionales dirigidos a la prevención, control y sanción de las conductas irregulares, ilegales o infractoras. Artículo 31. 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 periodo 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 legales o las que supletoriamente establezca el Gobierno Nacional en su reglamentación. En la contabilización de las metas no se incluirán los territorios y áreas de que trata el artículo 5 de la presente ley. Artículo 32. Aplicación de los instrumentos de financiación, gestión del suelo y adaptación al cambio climático. Las autoridades municipales y distritales, en el marco de sus competencias y conforme a lo previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente 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.	Las metas cuantitativas en hectáreas no deben incentivar la presión de legalización sobre los bordes de los territorios étnicos; la exclusión guarda concordancia con el artículo 5 nuevo. Se renumera como artículo 31 por la inclusión del artículo 5 nuevo. Reafirma las disposiciones constitucionales sobre autonomía territorial (artículo 287 de la Constitución) en la aplicación de los instrumentos de financiación. Se renumera como artículo 32 por la inclusión del artículo 5 nuevo.

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.	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.	Artículo 33. 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 policivas o de protección de recursos naturales. Artículo 34. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Se corrige la errata final del texto aprobado (normas policivas o de protección de recursos naturales), enmienda admisible conforme al artículo 180 de la Ley 5ª de 1992; su numeración cambia por la inclusión del artículo 5 nuevo. Sin modificaciones. Conserva íntegro el texto aprobado en primer debate; su numeración cambia por la inclusión del artículo 5 nuevo.

12. 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 el 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.

- 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.

- Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

13. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY 206 DE 2025 SENADO

"Por medio de la cual se garantiza el mejoramiento integral de asentamientos humanos de origen informal en suelos urbanos, 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 urbanos, 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. Sus disposiciones se aplicarán en concordancia con lo previsto en la Ley 9 de 1989, la Ley 388 de 1997, la Ley 2044 de 2020 y demás que le sean concordantes.

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. Esta denominación no modifica lo dispuesto en el artículo 318 de la Ley 599 de 2000 ni interfiere con el régimen penal vigente.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. La presente ley se aplica a los asentamientos humanos que presentan condiciones de precariedad y origen informal, conformados predominantemente por viviendas de interés social y los usos complementarios indispensables para su soporte funcional, susceptibles de legalización, ubicados en suelos urbanos, rurales y de expansión urbana, que cumplan las siguientes condiciones:

a. Asentamientos humanos implantados en suelos urbanos, rurales y de expansión urbana, en una extensión y densidad, establecida por la autoridad competente.

b. Contar con delimitación definida en el estudio urbanístico que sustente el proceso de legalización expedida o validada por la Secretaría u oficina de Planeación municipal o distrital, la cual podrá basarse en los estudios técnicos aportados por las entidades de orden nacional, departamental o por la comunidad organizada.

c. Que estén integrados por hogares que, al momento de la solicitud de legalización, se encuentren en condición de precariedad habitacional o pobreza multidimensional, acreditada mediante la clasificación en los grupos A o B del Sisbén o del instrumento que haga sus veces, o mediante el índice de pobreza multidimensional certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística para el área correspondiente, cuyas viviendas no superan los topes establecidos para vivienda de interés social.

- 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 desinversión 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 concorra 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 incurso.

Con base en lo anterior, me permito manifestar que no existe ninguna situación que conlleve al suscrito a tener intereses particulares que riñan con el contenido del proyecto de ley que se somete a aprobación del Congreso de la República.

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 literal c del presente artículo. Los requisitos de los literales d y e deberán cumplirse respecto de la totalidad del área objeto de legalización. 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.

Parágrafo 3. Cuando el asentamiento se encuentre parcial o totalmente en suelos de protección definidos por decisiones de ordenamiento territorial de escala municipal o regional, el alcalde solicitará concepto previo y vinculante de la autoridad ambiental competente sobre la viabilidad de su sustracción o recategorización, el cual deberá emitirse dentro de los sesenta (60) días siguientes a la solicitud. Vencido este término sin pronunciamiento, se entenderá emitido en sentido favorable, salvo respecto de las áreas del sistema nacional de áreas protegidas, de las reservas forestales de la Ley 2 de 1959 y de las rondas hídricas, frente a las cuales no operará el silencio positivo.

Artículo 3. Proceso de legalización. El alcalde municipal o distrital, en el marco de su autonomía y sus capacidades, tendrá la facultad de reconocer asentamientos humanos de origen informal como situación de hecho consolidada, sin perjuicio de las determinantes de superior jerarquía previstas en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, 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 municipales y distritales, en concordancia con su autonomía y sus capacidades, podrán adelantar la titulación de predios fiscales de propiedad de la respectiva entidad territorial o que le sean transferidos conforme a los artículos 276 y 277 de la Ley 1955 de 2019, ubicados en asentamientos humanos de origen informal, con independencia de los procedimientos de legalización urbanística, sin que la iniciación, trámite o culminación de estos constituya requisito previo o condición para la formalización de los derechos de propiedad, siempre que se acredite la ocupación material, la destinación habitacional y la inexistencia de conflictos jurídicos sobre el inmueble. La transferencia de la propiedad de predios de particulares ocupados por los asentamientos de que trata esta ley se registrá por la Ley 2044 de 2020 y por la Ley 1561 de 2012, y la titulación de terrenos baldíos rurales por la Ley 160 de 1994 y las normas que la desarrollan, en coordinación con la Agencia Nacional de Tierras. Parágrafo. Lo relacionado con la titulación de predios rurales localizados en centros poblados será objeto de reglamentación por parte del Gobierno Nacional, en concordancia con el inciso segundo de este artículo. Artículo 5. Enfoque diferencial étnico y salvaguarda de los territorios colectivos. Las disposiciones de la presente ley se aplicarán con enfoque diferencial étnico y con pleno respeto de los derechos territoriales, de la autonomía y del gobierno propio de los pueblos indígenas, de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y del pueblo Rrom, conforme a las siguientes reglas: 1. No procederá la legalización, la titulación individual, la incorporación al perímetro urbano, la creación de centros poblados rurales especiales, la cesión anticipada de suelo ni la aplicación de las medidas del Capítulo VII sobre predios que hagan parte de resguardos indígenas o de territorios colectivos de comunidades negras titulados, ni sobre áreas respecto de las cuales	exista solicitud de titulación colectiva, constitución, ampliación o saneamiento en trámite, o solicitud de medidas de protección de la posesión ancestral y/o tradicional de los pueblos indígenas en los términos del Decreto 2333 de 2014. El ordenamiento de los asentamientos ubicados en esos territorios se rige por la Ley 160 de 1994, el Decreto 2164 de 1995 y el Decreto Ley 902 de 2017, por la Ley 70 de 1993 y el Decreto 1745 de 1995 y por el gobierno propio de cada pueblo o comunidad. 2. Los actos administrativos de legalización, titulación, incorporación de suelo, creación de centros poblados rurales especiales y aceptación de cesiones anticipadas de suelo de que trata esta ley exigirán, como requisito de procedibilidad, certificación previa de la Agencia Nacional de Tierras y del Ministerio del Interior sobre la inexistencia de superposición con los territorios y solicitudes de que trata el numeral anterior. 3. Los actos administrativos de legalización, incorporación de suelo o creación de centros poblados rurales especiales que puedan afectar directamente a un pueblo o comunidad étnica se someterán a consulta previa, conforme al Convenio 169 de la OIT, aprobado por la Ley 21 de 1991. Cuando el asentamiento esté habitado por una comunidad étnica, la legalización se adelantará de manera concertada con su autoridad propia y con respeto de sus formas de tenencia, organización y asentamiento. 4. Los programas de reubicación, vivienda y mejoramiento previstos en esta ley priorizarán a los hogares pertenecientes a los pueblos indígenas, a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y al pueblo Rrom, en los términos señalados por la Corte Constitucional en la Sentencia C-359 de 2013, y garantizarán la participación de sus formas organizativas propias en los planes de gestión del hábitat y en la Mesa Nacional Barrios de Paz. 5. En el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina la presente ley se aplicará conforme al régimen especial del artículo 310 de la Constitución Política y a las normas de control de densidad poblacional; y en las áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés no serán aplicables las figuras de esta ley que supongan la actuación de autoridades municipales, cuyo ordenamiento corresponde a los territorios indígenas conforme al Decreto 632 de 2018. CAPÍTULO II. AJUSTE EXCEPCIONAL DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Artículo 6. 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, la cual podrá basarse en los estudios técnicos aportados por las entidades de orden nacional, departamental o por la comunidad organizada. 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 sometidos 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, destinado a los hogares objeto de la presente ley, en especial a aquellos que deban ser reasentados por encontrarse en condiciones altas de precariedad. 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.	Parágrafo 5. La incorporación de que trata este artículo solo podrá adoptarse dentro de los cuatro (4) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley y se aplicará a los asentamientos que, a la fecha de dicha entrada en vigencia, acrediten diez (10) años o más de existencia. Parágrafo 6. Cuando los predios se encuentren parcial o totalmente en suelos de protección definidos por decisiones de ordenamiento territorial de escala municipal o regional, se aplicará el concepto previo y vinculante previsto en el parágrafo 3 del artículo 2 de la presente ley. Artículo 7. 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 8. Plan de Gestión del Hábitat. Las administraciones municipales y distritales en el marco de su autonomía territorial y presupuestal, 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 podrán formularse para la totalidad de los asentamientos del municipio o distrito, para un asentamiento individual o para grupos de asentamientos, sean o no colindantes. 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 9. 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 REUBICACIÓN DE HOGARES EN SITUACIÓN PRECARIA Artículo 10. 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 11. 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 comuneros.	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 comuneros, 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 comuneros. Artículo 12. 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 13. Estímulos por Cesión Anticipada de suelo para la reubicación de hogares en condiciones de precariedad o vulnerabilidad. Las administraciones municipales o distritales en el marco de su autonomía territorial y presupuestal, 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. Parágrafo 4. Para efectos del presente artículo, los mecanismos aquí previstos no constituyen cesiones urbanísticas obligatorias, sino instrumentos especiales de gestión del suelo para la reubicación de hogares localizados en asentamientos humanos no legalizables. CAPÍTULO V. CENTROS POBLADOS RURALES ESPECIALES Artículo 14. 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, cuando el asentamiento no se encuentre previamente determinado como centro poblado en el Plan de Ordenamiento Territorial y su vocación permita permanencia en el suelo rural. 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 15. 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 condiciones de implantación, aislamiento y disposición de las edificaciones se definirán en el estudio urbanístico y en el acto administrativo de legalización. 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 in sitio o cercano en funcionamiento. Parágrafo 1. El gobierno reglamentará las normas generales aplicables a los Centros Poblados Especiales 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, en el marco de su autonomía presupuestal y de sus competencias, concurrirán a la adquisición, otorgamiento y cesión de usufructo a las entidades asociativas del centro poblado de terrenos comunitarios que viabilicen, en suficiencia o progresividad, 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 3. 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 16. Lineamientos para el ordenamiento adecuado de los Centros Poblados Especiales. Para el ordenamiento adecuado de los centros poblados especiales, el acto administrativo de legalización y el estudio urbanístico que lo sustente deberán definir, de acuerdo con los objetivos y estrategias territoriales del municipio o distrito, por lo menos los siguientes 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 artículo 2.2.2.2.1.3 del Decreto 1077 de 2015; 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 Corporación Autónoma Regional; e. La definición de las áreas de carácter público y comunitario 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. El componente rural del Plan de Ordenamiento Territorial incorporará estos lineamientos en su siguiente revisión o ajuste. Artículo 17. Programa de Mejoramiento de Centros Poblados Rurales Especiales. Se enfoca en los centros poblados reconocidos mediante el acto administrativo de legalización 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 del Centro Poblado Rural Especial no debe estar superpuesta 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 18. 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 administra 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 podrá incluir, a través del Presupuesto General de la Nación, conforme al Marco Fiscal de Mediano Plazo y a las disponibilidades fiscales y presupuestales, 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 19. Organización supramunicipal para proyectos de vivienda de interés social y prioritario. En el marco de de sus instrumentos de planeación y organización territorial y especialmente en áreas de conurbación y conmutación, 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 cualquier 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 20. Acceso a la financiación para municipios en condiciones de conurbación o conmutación. Los municipios que se encuentren en una situación de conurbación o conmutación, 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 21. Participación Departamental. Los departamentos en el marco de su autonomía territorial y presupuestal participarán 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 participarán en la financiación de los proyectos de estudios y gestión de riesgos que sean necesarios para las administraciones municipales o distritales. Artículo 22. Pignoración de Rentas Futuras para el Financiamiento del Desarrollo Urbano y la Vivienda Digna. Los municipios y distritos podrán pignorar 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 pignoración 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 pignoración 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 pignoración 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 23. 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. FORTEALECIMIENTO 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 24. Fortalecimiento. Los Ministerios del Interior y de Vivienda, Ciudad y Territorio deberán fortalecer las Comisiones nacional y regionales de moralización, creadas por los artículos 62 y 65 de la Ley 1474 de 2011 y reglamentadas en 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 25. Finalidad. Las Comisiones nacional 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. Parágrafo 1. 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 2. La dilación, mora o incumplimiento en las actuaciones requeridas para precaver, investigar, sancionar, rendir informes, divulgar, coordinar y hacer seguimiento al fenómeno se tendrá como falta gravísima, cuya culpabilidad se determinará conforme al artículo 10 de la Ley 1952 de 2019. Parágrafo 3. Las investigaciones y procedimientos referidos a este fenómeno se iniciarán de oficio y tendrán carácter prioritario dentro de las estrategias y actuaciones institucionales. Artículo 26. Composición de la Comisión Regional de Moralización. Adiciónese el artículo 65 de la Ley 1474 de 2011 con los siguientes párrafos: Parágrafo 1. 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 2. La Comisión podrá requerir informes o invitar, con derecho a voz y sin voto según la naturaleza del asunto, a las siguientes autoridades: las Procuradurías Provinciales, el 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 27. 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 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, a prevención y mediante acto administrativo o judicial motivado, según corresponda, ordenar 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 contentivo 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 del funcionario responsable, cuya culpabilidad se determinará conforme al artículo 10 de la Ley 1952 de 2019. Parágrafo. La medida se adoptará y controvertirá conforme al procedimiento administrativo de la Ley 1437 de 2011 y se articulará con las medidas correctivas del artículo 135 de la Ley 1801 de 2016. El acto que la ordene se notificará a los titulares de derechos reales inscritos y contra él procederán los recursos de ley en el efecto devolutivo. La medida tendrá una vigencia máxima de doce (12) meses, prorrogable por una sola vez mediante decisión motivada mientras subsistan los hechos que la originaron, y será levantada de oficio o a solicitud de parte cuando estos desaparezcan.	Artículo 28. 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 ocupación y sellamiento por parte de la Policía Nacional del inmueble o los inmuebles vinculados, conforme a la Ley 1801 de 2016. Cuando existan indicios de flujos financieros asociados al urbanismo ilegal, la autoridad compulsará copias a la Fiscalía General de la Nación para que solicite las medidas cautelares que correspondan y reportará la operación a la Unidad de Información y Análisis Financiero. 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 adquisición se adelantará mediante los procedimientos de enajenación voluntaria o expropiación previstos en los artículos 58 y siguientes de la Ley 388 de 1997, con el precio indemnizatorio determinado conforme a sus artículos 61 y 67. Lo anterior no es óbice para que se adelante sobre el predio la acción de extinción de dominio prevista en la Ley 1708 de 2014, caso en el cual la enajenación temprana se registrará por el artículo 93 de dicha ley. Artículo 29. 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 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 prevención. Artículo 30. 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, podrán desarrollar 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 previsión, control y sanción de las conductas irregulares, ilegales o infractoras. Artículo 31. 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. En la contabilización de las metas no se incluirán los territorios y áreas de que trata el artículo 5 de la presente ley. Artículo 32. Aplicación de los instrumentos de financiación, gestión del suelo y adaptación al cambio climático. Las autoridades municipales y distritales, en el marco de sus competencias y conforme a lo previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente 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 33. 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 policivas o de protección de recursos naturales. Artículo 34. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	14. PROPOSICIÓN En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicito a la Honorable Plenaria del Senado de la República dar segundo debate al Proyecto de Ley 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 previenen factores de especulación inmobiliaria y se dictan otras disposiciones", conforme al pliego de modificaciones y al texto propuesto que hacen parte del presente informe. Cordialmente,  MARTÍN ALONSO CAICEDO CARABALÍ Senador de la República Ponente

