



Doctor
SAUL CRUZ BONILLA
Secretario General E.
Senado de la República

111

Referencia: Radicación Proyecto de Ley No. 325 de 2024 *“Por medio de la cual se garantiza el mejoramiento integral de asentamientos humanos ilegales consolidados en suelos rurales, suburbanos y de expansión urbana contiguos al suelo urbano a través de su incorporación a suelo urbano, mediante el ajuste excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial y se dictan otras disposiciones”*

Cordial saludo,

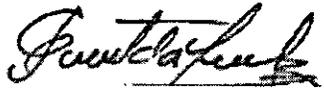
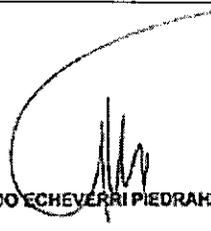
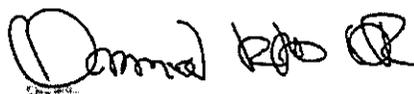
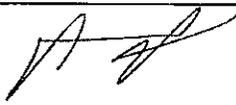
Por medio de la presente, nos permitimos radicar para su respectivo trámite el Proyecto de Ley *“Por medio de la cual se garantiza el mejoramiento integral de asentamientos humanos ilegales consolidados en suelos rurales, suburbanos y de expansión urbana contiguos al suelo urbano a través de su incorporación a suelo urbano, mediante el ajuste excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial y se dictan otras disposiciones”*

En este sentido, se presenta a consideración del Senado de la República el presente Proyecto de Ley, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley y la Constitución.

Atentamente,

FERNEY SILVA IDROBO
Senador de la República
Pacto Histórico

Proyecto de Ley No. ____ de 2024 *“Por medio de la cual se garantiza el mejoramiento integral de asentamientos humanos ilegales consolidados en suelos rurales, suburbanos y de expansión urbana contiguos al suelo urbano a través de su incorporación a suelo urbano, , mediante el ajuste excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial y se dictan otras disposiciones”*

 MARTHA ISABEL FALTA EPIYÚ Senadora Pacto Histórico - MAIS	 ESMERALDA HERNANDEZ Senadora Pacto Histórico
 GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA Senador de la República	 OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA Senador de la República Partido Comunes
 ALEX FLOREZ Senador Pacto Histórico	



PROYECTO DE LEY 325 DE 2024 SENADO

“Por medio de la cual se garantiza el mejoramiento integral de asentamientos humanos ilegales consolidados en suelos rurales, suburbanos y de expansión urbana contiguos al suelo urbano a través de su incorporación a suelo urbano, mediante el ajuste excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene como objeto garantizar el mejoramiento integral de los asentamientos humanos ilegales consolidados implantados en suelos rurales, suburbanos y de expansión urbana, contiguos al perímetro urbano, a través de su incorporación al suelo urbano, mediante el ajuste excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial, por una sola vez, durante el período comprendido entre los años 2025 y 2028, a iniciativa del alcalde municipal o distrital y sometido a la aprobación directa del concejo municipal o distrital, sin la realización previa de los trámites de concertación y consulta previstos en el artículo 24 de la Ley 388 de 1997.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. La presente ley aplica a los asentamientos humanos consolidados y de origen ilegal susceptibles de legalización de conformidad con lo previsto en el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya, de aquellos municipios y distritos, que a la vigencia de la presente ley no han aprobado el proceso de revisión y ajuste de sus planes de ordenamiento territorial, y que cumplan las siguientes condiciones:

- a. Asentamientos humanos establecidos en suelos rurales, suburbanos y de expansión urbana, contiguos al suelo urbano, en una extensión y densidad, establecida por la autoridad competente.
- b. Asentamientos humanos integrados por hogares de estratos 1 y 2, con esquema de seguridad insuficiente, cuyas viviendas no superen los topes establecidos para vivienda de interés social establecidos por el Decreto 1607 de 2022, que modificó el artículo 2.1.9.1. del Decreto 1077 de 2015, mediante el cual se estableció el precio excepcional de la vivienda de interés social.
- c. Asentamientos humanos que no se encuentren ubicados en zonas de riesgo alto no mitigable.
- d. 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, 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.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso
Carrera 7 # 8-68. Oficina



Parágrafo. La presente ley aplica a aquellos asentamientos humanos consolidados ilegales que, previo a la vigencia del plan de ordenamiento territorial, hacían parte del suelo urbano del municipio o distrito y no alcanzaron a legalizarse durante el régimen de transición.

Artículo 3. Requisitos La incorporación al suelo urbano de los asentamientos humanos de que trata esta ley se podrá adelantar siempre y cuando se cumplan la totalidad de los siguientes requisitos los cuales serán verificados por las alcaldía y distritos:

- a. Contar con delimitación previa realizada por la Secretaría u oficina de Planeación municipal o distrital.
- b. Contar con los estudios técnicos de riesgo debidamente aprobados por parte de las oficinas de planeación o de gestión de riesgo de desastres municipal o distrital.
- c. 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. Tener disponibilidad técnica de servicios de acueducto y alcantarillado o 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.
- e. Estar conformados por viviendas de interés social, viviendas de interés prioritario y usos complementarios que las soportan.
- f. 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.
- g. Contar con la verificación de la condición socioeconómica de cada uno de los hogares que integran el asentamiento, según lineamientos del esquema de seguridad humana definidos por la autoridad municipal o distrital.

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

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso
Carrera 7 # 8-68. Oficina



Artículo 4: Incorporación de suelo al perímetro urbano 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 para la reubicación de los hogares que no sean sujeto de beneficios de la presente ley, 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) Predios que cuenten con disponibilidad o viabilidad de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica.
- b) Predios que cuenten con conexión y articulación con los sistemas de movilidad existentes en el municipio o distrito.
- c) Predios que no colinden ni tengan suelo de protección ambiental tales como las áreas del sistema nacional de áreas protegidas, áreas de reserva forestal y áreas de manejo 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.

Parágrafo 1: Los predios rurales incorporados al perímetro urbano para reubicación de los hogares que no puedan ser legalizados con las medidas previstas en los artículos anteriores, quedarán sometidos al tratamiento de desarrollo y construcción prioritario que trata el artículo 52 y siguientes de la ley 388 de 1997.

Parágrafo 2: Adicionalmente, los predios rurales incorporados al perímetro urbano de acuerdo al presente artículo serán destinados únicamente al desarrollo y construcción de Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario.

Artículo 5. Adopción del ajuste excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial. La adopción del ajuste excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial se realizará mediante acuerdo municipal o distrital por parte del Concejo municipal o distrital, en el cual se deberá incluir la clasificación y usos del suelo.

Parágrafo 1. 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 o lo niegue sin base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados, el alcalde podrá adoptarlo mediante decreto.

Parágrafo 2. En el evento en que el Concejo municipal o distrital estuviere en receso, el alcalde deberá convocarlo 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.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso
Carrera 7 # 8-68. Oficina



Parágrafo 3. 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.

Artículo 6. Informe de asentamientos humanos. Los alcaldes de los municipios y distritos enviarán anualmente al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio un informe con el inventario de los asentamientos humanos ilegales del municipio o distrito, que según el plan de ordenamiento territorial se localicen en suelo de expansión urbana, suburbana, rural, y predios en alto riesgo no mitigable.

En el mencionado informe se deberá discriminar la titularidad pública o privada del predio y se deberá anexar la información de los predios en la que se precise, cuando menos, la disponibilidad o factibilidad de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica y los demás aspectos que establezca el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Parágrafo 1°. Anualmente, los municipios, distritos y departamentos deberán enviar al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio la actualización del informe de que trata el presente artículo.

Parágrafo 2°. Los predios, públicos o privados incorporados al perímetro urbano, o a los cuales se les modifique el uso, en los términos de esta ley deberán ser incluidos en el informe y en su actualización.

Artículo 7. Criterios para la fijación de metas programáticas de legalización. La definición de las metas programáticas de legalización se realizará al comienzo de cada período constitucional de la administración municipal o distrital y tendrá como unidad de medida el número de hectáreas de asentamientos humanos consolidados y de origen informal a legalizar.

Artículo 8. 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.

Artículo 9. Vigencia y efectos retrospectivos de la ley. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. Sus efectos serán aplicados a aquellos asentamientos humanos ilegales consolidados o precarios ubicados en suelos rurales, suburbanos y de expansión urbana, contiguos al perímetro urbano y los que se encuentren en alto riesgo no mitigable que a la vigencia de la presente ley acrediten su existencia diez (10) años o más de existencia.

Artículo transitorio. Hasta tanto las entidades territoriales departamentales en colaboración con la nación, formulen los estudios necesarios para la incorporación de la gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial de los municipios de categorías 5 y 6 de cada departamento o de asociaciones de departamentos, se mantendrán vigentes y hasta por diez (10) años las presentes disposiciones, sin perjuicio de la obligación que tienen los municipios en virtud de la Ley 388 de 1997

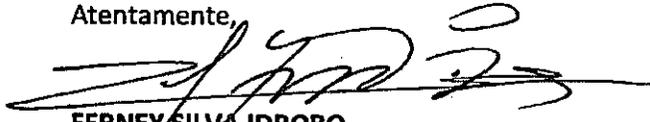
AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso
Carrera 7 # 8-68. Oficina

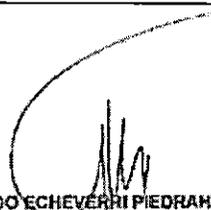
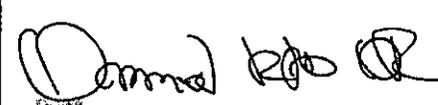
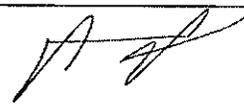


y sus decretos reglamentarios, de adelantar los respectivos procesos de revisión y ajuste de sus Planes de Ordenamiento Territorial.

Atentamente,



FERNEY SILVA IDROBO
Senador de la República - Pacto Histórico

<p>Proyecto de Ley No. ____ de 2024 <i>“Por medio de la cual se garantiza el mejoramiento integral de asentamientos humanos ilegales consolidados en suelos rurales, suburbanos y de expansión urbana contiguos al suelo urbano a través de su incorporación a suelo urbano, , mediante el ajuste excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial y se dictan otras disposiciones”</i></p>	
 <p>MARTHA ISABEL FERIALTA EPIYÚ Senadora Pacto Histórico - MAIS</p>	 <p>ESMERALDA HERNANDEZ Senadora Pacto Histórico</p>
 <p>GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA Senador de la República</p>	  <p>OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA Senador de la República Partido Comunes</p>
 <p>ALEX FLOREZ Senador Pacto Histórico</p>	



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El objetivo del proyecto de ley es garantizar el mejoramiento integral de los asentamientos humanos ilegales consolidados en suelos rurales y de expansión urbana, contiguos al suelo urbano, a través de su incorporación al suelo urbano, mediante el ajuste excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial, por una sola vez, durante el período constitucional comprendido entre los años 2024 y 2027, 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.

2. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley consta de trece (13) artículos y se compone de la siguiente manera:

- **Artículo 1. Objeto**
- **Artículo 2. Ámbito de aplicación.**
- **Artículo 3. Requisitos**
- **Artículo 4. Incorporación de suelo al perímetro urbano por una sola vez.**
- **Artículo 5. Adopción del ajuste excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial.**
- **Artículo 6. Informe de asentamientos humanos.**
- **Artículo 7. Criterios para la fijación de metas programáticas de legalización.**
- **Artículo 8. Responsabilidades.**
- **Artículo 9. Vigencia y efectos retrospectivos de la ley.**
- **Artículo transitorio.**

3. DEFINICIONES Y PRINCIPIOS

Debido a que en el ordenamiento territorial se manejan expresiones de carácter técnico y multidisciplinar, se hace necesario, para mejor comprensión de los alcances de la presente iniciativa, traer definiciones y principios previstos en nuestro ordenamiento legal de conformidad con lo siguiente:

Definiciones:

Acueductos veredales: un acueducto veredal sin importar su forma organizativa, es un prestador de servicios públicos domiciliarios autorizado, sujeto a la supervisión de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, ceñido al régimen jurídico expuesto en la ley 142 de 1994 y el Decreto 421 del 2000, que suministra agua potable a las comunidades rurales en Colombia, alejadas de los grandes centros urbanos.

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso
Carrera 7 # 8-68. Oficina



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

Esquema de seguridad humana: enfoque integral de protección que se centra en proteger a las personas y comunidades de amenazas relacionadas con desastres naturales y crisis alimentarias debido al cambio climático. Este tipo de enfoque complementa la seguridad estatal clásica, al ir más allá de la defensa territorial y militar, porque abarca la protección y potenciación de los individuos para vivir libres de necesidad y temor a través de la promoción de un enfoque integral y multidimensional que aborda la inseguridad y mejora la calidad de vida.

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).

Suelos contiguos al suelo urbano: franja de transición entre lo urbano y lo rural, parcialmente asimilada por el proceso de dispersión urbana. Entre los cuales se encuentran el suelo rural, suburbano y de expansión urbana contiguos al suelo urbano.

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).

Sistemas y tecnologías alternativas para agua potable y saneamiento básico - APSB: se refieren a enfoques innovadores y sostenibles que buscan proporcionar acceso a agua potable y mejorar las condiciones de saneamiento, especialmente en comunidades que no cuentan con servicios adecuados. Estas alternativas son esenciales para abordar las necesidades básicas de la población y se caracterizan por su adaptabilidad a diferentes contextos, ya sean rurales o urbanos.

Vivienda digna: no solo implica el acceso a una vivienda física, sino también que ésta cumpla con ciertas condiciones que permitan a los individuos y sus familias vivir con dignidad y desarrollar sus proyectos de vida. Entre los componentes esenciales del derecho a la vivienda digna están: la accesibilidad, habitabilidad, ubicación y adecuación cultural, respetando la identidad y la forma de vida de sus habitantes.

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, núm. 27. Ley 1523 de 2012).

Principios:

Autonomía de los entes territoriales: se fundamenta en la capacidad de las entidades territoriales para gestionar sus propios asuntos, administrar sus recursos y ejercer competencias de manera independiente, dentro del marco del régimen constitucional y legal. Propicia la descentralización del poder y una gestión más eficiente y cercana a las necesidades de la población local.

Confianza Legítima: relacionado con el principio de la buena fe que se alcanza una vez quede en firme el acto administrativo de reconocimiento de los asentamientos periurbanos en su tránsito a la legalización del asentamiento y el cumplimiento de las cargas urbanísticas que le asigne el Estado.

Concurrencia en la gestión del riesgo: hace referencia a la colaboración y unión de esfuerzos entre las entidades nacionales, territoriales, públicas, privadas y comunitarias para llevar a cabo acciones eficaces en la gestión del riesgo de desastres; implica el trabajo conjunto de las partes involucradas respetando las atribuciones y competencias de cada una, y estableciendo acuerdos explícitos sobre metas comunes y procedimientos.

Desarrollo sostenible: fomenta un desarrollo que equilibre el crecimiento económico, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental en beneficio de la sociedad colombiana.

Dignidad humana: inspirada en la provisión de condiciones mínimas de existencia para las personas asentadas en suelos rurales, suburbanos y de expansión urbana, contiguos al suelo urbano.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso
Carrera 7 # 8-68. Oficina



Distribución equitativa de cargas y beneficios: basado en la idea de que las acciones urbanísticas deben distribuir equitativamente las cargas (obligaciones) y los beneficios (ventajas) entre los distintos actores involucrados, incluyendo propietarios, desarrolladores, la comunidad y el Estado. Este principio busca asegurar un desarrollo urbano ordenado y equitativo, promoviendo la justicia social y la sostenibilidad.

Equidad y justicia social: promueve la equidad y justicia social mediante la inclusión excepcional, diferencial, temporal y condicionada de los asentamientos humanos ilegales consolidados.

Función social y ecológica de la propiedad privada: refleja un equilibrio entre el derecho individual a la propiedad y las responsabilidades hacia la comunidad y el medio ambiente, asegurando un desarrollo sostenible y equitativo en favor de la sociedad colombiana.

Interés general sobre el particular: hace referencia al conjunto de valores, necesidades y aspiraciones de la sociedad que buscan promover el bienestar colectivo, la equidad y el desarrollo sostenible. Implica que las decisiones y acciones del Estado deben priorizar el bien común sobre los intereses particulares.

Progresividad: implica una aplicación gradual y escalonada del reconocimiento de los asentamientos humanos consolidados implantados en suelos rurales, suburbanos y de expansión urbana.

Principios de la Función Administrativa: la presente ley se fundamenta en los principios sobre los cuales debe ejercerse la función administrativa en Colombia, entre ellos: el de legalidad, igualdad, moralidad, eficacia, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Prohibición de Discriminación: designa a la igualdad como patrón fundamental del Estado y la sociedad, al rechazar cualquier trato excluyente o diferenciador que no tenga estricta justificación, en contra de los integrantes de los asentamientos humanos.

Situaciones administrativas consolidadas: el artículo 28 de la Ley 2079 de 2021, que modificó el artículo 36 de la Ley 388 de 1997, estableció que los actos administrativos de contenido particular y concreto en firme que autorizan las actuaciones urbanísticas consolidan situaciones jurídicas en cabeza de sus titulares, y los municipios y distritos, deberán respetar los derechos y obligaciones que se derivan de tales actos. Las licencias urbanísticas implican derechos de construcción y desarrollo.

Solidaridad: implica una obligación ética y jurídica de colaboración y apoyo mutuo entre los individuos, la comunidad y el Estado. Busca promover la cooperación entre diversos actores para alcanzar el bienestar común y reducir las desigualdades sociales y territoriales.

4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso
Carrera 7 # 8-68. Oficina



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

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

Los Planes de Ordenamiento Territorial, entendidos como los instrumentos que reúnen los objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico de los territorios municipales y distritales, fueron inicialmente formulados por las entidades territoriales municipales entre los años 2001 y 2006, reconocidos como POT de primera generación.

Refieren los siguientes datos estadísticos que:

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

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

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

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

Basta recordar, que con la Ley 1523 de 2012, la integración del riesgo al ordenamiento territorial, se convierte en una condición y en determinante ambiental para la ocupación del territorio,

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

² Ministerio Vivienda, 2024, presentación ppt

³ *Ibidem*.



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 ese porcentaje se duplique.

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

El cambio climático terminará haciendo más gravosas las desigualdades sociales y económicas ya arraigadas, en atención a que las poblaciones más pobres y vulnerables siempre recibe los impactos y afectaciones directas, careciendo de los recursos necesarios para adaptarse o para recuperarse

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**Edificio Nuevo del Congreso
Carrera 7 # 8-68. Oficina**



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.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso
Carrera 7 # 8-68. Oficina



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 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 literatura⁴.

5. MARCO CONSTITUCIONAL, LEGAL, JURISPRUDENCIAL E INTERNACIONAL

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



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 *ibídem*, 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 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 9ª 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 párrafo 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

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso
Carrera 7 # 8-68. Oficina



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.

5.3. 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

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso
Carrera 7 # 8-68. Oficina



el desalojo o demolición, las autoridades de policía deben, por ejemplo, verificar si el predio o la vivienda construida son susceptibles de legalización.”⁵ (Subrayado fuera del texto original).

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

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

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

“el Estado de alguna manera ha sido permisivo y por muchos años no ha utilizado los mecanismos que tiene para hacer valer sus derechos, antes les ha proporcionado la instalación de servicios públicos, la construcción de sedes educativas, puestos de salud, les ha venido cobrando impuesto predial y valorización” por lo que resulta urgente el saneamiento de la propiedad como medida para “desarrollar el artículo 51 de la Constitución Política”, garantizar el derecho a la vivienda digna y respetar las expectativas legítimas de los poseedores que se encontraban en situación de vulnerabilidad económica y social.”⁷ (Subrayado fuera del texto original).

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

“Las actuaciones ilegales no generan derechos y las ocupaciones irregulares de bienes de carácter público afectan el interés general, no ofrecen soluciones de vivienda digna, frustran

⁵ 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>

⁶ Ibídem.

⁷ Corte Constitucional colombiana. Sentencia C 020/23. M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/C-020-23.htm#:~:text=La%20Ley%202044%20de%202020%20tiene%20por%20objeto%20E2%80%9Csanear%20de,de%20propiedad%20privada%5B109%5D.>



el desarrollo de las políticas en la materia e impactan en la satisfacción de los derechos de otras personas en situación de vulnerabilidad. En consecuencia, de la calidad de ocupante irregular de un predio de naturaleza pública no se deriva protección constitucional.⁸ (Subrayado fuera del texto original).

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

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

“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

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



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."⁹

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

Así lo ha expresado la Corte Constitucional:

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

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

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



entidades deben monitorear, controlar y mitigar los riesgos que se puedan generar por la naturaleza.¹¹ (Subrayado fuera del texto original).

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

En la sentencia T 219 de 2004, la Corte Constitucional abordó la tutela en contra de una empresa 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 desestimular los asentamientos ilegales son necesarias, debido a los graves problemas de urbanización desordenada, pero deben ser acordes con los derechos fundamentales de las poblaciones afectadas (vida, integridad física, dignidad, salud, saneamiento, medio ambiente sano, vivienda digna, servicios públicos domiciliarios, integridad del espacio público).”¹² (Subrayado fuera del texto original).

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

Finalmente se debe tener en cuenta que la problemática de los asentamientos ilegales se debe en gran medida al *desplazamiento de personas por la violencia histórica vivida en el país*, sin embargo

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

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

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



de manera más reciente se está consolidando en la jurisprudencia el *desplazamiento por factores ambientales*.¹⁴

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

“(…) en el caso de los asentamientos ilegales las medidas legislativas buscan ofrecer a la población vulnerable el acceso a la vivienda, de tal manera que se brindan mecanismos que pretenden legalizar dichas situaciones siempre y cuando se trate de zonas y áreas que puedan formar parte de las zonas de utilidad pública y donde se pueda prestar la infraestructura para la provisión de servicios públicos domiciliarios. Existe un proceso complementario de control de los asentamientos humanos de origen ilegal instituidos para viviendas de interés social, que pueden ser consolidados por las entidades territoriales en pro de mejorar la calidad de vida de los habitantes.”¹⁵ (Subrayado fuera del texto original).

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

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

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

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

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

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

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



- 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.

5.4. 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.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**Edificio Nuevo del Congreso
Carrera 7 # 8-68. Oficina**



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

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**Edificio Nuevo del Congreso
Carrera 7 # 8-68. Oficina**



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

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**Edificio Nuevo del Congreso
Carrera 7 # 8-68. Oficina**



contribuye a la resiliencia y sostenibilidad de las ciudades al asegurar que todas las áreas urbanas y periurbanas estén adecuadamente planificadas y gestionadas.

5.4.2. Instrumentos internacionales que abogan por el enfoque diferencial

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

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

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

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

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

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**Edificio Nuevo del Congreso
Carrera 7 # 8-68. Oficina**



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

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**Edificio Nuevo del Congreso
Carrera 7 # 8-68. Oficina**



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 Pierri", promulgada en 1994, ha sido una herramienta clave para la regularización de asentamientos ilegales. Esta ley permite a los ocupantes de terrenos urbanos y 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).

6. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

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

AQÚÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**Edificio Nuevo del Congreso
Carrera 7 # 8-68. Oficina**



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.¹⁶

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

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

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

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

¹⁶ 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/ef11faccf254fd700fabf03b1b19e9ab3265b927>



de la población y el uso adecuado de los recursos naturales, promoviendo un desarrollo armónico y equilibrado en todo el territorio nacional.

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

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

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

El principio de autonomía territorial

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

El principio de autonomía territorial se refiere a la capacidad que tienen las entidades territoriales (departamentos, municipios y distritos) para autogobernarse y administrar sus propios asuntos, de acuerdo con la Constitución y las leyes. En este sentido, el ordenamiento del territorio en Colombia busca fortalecer la autonomía de las regiones, permitiéndoles tomar decisiones sobre su desarrollo y planificación territorial de manera autónoma y descentralizada.

Por ello, se resalta la importancia de una adecuada organización político-administrativa del Estado en el territorio para facilitar el desarrollo institucional y territorial, promoviendo la descentralización y el fortalecimiento de la identidad cultural. Esta descentralización implica el

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



traslado de competencias y poder de decisión hacia el nivel territorial pertinente, lo que favorece la autonomía de las entidades territoriales en la toma de decisiones sobre su propio desarrollo.¹⁸

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

Función social y ecológica de la propiedad.

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

Principio de cargas y beneficios.

El ordenamiento territorial y el urbanismo como **función pública**¹⁹ 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.

¹⁸ Rincón, Jorge Iván.

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

Determinantes del ordenamiento territorial:

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

- Nivel 1. Las determinantes relacionadas con la conservación, la protección del ambiente y los ecosistemas, el ciclo del agua, los recursos naturales, la prevención de amenazas y riesgos de desastres, la gestión del cambio climático y la soberanía alimentaria.
- Nivel 2. Las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación de los habitantes del territorio nacional localizadas dentro de la frontera agrícola, en particular, las incluidas en las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, declaradas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de acuerdo con los criterios definidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA, y en la zonificación de los planes de desarrollo sostenible de las Zonas de Reserva Campesina constituidas por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras - ANT. Lo anterior, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
- Nivel 3. Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico, arqueológico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente.
- Nivel 4. El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional; fluvial, red 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

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**Edificio Nuevo del Congreso
Carrera 7 # 8-68. Oficina**



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

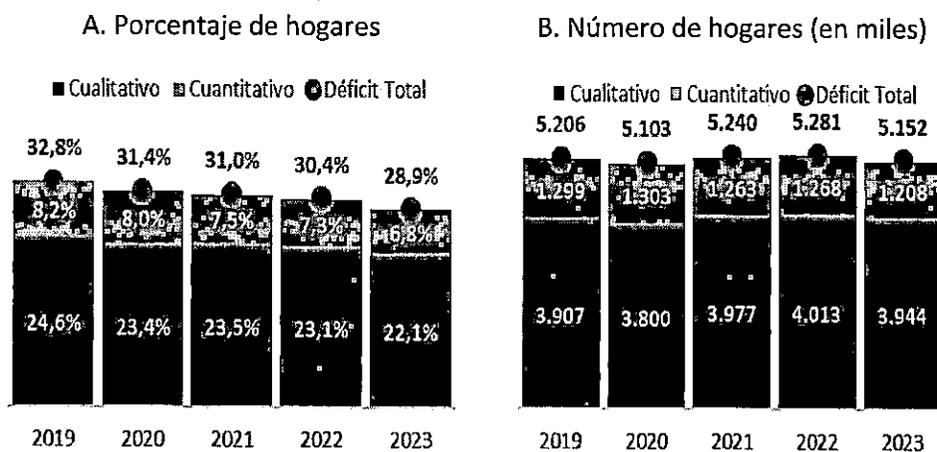
De acuerdo con cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), a partir de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV), para el año 2019 el 32,8% de los hogares se encontraban en déficit habitacional. Para el año 2023, este porcentaje se redujo a 28,9% (5,15 millones), lo que 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 2023²², 1,21 millones (6,8%) presentaban déficit cuantitativo asociado principalmente al uso de materiales inadecuados en las paredes o la carencia de estas, seguido del

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

hacinamiento no mitigable. Otros 3,94 millones de hogares (22,1%) presentaban deficiencias cualitativas, siendo la falta de alcantarillado, el hacinamiento mitigable y el uso de agua para cocinar proveniente de fuentes inadecuadas²³ aquellas que los afectaban en mayor medida (Gráfico 1). Además, existen otras barreras que dificultan el acceso de las familias a una vivienda digna, entre las cuales se destacan los bajos ingresos, la informalidad laboral y la falta de acceso a financiación formal, entre otras (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), 2022²⁴; Banco Mundial, 2021)²⁵.

Gráfico 1. Déficit habitacional en Colombia entre 2019 y 2023



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

- Déficit habitacional por área y dimensiones

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

Adicionalmente, la brecha entre zonas persiste, ya que mientras que en 2023 el 3,1% de los hogares urbanos enfrentaba carencias de tipo cuantitativo, para los hogares rurales esta cifra ascendió a

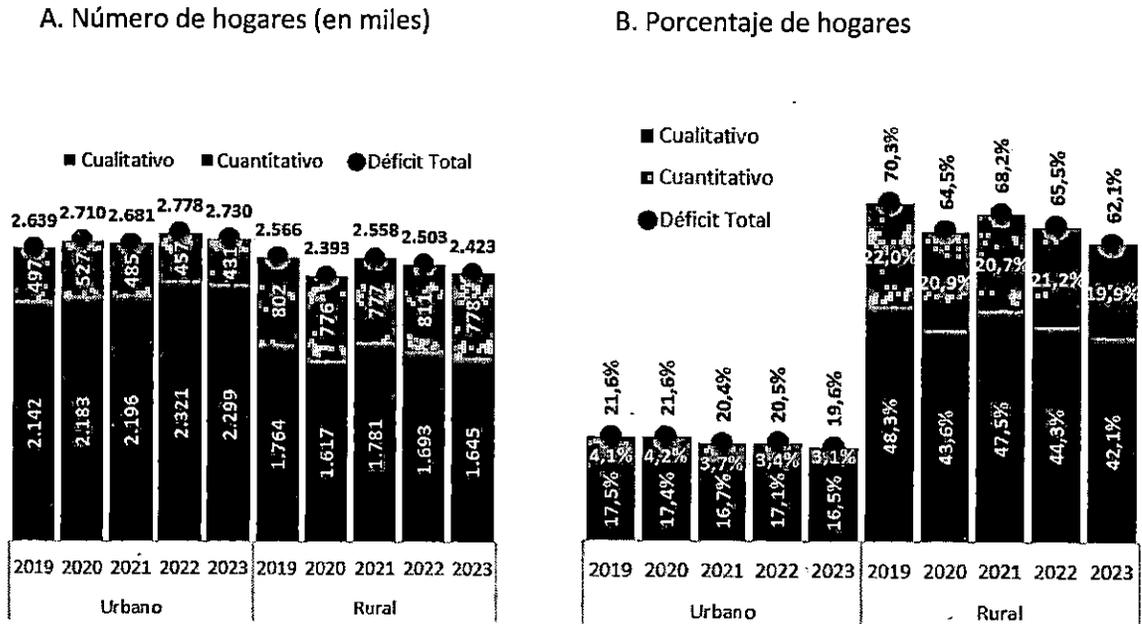
²³ Pozo sin bomba, aljibe, jagüey o barreno, agua lluvia; río, quebrada, manantial o nacimiento; carrotanque; aguatero; o agua embotellada o en bolsa. (Metodología 2020, DANE).

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

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

19,9%. Esto significa que hay cerca de seis hogares rurales por cada hogar urbano en dicha situación, mientras que en cuanto al déficit cualitativo la relación es de tres a uno. (Gráfico 2)

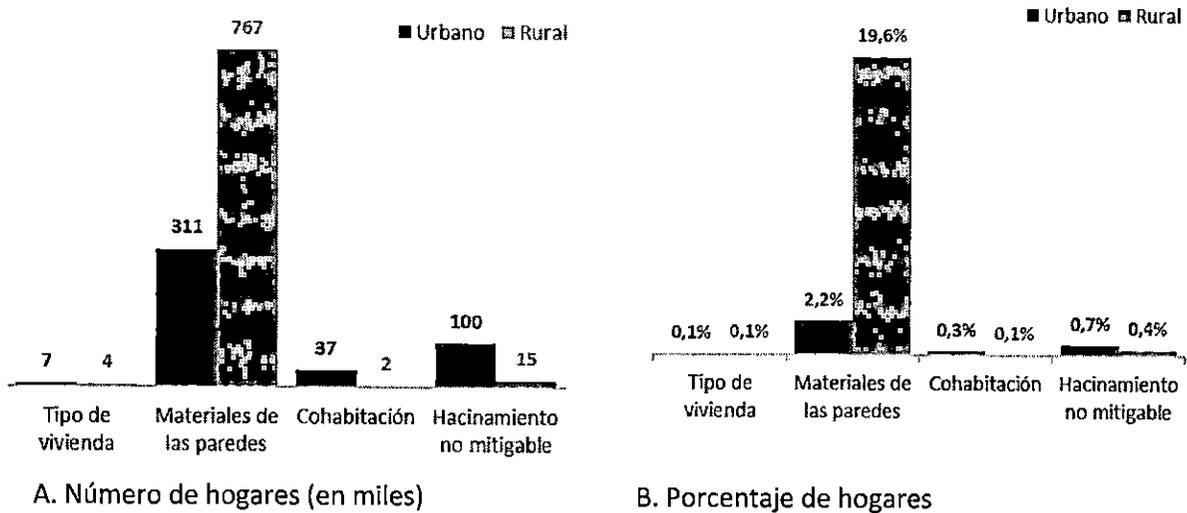
Gráfico 2. Déficit habitacional por área en Colombia entre 2019 y 2023



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

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

Gráfico 3. Déficit cuantitativo por área y componente en 2023



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

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

El suelo suburbano o periurbano

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

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

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

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

Barsky coloca al periurbano dentro de nuevas configuraciones territoriales derivadas del neoliberalismo, donde la falta de procesos 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.²⁶

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

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

Problemáticas del periurbano

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

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

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

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.”²⁹

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

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

²⁷ *Ibidem*

²⁸ *Ibidem*

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



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

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

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

6.4. Ajuste excepcional a los instrumentos de ordenamiento territorial.

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

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

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

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

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

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



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 proceso³³ y la problemática de los asentamientos humanos ilegales en la periferia continúa creciendo de manera descontrolada, por lo que se requieren acciones urgentes tanto para mejorar las condiciones de habitabilidad de los mismos como para que los entes municipales tengan control sobre estos.

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

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

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

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

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

7. COMPETENCIA DEL CONGRESO.

Constitucional.

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

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



Legal.

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

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

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

En el caso particular, el presente proyecto se tramita correctamente a través de la Comisión Primera Constitucional, la cual conoce de temas de reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos.

8. MARCO FISCAL.

De conformidad con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, "*En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo*". El presente Proyecto de Ley no requiere aval fiscal toda vez que no ordena gasto ni otorga beneficios tributarios.

9. CONFLICTO DE INTERESES.

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

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

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**Edificio Nuevo del Congreso
Carrera 7 # 8-68. Oficina**

- a) 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.
- b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.
- c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil (...)"

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

Es preciso señalar, entonces, que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de un proyecto de ley o iniciativa legislativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exige al congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

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

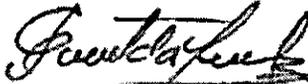
Atentamente,

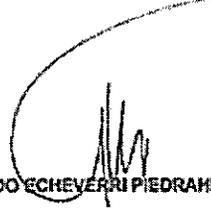


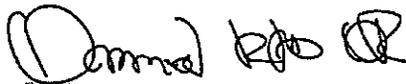
FERNEY SILVA IDROBO
Senador de la República
Pacto Histórico

Proyecto de Ley No. ____ de 2024 "Por medio de la cual se garantiza el mejoramiento integral de asentamientos humanos ilegales consolidados en suelos rurales, suburbanos y de expansión urbana contiguos al suelo urbano a través de su incorporación a suelo urbano, , mediante el ajuste excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial y se dictan otras disposiciones"


MARTHA ISABEL ZABALTA EPIYÚ
Senadora Pacto Histórico - MAIS


ESMERALDA HERNANDEZ
Senadora Pacto Histórico


GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA
Senador de la República


OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA
Senador de la República
Partido Comunes


ALEX FLOREZ
Senador Pacto Histórico

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Art. 145 y 146, Ley 3 de 1992)

El día 25 del mes " " del año 2021

se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº 325 Acto Legislativo Nº , con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por H.S. Ferney Silva Idrobo, Martha Isabel
Peralta Epije, Esmeralda Hernández,

Duda

(s) SECRETARIO GENERAL (s)