

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA

Proyecto de Ley N° 043 de 2022 Cámara “Por medio del cual se crean lineamientos para el acompañamiento institucional a las comunidades que habitan asentamientos humanos ilegales”

Bogotá, D. C., 06 de octubre de 2022

Honorable Representante
Luvi Katherine Miranda Peña
Presidente
Comisión Tercera Constitucional
Cámara de Representantes

Asunto: PONENCIA NEGATIVA

Honorable Presidente:

En cumplimiento de la designación de ponente para el **primer debate**, efectuada por la mesa directiva de la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, el suscrito ponente se permite presentar ponencia **negativa** al Proyecto de Ley No. 043 de 2022 “Por medio del cual se crean lineamientos para el acompañamiento institucional a las comunidades que habitan asentamientos humanos ilegales”. El informe de ponencia para primer debate de este proyecto de ley se rinde en los siguientes términos: i) aspectos generales del proyecto de ley, ii) argumentos que justifican la ponencia negativa y, iii) proposición a la Comisión Tercera Constitucional.

Ponencia NEGATIVA

i) Aspectos generales del Proyecto de Ley

- **Título:** Proyecto de Ley 043 de 2022 “Por medio del cual se crean lineamientos para el acompañamiento institucional a las comunidades que habitan asentamientos humanos ilegales”.
- **Autores:** H.S. Julián Gallo Cubillos, H.S. Pablo Catatumbo Torres Victoria, H.S. Sandra Ramírez Lobo, H.S. Omar de Jesús Restrepo Correa, H.S. Imelda Daza Cotes H.R. Carlos Alberto Carreño Marín, H.R. Luis Alberto Albán Urbano, H.R. Jairo Reinaldo Cala Suárez, H.R. Pedro Baracutao García Ospina, H.R. Germán José Gómez López.
- **Fecha de radicación:** 05-julio-2022.
- **Tipo de Ley:** Ordinaria.

- **Comisión:** Tercera de Hacienda y Crédito Público.
- **Contenido del Proyecto presentado:**

Proyecto de Ley N° ____ 2022 Cámara

“Por medio del cual se crean lineamientos para el acompañamiento institucional a las comunidades que habitan asentamientos humanos ilegales”

El Congreso de Colombia

DECRETA

Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene como objeto crear lineamientos para el acompañamiento institucional a las comunidades que habitan asentamientos humanos ilegales con el fin de contribuir en el mejoramiento de sus condiciones de vida a través de acciones que promuevan su integración al entorno urbano en el marco de los procesos de legalización.

Artículo 2. Protocolo de acompañamiento. Los municipios o distritos en un término de 12 meses contados a partir de la promulgación deberán formular un protocolo de acompañamiento a las comunidades que habitan asentamientos humanos ilegales dentro de su jurisdicción territorial que tengan como mínimo 10 años de existencia. Dicho protocolo de acompañamiento deberá contemplar una fase de diagnóstico; una fase de análisis de alternativas y ejecución; y, una de seguimiento.

Artículo 3. Definiciones. Para efecto de lo dispuesto en la presente ley se tendrán en cuenta las definiciones establecidas en artículo 2 de la Ley 2044 de 2020 y normas que la sustituyan.

Artículo 4. Fase de diagnóstico. La fase de diagnóstico tiene como objetivo obtener la mayor información posible para diseñar y planear los procesos de legalización de los asentamientos humanos ilegales. Dicha fase del protocolo deberá contener como mínimo:

1. **Identificación física de los asentamientos** ilegales que existan en la jurisdicción territorial del municipio, incluyendo la **cartografía** de los asentamientos identificados.
2. **Caracterización de las familias** y personas que habitan el asentamiento.
3. Estrategias, acciones y plazos para la **identificación de actores** institucionales, de sociedad civil y de la comunidad con los cuales articular y garantizar la participación en la identificación de las acciones de legalización del asentamiento.
4. Estrategias, acciones y plazos para la **identificación de necesidades de habitabilidad, servicios públicos e infraestructura** de las viviendas construidas en el asentamiento.
5. Estrategias, acciones y plazos para la determinación de la **viabilidad de legalización o reubicación del asentamiento** bajo los parámetros de las leyes que regulan la materia.

6. Concepto sobre la viabilidad de la legalización del asentamiento.

Artículo 5. Fase de análisis de alternativas y ejecución. A través de esta fase se establecerán, realizarán y ejecutarán las acciones, proyectos, actos administrativos, gestiones, y demás actuaciones que contribuyan en el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades de los asentamientos humanos ilegales. Esta fase del protocolo deberá contener como mínimo:

1. Plan de Acción para la implementación de las alternativas para las soluciones en materia de generación de ingresos, salud, educación, recreación, y demás necesidades básicas identificadas en la caracterización de las familias.
2. Plan de Acción para la implementación de las alternativas para las soluciones de las necesidades de habitabilidad de las viviendas, servicios públicos e infraestructura identificadas en la fase de diagnóstico.
3. Plan de Acción para la legalización del asentamiento conforme lo establece la Ley 2044 de 2020.

Artículo 6. Participación en la fase de alternativas y ejecución. Una vez realizado el diagnóstico, se promoverá en el Comité de Legalización la discusión para la selección de la alternativa más pertinente a desarrollar en el asentamiento conforme los requerimientos técnicos, los aspectos culturales y el impacto en la comunidad para que se incluya en el respectivo plan de acción.

Parágrafo. La Alcaldía o Distrito garantizará que la selección de las alternativas se haga de en conjunto con la comunidad, la cual deberá estar informada sobre la pertinencia de la alternativa, sus dificultades técnicas, sus costos y demás aspectos que se consideren necesarios para la discusión y selección.

Artículo 7. Del concepto de viabilidad de legalización de asentamiento. El Comité de Legalización del Asentamiento emitirá un concepto positivo o negativo de viabilidad de la legalización del asentamiento. El concepto de viabilidad se emitirá teniendo en cuenta las leyes y normas territoriales de ordenamiento territorial, de gestión del riesgo y en especial el artículo 35 de la ley 388 de 1997. El desconocimiento de estas leyes dará lugar a las sanciones penales y disciplinarias establecidas en la ley.

En caso de emisión de concepto positivo de viabilidad de legalización del asentamiento se ejecutará el Plan de acción de legalización del asentamiento.

En caso emisión de concepto negativo de viabilidad de legalización del asentamiento, se deberá llevar a cabo un Plan de Reubicación de la comunidad a través del cual se garantice el derecho a la vivienda de las familias. La garantía del derecho a la vivienda en procesos de reubicación tendrá en cuenta las normas de política pública de vivienda vigentes al momento de la reubicación.

Artículo 8. Del Plan de acción de legalización del asentamiento. El plan de acción de legalización del asentamiento tendrá como propósito ejecutar y llevar a cabo lo

establecido en la Ley 2044 de 2020 con el fin sanear la propiedad en los términos de esta norma.

Artículo 9. Apoyos complementarios. Durante la fase de ejecución, se podrán generar alianzas y convenios con instituciones y organizaciones de la sociedad civil para el desarrollo de acciones complementarias a los proyectos y que tengan como propósito el mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad del asentamiento.

Artículo 10. Fase de seguimiento. Una vez terminado cada proyecto dentro del asentamiento se realizará el seguimiento conforme lo establece el artículo 2 de esta ley. Durante la fase de seguimiento se hará revisión permanente al Plan de acción de legalización del asentamiento, se identificarán dificultades y se promoverán las soluciones requeridas para obtener su resultado.

Artículo 11. De la Gerencia del Programa de Acompañamiento. Cada municipio contará con un Gerente de Acompañamiento a la Legalización, el cual tendrá las siguientes funciones:

1. Coordinar y garantizar la elaboración del Protocolo de Acompañamiento en los términos y condiciones establecidos en esta ley.
2. Desarrollar las acciones que garanticen la participación de las diversas instituciones que sean llamadas a atender las alternativas identificadas para la solución de las necesidades de los asentamientos.
3. Desarrollar las acciones que garanticen la participación de la comunidad y la sociedad civil en el proceso de legalización del asentamiento.
4. Gestionar y garantizar la formulación y ejecución de los proyectos en articulación con la entidad competente.
5. Convocar el Comité de Legalización y ejercer la coordinación de sus reuniones, realizar las actas de su reunión y llevar el archivo del proceso de legalización.
6. Gestionar articuladamente con quien corresponda la consecución de los recursos financieros requeridos para la ejecución de los proyectos.
7. Gestionar articuladamente con quien corresponda la expedición de permisos y actos administrativos requeridos para la ejecución de los proyectos y la legalización del asentamiento.
8. Informar al alcalde sobre el avance de los procesos de legalización del asentamiento.

Parágrafo: El Alcalde municipal nombrará al Gerente de Acompañamiento a la Legalización. En municipios que no cuenten con recursos suficientes, la gerencia puede ser asignada a una de las secretarías del municipio.

Artículo 12. Del Comité de Legalización. En cada asentamiento se conformará un comité de legalización el cual estará conformado por el Gerente, representantes de la comunidad, delegados de las secretarías e instituciones descentralizadas del municipio, delegados de las entidades departamentales o nacionales conforme las necesidades establecidas en los asentamientos humanos ilegales.

El Comité de Legalización tendrá las siguientes funciones:

1. Servir de espacio de coordinación y articulación para la elaboración del Protocolo de Acompañamiento.
2. Entregar información e insumos para la elaboración del Protocolo de Acompañamiento.
3. Servir de espacio de interlocución y consenso para la toma de decisiones sobre las acciones y proyectos a realizar en el asentamiento.
4. Dar recomendaciones sustentadas sobre la formulación y ejecución de los proyectos para la implementación de las alternativas de solución a las necesidades de los asentamientos.
5. Hacer seguimiento a la formulación y ejecución de los proyectos para la implementación de las alternativas de solución a las necesidades de los asentamientos.
6. Emitir el concepto de viabilidad de legalización del asentamiento.

Artículo 13. Articulación institucional. Los diagnósticos, análisis y alternativas identificadas en el Protocolo de acompañamiento serán insumo para la elaboración de los planes de desarrollo municipal y en ellos se incorporarán las alternativas de solución identificadas y sus costos serán tenidos en cuenta en los planes de inversión.

Artículo 14. Responsabilidad. El Alcalde como máxima autoridad municipal de la función pública de ordenamiento del territorio será el responsable de nombrar o delegar la Gerencia de Acompañamiento, de garantizar y crear las condiciones para el funcionamiento de los Comités de Legalización, y de generar las condiciones requeridas para llevar a cabo las propuestas creadas en el Protocolo de Acompañamiento.

El Concejo Municipal realizará una sesión anual en el que se identifiquen los adelantos del protocolo de acompañamiento y se formulen las recomendaciones o ajustes institucionales que haya de realizarse para la consecución de los objetivos del programa.

Artículo 15. Responsabilidades territoriales. La nación y los departamentos apoyarán el desarrollo de los proyectos a través de los cuales se implementen las alternativas de solución de necesidades bajo la reglamentación de la aplicación de los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad establecidos en cada política pública.

Artículo 16. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

ii) Argumentos que justifican la ponencia negativa

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",

tiene por objeto: "(...) sanear de manera definitiva la propiedad de los asentamientos humanos ilegales consolidados y precarios en bienes baldíos urbanos, bienes fiscales titulables, y los que existan en predios de propiedad legítima a favor de particulares, cuya ocupación o posesión, sea mayor de diez (10 años) y cumplan con los requisitos establecidos en la presente ley, de igual modo la titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales, a fin de materializar el principio de equidad que permita el cumplimiento de las garantías ciudadanas en el marco del Estado Social de Derecho", y define de manera clara dentro de su articulado los procedimientos para legalizar, normalizar y/o titular los terrenos donde se encuentran ubicados los asentamientos ilegales cuya ocupación o posesión sea mayor de 10 años, así como los mecanismos para garantizar la protección de las comunidades asentadas en éstos, incluyendo la posibilidad de mejoramiento de condiciones de vivienda ya construida o reubicación.

Así las cosas, de manera específica el Artículo 16 de la ley en mención, establece que:

"(...) el Gobierno nacional por medio del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en un término no superior a seis (6) meses posteriores a la promulgación de la presente ley reglamentará el procedimiento que aplicarán las entidades territoriales en el marco de la titulación de asentamientos humanos",

Así mismo, el Artículo 17 ibídem, menciona 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" especificando en su parágrafo 1 que

"(...) el Gobierno nacional por medio del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en un término no superior a 6 meses, reglamentará el procedimiento que aplicarán las entidades territoriales en el marco de la legalización y regularización urbanística"

Por su parte, el Artículo 31 ibídem, determina que:

"(...) el Gobierno Nacional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, deberá someter a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), un documento en el cual se establezca un Plan Nacional de Regularización y Mejoramiento de Asentamientos Ilegales.

El documento contendrá el plan de ejecución de metas, presupuesto y el mecanismo de seguimiento, y determinará anualmente, la destinación, los mecanismos de transferencia y ejecución, el monto de los recursos y las entidades competentes", especificando que entre los objetivos de dicho plan estará:

1. Diseñar una guía para desarrollar los procesos de legalización, titularización y mejoramiento de asentamientos ilegales.

(...)

En mérito de lo descrito y dado que la referida Ley establece los términos y medios para que el gobierno nacional reglamente a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, los procedimientos, defina responsabilidades, fuentes de recursos y demás situaciones administrativas para el saneamiento de los predios ocupados por asentamientos humanos ilegales, incluyendo, además, la obligación de vincular a las comunidades que pudieran verse afectadas y/o beneficiadas con la regularización, se considera que el trámite legislativo de un nuevo proyecto de ley, resulta innecesario, pues la resolución de los conflictos que lo sustentan, pueden atenderse de manera expedita a través de las entidades competentes del Gobierno Nacional, el cual –valga decirlo- debe atender las obligaciones que le impuso en materia de reglamentación la Ley 2044 de 2020.

Adicionalmente, el Artículo 11 del Proyecto de Ley 043/2022C contempla que

"(...) cada municipio contará con un Gerente de Acompañamiento a la Legalización", incluyendo además en su parágrafo la condición que "(...) el Alcalde municipal nombrará al Gerente de Acompañamiento a la Legalización (...)"

Situación que condiciona a las diferentes entidades territoriales a incrementar su planta de personal para garantizar la creación de un nuevo cargo para el Gerente de Acompañamiento, propiciando el incremento de la burocracia local y generando un aumento en sus costos de funcionamiento.

Por último, la aplicación del Artículo 12 del Proyecto de ley presentado, que propone la creación de un Comité de Legalización que incluye, entre otros, a Representantes de la Comunidad, en una cantidad indeterminada y sin condiciones claras para integrar el comité, genera un potencial riesgo administrativo para las entidades territoriales, toda vez que en esa obligatoriedad de contar con representantes de la comunidad sin ninguna condición o responsabilidad administrativa adicional podría abrir la puerta a que organizaciones ilegales o personas con interés particulares pudieran intervenir de manera directa en la toma de decisiones de los procesos de legalización de los

asentamientos y, se podría correr el riesgo eventual de acciones dilatorias o de sabotaje de los trámites requeridos; esto, considerando las dinámicas sociales e intereses particulares que se manejan alrededor de la posesión de tierras y los asentamientos ilegales.

Por tal razón, es evidente que el proyecto de ley presentado, no se debe tramitar por medio de un nuevo procedimiento legislativo, sino que el mismo debe ser parte de una reglamentación que la ley 2044 de 2020 le ordenó desarrollar al Gobierno Nacional.

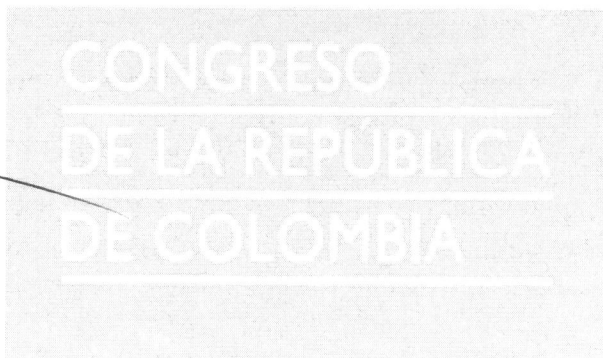
iii) **Proposición a la Comisión Tercera Constitucional**

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicito respetuosamente a la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes ARCHIVAR el proyecto de ley N°043/2022C "Por medio del cual se crean lineamientos para el acompañamiento institucional a las comunidades que habitan asentamientos humanos ilegales".

Cordialmente



JOSÉ ALBERTO TEJADA ECHEVERRI
Representante a la Cámara
Departamento de Valle del Cauca



Proyectó: José Ignacio Imbachí Bolaños.
Revisó y aprobó: Luis Gabriel Rodríguez de la Rosa

