



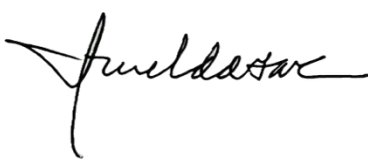
Bogotá, 05 de noviembre de 2025

Doctor,
JAIME LUIS LACOUTURE
Secretario General
Honorable Cámara de Representantes
Ciudad

Ref: Radicación Proyecto de Ley *“Por medio del cual se establecen lineamientos para el acompañamiento institucional a las comunidades que habitan Asentamientos Humanos de Origen Informal – AHOI y se dictan otras disposiciones”*

En mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto me permito poner a consideración del Honorable Senado de la República, el proyecto de Ley *“Por medio del cual se establecen lineamientos para el acompañamiento institucional a las comunidades que habitan Asentamientos Humanos de Origen Informal – AHOI y se dictan otras disposiciones”*.

Cordialmente,

 IMELDA DAZA COTES Senadora de la República Partido Comunes	 JAIRO REINALDO CALA SUAREZ Representante a la Cámara Santander Partido Comunes
 CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN Representante a la Cámara Partido Comunes	 Luis Alberto Albán Urbano Representante a la Cámara Valle del Cauca Partido Comunes



SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA
Senadora de la República
Partido Comunes

JULIAN GALLO CUBILLOS
Senador de la República
Partido Comunes

OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA
Senador de la república

Para verificar la
validez de esta
firma Escanee
este QR





PROYECTO DE LEY NÚMERO () “Por medio del cual se establecen lineamientos para el acompañamiento institucional a las comunidades que habitan Asentamientos Humanos de Origen Informal – AHOI y se dictan otras disposiciones”

. ANTECEDENTES

Este proyecto de ley fue radicado inicialmente el 25 de julio de 2022 por los honorables Senadores y Representantes a la Cámara del Partido Comunes: honorables senadores Julián Gallo Cubillos, Pablo Catatumbo Torres Victoria, Sandra Ramírez Lobo, Ómar de Jesús Restrepo Correa, Imelda Daza Cotes; honorables representantes a la Cámara Carlos Alberto Carreño Marín, Luis Alberto Albán Urbano, Jairo Reinaldo Cala Suárez, Pedro Baracutao García Ospina, Germán José Gómez López.

El 5 de diciembre de 2022, se surtió debate positivo en la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes. El 10 de abril de 2023 se presentó ponencia positiva del proyecto de ley, suscrita por los representantes Carlos Carreño y Wilmer Guerrero, la misma fue aprobada en la Cámara de Representantes, en Sesión Plenaria Ordinaria del 10 de mayo de 2023, con lo cual quedó autorizado su paso al Honorable Senado de la República.

Finalmente, en sesión ordinaria de la Comisión Tercera Constitucional del Honorable Senado de la República, del miércoles 08 de noviembre de 2023, con ponencia del Honorable Senador Juan Diego Echavarría, se archivó el proyecto de ley por considerarse que adolecía de un “vicio que generaría la nulidad del mismo”, con fundamento en que no se habría tramitado a través de la comisión correspondiente.

A partir de su archivo, este proyecto de ley fue sometido a una revisión profunda juntamente con la Corporación Opción Legal, la cual cuenta con una experiencia muy importante de trabajo en AHOI y procesos de legalización. Con fundamento en dicha revisión, el proyecto de ley fue reformulado, para reforzar sus alcances a partir del objeto planteado en el mismo.

1. LÍNEA DE TIEMPO

Actuación	Fecha
Radicado	25/07/22
Publicación en Gaceta 934/22	22/08/22
Publicada Ponencia para Primer Debate - Gaceta 1258/22	17/10/22
Aprobado Primer Debate - Gaceta: 25/23, 49/23, 288/23	04/12/22
Publicada Ponencia para Segundo Debate - Gaceta: 288/23	11/04/23
Aprobado Segundo Debate - Gaceta: 616/23, 1138/23	09/05/23
Publicada Ponencia para Tercer Debate - Gaceta: 1037/23	09/08/23
Archivado en Debate - Gaceta: 1725/23	07/11/23

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. ORÍGENES Y CARACTERÍSTICAS DE LA PROBLEMÁTICA DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS DE ORIGEN INFORMAL

Desde finales del siglo XIX, las ciudades en América Latina empezaron a registrar un crecimiento paulatino y constante. La expansión urbana se fue dando sin proyección ni planificación, a partir de que las personas con menos capacidad de ingreso se ubican en las zonas periféricas donde el suelo es menos costoso.

Durante el siglo XX *“las principales ciudades de los países de América Latina fueron testigos de la multiplicación de asentamientos ilegales y barrios marginales, y la expansión del sector informal”*. Los Asentamientos Humanos de Origen Informal – AHOI – surgieron constituyendo un fenómeno muy complejo de carácter social, económico y cultural, que ha subsistido con presencia en la mayoría de las ciudades actuales, convirtiéndose en una realidad de niveles alarmantes.

Si bien puede decirse y aceptarse que las causas de existencia de los AHOI son variables, por ejemplo, la existencia de un mercado de la ilegalidad a cargo de los denominados “terreros”: urbanizadores que venden lotes en predios irregulares a muy bajo precio; no es menos cierto que la raíz causal de este fenómeno la encontramos en la carencia de vivienda digna de un sinnúmero de familias que, sin otra alternativa, se ven impelidas a ubicarse y construir viviendas de modo precario e informal.

De este modo, sin planificación alguna, sin títulos ni acceso a servicios, las familias van construyendo sus viviendas y demandando de las autoridades locales su reconocimiento y atención. Ante estas circunstancias, las autoridades territoriales se han visto superadas, muchas veces por la falta de recursos económicos y técnicos, otras tantas por negligencia. La institucionalidad se ha quedado de brazos cruzados ante un fenómeno *in crescendo*, el cual rebasa las proporciones tolerables, representando una problemática de características humanamente insoportables, en medio de la precariedad y la informalidad.

Dicha precariedad se evidencia en el levantamiento de las construcciones (viviendas) con carencias de los estándares mínimos de calidad para su habitabilidad, así como de las condiciones aceptables para desarrollar en ellas la vida individual o en familia. La informalidad está representada en la ausencia de todo tipo de licencias o permisos urbanísticos, con lo que se constituyen entornos sin disponibilidad de servicios públicos básicos, sin acceso a derechos o facilidad para alcanzarlos, así como presencia de factores contaminantes, zonas ambientalmente protegidas o riesgo de desastres naturales.

1.1. Definición de AHOI

Aunque no existe una definición de AHOI generalizadamente empleada y aceptada, es necesario señalar algunos elementos que pueden acercarnos a una definición que refuerce la pedagogía respecto al verdadero carácter y realidad que estos representan.



Empezamos por señalar que los AHOI son usual y coloquialmente llamados barrios de invasión, piratas, asentamientos ilegales, entre otras denominaciones indistintamente empleadas y equivocadas, las cuales, por otra parte, no alcanzan a caracterizar acertadamente el fenómeno. Por lo anterior, consideramos que, para todos los efectos y derivaciones de esta ley, debe usarse el término Asentamiento Humano de Origen Informal.

Con esta denominación se hace referencia al conjunto de construcciones y espacios constituidos sin la observación de las normas establecidas ni licencias requeridas para la conformación de barrios, predominando en su entorno la precariedad e informalidad, con carencias o limitaciones para el acceso a derechos y servicios públicos. Es importante señalar que un AHOI está determinado, además, por las relaciones interhumanas que en ellos se tejen, constituyendo un valor sumamente importante, muchas veces ignorado o subvalorado a la hora de analizar el fenómeno.

En esta dirección, la definición que trae consigo la Guía Metodológica para el Inventario de Asentamientos en Zonas de Alto Riesgo, publicada en el año 2014, por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Banco Mundial, configura un insumo importante y completo para caracterizar el fenómeno de los AHOI. Dicho documento señala:

«Asentamientos de origen informal. Son aquellos que presentan condiciones de desarrollo incompleto e inadecuado, en los que se ubica población en situación de pobreza y vulnerabilidad, expuesta a los fenómenos de la informalidad al margen de las oportunidades y del acceso efectivo a los bienes y servicios públicos, como la educación, la salud, la vivienda, el trabajo, el ambiente sano, la seguridad humana, la información y la participación, generando condiciones de exclusión social y baja calidad de vida de la población»

Siguiendo esta referencia y aproximación, cabe destacar la definición derivada de los seminarios-taller “Hacia la mejora normativa del proceso de legalización urbanística”, incorporada por la Corporación Opción Legal y el Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional – CENAC dentro de la publicación titulada “Legalización de Asentamientos Informales, Contribuciones para una política pública que beneficie a la población desplazada”, a saber:

«Un asentamiento precario es un asentamiento humano establecido de manera permanente en un territorio definido, cuya ocupación inicial se dio de forma irregular (sin licenciamiento urbanístico), mediante acciones de compra o invasión, viviendas generadas mediante formas de producción social y que presenta condiciones urbanísticas de desarrollo incompleto, en diferentes estados de consolidación.

Los asentamientos precarios se caracterizan por estar afectados total o parcialmente por:

- *Integración incompleta e insuficiente a la estructura formal urbana y a sus redes de soporte.*
- *Eventual existencia de factores de riesgo alto, mitigable y no mitigable.*
- *Entorno urbano con deficiencias en los principales atributos como vías, espacio público y otros equipamientos.*

- *Viviendas en condición de déficit cualitativo y con estructuras inadecuadas de construcción (vulnerabilidad estructural).*
- *Inseguridad jurídica en la tenencia de la vivienda (propietario, ocupante, poseedor o arrendatario, o cualquier otra modalidad de tenencia).*
- *Condiciones de pobreza, exclusión social y eventualmente población víctima de desplazamiento forzado.»*

Esta definición, más completa y descriptiva de los AHOI, expresa la complejidad del fenómeno de manera integral, permitiendo abordarlo con más precisión y, sobre todo, llama la atención respecto a la vulneración que en materia del derecho a la vivienda representan los AHOI.

1.2. La cruda realidad de los AHOI

De un análisis así sea somero de los AHOI, se desprende que en estos las comunidades tienen vulnerados sus derechos a la salud, la educación, la libre movilidad, el trabajo, la seguridad e integridad, la recreación, entre otros estrechamente relacionados con el goce efectivo del derecho a la vivienda: al no ejercerse los primeros, tampoco se puede ejercer el segundo. Los asentamientos humanos representan, en general, la negación de todo tipo de derechos y, en particular, la vulneración del goce efectivo del derecho a la vivienda.

Un aspecto sensible para la habitabilidad en los AHOI lo constituye la realidad del entorno, cuya falta de adecuación se separa visiblemente de las condiciones mínimas que se requieren para el desarrollo de la vida colectiva e individual, y se contradicen con los preceptos internacionales que en tal materia se han estipulado.

1.2.1. Ausencia de áreas lúdicas

Los AHOI por lo general carecen de parques, zonas verdes y zonas deportivas. No cuentan con espacios para el esparcimiento ni para actividades lúdicas colectivas. Los niños, niñas y adultos mayores no disponen de espacios apropiados para jugar y desarrollar sus habilidades. En no pocas ocasiones las mismas comunidades tratan de adecuar espacios para que sirvan de zonas deportivas, pero, estos esfuerzos no son suficientes ante los factores climáticos y la falta de mantenimiento y equipamiento.

Los espacios destinados a la recreación, el deporte y las actividades lúdicas para niños, niñas y personas de la tercera edad no solo responde a un derecho fundamental consagrado en la Constitución (Arts. 44 y 52), sino que contribuye de manera significativa al bienestar físico, mental y social de la comunidad. Estos escenarios favorecen la actividad física regular, la socialización intergeneracional, la prevención de enfermedades crónicas no transmisibles y el fortalecimiento de la salud mental, aspectos respaldados por la Ley 181 de 1995 (Ley del Deporte), la Ley 1355 de 2009 (prevención de enfermedades crónicas) y el Decreto 1077 de 2015 (Reglamento Único del Sector Vivienda), que establece parámetros para la dotación de equipamientos colectivos.

1.2.2. Falta de servicios públicos, una constante del abandono estatal



Los AHOI carecen de conexión formal a servicios públicos. No cuentan con acueducto, energía eléctrica, alcantarillado, gas domiciliario, telefonía fija e internet. En algunos casos disponen de energía eléctrica, pero conectada de manera informal por los mismos habitantes, lo que constituye un riesgo de seguridad por el cableado y conexión sin previsiones técnicas.

Del mismo modo, en pocos casos se encuentran tuberías que llevan el agua a los asentamientos de manera legal. El agua que consumen y usan es, en la mayoría de los casos, comprada en baldes y carrotanques. Se registran casos en los que los habitantes cocinan con leña, en algunos casos con gas comprimido de cilindros adaptados para ese fin, lo que siempre representa un peligro potencial.

A falta de alcantarillados, el manejo de las aguas residuales constituye un problema complejo. En muchos casos estas aguas son conducidas a la calle o a cuerpos de agua cercanos, tales como arroyos, humedales o ciénagas, a través de canales superficiales improvisados, generando problemas de contaminación y salubridad.

Igualmente, los asentamientos carecen de servicio de recolección de basuras. En algunos casos las mismas comunidades tratan de recoger y botar las basuras, pero, sin el conocimiento y los mecanismos necesarios para su manejo, estas terminan generando problemas de salubridad. De la carencia del servicio de recolección de basuras y de alcantarillado se derivan focos permanentes de contaminación.

El servicio de internet es escaso. Las comunicaciones telefónicas y la conectividad virtual, muy limitada, se da a través de los teléfonos móviles, cuando la familia dispone de uno.

1.2.3. Ni puestos de salud, ni escuelas

Los asentamientos no disponen de puestos de salud, mucho menos de hospitales. En casos de emergencias, deben trasladar al afectado o afectada a centros de salud apartados de su sitio de vivienda, lo que claramente vulnera el derecho a la salud.

Tampoco hay jardines infantiles ni escuelas en los asentamientos. Los niños y niñas deben movilizarse hasta sectores aledaños y barrios vecinos para acceder a la educación formal, con los riesgos que el desplazamiento en medios de transporte poco seguros representa para los niños y niñas, por no mencionar lo que el gasto diario de transporte representa para una familia con niveles de pobreza como los mencionados.

1.2.4. ¿Libre movilidad o exclusión urbana?

Llegar y salir de los asentamientos representa, en no pocas ocasiones, una actividad compleja, ya que estos, ubicados comúnmente en las periferias de las ciudades, no cuentan con vías de acceso. Tampoco existen vías internas pavimentadas, vulnerándose marcadamente el derecho a la libre movilidad.

En ocasiones, el único medio de transporte que permite la movilidad es el mototaxismo, a través del cual las personas solventan sus necesidades de trasladarse, lo que a su vez amplía la práctica de un empleo y medio de transporte informal, con niveles de inseguridad y riesgo altos.

Es tan compleja la problemática de la movilidad en los asentamientos que impide a los habitantes de estos sectores trasladarse al centro de las respectivas ciudades y a sus atractivos naturales y culturales, plazas centrales, museos, parques, etc., esto debido a la falta de recursos económicos y a las dificultades para entrar y salir del asentamiento, lo que deriva, aunado a la ausencia de otros servicios y derechos, en la configuración de ciudades vedadas para quienes sobreviven en la periferia: exclusión y discriminación urbana, lo que constituye un determinante para surgimiento de conflictos sociales.

1.2.5. Desalojos: incertidumbre permanente.

Los gobiernos locales y nacionales no han sido capaces de trazar una ruta permanente para atender el déficit de vivienda de la población vulnerable y darle a esta situación una solución duradera. Con la conducta gubernamental de desatención del fenómeno de los asentamientos humanos en condiciones de precariedad y/o informales, queda también desprotegido el derecho de los propietarios de los predios donde se ubican estos asentamientos, los cuales, a todas estas, también vienen a ser víctimas de la desidia e incapacidad de los gobiernos y el Estado. Generado el problema y llevado a dimensiones exorbitantes por la inercia del fenómeno desatendido, se agudiza el conflicto de intereses entre propietarios y habitantes de los asentamientos.

Frente al conflicto, las autoridades usualmente intervienen para garantizar el derecho de los propietarios, prolongando el abandono a las familias vulnerables. Es más fácil para los entes administrativos darles vía libre a los desalojos que atender el fenómeno con un trato humanitario. Ante los reclamos de los dueños de los predios, reacciona el andamiaje estatal para lanzar a los ocupantes ilegales.

Los desalojos se llevan a cabo sin tener en cuenta las condiciones de la población, sin un censo de por medio que dé cuenta de las características y vulnerabilidades de estas comunidades y sin que se hayan analizado alternativas de solución o reubicación.

El solo anuncio del desalojo causa daños en los moradores de estos sectores, generando incertidumbre y hasta el desplazamiento de algunas familias que, temerosas del procedimiento policivo, se retiran de sus sitios de vivienda sin solución alguna. Esta incertidumbre tiene además repercusiones físicas y psicológicas en las personas, las cuales, en su mayoría, ya vienen de procesos traumáticos de migraciones, desplazamientos y retornos obligados por diversas circunstancias.

Los desalojos, como lo ha señalado la misma ONU, son procedimientos que vulneran los derechos fundamentales de las personas, por lo cual, ha manifestado este organismo internacional, deben evitarse al máximo. En esta dirección, la profesora Margert Everett expresa:

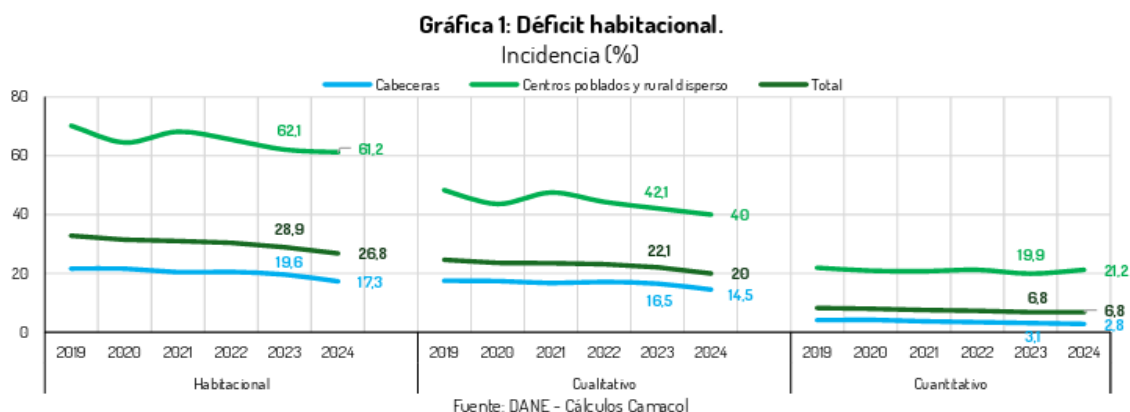
«Las Naciones Unidas y muchos otros organismos observadores responsabilizan claramente al Estado como ente encargado de prevenir los desalojos, y han declarado que, si un gobierno fracasa en sus intentos de garantizar la disponibilidad de viviendas adecuadas, tampoco puede aseverar que la eliminación de los asentamientos ilegales cumpla con las normas de derecho internacional. Dado que prácticamente todos los desalojos forzosos son planeados, y dado que existe un conjunto de estipulaciones reconocidas internacionalmente que condenan la práctica,

tales desplazamientos deberían efectuarse en seguimiento a políticas sociales y dentro de un marco de trabajo centrado en los derechos humanos.»

2. DÉFICIT CUALITATIVO Y CUANTITATIVO

De acuerdo con Camacol, “el déficit habitacional en Colombia pasó de 28,9% en 2023 (5,2 millones de hogares) a 26,8% en 2024 (4,9 millones de hogares), una reducción de 2,1 puntos porcentuales (pp) que equivalen a de 234 mil hogares que salieron de esta condición. La mejora obedece principalmente a la caída del déficit cualitativo que pasó de 22,1% (3,9 millones de hogares) a 20,0% (3,6 millones de hogares), es decir, 274 mil hogares menos”. Esto significa, además de la mejora evidente, que aún persisten cifras de déficit cualitativo, es decir, ese que corresponde a viviendas precarias con deficiencias no estructurales que, por ejemplo, no cuentan con servicios públicos de calidad y permanentes.

“En contraste, el déficit cuantitativo aumentó ligeramente, pasando del 6,77% a 6,81%, con 41 mil hogares que presentaron alguna condición que requiere el reemplazo de su unidad habitacional. Respecto al tipo de hogar, aunque los hogares con jefatura femenina siguen mostrando mejores condiciones que aquellos encabezados por hombres, en 2024 se redujo la brecha entre ambos grupos (de 2,4% en 2024 a 1,5% en 2025).”



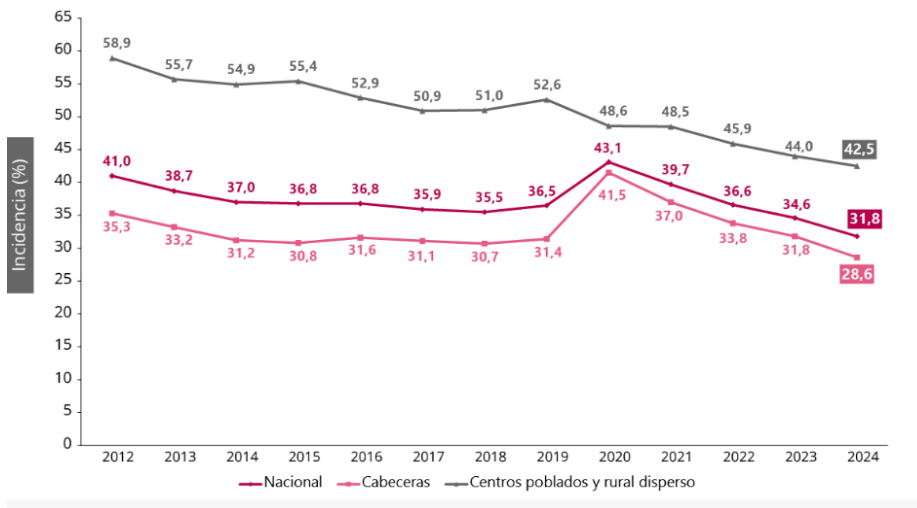
Los departamentos con las más altas proporciones de déficit habitacional son Vichada (94,5%), San Andrés (90,9%) y Guainía (90,8%). Por el contrario, Bogotá D.C. (10,5%), Risaralda (14,5%), y Quindío (15,6%) registraron los porcentajes más bajos.

A continuación, indicamos las cifras proporcionadas por el DANE en materia de pobreza monetaria.



Pobreza monetaria nacional 2024

Incidencia de pobreza monetaria (2012-2024)



Como puede observarse, las cifras de este concepto registran una disminución: en lo que respecta al nivel nacional, pasó de 34,6 en 2023 a 31,8 en 2024; mientras que en las cabeceras pasó de 31,8 en 2023 a 28,6 en 2024.

3. CARENCIA DE INFORMACIÓN INSTITUCIONAL

A partir de la información institucional es imposible obtener una caracterización certera de los AHOI, en aspectos como el número de asentamientos que existen en cada municipio o distritos y la cantidad de habitantes en los mismos, dado que las alcaldías no cuentan con censos actualizados.

La poca información impide que de manera efectiva se atiendan las problemáticas que aquejan a los habitantes de los AHOI: carencia de propiedad sobre el suelo; precariedad en los materiales de la vivienda; falta de acceso a servicios públicos y equipamientos e inseguridad.

Un factor adicional es la ubicación de los asentamientos en zonas de alto riesgo, situación que potencialmente puede causar la pérdida de la vivienda por deslizamientos, derrumbes e inundaciones. Aunque, por ley las zonas de alto riesgo deberían estar en el Plan de Ordenamiento Territorial con la prohibición para la construcción de vivienda, se evidencia que los municipios no actualizan esta información oportunamente y permiten que los asentamientos permanezcan en sitios donde se compromete la vida de las personas y sus bienes.

Ante esta dificultad de la carencia de información, se hace urgente que las autoridades dispongan de la información detallada de las realidades de los AHOI, partiendo de un informe de los asentamientos que existen en los municipios y distritos, lo cual debe complementarse con diagnósticos de cada asentamiento que permitan acercarse con precisión al fenómeno y saber la realidad que allí existe, para pasar a atenderla con prontitud y éxito.

4. DE LOS PROCESOS DE LEGALIZACIÓN

Los procesos de legalización de AHOI representan una alternativa viable para atender esta problemática. Su pertinencia está a la orden del día, dado el crecimiento acelerado de los asentamientos humanos informales y la necesidad urgente de darles una solución duradera. Constituyen una solución posible, así como barata para el erario y beneficiosa para todas las partes involucradas, por lo cual, debe ponerse sobre la mesa de las administraciones locales y de las comunidades, para echar mano de ella y emprender procesos de legalización masivos.

No obstante, los procesos de legalización son poco conocidos por las autoridades territoriales, al punto que respecto a ellos se incurre en confusiones y mitos que obstaculizan la posibilidad de aplicación de las legalizaciones, las cuales, además, están mediadas por la falta de voluntad política para solucionar el problema de la carencia de vivienda para la población más vulnerable. La respuesta institucional no obedece a una política pública, sino que se vuelve coyuntural, intenta gestionar el reasentamiento ante una emergencia o entregar ayudas a los afectados, responde con la presencia de la fuerza pública en el caso de los predios de propiedad privada y procura en todo caso controlar a los habitantes que siempre demandan más de las instituciones.

4.1 Del derecho a la vivienda digna

Los procesos de legalización encuentran su fundamentación jurídica en el derecho a la vivienda digna, consagrado en el artículo 51 de la Constitución Política, donde el constituyente estableció que *“todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”*.

Según interpretación de la Honorable Corte Constitucional, *“el derecho a la vivienda digna es un derecho subjetivo fundamental, ya sea por transmutación o por su conexidad con otro derecho fundamental, casos en los cuales es posible que se brinde la protección a través de la acción de tutela”*.

Siguiendo esta misma línea de interpretación, la mencionada Corporación Opción Legal ha señalado que es necesario entender el derecho a una vivienda adecuada a partir de la conjugación de criterios como: la seguridad de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura; asequibilidad; habitabilidad; accesibilidad; ubicación adecuada (con acceso a servicios e instalaciones sociales, o si está ubicada en zonas contaminadas o peligrosas), adecuación y respeto a la identidad cultural.

Otro tanto cabe señalar respecto a la integración de derechos que supone la garantía del derecho a una vivienda adecuada. No puede concebirse el derecho a la vivienda sin la integración con derechos como la salud, recreación, trabajo, movilidad, educación, intimidad y hasta derechos políticos, como el voto.

Ahora bien, aunque la disposición constitucional del artículo 51 no presupone en cabeza del estado la obligación de darle vivienda a todos los colombianos, si determina la necesidad de que el estado genere y posibilite las condiciones para que las personas puedan acceder a una vivienda digna, a través de programas y políticas públicas que así lo contemplen. Así mismo, el mandato constitucional va orientado a la necesaria protección del derecho a la vivienda por parte del estado y la disposición

de los medios correspondientes para que dicho derecho sea respetado por los particulares y las autoridades. A propósito, la Corte Constitucional en la misma sentencia ya citada expresa:

«De conformidad con lo establecido en el artículo 51 de la Constitución Política, todas las personas tienen derecho a una vivienda digna, para lo cual el Estado fijará las condiciones necesarias con el fin de hacerlo efectivo y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación de largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.»

4.2. Contexto constitucional y legal

Dentro de los preceptos constitucionales que rodean el ámbito de los procesos de legalización encontramos el ya mencionado artículo 51, el cual comprende el punto de partida para entender los procesos de legalización como consecuencia legítima y legal del derecho a una vivienda digna. De la interpretación de este precepto, emana la reflexión de la Honorable Corte Constitucional, en la ya citada sentencia T417/15, donde el máximo ente de la jurisdicción constitucional expresa:

«(...) Es deber del Estado colombiano, propiciar y asegurarles a todos sus asociados una vivienda en condiciones dignas y adecuadas, promoviéndola mediante programas, proyectos y subsidios accesibles a toda aquella población que, por distintos motivos ajenos a su voluntad, ven truncada la consolidación de su derecho (...) Sobre el Estado recae la obligación de procurar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a la vivienda (...)»

Igualmente, debemos hacer referencia a los siguientes artículos, los cuales también guardan relación con los procesos de legalización, a saber:

- Artículo 58. El interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones.
- Artículo 311. Competencia municipal para ordenar el territorio. *“Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que impulsan el progreso local, y promover su desarrollo, la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y, además, debe cumplir con las demás funciones que le asigne la constitución y las leyes (...)”*
- Artículo 313. Competencia de concejos para reglamentar usos del suelo.

En los antecedentes legales en materia de legalización de asentamientos podemos identificar la ley 9 de 1989, llamada ley de reforma urbana, a través de la cual *“... se introducen instrumentos y herramientas para la promoción de proyectos de mejoramiento de viviendas, servicios públicos e infraestructuras urbanas, así como para la legalización de asentamientos y títulos para VIS, incorporándolos al perímetro urbano o de servicios”*.

Posteriormente, se expide la ley 388 de 1997, llamada Ley de Desarrollo Territorial, a través de la cual se estableció la función pública del urbanismo y se determina el ordenamiento del territorio en cabeza de los municipios. Dicha norma permitió que los municipios definieran a través de la planeación urbana los espacios para el desarrollo de proyectos de vivienda de sus habitantes y de esta manera ir legalizando los asentamientos precarios.

En todo caso, los procesos de legalización son contemplados en la normatividad colombiana a partir del decreto 564 de 2006, posteriormente compilado en el decreto 1077 de 2015, el cual ha servido de base para los programas de mejoramiento de barrios. En el año 2020 se expide la Ley 2044 a través de la cual se pretende el saneamiento predial en los AHOI, la cual tiene como principal objetivo establecer claridades sobre la propiedad de los predios en donde se desarrollan estas viviendas irregulares. Ese mismo año se expide el decreto 149 de 2020, el cual en la actualidad establece el marco normativo más adecuado en materia de legalización de AHOI.

Este decreto define la legalización como *“el proceso mediante el cual la administración municipal, distrital o del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina reconoce, si a ello hubiere lugar, la existencia de un asentamiento humano con condiciones de precariedad y de origen informal, conformado por viviendas de interés social y usos complementarios que la soportan, que se ha constituido sin licencia de urbanización previo a su desarrollo o que aun cuando la obtuvo, ésta no se ejecutó.”*

A pesar de los avances en la normatividad, dichas disposiciones han sido insuficientes para garantizar el derecho a una vivienda digna y atender las necesidades de la población de los AHOI, reducir la existencia de estos y prevenir la ocupación de territorios con riesgo de desastres, entre otros.

4.3. Beneficios de los procesos de legalización

Beneficios
Los procesos de legalización permiten avanzar hacia el goce efectivo del derecho a la vivienda, superando “barreras relacionadas con la ubicación del predio en zonas de riesgo, seguridad jurídica de la tenencia, acceso a servicios públicos, escuelas, centros de salud, vías de acceso y demás obras de desarrollo e infraestructura social”.
Los procesos de legalización, al acercarnos al goce efectivo del derecho a la vivienda, facilitan el goce y ejercicio de otros derechos conexos, como educación, salud, libre movilidad y en general la seguridad e integridad de las personas.
La legalización representa un mecanismo de defensa de las comunidades y de materialización de los derechos básicos, dirigido a la obtención de condiciones de vida digna
La legalización permite avanzar hacia procesos de titulación que garanticen la seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda.
La legalización apunta a soluciones duraderas y de integración local, respetando a las familias en el lugar en que decidieron asentarse, lo que genera estabilidad, arraigo y fortalecimiento de lazos comunitarios.

4.4. Legalización y titulación

Un error recurrente, incluso dentro de las administraciones locales, consiste en confundir los procesos de legalización con la titulación. Estos procesos constituyen escenarios jurídicos diferentes, por lo cual no deben confundirse ni mencionarse indistintamente, ya que implican consecuencias y resultados distintos.



Los procesos de legalización no implican la adjudicación de la propiedad sobre los predios y lotes: los procesos de legalización apuntan a la mejora de las condiciones de vida de las comunidades ubicadas en los asentamientos, pero no resuelven el problema de la propiedad o tenencia de la vivienda, ya que esto debe ser atendido a través de procesos de titulación.

En este sentido, el decreto 149 de 2020 establece que *“la legalización urbanística no contempla el reconocimiento de los derechos de propiedad en favor de eventuales poseedores, ni la titulación de los predios ocupados por el asentamiento humano.”* De hecho, este decreto deja expresamente consignado que los procesos de legalización no excluyen las responsabilidades penales, civiles o administrativas que pudieran determinarse a partir de la violación de las normas existentes o actuaciones indebidas.

En conclusión, los procesos de legalización permiten avanzar hacia los procesos de titulación y, en todo caso, debe procurarse que la legalización se desarrolle atendiendo simultáneamente el problema de la propiedad y tenencia de la vivienda, aprovechando para ello la vinculación al proceso de los terceros interesados, como son los propietarios de los predios.

Finalmente, como puede verse, los procesos de legalización y titulación pueden ser complementarios, incluso podemos señalar que los primeros representan una oportunidad para avanzar en los segundos, y para dejar resuelta la situación de seguridad jurídica sobre las viviendas, sin perjuicio del derecho del legítimo propietario. Al mismo tiempo, al avanzar hacia procesos de titulación, los procesos de legalización facilitan el acceso a créditos de vivienda y de mejoramiento de las mismas.

5. DEL PROYECTO DE LEY

Si bien el decreto 149 de 2020 establece lo correspondiente a los procesos de legalización y la ley 2044 de 2020 genera los mecanismos para sanear los suelos donde se ubican los AHOI, se requiere fortalecer el acompañamiento a las comunidades de los AHOI por parte de la institucionalidad, para lograr unas condiciones mínimas de habitabilidad, mientras se adelantan los procesos de legalización o reubicación. De allí la importancia del presente proyecto de ley, el cual procura cubrir la falta de atención oportuna a las comunidades que viven en AHOI por parte de la institucionalidad en los municipios y distritos.

De esta manera, en el proyecto de ley se establecen los *“lineamientos para el acompañamiento institucional a las comunidades que habitan AHOI”* con el fin de contribuir al mejoramiento de sus condiciones de vida a través de acciones que, por ejemplo, promuevan su integración al entorno urbano en el marco de los procesos de legalización. Dicho acompañamiento pretende incluir a todos los asentamientos sin distinción, determinando unos mínimos de atención durante el proceso de legalización o reubicación según corresponda.

5.1. Prevención de desalojos violentos.

Los desalojos de AHOI constituyen una vulneración de los DDHH de poblaciones en condiciones de suma precariedad, estos contradicen los postulados de instancias internacionales incorporados en el ordenamiento jurídico por bloque de constitucionalidad, así como abundante jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Precisamente, esta alta corte, apoyándose en la Observación General No. 7, ha señalado que los desalojos deben evitarse, siendo el mismo Estado quien debe abstenerse de llevarlos a cabo. Solo en casos estrictamente necesarios deben adelantarse estos procedimientos (sobre todo en aquellos casos en que la vida humana esté en alto riesgo, sea necesario recuperar un predio de importancia ambiental o destinado a infraestructura de servicios públicos), no obstante, su práctica requiere el cumplimiento de líneas garantistas de los DDHH. Así mismo, los Principios de Pinheiro estipulan:

«Principio 5.1. Toda persona tiene derecho a que se la proteja de ser desplazada arbitrariamente de su hogar, de sus tierras o lugar de residencia habitual.

5.2. Los estados prohibirán el desalojo forzoso, la demolición de viviendas, la destrucción de zonas agrícolas y la confiscación o expropiación arbitrarias de tierras como medida punitiva o como medio o estrategia de guerra.»

De este modo, en el articulado de este proyecto de ley se incluye una ruta para desalojos, considerando estos como una alternativa excepcional, procurando además que deriven en procesos de reubicación, basándose en la jurisprudencia de nuestro máximo órgano constitucional y los acuerdos internacionales.

5.2. Necesidad de un componente de formación comunitaria

La reducida participación comunitaria en los procesos de legalización se deriva de su desconocimiento respecto a esta herramienta jurídica; dicho desconocimiento también se presenta en la institucionalidad territorial. En muchos contextos, las comunidades de asentamientos informales no cuentan con las herramientas técnicas ni jurídicas para participar de manera informada, lo que puede llevar a procesos de legalización poco transparentes, desiguales o que no respondan a las necesidades reales del territorio. Además, existe el riesgo de que las decisiones se tomen sin que los habitantes comprendan sus consecuencias, lo que a largo plazo puede generar desconfianza institucional, conflictos sociales, o incumplimiento de las obligaciones adquiridas.

Por lo cual, la participación de las comunidades en los procesos de diagnóstico, evaluación, legalización o reubicación de asentamientos humanos representa un eje central del proyecto de ley, pero para que esta participación sea verdaderamente efectiva, incidente y no meramente simbólica, es indispensable garantizar condiciones mínimas de comprensión del proceso. Esto incluye conocimientos básicos sobre la normatividad vigente, los actores institucionales involucrados, sus funciones y limitaciones, los pasos técnicos y administrativos del proceso, así como las implicaciones jurídicas, sociales y económicas de las decisiones que se tomen.

En este sentido, se hace necesaria la inclusión de un componente de cualificación comunitaria, orientado a fortalecer las capacidades de las personas que participarán en los comités de legalización y demás espacios de participación. Esta formación debe ser previa o paralela al proceso de concertación, de carácter obligatorio y con metodologías adecuadas al contexto sociocultural de la comunidad.



Otro tanto se pretende respecto a la institucionalidad territorial, de modo que, a través de la formación y capacitación en procesos de legalización, su personal pueda atender de manera más consecuente y exitosa los procesos de legalización de AHOI.

6. SOBRE CONFLICTOS DE INTERESES

De conformidad con en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019 y atendiendo la ley 5 de 1992, en sus artículos 286 y 291, consideramos que, de acuerdo con el objeto y materia a regular por este proyecto de ley, siendo su alcance general y abstracto, este no representa un conflicto de interés para los honorables congresistas, por lo cual no están impedidos para participar en su trámite.

En cualquier caso, no se desconoce ni vulnera la libertad que le asiste a los honorables congresistas para declararse impedidos, en caso de advertir que del presente proyecto de ley pueda resultar un beneficio particular, actual y directo a su favor, de su cónyuge o compañero (a) permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil

 IMELDA DAZA COTES Senadora de la República Partido Comunes	 JAIRO REINALDO CALA SUAREZ Representante a la Cámara Santander Partido Comunes
 CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN Representante a la Cámara Partido Comunes	 Luis Alberto Albán Urbano Representante a la Cámara Valle del Cauca Partido Comunes
 SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA Senadora de la República Partido Comunes	 JULIAN GALLO CUBILLOS Senador de la República

**BANCADA
COMUNES**



	Partido Comunes
  Para verificar la validez de esta firma. Escanee este QR OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA Senador de la república	



PROYECTO DE LEY NÚMERO () “Por medio del cual se establecen lineamientos para el acompañamiento institucional a las comunidades que habitan Asentamientos Humanos de Origen Informal – AHOI y se dictan otras disposiciones”

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene como objeto establecer lineamientos para el acompañamiento institucional a las comunidades que habitan Asentamientos Humanos de Origen Informal – AHOI, con el fin de contribuir al mejoramiento de sus condiciones de vida a través de acciones que promuevan su integración al entorno urbano en el marco del proceso de legalización urbanística contemplado en el capítulo 5 del decreto 1077 de 2020, modificado por el decreto 149 de 2020.

Artículo 2. Definiciones y criterios de interpretación. Para su aplicación e interpretación, en la presente ley se tendrán en cuenta las definiciones, términos y conceptos establecidos en el artículo 51 de la Constitución Política; la ley 2294 de 2023, Plan Nacional de Desarrollo “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, en especial lo correspondiente al Eje de Transformación de Ordenamiento Territorial Alrededor del Agua; el artículo 2 de la Ley 2044 de 2020; el capítulo 5 del decreto 1077 de 2015, modificado por el decreto 149 de 2020; el decreto 1470 de 2024; las sentencias de la H. Corte Constitucional T-025 de 2024, T-1091 de 2005, T-417 de 2015, C-131 de 2004, el Auto 373 de 2016; y los instrumentos internacionales que tratan el tema de vivienda y AHOI, como el Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales (artículo 11), la Observación General No. 4: Derecho a una Vivienda Adecuada (artículo 8 y 18), la Observación General No. 7: Derecho a una Vivienda Adecuada (artículo 8) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 17).

Parágrafo. En todo caso, para efectos de esta ley se empleará la definición del Ministerio de Vivienda, según la cual los Asentamientos Humanos de Origen Informal son aquellos que presentan condiciones de desarrollo incompleto e inadecuado, en los que se ubica población en situación de pobreza y vulnerabilidad, expuesta a los fenómenos de la informalidad al margen de las oportunidades y del acceso efectivo a los bienes y servicios públicos, como la educación, la salud, la vivienda, el trabajo, el ambiente sano, la seguridad humana, la información y la participación, generando condiciones de exclusión social y baja calidad de vida de la población.

Artículo 3. Colaboración armónica interinstitucional. Atendiendo el principio constitucional de colaboración armónica interinstitucional, las alcaldías, ministerios, corporaciones regionales autónomas, empresas de servicios públicos, inspecciones de policía y diversas autoridades y entidades responsables de atender las situaciones aquí reguladas, deben establecer una coordinación estrecha y articulación fluida, con el fin de materializar el bienestar de las comunidades de los AHOI y cumplir lo dispuesto por esta ley.

Artículo 4. Protocolo de acompañamiento. Los municipios o distritos, en un término de 12 meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, deberán formular un protocolo de acompañamiento a las comunidades que habitan AHOI dentro de su jurisdicción territorial, con el fin de atender las necesidades básicas de esta población y mejorar sus condiciones de vida. Dicho

protocolo de acompañamiento deberá contemplar una fase de identificación/mapeo, caracterización y diagnóstico; una fase de análisis de alternativas y ejecución; y una fase de seguimiento y evaluación.

Parágrafo 1. El protocolo de acompañamiento deberá ser creado simultáneamente y de manera igualitaria para todos los AHOI existentes en el respectivo municipio o distrito, por lo cual se definirán fechas específicas de aplicación general para la implementación de las fases que se contemplan en el mismo.

Parágrafo 2. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en el marco de sus competencias apoyará y orientará técnicamente a los municipios y distritos en la elaboración de los protocolos de acompañamiento de que trata el presente artículo.

Artículo 5. Prevención de desalojos violentos. En el marco de los protocolos de acompañamiento a los AHOI y como una derivación lógica de los fines de la presente ley, las alcaldías y demás autoridades evitarán y prevendrán los desalojos violentos, como parte de una política pública tendiente a la protección de los derechos de las comunidades de estos entornos.

Parágrafo. Los desalojos que se practiquen, como última alternativa de solución, deben ser concertados con las comunidades, respetando y garantizando sus derechos, a través de una ruta para desalojos que deriven en procesos de reubicación, conforme a las directrices y disposiciones de organismos internacionales. Dichas rutas para desalojos deben observar el debido proceso; evitar el uso de la fuerza; proteger a personas con condiciones especiales de vulnerabilidad; consultar previamente a la comunidad afectada; notificar de la decisión de desalojo en un plazo suficiente y razonable; suministrar información relativa a los fines a los que se destinarán las tierras o las viviendas; ofrecer asistencia jurídica efectiva a la comunidad para garantía de sus derechos; caracterización comunitaria; mesas de concertación y; finalmente, seguimiento a la solución concertada. En todo caso, en los procesos de desalojo será obligatorio la aplicación de los protocolos establecidos en la jurisprudencia nacional e internacional.

Artículo 6. Fase de identificación/mapeo, caracterización y diagnóstico. La identificación/mapeo consiste en establecer el número de asentamientos que existen en cada municipio o distrito y su ubicación en el territorio. La caracterización implica conocer el número de familias y habitantes que residen en el asentamiento, así como las características de su población, teniendo en cuenta los enfoques diferenciales según lo contemplado en el artículo 297 de la ley 2294 de 2023. El diagnóstico tiene como objetivo obtener la mayor información posible para acompañar a las comunidades de los AHOI en la solución de las problemáticas más complejas que padezcan, así como diseñar y planear los procesos de legalización, reubicación o relocalización. Dicha fase del protocolo deberá contener como mínimo:

1. Identificación física de los asentamientos informales que existan en la jurisdicción territorial del municipio, incluyendo la cartografía de los asentamientos identificados y área de cada uno, así como información sobre la situación jurídica de los predios, la propiedad de los mismos, la ubicación según la clasificación del suelo y trámites policivos o procesos jurídicos en curso. En los casos en que se identifiquen trámites policivos o procesos jurídicos en curso que puedan afectar a algún asentamiento, tendrá que priorizarse su atención para evitar los desalojos violentos, según

lo expresado en el artículo 5 de la presente ley, sin detrimento de la necesaria atención a los demás AHOI.

2. Identificación de actores institucionales, de sociedad civil y de la comunidad con los cuales se deberá articular y garantizar la participación en las acciones a seguir.
3. Identificación de las condiciones y necesidades de habitabilidad, servicios públicos e infraestructura de las viviendas construidas en el asentamiento.
4. Identificación de las condiciones y necesidades en materia de acceso a derechos como educación, salud, recreación, trabajo, movilidad, etc.
5. Estrategias, acciones y plazos para determinar la viabilidad de la legalización, reubicación o relocalización del asentamiento bajo los parámetros de las leyes que regulan la materia. Lo anterior debe fundamentarse en los estudios técnicos correspondientes.

Artículo 7. Respeto a los territorios étnicos. Dentro de la Fase de identificación/mapeo, caracterización y diagnóstico, en cuanto a la situación jurídica del predio y su ubicación según la clasificación del suelo, debe establecerse si los AHOI se encuentran en territorio étnico, formalizado o no. En todos los casos, se respetarán estos territorios, evitando generar malas prácticas que deriven en su vulneración y conflictos entre las comunidades. En la medida de las necesidades, se debe involucrar a la Agencia Nacional de Tierras o quien haga sus veces como máxima autoridad de tierras, para que establezca las claridades a que hubiese lugar y, si fuese necesario para respetar el territorio étnico, las autoridades se abstendrán de adelantar cualquier tipo de proceso de legalización urbanística y, más bien, se optará por la reubicación o relocalización de los AHOI conforme el artículo 10 de esta ley.

Artículo 8. Del concepto de viabilidad de legalización urbanística del asentamiento. Una vez surtida la fase identificación/mapeo, caracterización y diagnóstico, el Comité de Legalización de Asentamientos emitirá un concepto positivo o negativo en cada uno de los asentamientos sobre la viabilidad de su legalización urbanística. El concepto de viabilidad se emitirá teniendo en cuenta las leyes y normas 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.

Parágrafo. El concepto de viabilidad de legalización urbanística podrá emitirse respecto a AHOI ubicados tanto en suelos urbanos como rurales, en consonancia con lo establecido por el decreto 1470 de 2024. En todos los casos, para el diseño urbanístico y ordenamiento del territorio se tendrá en cuenta lo contemplado por la ley 2294 de 2023, especialmente lo relativo al Ordenamiento Territorial Alrededor del Agua, como Eje de Transformación para materializar el Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 9. Concepto positivo de viabilidad de legalización urbanística del asentamiento. En el caso de los asentamientos con emisión de concepto positivo de viabilidad de legalización, se ejecutará el plan de acción municipal o distrital de legalización urbanística de asentamientos conforme lo dispuesto en el Capítulo 5 del decreto 1077 de 2015 y demás normas aplicables.

Parágrafo 1. Para efectos de la legalización urbanística, en los casos en que los AHOI se encuentren ubicados en predios de propiedad legítima a favor de particulares, las autoridades deben hacer las claridades necesarias a los propietarios legítimos que comparezcan al proceso, en cuanto a los

términos y alcances de la legalización urbanística señalados en el inciso cuarto del artículo 2.2.6.5.1 y el párrafo 1 del artículo 2.2.6.5.2.5 del capítulo 5 del decreto 1077 de 2015, así como las ventajas y alternativas que la norma contempla para su beneficio como propietario legítimo.

Parágrafo 2. En todos los casos, para la emisión del concepto positivo de que trata este artículo, se tendrá en cuenta lo contemplado por el inciso tercero del artículo 2.2.6.5.2.2 del capítulo 5 del decreto 1077 de 2015, en cuanto a la viabilidad de la legalización urbanística y posibilidad de continuar este proceso en los eventos en que el urbanizador o propietario de los terrenos no concurra o no preste su consentimiento para el cumplimiento de sus obligaciones, así como el artículo 2.2.6.5.2 del mencionado decreto, referido a la independencia de la legalización urbanística frente a los procesos de titulación.

Artículo 10. Concepto negativo de viabilidad de legalización urbanística del asentamiento. En el caso de los asentamientos con emisión de concepto negativo de viabilidad de legalización (de conformidad con el artículo 2.2.6.5.3 del capítulo 5 del decreto 1077 de 2015), se deberá llevar a cabo un Plan de Reasentamiento o Reubicación de la comunidad, a través del cual se garantice el derecho a la vivienda de las familias afectadas. La ejecución del plan de reasentamiento o reubicación será responsabilidad de la respectiva alcaldía y contará con el acompañamiento y participación del Ministerio de Vivienda, así como de las demás entidades requeridas para garantizar el respeto a los derechos de la comunidad.

Parágrafo 1. La garantía del derecho a la vivienda en los procesos de reasentamiento o reubicación tendrá en cuenta las normas de política pública de vivienda vigentes al momento del traslado, así como los preceptos de organismos internacionales expresados a través de convenios y otras directrices.

Parágrafo 2. El reasentamiento o reubicación debe representar una solución duradera, garantizar el acceso a vivienda adecuada y su goce efectivo en relación con el cumplimiento de los derechos conexos, como la integridad de las personas, seguridad jurídica, salud, educación, trabajo digno, recreación, libre movilidad, etc. La reubicación puede llevarse a cabo respecto a la totalidad del asentamiento o de manera parcial, puede darse de forma gradual y progresiva o de forma inmediata; todo esto conforme a lo concertado con la comunidad en los escenarios dispuestos para este fin.

Artículo 11. Acompañamiento institucional inmediato. Con base en el diagnóstico y teniendo en cuenta el concepto de viabilidad de legalización, se implementará de manera inmediata el acompañamiento institucional para atender las necesidades básicas de la comunidad y mejorar sus condiciones de vida, priorizando las urgencias en salud tanto físicas como psicológicas, nutricionales, ambientales, educativas, recreativas, en mitigación de riesgos, entre otras que se consideren pertinentes para dignificar la vida de las personas.

Parágrafo. El acompañamiento de que trata este artículo debe materializarse a través de la presencia institucional y la asistencia debida del estado en cada una de las áreas que se requieran, conforme lo establecido en el decreto 1470 de 2024 y normas afines. Para ello, las alcaldías dispondrán dicha atención por medio de las secretarías y entidades correspondientes, de la mano con la sociedad civil y de manera concertada con las comunidades.



Artículo 12. Fase de análisis de alternativas y ejecución. A través de esta fase se analizarán, establecerán y ejecutarán las acciones, proyectos, actos administrativos, gestiones, y demás actuaciones que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades de los AHOI priorizados en el plan de acción municipal o distrital de legalización urbanística. Esta fase del protocolo deberá contener como mínimo:

1. Plan de Acción para la legalización, reasentamiento o reubicación de los asentamientos conforme lo establece el Capítulo 5 del decreto 1077 de 2015, la ley 2044 de 2020 y los convenios y directrices de los organismos internacionales.
2. Plan de Acción para la implementación de soluciones de las necesidades de habitabilidad de las viviendas, servicios públicos e infraestructura identificadas en la fase de diagnóstico, teniendo en cuenta lo concerniente a enfoques diferenciales según lo contemplado en el artículo 297 de la ley 2294 de 2023.
3. Plan de Acción para la implementación de soluciones en materia de generación de ingresos, salud, educación, alimentación, recreación, y demás necesidades básicas identificadas en el diagnóstico y la caracterización de las familias.

Parágrafo 1. Los planes de que trata este artículo serán sometidos a aprobación de la comunidad, mediante un mecanismo democrático, como lo es la asamblea de vecinos. Para llevar a cabo estos ejercicios democráticos de aprobación, se podrán aplicar mecanismos que faciliten su realización, como las asambleas por sector en aquellos casos en que se trate de asentamientos extensos. Una vez aprobados los planes, los mismos se pondrán en marcha procurando su ejecución efectiva a través de los medios dispuestos por los entes territoriales locales.

Parágrafo 2. En todos los casos en que sea posible técnica y jurídicamente, se llevarán a cabo los planes de legalización urbanística de AHOI. La no existencia de los planes de acción de que tratan los numerales 2 y 3 de este artículo, no será impedimento para adelantar los procesos de legalización, conforme lo establecido en el decreto 1077 de 2015.

Parágrafo 3. La legalización urbanística de los AHOI no estará sujeta a la actualización de los instrumentos de ordenamiento territorial (POBT/POT/EOT). Por lo tanto, la falta de actualización de estos instrumentos no podrá considerarse un impedimento para la materialización de los planes de legalización urbanística, más bien, si fuese el caso, estos procesos podrán avanzar paralelamente e incluso vincularse a estas actualizaciones.

Artículo 13. Plan de acción de legalización urbanística de AHOI. El plan de acción de legalización urbanística de los AHOI tendrá como propósito ejecutar y llevar a cabo lo establecido en el decreto 1077 de 2015 y el decreto 1470 de 2024, con el fin de incorporar estos entornos al perímetro urbano y de servicios, procurando con ello avanzar en la materialización de mejores condiciones de vida para sus comunidades. Toda actuación se realizará en el marco de las directrices y disposiciones internacionales en materia derecho a vivienda y legalización de AHOI. En todo momento se deben tener en cuenta los requerimientos técnicos, los impactos en las comunidades y los aspectos culturales, para lo cual la infraestructura social y del espacio público deberán corresponder a las necesidades, condiciones y características de cada comunidad, el entorno físico donde habitan, en



armonía con los procesos de diálogo comunitario, según lo estipulado por el artículo 2.2.6.5.5 del decreto 1470 de 2024.

Artículo 14. Enfoques diferenciales. Las alcaldías deberán garantizar la inclusión del enfoque diferencial étnico en todos los planes que contenga el protocolo de atención a las comunidades de los AHOI, conforme al artículo 297 de la ley 2294 de 2023, de modo que se tengan en cuenta y respeten las diversas cosmovisiones, usos y costumbres de las comunidades étnicas que tengan presencia en los AHOI.

Igualmente, se debe disponer el enfoque diferencial de género y etario que garantice la atención prioritaria a mujeres, especialmente a las madres cabeza de hogar y las personas de la tercera edad que habitan los AHOI. Otro tanto se debe contemplar respecto a los niños, niñas y adolescentes, conforme lo estipulado en la ley 1098 de 2006.

Artículo 15. Prioridad a sujetos de especial protección constitucional y las víctimas del conflicto. Los sujetos de especial protección constitucional gozarán de atención priorizada dentro de los planes de acción consagrados en la presente ley. Particular atención debe dirigirse a las víctimas del conflicto armado, en concordancia con lo dispuesto por el decreto 1470 de 2024 y lo estipulado por el artículo 297 de la ley 2294 de 2023. Los municipios y distritos deben estipular medidas para garantizar y hacer efectiva dicha priorización.

Artículo 16. Fase de seguimiento. Durante la fase de ejecución y posterior a su culminación, se adelantará el seguimiento a todo lo proyectado y ejecutado, se hará revisión permanente a los planes de acción, se identificarán dificultades, balance de afectaciones y se promoverán las soluciones requeridas para optimizar los resultados. Igualmente, a partir de la experiencia adquirida, se deberá hacer recomendaciones para los futuros planes de legalización urbanística de AHOI.

Artículo 17. Participación en la elaboración del protocolo. En todo momento y durante todas las fases del protocolo, se promoverá la participación de la comunidad de los AHOI, las cuales deberán estar informadas sobre la pertinencia de las alternativas, sus dificultades técnicas, costos y demás aspectos que se consideren necesarios para la toma de decisiones, conforme lo contemplado en los decretos 1077 de 2015 y el decreto 1470 de 2024. Los entes territoriales locales deben garantizar que la participación sea informada, para lo cual podrán delegar a las secretarías de integración y/o gestión social, participación ciudadana, o las que haga sus veces.

Artículo 18. Pedagogía y capacitación sobre legalización de AHOI. Con el fin de garantizar la participación informada de las comunidades, los entes territoriales locales dispondrán planes de capacitación y pedagogía sobre procesos de legalización urbanística de AHOI, quienes podrán delegar a las secretarías de integración y/o gestión social, participación ciudadana, o las que haga sus veces.

Artículo 19. Fortalecimiento organizativo comunitario. Durante la puesta en marcha del protocolo de acompañamiento a los AHOI, los municipios y distritos, de manera concertada con las comunidades, elaborarán y aplicarán planes tendientes al fortalecimiento organizativo de las expresiones sociales, como mecanismo para robustecer el ejercicio participativo, democrático y de construcción de paz de las mismas, en concordancia con lo estipulado en el decreto 1470 de 2024. Esta estrategia se desarrollará a partir de escenarios formativos, de pedagogía y capacitación en



liderazgo, conservación y manejo ambiental, formas organizativas democráticas, mecanismos de participación constitucionales y similares. Para estos fines, las alcaldías podrán delegar a las secretarías de integración y/o gestión social, participación ciudadana, o las que haga sus veces.

Artículo 20. Fortalecimiento de capacidades humanas institucionales. En un término de 12 meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, los municipios y distritos dispondrán las medidas conducentes al fortalecimiento de sus capacidades humanas, a través de la capacitación de su personal en materia de atención comunitaria a AHOI, procesos de legalización urbanística y reasentamientos o reubicación, promoción y defensa de DDHH, y temáticas afines. Para este objetivo, las alcaldías podrán delegar a sus secretarías generales o aquellas encargadas de la eficiencia organizacional y/o la modernización institucional.

Artículo 21. Apoyos complementarios. Durante todas las fases del protocolo, las alcaldías podrán generar alianzas y convenios con instituciones y organizaciones de la sociedad civil para obtener asesoría y facilitar el desarrollo de acciones complementarias que contribuyan a la ejecución de los planes y los procesos de legalización o reubicación, capacitación y fortalecimiento social e institucional, con el propósito de mejorar las condiciones de vida de las comunidades de los AHOI.

Artículo 22. Competencia para la aplicación de la ley. Cada municipio o distrito delegará a las Secretarías de Planeación o de Infraestructura, o la Oficina de Titulación, según sea el caso, 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 sus estructuras organizativas en el desarrollo del protocolo y los procesos 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 de los procesos de legalización urbanística de los AHOI.
6. Gestionar articuladamente con quien corresponda la consecución de recursos financieros requeridos para la ejecución de los proyectos y la legalización urbanística de los AHOI.
7. Informar al alcalde sobre el avance de los procesos de legalización urbanística de los AHOI.

Artículo 23. Del Comité de Legalización Urbanística. En cada AHOI, se conformará un comité de legalización urbanística conformado por el titular o delegado de las secretarías de planeación o de infraestructura, o el Jefe de la Oficina de Titulación, según sea el caso; los titulares o delegados de las secretarías de interior o gobierno, desarrollo económico o social o entidades afines; un inspector de policía del sector donde está ubicado el AHOI; un delegado de las entidades departamentales o nacionales conforme las necesidades establecidas en los AHOI; un delegado de la secretaría de ambiente, secretaría de riesgos o de la Personería municipal o Distrital; y un número plural de representantes de la comunidad, que en todos los casos será superior a tres. La toma de decisiones



se hará a través de consensos y, de no ser posible, por mayoría. Se procurará la conformación del comité por un número de integrantes impar para permitir la adopción democrática de decisiones

Artículo 24. Funciones del Comité de Legalización Urbanística. El Comité de Legalización Urbanística tendrá las siguientes funciones:

1. Entregar información e insumos y servir de espacio de coordinación y articulación para la elaboración del Protocolo de Acompañamiento.
2. Servir de espacio de consenso para la toma de decisiones y recomendaciones sobre las acciones, formulación y ejecución de proyectos para la implementación de las alternativas de solución a las necesidades de los asentamientos. Así mismo, hacer seguimiento a la ejecución de estos proyectos.
3. Hacer seguimiento a los mecanismos de capacitación y pedagogía comunitaria, así como del fortalecimiento institucional.
4. Invitar a sus sesiones a las autoridades y entidades que correspondan, de acuerdo con las necesidades y situaciones a atender.
5. Servir de interlocutor con otros escenarios institucionales para la formulación de iniciativas tendientes a mejorar las condiciones de vida en los AHOI. En este sentido, el Comité de Legalización Urbanística debe establecer coordinación con el Comité de Barrios de Paz, para articular propuestas conjuntas, según lo dispuesto por el decreto 1470 de 2024. Igualmente, garantizar que los procesos que impacten en comunidades víctimas, puedan ser posicionados en los escenarios de política pública justamente de víctimas, así como en las mesas regionales y locales de retornos y reubicaciones, y demás escenarios que apunten a la concertación de medidas que benefician a los núcleos familiares que han sido desplazados o despojados de sus territorios, teniendo en cuenta que las medidas de reparación de víctimas dependen en gran medida de la formalización de los territorios y que los procesos de legalización urbanística constituyen una piedra angular de la reparación, en cuanto dignifican el retorno/reubicación.
6. Emitir el concepto de viabilidad de legalización urbanística del asentamiento.

Parágrafo 1. La participación del Ministerio Público en las reuniones del Comité de Legalización será como garante del interés público de los ciudadanos en cada territorio.

Parágrafo 2. De acuerdo con las necesidades y asuntos a tratar en cada sesión, se podrá invitar al propietario o propietarios privados del predio en que se encuentra ubicado el AHOI.

Artículo 25. Responsabilidad. Los alcaldes, como máxima autoridad municipal y distrital de la función de ordenamiento del territorio, serán los responsables de la política pública de legalización urbanística de AHOI, por lo cual deben generar las condiciones requeridas para llevar a cabo el Protocolo de Acompañamiento, así como garantizar y crear las condiciones para el funcionamiento de los Comités de Legalización Urbanística. Para estos efectos, podrá delegar responsabilidades en las secretarías de planeación o de infraestructura, o en las oficinas de titulación, según sea el caso. El concejo municipal o distrital realizará una sesión anual en la 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 de esta ley, conforme lo ordenado por el decreto 149 de 2020, el decreto 1077 de 2015, la ley 2044 de 2020 y el decreto 1470 de 2024.



Parágrafo. Este artículo deroga el artículo 48 de la ley 9 de 1989.

Artículo 26. Inclusión en los planes institucionales y presupuestales. La legalización de AHOI tendrá carácter de política pública. Los municipios y distritos asignarán un rubro presupuestal para su implementación. Los diagnósticos, caracterizaciones socioeconómica de las comunidades de los AHOI, estudios técnicos especializados, análisis, alternativas y planes de solución identificadas en el protocolo de acompañamiento, procesos de legalización, reasentamientos o reubicación, se incorporarán a los planes de desarrollo municipal o distrital y sus costos serán incluidos en los presupuestos y planes de inversión.

Parágrafo transitorio. En el marco de la construcción y expedición de la nueva ley que fijará competencias a los entes territoriales, tendrán que ser tenidas en cuenta e incorporadas las responsabilidades que en la presente ley quedan consagradas para los entes territoriales.

Artículo 27. Concurrencia, subsidiariedad y complementariedad. La Nación y los departamentos apoyarán el desarrollo normativo de esta ley, contribuyendo a la implementación de soluciones de las necesidades de los AHOI, conforme a los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad.

Parágrafo. Se dispondrá una partida dentro del Presupuesto General de la Nación para garantizar la concurrencia de la nación en los protocolos de acompañamiento a las comunidades de los AHOI y para llevar a cabo los procesos de legalización y reubicación.

Artículo 28. Decreto Único de Legalización de AHOI. Transitorio. El gobierno nacional, en un término de 12 meses contados a partir de la expedición de la presente ley, expedirá un decreto reglamentario que unifique, organice y compile la normativa existente en materia de legalización de AHOI.

Artículo 29. Reglamentación de los procesos de legalización de AHOI ubicados en suelo rural, suburbano o de expansión urbana. El Gobierno Nacional, en el término de 12 meses a partir de la entrada en vigor de la presente ley, deberá regular el procedimiento para la legalización de AHOI ubicados en suelo rural, suburbano o de expansión urbana.

Parágrafo transitorio. Por una única vez y durante un año contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, autorícese a los municipios y distritos a incorporar al perímetro urbano, de manera exprés mediante acuerdo municipal, aquellos predios rurales donde existen AHOI, constituidos desde hace más de 10 años.

Artículo 30. Sanciones penales, civiles, policivas o administrativas. Lo contemplado en esta ley en materia de acompañamiento a las comunidades de AHOI, prevención de desalojos, reubicación o relocalización, y legalización urbanística, no exime de responsabilidad a los urbanizadores ilegales, ni a los funcionarios públicos o curadores que hayan otorgado licencias urbanísticas de manera ilegal, conforme el artículo 28 de la ley 2044 de 2020 y demás normas aplicables.

Artículo 31. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



IMELDA DAZA COTES
Senadora de la República
Partido Comunes

JAIRO REINALDO CALA SUAREZ
Representante a la Cámara Santander
Partido Comunes

CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN
Representante a la Cámara
Partido Comunes

Luis Alberto Albán Urbano
Representante a la Cámara Valle del Cauca
Partido Comunes

SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA
Senadora de la República
Partido Comunes

JULIAN GALLO CUBILLOS
Senador de la República
Partido Comunes

OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA
Senador de la república

