

## **POLÍTICA PÚBLICA DE LEGALIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS INFORMALES.**

El documento que ponemos a su consideración contiene una presentación de algunos aspectos de la legalización de asentamientos humanos informales, con la idea de contribuir en el proceso que pretendemos emprender en el corregimiento de Palermo, municipio de Sitionuevo con el apoyo de la Gobernación y la activa participación de las empresas del Grupo Coremar.

La legalización de asentamientos humanos informales es un proceso que persigue la ***integración al territorio*** de las áreas ocupadas y desarrolladas sin el cumplimiento de la normatividad urbanística correspondiente, las cuales, como se destaca en la exposición de motivos de la ley 2044 de 2020, regularmente surgen como respuesta última y de hecho a de la necesidad de la población más necesitada, de procurarse un lugar donde vivir, pero que, como todo acto de humano, no se detiene allí, en cuanto que, alrededor de las viviendas, se generan espacios públicos, instituciones, comercios que, al igual que las casas de habitación, demandan servicios, ordenamiento y en general medidas para integrarse al proceso de legalización.

De nuestro acercamiento a este tema con ocasión del proyecto de legalización de Palermo y de otro que venimos promoviendo en la ciudad de Cúcuta, podemos observar que no se trata de un proceso unidireccional, ni estandarizado. Depende de distintas variables, por ejemplo, de las agendas gubernamentales locales, del modelo de regularización que se adopte, de la relevancia que se otorgue a la participación de las comunidades, y, su viabilidad sólo parece posible cuando se asegura la participación concertada y coordinada de todos los grupos de interés. .

En la idea de comenzar con una contextualización que nos aproxime al asunto, preparamos la siguiente introducción referida a los modelos que han adoptado algunos países de la región, a las experiencias ya implementadas a nivel nacional, y, finalmente, a los componentes que conforman las diferentes estrategias de legalización de los asentamientos informales.

## **INTRODUCCIÓN**

### **A. EL MODELO DE LEGALIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS: LOS CASOS DE PERÚ, BRASIL Y COLOMBIA.**

En Latinoamérica no son pocas las experiencias de informalidad urbanística. Las condiciones socioeconómicas de la región, así como la presencia de conflictos armados y, en consecuencia, el desplazamiento forzado, han conducido a la proliferación de asentamientos informales.

Estos asentamientos se caracterizan por no tener acceso a los servicios públicos, tener pocas o nulas condiciones de salubridad y carecer de equipamientos culturales, educativos y de prestación de servicios de salud. En el documento temático sobre asentamientos informales presentado en la Conferencia Hábitat III se señaló que: *“en América Latina y el Caribe, los asentamientos informales siguen siendo una característica fundamental de las áreas urbanas. El 24% de la población urbana de la región todavía vive en los barrios marginales, a pesar de la disminución del 9% en los últimos años”*<sup>1</sup>.

Los estudios en materia de legalización de asentamientos humanos distinguen dos modelos de implementación. Por una parte está el modelo peruano, en el cual prevalece la titulación. De otra parte, está el brasileño, con una perspectiva más amplia, en la

---

<sup>1</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Documento Temático sobre asentamientos informales. Disponible en línea. Tomado de: [http://uploads.habitat3.org/hb3/Issue-Paper-22\\_ASENTAMIENTOS-INFORMALES-SP.pdf](http://uploads.habitat3.org/hb3/Issue-Paper-22_ASENTAMIENTOS-INFORMALES-SP.pdf). P. 3

cual se integran varias intervenciones, a saber, la prestación de servicios públicos, el planteamiento urbano y políticas sociales de todo tipo.

La política de regularización de asentamientos humanos implementada en Perú tiene como base la titulación masiva de los predios, reconociendo con ello la propiedad ejercida sobre los terrenos. Se trata de un proceso que comprende tres etapas: i) recolección de información sobre el suelo, ii) la delimitación de lotes y edificios y iii) la identificación de ocupantes con derechos. Según datos del Lincoln Institute of Land Policy se distribuyeron cerca de 1.600.000 títulos de dominio pleno entre 1996 y 2006.<sup>2</sup>

Una de las críticas más frecuentes al modelo radica en que la titulación se encuentra aislada de otras intervenciones que pueden ser impulsadas por parte de las autoridades y como consecuencia directa de ese aislamiento y de que las intervenciones no concurren simultáneamente, se generan distorsiones reflejadas en problemas de las más variada índole: salubridad, educación, transporte, y hasta nacimiento de verdaderos guetos de ilegalidad.

La titulación, de otro lado, no implica el acceso a crédito, restringiendo las posibilidades de inversión en las viviendas y de mejoramiento de la calidad de vida de sus ocupantes<sup>3</sup>. Existen además otras críticas relativas a la desarticulación de procesos comunitarios que existían con anterioridad al reconocimiento de la propiedad sobre la unidad de vivienda, entre otras.<sup>4</sup>

No como oposición, sino como complemento al modelo de intervención peruana, apareció el sistema brasileño, en el cual se integran las estrategias que se reclaman en los proyectos de titulación masiva. La regularización de asentamientos informales implementada en Brasil:

---

<sup>2</sup> LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY. Regularización de asentamientos informales en América Latina. Disponible en línea. Tomado de: [https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacion-asentamientos-informales-full\\_0.pdf](https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacion-asentamientos-informales-full_0.pdf). 2011. P. 30.

<sup>3</sup> CORPORACIÓN OPCIÓN LEGAL. Legalización de asentamientos informales. 2018. P. 92.

<sup>4</sup> OP. Cit. LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY. P. 31.

*“...ha vinculado los procesos de legalización con políticas de mejoramiento e incluso con programas socioeconómicos, poniendo un marcado énfasis en la participación comunitaria en las diferentes etapas a través de las cuales transcurre el proceso. Además, echa mano de variadas soluciones legales para las distintas situaciones, valiéndose de múltiples instrumentos jurídicos para consolidar soluciones asociadas a la regularización, cuya aplicación depende de variables tales como si los suelos son públicos o privados, si soportan un mayor gasto por unidad familiar dados los costos de las mejoras”<sup>5</sup>.*

No obstante la integralidad que se evidencia en este modelo, los costos para su implementación son mayores y eso se ha traducido en una restringida titulación de los inmuebles intervenidos. El elevado costo de los programas obliga también a que las intervenciones sean enfocadas en pocos asentamientos, es decir, se mantienen en una pequeña escala.

Según informes de la Corporación Opción Legal el modelo brasileño es el que con mayor frecuencia se aplica en Colombia, pues desde la perspectiva estatal se suele tener conciencia de que son varias estrategias de intervención las que se requieren implementar de manera conjunta y coordinada si se aspira a consolidar comunidad en el largo plazo.

## **B. REGULARIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS EN BOGOTÁ, CIUDADES INTERMEDIAS DE COLOMBIA Y EN QUIBDÓ.**

La legalización de asentamientos informales depende de la iniciativa gubernamental en la esfera local y del modelo que se implemente, pues no hay estandarización promovida desde el gobierno central, salvo las disposiciones de la ley 2044 que conminan a la formulación de una política pública de alcance nacional.

---

<sup>5</sup> OP. Cit. CORPORACIÓN OPCIÓN LEGAL. P. 93.

En ese entorno la Corporación Opción Legal ha identificado tres modelos de legalización urbanística en los casos más destacados de Bogotá, de un par de ciudades intermedias y de Quibdó.

En Bogotá se han impulsado procesos masivos de legalización de zonas extensas, a través de propuestas de Mejoramiento Integral de Barrios. Ejemplo de ello son el Programa Integrado de Desarrollo Urbano para la Zona Oriente (PIDUZOB) que data de 1972; el proyecto “Sur con Bogotá” de 1997 y el Programa de Desarrollo Institucional y Comunitario de Ciudad Bolívar, entre otros<sup>6</sup>.

Para las ciudades intermedias el modelo no es tan ambicioso, se trata entonces de procesos estructurados de legalización y desarrollo integral de los asentamientos informales, a través de tres etapas: caracterización del territorio, definición de grandes determinaciones y mejoramiento gradual de los asentamientos legalizados<sup>7</sup>. Es este el modelo implementado en ciudades como Cúcuta y Villavicencio.

Finalmente, como reflejo de su situación particular, aparecen las iniciativas de legalización en ciudades con dificultades económicas y fragilidad institucional, como es el caso de Quibdó. Allí se han presentado procesos que parten de estrategias unitarias y sin propuesta de mejoramiento integral, es decir, se trata de la simple integración al perímetro urbano, de zonas ocupadas para suplir necesidades de vivienda<sup>8</sup>.

## **A. MEJORAMIENTO INTEGRAL DE BARRIOS: LEGALIZACIÓN Y TITULACIÓN.**

---

<sup>6</sup> MORENO, Laura. Análisis de la evolución en las prácticas de mejoramiento integral de barrios (mib) en la gestión urbana de Bogotá entre 1995-2011. Disponible en línea. Tomado de: <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/4726/MorenoSaenz-LauraCatalina-2013.pdf;jsessionid=EF859F23C7D0C37D52003F8C18A403FB?sequence=1>. P. 13

<sup>7</sup> Op. Cit. CORPORACIÓN OPCIÓN LEGAL. P. 197.

<sup>8</sup> Ibid.

La legalización de asentamientos informales y la titulación de los predios como etapa para el reconocimiento de la propiedad que sobre ellos se ejerce, son dos procesos que se relacionan en el marco de los programas de mejoramiento integral de barrios, aunque no dependa uno de la ejecución del otro. En ese sentido, tal y como ocurre en los procesos que adoptan el modelo peruano, la titulación puede presentarse sin legalización, o puede ocurrir la legalización sin que se alcance el proceso de titulación, cosa que generalmente ha ocurrido porque se agotan los recursos de la mano de programas multidisciplinarios, bien intencionados pero sin continuidad, que es lo que ha ocurrido en el llamado modelo brasileño.

La legalización de asentamientos informales es un proceso en virtud del cual se integra una zona ocupada sin el cumplimiento de las normas urbanísticas, para que en adelante haga parte del perímetro urbano y adquiera las condiciones para el desarrollo urbanístico posterior que permita, entre otras, la provisión de servicios públicos y la instalación de equipamientos.

Son varias las disposiciones en las que se han reglamentado las condiciones de los procesos de legalización urbanística. Los principios que ordenan el urbanismo, contenidos en las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997, irradian a los procesos de legalización de estos asentamientos. En la ley 388 de 1997, además, se regulan los instrumentos de planificación urbanística de los cuales es imposible prescindir, pues de lo contrario las intervenciones de la administración para la regularización resultarían aisladas del modelo de planeación de las ciudades y municipios.

De manera específica, el decreto 564 del año 2006, compilado en el decreto único reglamentario del sector vivienda número 1077 de 2015, contiene varias disposiciones en materia de legalización urbanística. Ese proceso de legalización urbanística, finalmente, fue objeto de algunas modificaciones con ocasión de la entrada en vigor de la ley 2044 de 2020.

Por otra parte, el segundo proceso, es decir, el de titulación de los inmuebles que hacen parte de los asentamientos informales, encuentra regulación en varios instrumentos normativos, destacando lo previsto en la ley 1001 de 2005 y en el decreto 1077 de 2015, único reglamentario del sector vivienda. Con el Plan Nacional de Desarrollo del cuatrienio 2018-2022 se introdujeron modificaciones a la titulación de estos bienes, modificaciones que fueron reglamentadas en el decreto legislativo 149 de 2020. La ley 2044 de 2020 también contiene cambios en los procesos de titulación de los bienes inmuebles, como se verá más adelante.

Los procesos de legalización se presentan, como lo afirma Luís Eslava en su libro *Espacio Local, Vida Global*, “*como un rito iniciático de carácter burocrático y técnico, capaz de redimir a los barrios ilegales y sus residentes, de rescatarlos de la condición premoderna (es decir, ilegal) en la que hasta el momento habían sido abandonados*”. En este proceso, como lo destaca la exposición de motivos de la ley 2044, lo que se busca es reconocer la propiedad privada sobre los inmuebles ubicados en los asentamientos; su relación, aceptación y reconocimiento de las normas de desarrollo territorial, y el cumplimiento de las normas ambientales.

En ese proceso son esenciales las acciones interadministrativas que incentivan la incorporación de esos asentamientos a la legalidad, en cuanto son la puerta de entrada a la inversión pública, el otorgamiento de subsidios, y el posterior reconocimiento de la propiedad privada; pero también porque promueven el cumplimiento de los deberes de los titulares de esos derechos, tales como pagar los tributos o los servicios públicos, y cumplir con las normas urbanísticas, entre otros.

## **B. COMPONENTE BÁSICO DE LEGALIZACIÓN Y PLANES COMPLEMENTARIOS.**

Existen dos componentes, de una parte, el componente básico de legalización y por otra parte los planes complementarios, ambos con distintas estrategias que, aplicadas conjuntamente, regularmente traen consigo el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de estos asentamientos.

El componente básico de legalización de asentamientos humanos se refiere a la legalización urbanística en sentido estricto, la titulación de la propiedad de las viviendas, la focalización de programas de superación de pobreza y la identificación de necesidades de mejoramiento integral de los barrios.

Por otra parte, el componente complementario trae consigo tanto el acceso a subsidios para el mejoramiento de las unidades de vivienda como programas de mejoramiento integral de barrios<sup>9</sup>. Como su nombre lo indica, se trata de un componente que debería ser aplicado con posterioridad a las estrategias iniciales tendientes al reconocimiento del asentamiento, su regularización y el consecuente reconocimiento de los derechos de propiedad que correspondan.

En Colombia se encuentran reguladas varias estrategias que apuntan a la materialización de ambos componentes, es decir, la legislación nacional reglamenta tanto los procesos de legalización, como los de titulación de predios y el mejoramiento integral de barrios. Además se han impulsado varias medidas para el acceso a subsidios por parte de los ocupantes y poseedores que adquieren la calidad de propietarios.

### **C. COMPONENTES DE LOS PROCESOS DE LEGALIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.**

Los procesos de legalización urbanística, además de estar estructurados en un componente básico y unos planes complementarios, precisan de unos componentes

---

<sup>9</sup> Ibid. Pp. 108 y 109.

internos, gracias a los cuales los programas cuentan con estructuración técnica, con los recursos suficientes para que lleguen a buen término y con la participación ciudadana.

En primer lugar, el componente técnico de los programas se refiere a todos aquellos elementos que permiten la identificación del asentamiento, la caracterización de sus habitantes, la individualización de los inmuebles, la determinación de los derechos de propiedad que corresponden y el trámite a seguir para que los programas de legalización de asentamientos humanos se lleven a cabo.

Dentro de este componente interactúan varias disciplinas de las ciencias sociales, pues no se trata de una discusión meramente normativa. Así mismo, la caracterización del asentamiento humano requiere de criterios técnicos ofrecidos para la provisión de servicios públicos, el diseño y desarrollo de vías, infraestructura y equipamientos. En síntesis, la interdisciplinariedad se torna imperativa:

*“Dada la naturaleza interdisciplinaria de la regularización, los profesionales de planeamiento, arquitectura, ingeniería y derecho han comenzado a colaborar más de cerca. En países como Venezuela y Brasil existe un movimiento público cada vez mayor de arquitectos e ingenieros que se propone brindar soluciones técnicas para las realidades de los asentamientos informales. La participación de profesionales del derecho -funcionarios de registro, fiscales, defensores públicos, abogados y jueces- también es fundamental para ayudar a resolver los complejos problemas legales acumulados a lo largo de los años”<sup>10</sup>.*

Como segundo componente está el que comprende los mecanismos de financiación de los programas de regularización de asentamientos, “el precio está especialmente relacionado con los estudios técnicos (levantamientos topográficos de los asentamientos, estudios geotécnicos de amenazas y riesgos) y en alguna medida con

---

<sup>10</sup> Op. Cit. LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY. Pp. 25 y 26.

*el costo del componente urbanístico*<sup>11</sup>, señala el informe de la Corporación Opción Legal.

El costo de los programas de legalización de asentamientos, sin embargo, resulta menor al de otros programas de iniciativa gubernamental tendientes a la provisión de vivienda y las necesidades de recursos suelen atenderse con varias alternativas, por ejemplo, la vinculación de varias entidades a través de acuerdos interinstitucionales o la vinculación de los propietarios de los predios de mayor extensión como promotores de la urbanización.

La destinación de recursos por parte de las entidades públicas no debe entenderse como una inversión de corto alcance, pues es preciso recordar que la integración de áreas al perímetro urbano implica el recaudo de nuevos impuestos, cargas y beneficios.

Finalmente, como último componente se encuentran los mecanismos de participación ciudadana, pues, como se ha venido señalando a lo largo de esta introducción, los asentamientos humanos informales por lo general no encuentran a una sola familia, sino que se trata de varios hogares dispersos en muchas unidades de vivienda construidas de manera rudimentaria en algunos casos, desarrollada en otros, que interactúa con otros usos del suelo tales como institucionales, comerciales y de uso público, y que aglutina personas originarias de diversas regiones.

La administración pública, a efectos de dotar de legitimidad el proceso de legalización de asentamientos y cumpliendo con los principios rectores que los orientan (según lo previsto en la Conferencia Hábitat III) debe procurar la mejora participativa de los asentamientos humanos. Con ese propósito se ha adoptado un enfoque metodológico en el que los miembros de la sociedad civil, los representantes de la comunidad, los habitantes del asentamiento y las instituciones gubernamentales se ubican todas en el centro del proceso, eso quiere decir que la comunidad participa desde el principio

---

<sup>11</sup> Op. Cit. CORPORACIÓN OPCIÓN LEGAL. P. 109.

mismo: es decir desde los planes básicos de legalización e integración en el perímetro urbano, y a todo lo largo de la construcción de la estrategia, incidiendo en temas como la planeación, la definición de las características y localización de los equipamientos urbanos, la identificación de riesgos y de antecedentes en materia ambiental, etc.

## **CAPÍTULO I**

### **MEJORAMIENTO INTEGRAL DE BARRIOS (MIB).**

Los Programas de Mejoramiento Integral de Barrios son procesos que agrupan varias de las iniciativas gubernamentales para la mejora de los asentamientos precarios. Según lo dicho en el documento CONPES 3604 de 2009, se trata de:

*“una acción urbana integral, [que] abarca entre otras acciones la instalación o mejoramiento de infraestructura básica, conexión a redes de agua, provisión de servicios de saneamiento básico, rehabilitación de áreas para la circulación y espacios públicos, construcción de drenajes, reducción y prevención de riesgos, provisión de servicios de electricidad, regularización y formalización de la tenencia a través de procesos de legalización urbanística y de titulación predial”.*<sup>12</sup>

Son programas implementados desde los años 80, destacando las intervenciones hechas en asentamientos informales de Medellín y Bogotá, las cuales han contado con intervención activa de la Banca multilateral y se han traducido en intervenciones de todo tipo, es decir, desde la regularización de los asentamientos humanos hasta la reconstrucción del tejido comunitario y social<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. Documento 3604. Lineamientos para la consolidación de la Política de Mejoramiento Integral de Barrios. P. 9

<sup>13</sup> Ibid. P. 1

A nivel normativo los antecedentes que resaltan son la ley 9 de 1989 y la ley 388 de 1997, la primera relativa a la reforma urbana y la segunda al ordenamiento y planeación territorial. En la ley 9 de 1989 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”*, iniciativas que se pueden recoger en Programas de Mejoramiento Integral de Barrios.

En la ley 388 de 1997, por su parte, se encuentran mayores referencias a este tipo de programas. En primer lugar, debemos señalar que los programas de mejoramiento integral apuntan al cumplimiento de uno de los aspectos característicos de la función pública del urbanismo, a saber:

*“Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios”.*

Los programas de mejoramiento integral de barrios se relacionan con los tratamientos urbanísticos y con los instrumentos de planeación y ordenamiento consagrados en la ley 388 de 1997. Sobre los tratamientos urbanísticos vale resaltar la existencia de uno denominado específicamente como tratamiento de mejoramiento integral, aplicable para aquellas zonas en que se han levantado asentamientos humanos informales y que precisan de su integración al perímetro urbano.

Según la definición contenida en el decreto 1232 de septiembre de 2020:

*“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, vías o equipamientos, se establecen las directrices que permiten completar los procesos de urbanización a fin de*

*corregir y mejorar las condiciones físicas de estas áreas garantizando su habitabilidad”.*

En los Planes de Ordenamiento Territorial se podrá, al regular el componente urbano, determinar cuáles zonas estarán sujetas al tratamiento urbanístico de mejoramiento integral. Precisamente, los Planes de Ordenamiento Territorial, los Planes de Ejecución y los Planes Parciales son los instrumentos de planeación regulados en la ley 388 de 1997, de utilidad para la implementación de los programas tendientes al mejoramiento integral de los asentamientos humanos.

Los Planes de Ordenamiento Territorial deben contener la regulación del componente urbano y, en consecuencia, deben definir las zonas que son proclives a la aplicación del tratamiento urbanístico de mejoramiento integral. Esta forma de implementación es sugerida en el Documento CONPES 3604 de 2009, en el cual se sostiene que:

*“El MIB se asocia al componente urbano de los POT a través del tratamiento urbanístico de mejoramiento integral, y para su implementación es posible desarrollar programas y proyectos establecidos en el programa de ejecución del POT, así como se prevé la aplicación de los instrumentos de planificación y gestión urbanística tales como los Planes Parciales- PP, las Unidades de Actuación Urbanística -UAU, actuaciones urbanas integrales y macroproyectos, instrumentos de planeación y gestión de escala intermedia, entre otros”<sup>14</sup>.*

En virtud de la ley 388 de 1997, son las entidades territoriales las autoridades competentes para adoptar medidas en materia de planeación y ordenamiento territorial. Sin embargo, en lo atinente al Mejoramiento Integral de Barrios, los municipios demostraron tener poco conocimiento y capacidad de implementación, razón suficiente para que en el año 2009 se presentara el CONPES 3604, documento de política pública,

---

<sup>14</sup> Ibid. P. 6

en el que se relacionan las líneas generales para la implementación de programas de este tipo.

A juicio de los autores del documento, los programas de MIB tienen un ciclo conformado por 4 etapas, al cabo de las cuales, las áreas intervenidas se entenderán incorporadas al perímetro urbano (artículo 2.2.1.1. del decreto único reglamentario 1077 de 2015<sup>15</sup>). Dichas etapas son:

- 1. Identificación:** Se identifican los asentamientos precarios por parte de las entidades territoriales y las zonas de eventuales riesgos.
- 2. Planeación:** Con base en los resultados de la identificación, se establecen los escenarios de mejoramiento en áreas de riesgo mitigable y de reasentamiento o reubicación en zonas de riesgo no mitigable.
- 3. Gestión:** Etapa en la que se establece el marco institucional, las fuentes de financiamiento y los componentes a priorizar en el marco del programa. Se definen, además, los instrumentos de intervención, los cuales deben estar en concordancia con los Planes de Ordenamiento Territorial.
- 4. Ejecución:** Se desarrolla los componentes definidos en la gestión. Es necesario establecer un operador que garantice la coordinación de inversiones y la participación de la comunidad.

---

<sup>15</sup>**ARTÍCULO 2.2.1.1. DEFINICIONES.** Para efecto de lo dispuesto en el presente decreto, se adoptan las siguientes definiciones:

(...)

Área o predio urbanizado:

(...)

*También se consideran urbanizados(...)(ii) Los terrenos objeto de desarrollo progresivo o programas de mejoramiento integral de barrios que completaron su proceso de mejoramiento en los aspectos atinentes al desarrollo por urbanización, o que lo completen en el futuro...*

Las autoridades encargadas de la implementación de estos programas deben tener en cuenta que el MIB tiene unos ámbitos de acción conformados a su vez por unos componentes de intervención: básico y complementario. Esto quiere decir que la implementación de programas de Mejoramiento Integral de Barrios debe contemplar, por lo menos, la intervención en los ámbitos que a continuación se señalan con el desarrollo de los siguientes programas:

Ámbito	Programa	Involucrados.
<b>Ámbito Público</b> (Sistemas estructurantes urbanos)	Intervención del riesgo.	MinVivienda- CAR- SAE- MinInterior- Minjusticia- UNGRD- Entidades técnico-científicas- Departamentos-Municipios/Distritos- Comunidades
	Ordenamiento urbano y regularización urbanística (proyectos de legalización y regularización)	MinVivienda- Municipios/Distritos Entidades gestoras
	Servicios públicos domiciliarios	Viceministerio de Agua /Empresas de Servicios Públicos /Gobernaciones- Municipios/Distritos.
	Recuperación, protección ambiental y manejo de áreas liberadas (Manejo de áreas no susceptibles a ser urbanizadas)	MinVivienda- UNGRD-MinEducación-MinSalud- CAR- Departamentos-Municipios/Distritos- Comunidades
	Accesibilidad y movilidad	MinVivienda- MinTransporte- Municipios/Distritos Sector Privado.
	Espacio público y equipamientos	MinVivienda- Municipios/Distritos/Sector Privado/DPS/Cooperación Internacional
<b>Ámbito privado</b>	Titulación	FONVIVIENDA- Municipios/Distritos-Comunidades
	Mejoramiento de Vivienda	FONVIVIENDA- Cajas de Compensación Familiar- Municipios/Distritos- Comunidades-ONG
	Redensificación con nuevos desarrollos habitacionales	FONVIVIENDA-Cajas de Compensación Familiar- SAE- Municipios/Distritos- Banca- Comunidades-ONG
<b>Ámbito social y económico.</b>	Participación comunitaria	MinVivienda- Municipios/Distritos-MinEducación- MinSalud-Red Juntos-Sector Privado
	Fortalecimiento institucional	MinVivienda-Gobernaciones-Contralorías- Municipios/Distritos-Cooperación Internacional.
	Seguridad y convivencia	MinInterior-Contralorías-Fiscalías-Gobernaciones- Municipios/Distritos
	Generación de ingresos	Sector Público-Sector Privado-Organizaciones Sociales-Banca-Hogares-Cooperación Internacional

Tabla tomada del CONPES 3604 de 2009.

En el CONPES 3604 de 2009 se instó al Gobierno nacional para la expedición de un decreto que regulara de manera puntual el tratamiento urbanístico de mejoramiento integral, sin que a la fecha se haya presentado tal regulación. Ante ese estado de cosas, los municipios cuentan con las líneas generales contenidas en el citado documento de política pública, incluidos los objetivos centrales de los Programas de Mejoramiento Integral de Barrios, los cuales reproducimos enseguida:

- *“Promover la equidad a través de la provisión de bienes y servicios urbanos (servicios públicos domiciliarios, espacio público, vías, transporte y equipamientos) a los barrios mejorados a través del MIB.*
- *Contribuir en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, específicamente en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en asentamientos precarios.*
- *Contribuir en la prevención del crecimiento del mercado informal del suelo y la vivienda a través de oferta de suelo para VIS en los barrios intervenidos a través de los MIB, generando procesos de redensificación.*
- *Generar incentivos hacia las comunidades para que en el mediano y largo plazo adelanten procesos de mejoramiento de sus viviendas, construcción y/o autoconstrucción en las zonas objeto de mejoramiento, en el marco de los resultados de los MIB en el corto plazo.*
- *Disminuir la vulnerabilidad de los asentamientos frente a amenazas presentes o futuras en el territorio y promover la ocupación planificada de este en condiciones de seguridad y sostenibilidad.*
- *Garantizar la seguridad en la tenencia, el apropiado ejercicio de la propiedad y uso del suelo, así como la prevención y reducción del riesgo en los barrios intervenidos a través de los PMIB”.*

## CAPÍTULO II

### COMPONENTE BÁSICO DE LEGALIZACIÓN Y PLANES COMPLEMENTARIOS

La doctrina especializada reconoce dos componentes que son parte de los MIB, el primero es el componente básico, el cual se entiende como:

*“... uno básico en el cual se debería lograr la legalización urbanística, la titulación de la propiedad de las viviendas, la focalización en esos asentamientos de programas de superación de la pobreza y el empoderamiento de las comunidades, para poder identificar las necesidades de mejoramiento integral de barrios, optimizar su capacidad de agenda y contar con capacidades para incidir en los planes de ordenamiento territorial y en los planes de desarrollo municipal”.*<sup>16</sup>

La implementación de todas las estrategias pertenecientes al componente básico crea las condiciones para la efectiva implementación del componente complementario, el cual se destaca por:

*“... el acceso a subsidios de mejoramiento de viviendas y el mejoramiento integral de los barrios. Este componente podría ser atendido mediante programas específicamente dirigidos al MIB y a la focalización de programas nacionales y territoriales de desarrollo económico, que podrían materializarse de manera gradual como compromisos del POT y del Plan de Desarrollo de cada uno de los municipios, la ejecución de obras a cargo de los entes territoriales y la focalización de las estrategias de desmarginalización y desarrollo social de carácter nacional”*<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Op. Cit. CORPORACIÓN OPCIÓN LEGAL. P. 108.

<sup>17</sup> Ibid.

El componente básico está destinado al saneamiento de las relaciones jurídicas que se encuentran en estado de irregularidad, con ocasión de la ocupación de grandes extensiones de terreno. En ese sentido, como productos del componente básico se encuentran, por una parte, la consolidación del trazado urbano, pues zonas que antes no se contemplaban en los instrumentos de planeación y ordenamiento territorial, entran a ser parte de estos, con las consecuencias que de allí se derivan (v.g. cambios en la clasificación y usos del suelo; apropiación del espacio público; disponibilidad de servicios públicos; plusvalías y nuevos tributos); de otro lado, se encuentra la consolidación de los derechos de propiedad de las personas con la condición de ocupantes o poseedores.

La Corte Constitucional asigna un papel preponderante a la seguridad jurídica de la tenencia, por encima de programas que se enfocan en subsidios. El alto tribunal es claro en señalar que:

*“Al insistir en la estrategia de subsidios, (...) el Gobierno está pasando por alto estrategias que reducirían la necesidad de incurrir en gastos sumamente altos y, no obstante, lograrían proporcionar alternativas reales de acceso efectivo al derecho a la vivienda para las comunidades desplazadas. La legalización y regularización de los asentamientos informales, junto con la garantía de la seguridad jurídica de las viviendas, sería un primer paso en esa dirección”.*<sup>18</sup>

De hecho, elementos que hacen parte del componente básico de legalización pueden ser los únicos que se apliquen, sin consideración de los que integran a los planes complementarios. El caso peruano es paradigmático en ese sentido, pues se trata de programas de legalización donde el aspecto central se reduce a la titulación de los bienes inmuebles.

---

<sup>18</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

A nivel nacional, la aplicación exclusiva del componente básico se presenta en los programas implementados, por ejemplo, en Quibdó, allí *“la legalización de asentamientos se hace regularmente en aquellos con circunstancias similares, uno a uno, porque los municipios cuentan con una baja capacidad de planeación del desarrollo urbano y su capacidad técnica y financiera es bastante baja”*.<sup>19</sup>

Para el año 2014, según cifras del Observatorio de Familia del Departamento Nacional de Planeación, cerca del 17% de hogares colombianos reportaban déficit cualitativo de vivienda<sup>20</sup>. Esto quiere decir que, a pesar de contar con una unidad de vivienda, las condiciones estructurales de la misma, los servicios públicos conectados a la unidad y las condiciones de hacinamiento ponen en entredicho la habitabilidad de estos espacios.

Frente a tal estado de cosas, las autoridades han optado por garantizar recursos mediante la modalidad de subsidios para que los propietarios de los inmuebles los inviertan en la mejora de baños, cocinas, cubiertas, pisos y demás espacios de la unidad de vivienda. En el caso particular de los subsidios otorgados en el marco del Programa “Casa Digna, Vida Digna”, uno de los requisitos es que la unidad de vivienda se encuentre ubicada en un asentamiento que ya haya surtido el proceso de legalización, lo cual da cuenta de la relevancia que tienen los planes básicos de legalización como punto de partida para la aplicación de otras medidas.

Debemos señalar que las autoridades municipales deben reunir elementos del componente básico y de los planes complementarios en Programas de Mejoramiento Integral de Barrios, pues estos agrupan varias estrategias de intervención de los asentamientos humanos, tal y como se vio en el capítulo anterior. Un ejemplo de la integración de estrategias en los Programas de Mejoramiento Integral de Barrios es el caso del proyecto Servicios Urbanos Para Bogotá (PSUB), ejecutado entre 2003 y 2007:

<sup>19</sup> Op. Cit. CORPORACIÓN OPCIÓN LEGAL. P. 205.

<sup>20</sup> Tomado de: <https://observatoriodefamilia.dnp.gov.co/Sistema-de-monitoreo/Indicadores-sociodemogr%C3%A1ficos/viviendayservicios/Paginas/deficit-cualitativo.aspx>

*“El proyecto impulsó la implementación de iniciativas prioritarias en los sectores habitacional (vivienda, titulación y reasentamiento), tránsito y transporte, espacio público, medio ambiente, agua y saneamiento, desarrollo y adopción de instrumentos de planeación de escala intermedia (las UPZ), así como el mejoramiento y fortalecimiento de las condiciones institucionales de las entidades responsables (coordinación interinstitucional e intersectorial). Todo lo anterior con el propósito de mejorar el nivel de vida de las personas que se ubican en la ciudad informal”.<sup>21</sup>*

### **CAPÍTULO III**

#### **LEGALIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS**

Son dos las estrategias para la legalización de asentamientos humanos que se destacan dentro del componente básico, por los resultados que ofrecen y porque han tenido bastante regulación en el ordenamiento jurídico nacional. Se trata de la legalización de asentamientos (en sentido estricto, si se quiere) y la titulación de los bienes que hacen parte de estos asentamientos.

El Lincoln Institute of Land Policy, en un informe ejecutivo elaborado en el año 2011, sobre la regularización de asentamientos humanos, ofrece un diagnóstico sobre el proceso que, por lo general, se sigue para el desarrollo de estos asentamientos, trazando un desarrollo lineal entre ocupación y regularización. El citado Instituto señala:

*“En las primeras etapas de dichos asentamientos, la tenencia suele ser insegura, en particular si estos asentamientos están ubicados en suelos públicos, comunales o privados que fueron ocupados ilegalmente por los nuevos residentes. Los asentamientos en suelos privados no cuentan, en general, con*

---

<sup>21</sup> Op. Cit. CORPORACIÓN OPCIÓN LEGAL. P. 199.

*un registro formal de la propiedad, pero sus ocupantes compran con frecuencia lotes demarcados ilegalmente por el dueño de la parcela o por los anteriores ocupantes, y cuentan en ocasiones hasta con boletos de compra venta. (...)*

*Con el tiempo, la seguridad de la tenencia puede aumentar, pero normalmente es de facto y no de jure. En muchos casos, los asentamientos informales se regularizan mucho más tarde con el reconocimiento formal de las autoridades públicas, el suministro o mejora de los servicios públicos, y el reconocimiento formal de la propiedad o posesión legal del lote, ya sea individual o de otro tipo. La falta prolongada de reconocimiento legal de la tenencia puede impedir la provisión de servicios, la disponibilidad de otra infraestructura urbana y la legalidad general de la residencia urbana”.<sup>22</sup>*

En este capítulo nos referimos, de manera puntual, a la regulación del proceso de legalización de asentamientos. Según el artículo 2.2.6.5.1 del Decreto 1077 de 2015, la legalización urbanística es el proceso mediante el cual la administración municipal reconoce la existencia de un asentamiento humano con condiciones de precariedad y de origen informal, constituido sin licencia de urbanización previo a su desarrollo o sin que esta se haya ejecutado.

El decreto 1077 de 2015 compiló el decreto 564 de 2006, norma en virtud de la cual se vienen adelantando los procesos de legalización de asentamientos humanos, claro está, hasta el momento en que se expida la regulación que exigen los artículos 17 y 31 de la ley 2044 de 2020:

**“ARTÍCULO 17.** *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.*

---

<sup>22</sup> Op. Cit. LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY. P. 5.

**Parágrafo 1o.** *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”.*

(...)

**ARTÍCULO 31. Plan Nacional de Regularización y Mejoramiento de asentamientos ilegales.** *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”.*

En el esquema de legalización de los asentamientos en barrios de Bogotá D. C., como lo destaca Luís Eslava en su estudio sobre este fenómeno en la capital, el Comité Técnico de Legalización tiene en cuenta unos criterios para determinar si un barrio puede o no ser legalizado. Esa metodología parece tenerla en cuenta la ley 2044 de 2020 y por eso hacemos referencia al caso de Bogotá D. C.

El primer criterio es el tiempo de establecido del asentamiento, criterio que trae la ley 2044 en sus artículos 1 y 17, al precisar que esta ley solamente aplicará a los asentamientos que a la fecha de entra en vigencia de la ley puedan demostrar una posesión de 10 años. El otro criterio es si el barrio se ajusta a las normas de uso del suelo establecidas en el ordenamiento de territorio, en particular en lo referente a su ubicación en área protegidas por razones ambientales o de seguridad, criterio que también es adoptado por los artículos 17 y 18 de la ley 2044. El último criterio que se tiene en cuenta es el de la destinación económica del inmueble, el cual va incidir en la forma en que los interesados podrán acceder a la propiedad, especialmente cuando tengan relación con bienes fiscales.

## **A. CONDICIONES DE TIEMPO.**

Para que la legalización de asentamientos resulte procedente la normatividad no exige el transcurso de un tiempo de ocupación determinado. En el Decreto 1077 de 2015 no se hace mención alguna a un término de tiempo mínimo que deba tener el asentamiento, como sí ocurre en el caso de la titulación, según lo previsto en el artículo 8 de la ley 2044 de 2020, en el que se dispone:

*En los asentamientos humanos ilegales consolidados que se encuentren ubicados en predios de propiedad legítima a favor de particulares, cuya posesión sea igual o mayor de diez (10) años, sin que el propietario legítimo y a falta de este, sus herederos o terceros interesados hayan hecho uso de las instancias administrativas y judiciales o habiéndolas hecho hasta la fecha no hayan podido adquirirlos, el ente territorial podrá obtener su propiedad a través de expropiación por vía administrativa, por motivos de utilidad pública e interés social como lo establece el artículo [58](#) de la Ley 388 de 1997.*

La estimación del grado de consolidación del asentamiento no se hará partiendo del tiempo de ocupación, sino con la inspección física que hagan las autoridades como uno de los pasos que se debe seguir para determinar qué tan viable es la legalización, en que grado de desarrollo se encuentra el asentamiento, las condiciones de ubicación del mismo y, en general, todos elementos que permite identificar a las autoridades territoriales la viabilidad de la legalización del asentamiento humano informal y su integración institucional.

## **B. CONDICIONES DE USO DEL SUELO.**

La legalización de asentamientos humanos no podrá adelantarse a favor de ocupaciones o posesiones ubicadas en zonas de alto riesgo identificadas en los Planes de Ordenamiento Territorial. Tampoco se podrá realizar la legalización si los

asentamientos se desarrollaron en suelos de protección, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 35 de la ley 388 de 1997:

*“Constituido por las zonas y áreas de terreno localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse”.*

Para los asentamientos ubicados en estas zonas se previó una alternativa contenida en el artículo 18 de la ley 2044 de 2020, norma que, si bien se refiere a la titulación de los predios, considera el reasentamiento como opción para las familias que comparten el asentamiento ubicado en zona de alto riesgo o en suelo de protección:

**“ARTÍCULO 18.** *Los predios que resultaren no aptos para titularse porque se encuentren en zonas insalubres o de riesgo de acuerdo a los instrumentos de planificación de los municipios o distritos, serán objeto de estudio por parte de la respectiva entidad territorial en la cual se encuentren ubicados, de conformidad con la ley 388 de 1997 y, con el fin de implementar mecanismos para mitigar el riesgo, o en su defecto deberá en un término máximo de 4 años de expedida la presente Ley, desarrollar programas de reubicación y/o reasentamientos de las familias afectadas..*

### **C. DESTINACIÓN ECONÓMICA DEL INMUEBLE**

El decreto 1077 de 2015, en lo atinente a la legalización de los asentamientos, no ofrece distinción en cuanto a la destinación económica del inmueble. Si bien se reconoce que los procesos de ocupación por fuera de la normatividad urbanística obedecen, en principio, a la carencia de vivienda, no se contempla requisito alguno, dentro del trámite de legalización urbanística, que excluya a un predio del proceso de legalización debido

a la actividad económica desarrollada. De hecho, el artículo 2 de la ley 2044 de 2020 reconoce esta situación y plantea que la legalización debe comprender todos esos diferentes usos que se desarrollan en torno a lo que inicialmente puede corresponder a un lugar donde buscar una vivienda.

La anterior conclusión deviene de varias disposiciones, en principio la definición del proceso de legalización que ya tuvimos la oportunidad de citar, en donde se señala que la legalización procederá a favor de asentamientos precarios conformados por “*viviendas de interés social y usos complementarios que la soportan*”. Además, dentro de los documentos que se deben acompañar para el trámite de legalización, ninguno se refiere, de manera puntual, a la ocupación del bien con destinación habitacional, simplemente se requieren para acreditar la ocupación ejercida.

Ahora bien, en caso de que proceda la legalización, la destinación económica de los inmuebles queda sujeta a las reglas sobre clasificación y usos del suelo que se produzcan en el estudio urbanístico final, el cual será parte de la resolución final de legalización del asentamiento humano, donde además se establecen las reglas para su desarrollo posterior.

## **CAPÍTULO IV**

### **TITULACIÓN DE PREDIOS.**

En la definición de la legalización de asentamientos ofrecida en el Decreto 1077 de 2015, se deja claro que este es un proceso independiente del proceso de titulación de la propiedad, es decir, con la integración del asentamiento al perímetro urbano nada se consolida en lo atinente a la propiedad de los inmuebles.

La regulación de la titulación está contenida en la ley 1001 de 2005 y en la ley 2044 de

2020. Esta última norma introdujo varias modificaciones al trámite inicialmente previsto para cumplir con este componente del plan.

Una anotación previa que resulta sumamente relevante tiene que ver con la habilitación ofrecida por la ley 2044 de 2020, para que los procesos de titulación se realicen con independencia de si ya se adelantó el trámite de legalización del asentamiento. El párrafo tercero del artículo 17 es claro en sostener que:

***“Parágrafo 3º.** Los programas de titulación de predios y legalización de barrios podrán realizarse simultáneamente, o precedidos uno del otro, sin importar su orden, siempre y cuando sean acorde con el Plan de Ordenamiento Territorial, Esquema de Ordenamiento Territorial o Plan Básico de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que los desarrollen o complementen”.*

La titulación de la propiedad sobre inmuebles pertenecientes a los asentamientos humanos tiene un trámite diferente sea que se trate de predios públicos o de predios privados.

## **A. PREDIOS PÚBLICOS**

Son dos las alternativas para la titulación de predios cuando se trata de bienes fiscales, recogidas en la ley 708 de 2001 y la ley 1001 de 2005, las cuales sufren algunas modificaciones con la ley 2044 de 2020. Se trata de la cesión a título gratuito, por una parte, y la enajenación directa de bienes fiscales, por la otra.

El artículo 14 de la ley 708 de 2001 fue modificado por el artículo 277 de la ley 1955 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo del cuatrienio 2018-2022. La modificación introducida significó la reglamentación de la cesión gratuita de bienes fiscales cuando en ellos se

presenten ocupaciones ilegales, es decir, existan asentamientos ilegales, sin distinción de su estado de desarrollo. Lo que importa, para los efectos de la cesión a que hace referencia el artículo, es la situación económica de la familia ocupante y el periodo de ocupación irregular del bien inmueble, el cual debe ser superior a diez (10) años.

De esta manera, para que proceda la cesión a título gratuito, según el artículo 14 de la ley 708 de 2001, se precisa de al menos los siguientes requisitos:

1. Ocupación de inmuebles fiscales con mejoras y/o construcciones con destino habitacional.
2. El hogar ocupante debe tener las condiciones para acceder al subsidio de vivienda de interés social.
3. El tiempo mínimo de ocupación es de diez (10) años ininterrumpidos con anterioridad al inicio del proceso administrativo.
4. Las mejoras deben estar ubicadas en predios que no sean de alto riesgo no mitigable, bienes de uso público o destinados a la salud y a la educación.

La cesión gratuita del bien fiscal se materializa con un acto administrativo constitutivo de título de dominio a favor de los otrora ocupantes, el cual, inscrito ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, será plena prueba de la propiedad. El trámite para la cesión de bienes fiscales queda sujeto a lo previsto en el Decreto Ley 149 de 2020, norma que reglamentó los artículos 276 y 277 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

El artículo 11 de la ley 2044 de 2020, en concordancia con lo previsto en el Decreto Ley 149 de 2020, señala que sobre los inmuebles cedidos a título gratuito se constituirá patrimonio de familia.

Sin embargo, la cesión gratuita no es el único mecanismo previsto para el saneamiento de la propiedad en los inmuebles afectados con asentamientos humanos ilegales. Como lo hemos venido señalando, el legislador previó otro mecanismo, contenido esta vez en la ley 1001 de 2005: la enajenación directa de bienes fiscales.

Procede la enajenación directa de bienes fiscales cuando estos han sido ocupados por un término superior al de diez (10) años, sin que se trate de ocupaciones con destinación habitacional u ocupantes que no acrediten las calidades para acceder al subsidio de vivienda familiar. Según lo previsto en el primer inciso del artículo tercero de la ley 1001 de 2005, modificado por el artículo 14 de la ley 2044 de 2020, inciso que se ofrece del siguiente tenor:

*“Las entidades públicas podrán enajenar directamente los bienes inmuebles fiscales de su propiedad en primer lugar al ocupante sin sujeción a las normas de contratación estatal, cuando el inmueble y/o el hogar interesado en la cesión no cumpla con los criterios previstos en el artículo 14 de la Ley 708 de 2001 modificado por el artículo 277 de la Ley 1955 de 2019 y las normas que lo modifiquen, complementen, adicionen o reglamentan.*

*La enajenación directa del bien fiscal se formalizará mediante la expedición de una resolución administrativa en la cual se constituirá patrimonio de familia inembargable, la cual, una vez inscrita en la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, constituirá plena prueba de propiedad”.*

Lo reseñado abre la oportunidad de que se titule la propiedad de familias que no cumplen con los requisitos para acceder al subsidio de vivienda familiar y permite también que se titulen bienes a favor de ocupantes que no estén desarrollando la ocupación con fines de vivienda sino con cualquiera otra finalidad. Este entendimiento de la norma se ratifica con lo previsto en la exposición de motivos de la ley 2044 de 2020:

*“Si se analiza a las diferentes situaciones que se presentan en los asentamientos, encontramos, aquellos ocupantes que con el paso del tiempo mejoraron sus viviendas y ahora los avalúos superan el valor de una Vivienda de Interés Social (VIS); a estos, se les castiga por tener aspiraciones, por pretender mejorar su calidad de vida reparando sus viviendas y transformarlas (sic) en viviendas saludables y/o confortables.*

*Por otro lado, tenemos aquellos ocupantes que construyeron un inmueble cuyo uso es diferente al de una vivienda de interés social, los cuales vieron en el predio no solamente el lugar donde vivir con su familia, sino también la posibilidad de buscar el sustento diario para su familia, con la implementación de un negocio, dándole al predio un uso mixto (habitacional y comercial). En igual situación de desventaja se encuentran aquellos ocupantes que le dieron al predio un uso netamente comercial.*

*(...)*

*Se hace necesario entonces eliminar la brecha que existe entre unos y otros, partiendo del principio y derecho fundamental a la igualdad y reconocer la confianza legítima, para que efectivamente se pueda decir que las políticas del gobierno han permitido el saneamiento de la propiedad pública invadida a través de los asentamientos ilegales”.*

## **B. PREDIOS PRIVADOS.**

En el caso de los bienes privados se presenta una circunstancia diferente, pues la titulación de los predios se presenta con la intervención previa por parte de la administración, a través de la expropiación con fines de utilidad pública, como los previstos en el artículo 58 de la ley 388 de 1997. Entre estas causales se comprenden varias actuaciones, no obstante, destacamos las dos causales que son introducidas por el artículo 30 de la ley 2044 de 2020, en virtud del cual:

**“ARTÍCULO 30. MOTIVOS DE UTILIDAD PÚBLICA.** *El literal b) y c) del artículo 58 de la ley 388 de 1997, quedará así:*

*b) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en asentamientos humanos ilegales consolidados y asentamientos humanos precarios, en urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la ley 9 de 1989, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo.*

*c) Legalización de predios y/o asentamientos ilegales con mejoras o construcciones con destino habitacional”.*

En consecuencia, si se precisa la expropiación por vía administrativa, la autoridad municipal podrá invocar como causal suficiente la necesidad de adelantar procesos de legalización de títulos en asentamientos humanos consolidados. Confirma lo dicho el artículo octavo de la ley 2044 de 2020:

**“ARTÍCULO 8. OBTENCIÓN DE LA PROPIEDAD POR MOTIVOS DE UTILIDAD PÚBLICA E INTERÉS SOCIAL.** *En los asentamientos humanos ilegales consolidados que se encuentren ubicados en predios de propiedad legítima a favor de particulares, cuya posesión sea igual o mayor de diez (10) años, sin que el propietario legítimo y a falta de éste, sus herederos o terceros interesados hayan hecho uso de las instancias administrativas y judiciales o habiéndolas hecho hasta la fecha no hayan podido adquirirlos, el ente territorial podrá obtener su propiedad a través de expropiación por vía administrativa, por motivos de utilidad pública e interés social como lo establece el artículo 58 de la ley 388 de 1997”.*

Sin embargo, puede presentarse el caso en que no se precise de la expropiación, pues el particular propietario se encuentra interesado en transferir su derecho de propiedad con el fin de que los predios sean titulados.

Nuestro criterio es que esto puede materializarse de dos maneras, por una parte, desistiendo de la oposición en el trámite de titulación efectuado a través de cesión gratuita. Esta oposición se puede presentar cuando la entidad responsable de la titulación da publicidad al respectivo trámite, así lo señala el artículo 2.1.2.2.2.7 del decreto 1077 de 2015, modificado por el decreto legislativo 149 de 2020:

***“ARTÍCULO 2.1.2.2.2.7. Comunicación de la actuación administrativa a terceros.*** *Una vez recibida la información resultante de los cruces de información por parte de FONVIVIENDA, la entidad cedente contará con un término no superior a quince (15) días hábiles para dar inicio a los trámites de comunicación con el objeto de darle publicidad a la actuación y de ser el caso tramitar la oposición de terceros.*

(...)

*La comunicación deberá publicarse en un periódico de amplia circulación nacional y deberá fijarse en lugar visible al público de las oficinas de la entidad cedente por un término no inferior a cinco (5) días hábiles. Cumplido dicho término, los interesados contarán con cinco (5) días hábiles siguientes para hacerse parte dentro del proceso, acreditando las razones de su petición y la entidad cedente dispondrá de treinta (30) días hábiles para dar respuesta a la misma”.*

La segunda opción que aparece es la donación del predio sobre el que están levantadas las unidades de vivienda. Lo primero por señalar es que la donación es uno de los contratos que pueden celebrar las entidades estatales, observando la prohibición contenida en el artículo 355 de la Constitución Política, la cual impide que participen como donantes a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

La ley 80 de 1993 carece de regulación sobre el particular y por ende resultan de aplicación las reglas de derecho privado que rigen este tipo de contratos, de conformidad con el artículo 13 de la ley 80 de 1993:

**“ARTÍCULO 13. DE LA NORMATIVIDAD APLICABLE A LOS CONTRATOS ESTATALES.** *Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2o. del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley. Los contratos celebrados en el exterior se podrán regir en su ejecución por las reglas del país en donde se hayan suscrito, a menos que deban cumplirse en Colombia.”*

El Código Civil regula el contrato de donación en su Título XIII (Arts. 1443- 1493). En el contrato de donación se le puede imponer al donatario gravámenes pecuniarios de acuerdo con el artículo 1462 del estatuto civil:

**“ARTICULO 1462. DONACIONES QUE IMPONEN GRAVAMEN PECUNIARIO.** *Las donaciones en que se impone al donatario un gravamen pecuniario, o que puede apreciarse en una suma determinada de dinero, no están sujetas a insinuación sino con descuento del gravamen.*

*Sin embargo, la fijación de este gravamen no puede conducir a que se rompa la ecuación propia de la donación, en virtud de la cual un patrimonio se empobrece para que otro, de manera correlativa, se enriquezca. El artículo 1455 del Código Civil es claro en determinar que: “no hay donación si habiendo por una parte disminución de patrimonio, no hay por otra aumento(...)”*

El Consejo de Estado tuvo la oportunidad de referirse a las donaciones con gravamen en las cuales participa una entidad de orden público como donataria. De este modo, la sentencia del 10 de febrero de 2016 enuncia varios de los elementos que se han venido destacando sobre la procedencia de la donación:

*“El empobrecimiento y enriquecimiento correlativos en el contrato de donación explica, también su causa y carácter gratuito, pues el traslado patrimonial solo puede explicarse bajo la tipología contractual si el donatario recibe un incremento en su patrimonio. Así, por ejemplo, si la carga impuesta, desde el punto de vista cuantitativo, es igual o superior al monto de la prestación objeto de donación, no se estará ante tal figura jurídica. Podría afirmarse, entonces, que es de la esencia del contrato de donación el empobrecimiento y el enriquecimiento correlativos de las partes, pues ante la ausencia de tal característica, a contrariedad de la voluntad de las partes, el negocio no produciría efecto alguno o devendría en otra figura contractual. En concordancia con el expresado el artículo 1455 ejusdem indica que no hay donación si habiendo por una parte disminución del patrimonio, no hay por otro aumento; como cuando se da para un objeto que consume el importe de la cosa donada y de que el donatario no reporta ninguna ventaja apreciable en dinero.(...)”*

*En punto de la última de las clases referidas- donaciones con gravamen, onerosas o remuneratorias-, la Sala considera necesario advertir, por su pertinencia con el contrato objeto de la presente litis, que ella encuentra regulación específica en el estatuto civil colombiano (artículos 1461, 1462, 1463, 1490) y, en general, se refiere a la posibilidad de imponer al donatario una carga específica a su favor, del donante o de un tercero, sin que por ello pueda afirmarse la inexistencia real de la donación. Como se dejó dicho, surge como elemento esencial de la donación el empobrecimiento y el enriquecimiento correlativo, por manera que si la carga o el gravamen impuesto no contraría tal postulado, permanecería inalterada la causa de la gratuidad en la base de la relación, pues, en último término, la utilidad del negocio se refiere solo a una de las partes; eso sí, en los eventos en que deba agotarse el requisito de la insinuación notarial (artículo 1458, ibidem), este tipo de donación no estaría*

*sujeta a tal requisito sino con descuento del gravamen (artículo 1462 ejusdem).(…)*<sup>23</sup>

La donación del inmueble tiene relevancia para efectos de la titulación, pues en lo atinente al trámite de legalización la actuación se puede adelantar con independencia de que el bien pertenezca al Estado o a un particular. Así se desprende de lo previsto en el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015:

**“ARTÍCULO 2.2.6.5.2.2. Vinculación del urbanizador, el propietario y terceros interesados.**

(…)

*En los eventos en que el urbanizador o propietario de los terrenos no concurra o no preste su consentimiento para el cumplimiento de las obligaciones, el proceso de legalización podrá continuar siempre y cuando el responsable del trámite o la comunidad afectada se comprometan de manera independiente a entregar las áreas que conforman el espacio público, vías públicas, obras de infraestructura de servicios públicos domiciliarios y equipamientos. Para tal efecto, se suscribirá un acta de compromiso entre el responsable del trámite o la comunidad afectada y la Oficina de Planeación Municipal o Distrital, o la entidad que haga sus veces, en la cual se detallará la ubicación de dichas áreas y el término para su entrega al respectivo municipio o distrito”.*

## **CAPÍTULO V.**

### **COMPONENTES DE LA LEGALIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS**

---

<sup>23</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Rad. 39538. Sentencia del 10 de febrero de 2016. C.P. Hernán Andrade.

Para la implementación de todas las estrategias a los que nos hemos referido se precisa de varias herramientas, tanto las que permiten adelantar el trabajo en terreno como los recursos económicos para que los procesos lleguen a buen término. Además, con base en el tipo de proceso que se va a adelantar, no es posible prescindir de la participación de las comunidades, pues son precisamente ellas quienes resultan afectadas con la actuación de la administración pública, y de las entidades territoriales que deben integrar a sus planes y programas de gobierno medidas que, en mayor o menor grado, dependiendo los recursos disponibles, tiendan a la realización de los programas de Mejoramiento Integral de Barrios y sus componentes: legalización y titulación.

En este capítulo nos detenemos en cada uno de esos componentes.

### **A. COMPONENTE TÉCNICO.**

Como se ha visto a lo largo de este documento, los procesos de legalización de asentamientos, la titulación de los inmuebles y la integración de estas estrategias en programas de Mejoramiento Integral de Barrios precisan de análisis técnicos, en virtud de los cuales se determinan las cualidades de los asentamientos y de los predios que serán objeto de regularización. Así mismo, con base en dichos análisis se definen las líneas de acción que guiarán la intervención de las entidades territoriales.

En el caso de los programas de Mejoramiento Integral de Barrios, el componente técnico incluye la elaboración de diagnósticos de riesgos; la estimación de cuáles áreas no son urbanizables por estar sujetas a protección ambiental; la determinación de criterios para que los asentamientos intervenidos tengan acceso a servicios de movilidad y transporte, entre otras definiciones.

Además, el componente técnico en los programas de Mejoramiento Integral de Barrios incluye la armonización de las normas proferidas en los niveles nacional y local para la intervención de las zonas objeto de mejoramiento integral, tarea que se convierte en un

objetivo específico de estos programas, según lo dispuesto en el CONPES 3604 de 2009.

En lo atinente a la legalización de asentamientos, el proceso requiere de criterios técnicos, para efectos de identificar el asentamiento, las unidades de vivienda que en él se erigen, la delimitación de espacios públicos y las obras de infraestructura levantadas en el asentamiento. En la etapa final del trámite se elaborará un estudio urbanístico en el cual se incluyen criterios técnicos para su aplicación a futuro, es decir, las condiciones que regirán al asentamiento humano, por ejemplo, los usos del suelo a que se sujetan sus ocupantes, las obligaciones que asumen por tener tal calidad, el levantamiento del plano final del asentamiento, entre otras.

En el caso de la titulación de bienes inmuebles, el componente técnico implica también la identificación plena del bien, con la determinación de si se encuentra en el perímetro urbano, de si cuenta con mejoras o construcciones de destinación económica habitacional en el caso de la cesión gratuita, de su ubicación en zonas no caracterizadas como bienes de uso público o con fines institucionales. Toda esta información es elaborada por las entidades públicas encargadas del trámite.

Realizada la identificación plena del inmueble y la caracterización del hogar, la autoridad competente realizará el cruce de información técnica con otras entidades del sector vivienda, lo cual le permitirá corroborar la certeza de los datos obtenidos. Se trata de un claro ejemplo de articulación institucional, para que una entidad con capacidad técnica preste sus servicios a otra que no cuenta con ella.

En Colombia se ha utilizado la articulación institucional como forma de atender la carencia de recursos que se precisan para la ejecución de programas de legalización. Un ejemplo de esto es la forma en la que se consiguió la asistencia técnica en la legalización de asentamientos en el Municipio de Quibdó:

*“Para impulsar el proceso, se requirió de capacitación a los funcionarios y acompañamiento para resolver las dudas y superar los escollos que lo dificultaban. Igualmente implicó la constitución de un Comité de Impulso que materializó alianzas para agilizar el proceso de legalización. Efectuada la gestión, la Universidad Tecnológica del Chocó, UTCH, decidió apoyar la elaboración del estudio básico de amenazas y riesgo, a través de un docente ingeniero geotécnico dispuesto a realizar el estudio a un bajo costo, el cual fue asumido por la Corporación Opción legal y ACNUR, en el marco del acompañamiento jurídico y técnico que se dio al municipio de Quibdó y a la comunidad, durante el proceso de legalización del asentamiento”.<sup>24</sup>*

Sin embargo, sobre la implementación del componente técnico no existe tampoco una guía estandarizada que sirva para su aplicación a nivel nacional. En la ley 2044 de 2020 se instó al Gobierno para que a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio reglamente el procedimiento a seguir por parte de las entidades territoriales en los procesos de legalización.

## **B. COMPONENTE FINANCIERO.**

La complejidad que reportan estos procesos trae consigo la inversión de grandes sumas de dinero que representan una carga en el presupuesto de los municipios. De hecho, resulta claro que la insuficiencia de recursos significa la ejecución incompleta de los programas, dejando sin efectos las estrategias que se hayan alcanzado a implementar. Sin embargo, los programas pueden tener una perspectiva multilateral en lo que hace a la consecución de recursos, es decir, no solo se requiere de la inyección de recursos provenientes del erario, también pueden conseguirse con intervención de la Banca y con el aporte financiero de los destinatarios de los programas de legalización de asentamientos.

---

<sup>24</sup> Op. Cit. CORPORACIÓN OPCIÓN LEGAL. P.205.

Los Programas de Mejoramiento Integral de Barrios implementados en Bogotá en los años 2000 dan cuenta de la intervención de la Banca multilateral, con préstamos de sumas significativas de dinero para lograr la provisión de servicios públicos, la instalación de infraestructuras y equipamientos, entre otras medidas.

En el caso de Cúcuta, los procesos de legalización de asentamientos humanos han requerido del apoyo financiero por parte de los propietarios de los predios de mayor extensión y de los mismos ocupantes, sin que se trate de grandes sumas de dinero. Según la Corporación Opción Legal:

*“Según lo indican sus funcionarios, se ha presentado un gran número de los procesos de legalización que parten de iniciativas de los propietarios, o a estos se les involucra en las fases tempranas del proceso. Para lograrlo, se ha utilizado una gestoría social y se ha brindado una asesoría permanente a los interesados. El municipio considera importante vincular a los propietarios privados en los procesos de legalización, en la medida que con la presencia de ellos es posible traer recursos para solventar los gastos en que se incurre por cuenta del impulso del proceso de legalización. La estrategia supone adelantar de manera simultánea y entrelazada los procesos de legalización y de titulación de los predios que componen el asentamiento. Para lograrlo, se propician negociaciones directas entre los propietarios y los poseedores de los predios, para que aquellos vendan, a bajo precio, a estos últimos, los lotes en que habitan.*

*El esquema utilizado permite acudir a una fiducia, que es un encargo a una entidad financiera, para que reciba los aportes de los ocupantes de los lotes destinados al pago del precio acordado y a contribuir con los costos del proceso de legalización. De esta manera, las intervenciones no acaban en la legalización*

*urbanística, sino que logran satisfacer de manera más completa el derecho a la vivienda y así aseguran la seguridad en la tenencia”<sup>25</sup>.*

La articulación institucional que se señaló al analizar el componente técnico también tiene implicaciones en materia financiera. La prestación de los servicios técnicos por parte de las entidades que cuentan con capacidad técnica resulta más económica que la contratación de los servicios acudiendo a particulares especializados. Como ya se vio, el caso de Quibdó es ejemplarizante en ese sentido.

La Corporación Opción Legal, en su propuesta de política pública, resume de manera simple, la perspectiva que se debe asumir para la consecución de recursos:

*“En este sentido, una política pública dirigida a la legalización masiva de asentamientos necesariamente debe plantearse desde una perspectiva multilateral, en la que una estrategia de priorización articulada evite la atomización de recursos destinados a programas sociales y de mejoramiento y, por el contrario, se propicie el trabajo conjunto de las distintas instituciones en pos de intervenciones integrales que procuren la optimización de las inversiones de recursos que ellas suponen, y que a su vez sirva a combatir la marginalidad y la precariedad que pulula en estos desarrollos urbanos al margen de la formalidad”<sup>26</sup>.*

## **C. PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES**

---

<sup>25</sup> Op. Cit. CORPORACIÓN OPCIÓN LEGAL. P.202.

<sup>26</sup> Ibid. P. 111.

La Conferencia Hábitat III de las Naciones Unidas consagró la participación comunitaria como un punto esencial en la ejecución de estos procesos. Se trata de la aplicación de un enfoque metodológico en virtud del cual se ubica a:

*“...todos los interesados, todos los niveles del gobierno, los representantes de la comunidad, la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales, los académicos, el sector privado y, en especial, los habitantes de los barrios marginales, en el centro del proceso para mejorar los estándares de vida de los barrios marginales.*

*En la conferencia se reconoce que los habitantes de los barrios marginales poseen el conocimiento, las habilidades y la capacidad fundamentales para contribuir, dirigir y ser dueños del proceso de mejora, y adoptar un enfoque inclusivo hacia la mejora de sus condiciones de vida que generará cambios socio-culturales dirigidos a formar una sociedad basada en los derechos”<sup>27</sup>.*

Vista tal relevancia de la participación comunitaria, las autoridades deben procurar la intervención activa de todos los interesados en el proceso, no solo de las personas que comparten el asentamiento humano sino de los propietarios, urbanizadores (sin perjuicio de las acciones legales en su contra) y de las entidades con actividades relacionadas con los programas de legalización (servicios públicos, movilidad y transporte, gestión de riesgos, etc.).

Si bien la normatividad particular sobre la legalización de asentamientos y titulación de inmuebles no destaca la participación comunitaria, los instrumentos de política pública, como el CONPES 3604 de 2009, son insistentes sobre el asunto, por ejemplo, uno de los objetivos específicos de la política MIB señalados en dicho documento CONPES es relativo a la participación:

---

<sup>27</sup>Ibid. P. 143.

**“Objetivo 4. Adoptar las herramientas necesarias para mejorar la capacidad institucional a nivel nacional y local a través del Programa Nacional MIB. El MAVDT realizará las siguientes acciones, en el marco de la implementación del presente documento, con el propósito de adoptar herramientas necesarias para mejorar la capacidad institucional a nivel nacional y local en gestión urbana de PMIB y garantizar el apoyo a las entidades territoriales:**

(...)

3. Elaborar una (1) guía metodológica del Programa Nacional de MIB, en el cual se definan: i) el alcance, conceptos, componentes y procedimientos para adelantar PMIB en las entidades territoriales con apoyo del Gobierno Nacional; ii) incorporación de PMIB en los POT y PDM; iii) formulación e implementación de PMIB; iv) fuentes de financiación y cooperación internacional para desarrollar PMIB; v) documentación de los procesos de participación comunitaria dentro de los MIB (incluyendo los proyectos piloto) así como el análisis de las experiencias documentadas a nivel país; vi) recopilación y sistematización de las experiencias y metodologías de participación ciudadana en proyectos MIB (Región Latinoamérica y el Caribe).

(...)

Cordialmente,

**BERMÚDEZ & ULLOA ASOCIADOS S. A. S.**