



Serie Desarrollo Urbano

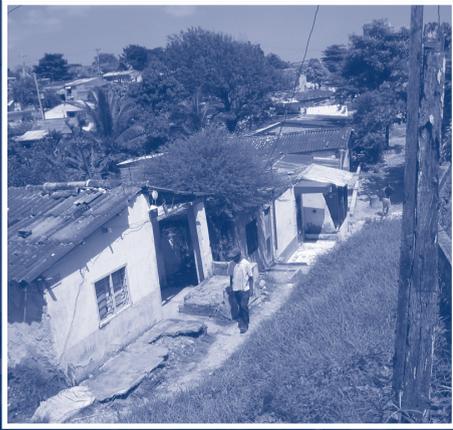
Guía Metodológica 2

Procedimiento de Legalización de Asentamientos Humanos

2



Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial
Dirección del Sistema Habitacional
República de Colombia



Serie Desarrollo Urbano

Guía No. 2

Guía de Procedimiento de Legalización de Asentamientos Humanos

Dirección de Sistema Habitacional

Director: David Buitrago Caicedo

Teléfono: 332 3400 - 332 3434

Calle 37 No. 8-40 Bogotá D.C.

www.minambiente.gov.co



ÁLVARO URIBE VÉLEZ
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

SANDRA SUÁREZ PÉREZ
MINISTRA DE AMBIENTE,
VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL

DAVID BUITRAGO CAICEDO
VICEMINISTERIO DE VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL (E)
DIRECTOR SISTEMA HABITACIONAL

NADIME YAYER LICHT
COORDINADORA

MIGUEL R. JIMÉNEZ T.
ELABORACIÓN

GUILLERMO HERRERA CASTAÑO
COLABORACIÓN

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN
GRUPO DE COMUNICACIONES MAVDT
JOSÉ ROBERTO ARANGO R. • WILSON GARZÓN

IMPRESIÓN
NUEVAS EDICIONES LTDA.
BOGOTÁ, DICIEMBRE DE 2005

ISBN 958-97785-1-8



Contenido

Presentación	5
1. Introducción	11
2. Antecedentes	14
2.1. Marco legal	14
2.1.1. Normas que respaldan el procedimiento de legalización de asentamientos humanos de origen ilegal constituidos por viviendas de interés social	14
2.1.2. Normas que amparan el control de la aparición y crecimiento de los asentamientos humanos de origen ilegal constituidos por viviendas de interés social	16
2.1.2.1. Normas para el control a la enajenación de vivienda	16
2.1.2.2. Normas para el control físico del crecimiento urbano	17
2.2. Síntesis	19
3. Instructivo del procedimiento de legalización	21
3.1. Etapa preliminar	22
3.2. Etapa de iniciación del proceso de legalización	25
3.3. Etapa de vinculación del urbanizador, el propietario y terceros interesados	30
3.4. Etapa de estudio de definición de las condiciones urbanísticas y estudio final	31
3.5. Etapa de resolución de la legalización	32
3.6. Etapa de entrega de las zonas de uso público	33
4 Estrategia de control al desarrollo de asentamientos humanos de origen ilegal constituidos por viviendas de interés social	34
5 Bibliografía	36
6 Glosario	37
7 Anexos	39
7.1. Formato de requisitos para legalización	39



Presentación

En Colombia, las ciudades conviven con problemas de crecimiento urbano fuera de control del Estado, los cuales se manifiestan en la aparición de asentamientos humanos de origen ilegal constituidos por viviendas de interés social, convirtiéndose en áreas de terreno que en ocasiones superan en proporción, al suelo urbano legalmente construido.

De acuerdo con el diagnóstico de los lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano del Consejo Nacional de Política Económica y Social, documento Conpes 3305, "(...) el crecimiento de las ciudades colombianas ha seguido un patrón desequilibrado (...) entre los fenómenos espaciales resultantes se encuentra el predominio de los asentamientos precarios en las periferias, la expansión irracional y el deterioro y despoblamiento de las zonas interiores de las ciudades. En términos sectoriales, sobresalen el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, la escasez del suelo urbanizable en la mayoría de las ciudades, la sostenibilidad de los incrementos de cobertura en agua y saneamiento, así como el desorden del transporte público. (...) Los asentamientos precarios constituyen la manifestación física y espacial de la pobreza y la desigualdad de un país mayoritariamente urbano (...) La urbanización ilegal trae consigo consecuencias económicas, sociales y ambientales que no solo afectan a la población de ingresos bajos, sino acarrearán perjuicios para la sociedad en conjunto. Entre estos pueden mencionarse el deterioro de la calidad de vida; deficiencias en servicios públicos, vialidad y equipamientos; obstrucción de obras públicas; precariedad de títulos; evasión fiscal; y extra-costos al presupuesto público. A esto se suma el alto impacto ambiental relativo por la ocupación de zonas no aptas para la urbanización, incluyendo daño a las fuentes de agua, pérdida de vegetación e incremento de la escorrentía con la consecuente generación de situaciones de riesgo." Según Consejo Nacional de Política Pública Y Social (2004).

Los asentamientos humanos de origen ilegal constituidos por viviendas de interés social, cuentan con una serie de denominaciones populares las cuales se derivan de la condicionante de ocupación en la que surgieron. En general, son procesos urbanísticos que no cumplen con los requisitos de ley a los cuales se somete toda construcción, esto es, la solicitud de licencia de urbanización o de construcción, la dotación de servicios públicos y la construcción de las obras de urbanización, construcción, ampliación, adecuación, reforzamiento estructural, modificación, demolición de edificaciones; parcelación, loteo o subdivisión de predios, y para la intervención y ocupación del espacio público, en cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación. Según Muñoz Neira Juan Carlos (2004).

De acuerdo con lo anterior entonces se denomina popularmente barrio pirata, a aquellos asentamientos que son promovidos por un urbanizador ilegal, que por lo general es el propietario del terreno, el cual a partir de un esquema básico de loteo, adelanta la venta de predios sin infraestructura vial y de servicios, a gente de escasos recursos económicos, aprovechándose de su buena fe y del desconocimiento de estos individuos sobre las normas urbanas y la legalidad de las transferencias del derecho de dominio de la propiedad. Muchas de estas personas, que incautamente adquieren estos terrenos, simplemente cuentan con promesas de venta de los predios

o con algún recibo de pago de los anticipos que entregaron para asegurar la compra del lote.

Otra modalidad de asentamiento humano de origen ilegal, es la invasión, la cual se tipifica como aquellos desarrollos progresivos de viviendas en predios fuera del control de los propietarios. Este es el caso común del asentamiento de las familias víctimas del desplazamiento forzado.

La situación presentada no es otra cosa diferente que una relación de oferta y demanda, entre la población de escasos recursos que necesita acceso a la vivienda y los potenciales oferentes del mercado, pero al ser la vivienda legalmente constituida, un elemento de difícil consecución para la gente de escasos recursos, el abanico de opciones se reduce al mercado que por muy poco, se puede acceder a un área de terreno, aunque de precarias condiciones físicas, sin servicios públicos y sin infraestructura vial. Reiterando lo anterior y de conformidad con lo diagnosticado en el documento Conpes 3305, el sector formal de la construcción solamente atiende el 56% de la demanda anual de vivienda. Sobre ese mismo aspecto se indica que "Mas allá de los factores macroeconómicos y fiscales, persisten dificultades para el abordaje de la urbanización informal, el fenómeno de los asentamientos precarios, y en general la provisión del suelo y vivienda a la población de bajos ingresos. Así, la dificultad de los hogares pobres para acceder a la financiación hipotecaria, la baja capacidad institucional de las administraciones municipales, la rigidez de la normativa urbanística y del proceso de concesión de permisos de construcción, constituyen limitaciones significativas. A ello se suma la naturaleza imperfecta y excluyente del mercado del suelo urbano, que carece de transparencia, opera con información incompleta, presenta severas barreras de entrada, y se encuentra considerablemente regulado." . Según Consejo Nacional de Política Pública Y Social (2004).

Sumado a lo anterior, desde el punto de vista económico, entre el proceso de urbanización formal y la legalización de los asentamientos humanos de origen ilegal constituidos por viviendas de interés social existentes, el Estado incurre en mayores inversiones en este último, debido a que debe correr con los gastos de dotación de servicios públicos, en la obra pública de infraestructura vial y por supuesto, los costos administrativos de la legalización por parte de la oficina de planeación respectiva, responsabilidades que en un proceso legal de urbanización, están a cargo del promotor del proyecto o urbanizador responsable, de conformidad con la Ley 308 del año 1996.

Para el caso colombiano, estos desarrollos urbanos al margen de los lineamientos del ordenamiento territorial, presentan una serie de problemas, que en conjunto constituyen una cadena de degradación urbana, y entre los que se cuentan:

- La inseguridad.
- El bajo o nulo suministro de servicios públicos domiciliarios.
- La falta de acceso a la infraestructura urbana vial y a la infraestructura de servicios comunitarios.
- La imposibilidad de acceso al transporte urbano masivo.
- La reducción del bienestar social y familiar.

- La dificultad de acceder a una vivienda propia, digna y a su mejoramiento físico.
- El desmejoramiento progresivo del entorno natural y del espacio público construido.
- Volver a la población en potencial víctima o causante de desastres naturales.

Sumado a los anteriores problemas, es claro que al no existir procesos de planeación urbana en estos asentamientos humanos de origen ilegal constituidos por viviendas de interés social, no hay generación de espacio público suficiente y digno, sobre todo en estos desarrollos de vivienda de interés social donde la escasez de recursos económicos de la población no le permite acceder fácilmente a la recreación, a la cultura y a la educación, acentuando las condiciones en las que el subdesarrollo está amarrado a la subeducación, y la degradación ambiental a la pobreza.

Por lo anterior, en la medida que problemas como la calidad y seguridad de la vivienda; el Estado físico del entorno urbano y su debida apropiación; la accesibilidad a equipamiento comunal y de servicios; y la garantía de la movilidad urbana, se reduzcan mediante una política integral de desarrollo territorial, se logrará una equidad social.

Para encaminar la acción del Estado a solucionar estos problemas, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, formula la política general y adelanta el seguimiento a los procesos de desarrollo territorial, en los cuales la legalización, que hace parte de un engranaje más complejo al que se le suman procesos de saneamiento e inventario de la propiedad pública; generación, recuperación y sostenibilidad de espacio público construido y no construido, con los cuales se podrá garantizar el mejoramiento de la calidad de vida en las ciudades.

El desarrollo integral de los anteriores aspectos, hacen visible la intervención del Estado en el mejoramiento de la movilidad, en la cohesión social, en la generación de arraigo cultural, en las condiciones de equidad social, en la generación de lugares de recreación y el acceso a la vivienda digna, lo cual hace tangible el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del territorio.

La legalización de asentamientos humanos de origen ilegal constituidos por viviendas de interés social es el proceso mediante el cual la administración municipal o Distrital, reconoce la existencia de un asentamiento humano constituido por viviendas de interés social, desarrollado y consolidado antes del 27 de junio de 2003, se adelanta la incorporación al perímetro urbano, se aprueban los planos urbanísticos, se regularizan los usos del suelo y se expide la reglamentación urbanística, sin perjuicio de las actuaciones legales que recaen en los responsables de estos procesos ilegales. El proceso de legalización no constituye una obligación expresa para que la entidad territorial tenga que hacer la dotación de los servicios públicos domiciliarios así como la construcción de las obras de infraestructura de las cuales carece el asentamiento, así como tampoco implica la formalización de los derechos de propiedad en favor de eventuales poseedores.

El plan que adelanta el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, se enmarca dentro de un proceso integral de desarrollo territorial, que de paso consolide proyectos de Vivienda de Interés Social, y el mejoramiento de su entorno.

Es de anotar que todos estos procesos, se circunscriben a la normatividad de orden nacional que amparan las actuaciones urbanísticas, la tenencia y transferencia de la propiedad inmobiliaria y el desarrollo territorial, por lo que en concordancia con lo anterior, cualquier municipio es susceptible de proceder legalmente de acuerdo con las normas que se explican en esta guía, para la legalización de asentamientos humanos de origen ilegal constituidos por viviendas de interés social.

Lo anterior se ve reflejado en uno de los objetivos del Plan de Nacional de Desarrollo, Ley 812 del año 2003, el cual apunta al mejoramiento de calidad de vida urbana para “promover una sociedad mas equitativa, en la cual los habitantes de las ciudades tengan un mayor acceso a vivienda, servicios y bienes públicos de calidad. En particular, el acceso a bienes públicos y a un equipamiento urbano adecuado (bibliotecas, parques, etc.) constituye una forma integral de crear equidad, no solo porque es mas expedita que otras estrategias redistributivas, sino porque propicia la interacción entre individuos de diversos grupos socioeconómicos. (...) Factores como la alta concentración de la propiedad de la tierra, la retención del suelo habilitado, los desequilibrios en el mercado de vivienda, la ocupación de zonas sin servicios y de alto riesgo y, en general la debilidad en el ordenamiento del territorio en los niveles local y regional caracterizan la problemática urbana de las principales ciudades del país. Para corregir estos problemas, además de las políticas enunciadas en el capítulo de impulso a la vivienda y la construcción, el Gobierno Nacional promoverá una serie de programas y políticas para el desarrollo equilibrado de las ciudades.”

De conformidad con lo anterior, se propone una política de asentamientos humanos y entorno urbano, con la cual “El Gobierno Nacional apoyará a las entidades territoriales que acometan programas de regularización y rehabilitación integral de barrios, que se vinculen a programas de prevención y mitigación de riesgos, que logren la recuperación y puesta en valor del espacio público, disminuyan la contaminación y contemplen la dotación de equipamiento publico comunitario.” Según Departamento Nacional de Planeación (2003)

También es importante destacar que el desarrollo urbano debe estar orientado a mejorar las condiciones de los asentamientos humanos de origen ilegal constituidos por viviendas de interés social. “En paralelo con las medidas destinadas a ampliar la oferta del suelo y de vivienda, es necesario adelantar acciones para mejorar las condiciones de vida de los hogares que actualmente habitan asentamientos precarios en el país (1.3 millones). Para esto se proponen las siguientes acciones: i) Mejoramiento integral de barrios: el Gobierno Nacional continuará brindando apoyo y asistencia técnica a los municipios, distritos y departamentos para la elaboración de programas de mejoramiento integral de barrios y para buscar recursos de cooperación y de crédito con la Banca Multilateral de acuerdo con su capacidad fiscal”. Según Consejo Nacional de Política Pública Y Social (2004). Para acceder al mejoramiento integral de barrios, es necesario contar con el plano de la legalización, sobre la cual se ampara el otorgamiento de las respectivas licencias, de conformidad con el Decreto 1600 de fecha 20 de mayo de 2005.

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, de conformidad con el Artículo No. 98, de la Ley No. 812 del año 2003, y las funciones establecidas en los Decretos No. 216 del año 2003 y No. 3266 del año 2002, brindará capacitación y

asesorará a las autoridades urbanísticas de las entidades territoriales, con el fin de adelantar procesos de legalización de asentamientos humanos de origen ilegal constituidos por viviendas de interés social, así como de la reglamentación de una política de contención de este tipo de construcciones, a partir de la normatividad ya establecida y la revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial.

Al ser la legalización de asentamientos humanos de origen ilegal constituidos por viviendas de interés social, una parte de un proyecto integral de desarrollo territorial que mejore la calidad de vida de la población, esta debe conjugarse con los demás proyectos que trabaja el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial como son saneamiento de la propiedad inmobiliaria, recuperación y sostenibilidad del espacio público, y por supuesto, la titulación gratuita de predios en desarrollo de Vivienda de Interés Social, los cuales pueden consultarse en las guías correspondientes.

En conclusión, la guía se propone como un instructivo en el que se establecen todas las posibilidades del procedimiento de legalización establecido mediante el Decreto 564 de 2006 que deroga el Decreto 1600 de 2005 y las normas de contención del crecimiento urbano, para que apoyados en este documento, las entidades territoriales puedan promover el mejoramiento de la calidad de vida en sus jurisdicciones.



1. Introducción

La guía presenta un instructivo para desarrollar el procedimiento de legalización de asentamientos humanos de origen ilegal conformados por viviendas de interés social, constituidos antes del 27 de junio del año 2003, de acuerdo a lo establecido en el Decreto 564 de 2006 que deroga el Decreto 1600 de 2005. No obstante lo anterior, sin perjuicio del procedimiento de legalización, las entidades territoriales deben aplicar las herramientas de carácter legal, concordantes con la reglamentación de orden nacional ya implementada, para verificar la aparición y crecimiento de este tipo de construcciones.

Las porciones de tierra que vienen siendo ocupadas irregularmente y urbanizadas de hecho, sin mediar trámites urbanísticos, generan en todo caso áreas públicas, deficientes en cuanto a su área y calidad física, por lo que con la legalización de estos asentamientos, los municipios y distritos disponen de una herramienta de gestión del uso del suelo con la que se regulariza la ocupación de los particulares y las mencionadas áreas públicas, contemplando todos los parámetros de carácter técnico y legal a nivel urbanístico, relacionados con el Plan de Ordenamiento Territorial y las determinaciones de las entidades que emiten información sobre el uso y afectación del territorio.

Para que estas áreas, las cuales han sufrido procesos urbanísticos anormales de hecho, entren a la legalidad urbana, se propone la legalización como un proceso de formalización urbanística, posterior a la construcción de un asentamiento humano de origen ilegal constituidos por viviendas de interés social. En dicho proceso se revisarán las subdivisiones que los particulares han hecho sobre los predios en mayor extensión; las posibles afectaciones al uso particular por situaciones de carácter ambiental o de riesgo geotécnico, y de la ocupación de posibles áreas de proyectos de infraestructura urbana establecidas en el Plan de Ordenamiento Territorial, lo cual determinará áreas que se excluirían de la legalización, y sobre las que deben adelantarse las acciones que correspondan como la restitución o el reasentamiento.

De conformidad con lo establecido en el Decreto 564 de 2006 que deroga el Decreto 1600 de 2005, en las manos de las entidades territoriales está que el procedimiento que amplía esta guía pueda convertirse en una herramienta de gestión urbanística local, convirtiéndose en uno de los pilares sobre el cual se soportan los procesos de generación y recuperación de espacio público, que mejoren la calidad de vida de los habitantes.

Precisamente del proceso de legalización mencionado, se generan una serie de condiciones las cuales permiten:

- Reconocer una situación de construcción urbana de hecho, la cual se enmarca en un fenómeno ilegal que no puede marginalizarse ni desconocerse. Mediante este procedimiento se hace una valoración de activos, de lo que la gente de escasos recursos construye como parte de la ciudad, y que incorpora un concepto de “mercado local”, de oferta inmobiliaria de vivienda.

- Mediante un proceso de reconocimiento y regularización, que implica la legalización de asentamientos humanos de origen ilegal constituidos por viviendas de interés social, las entidades territoriales pueden llegar a formalizar el control y la administración del espacio público así como el recaudo de impuestos.
- El acceso de la población de estas zonas al mejoramiento de la vivienda y del entorno, a procesos de inversión pública, a la posibilidad de tramitar Actos de reconocimiento o licencias de construcción. De esta manera el Estado podrá garantizar el derecho a la vivienda digna.
- Adelantar los respectivos procesos administrativos de recuperación y sostenibilidad, sobre las áreas públicas, generadas en estos asentamientos humanos de origen ilegal constituidos por viviendas de interés social, cuando se determinen urbanísticamente, se establezca su respectiva cabida, amojonamiento y alinderamiento; y se apruebe la cartografía oficial por la entidad urbanística competente.
- Incentivar a las entidades correspondientes, en la medida que sus capacidades operativas y presupuestales lo permitan, para realizar el respectivo suministro de servicios públicos domiciliarios y adelantar proyectos de obra pública, como pavimentación de calles, dotación de mobiliario urbano y construcción de equipamiento rotacional comunitario.
- En razón a las anteriores circunstancias, en las cuales el reconocimiento de una situación urbana de hecho permite la inversión pública, apuntando al mejoramiento integral de barrios, se legitima la acción y la presencia del Estado, ante la situación de conflicto social que yace en estas comunidades.
- Que la entidad territorial respectiva realice el saneamiento de saldos contables a nivel de bienes inmuebles, de conformidad con lo establecido en la Ley 716 del año 2001 y 910 del año 2003, entre los cuales se incluyan, además de los bienes fiscales, los bienes de uso público.
- Que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, de conformidad con lo establecido en la Ley 812 de fecha 26 de junio de 2003, asesore a los entes territoriales en los procesos de titulación gratuita a desarrollos de Vivienda de Interés Social, para lo cual se necesita que estos terrenos hayan obtenido la respectiva legalización.

Es de anotar, que todo el proceso de legalización de asentamientos humanos de origen ilegal constituidos por viviendas de interés social debe estar acompañado de propuestas metodológicas de gestión del suelo y ajuste de norma a situaciones particulares, para que no se generen falsas expectativas ante el procedimiento, el cual no sea técnicamente viable dependiendo de los requerimientos constructivos y de reglamentación. Este es un proceso que puede ser gestado desde las entidades territoriales, quienes son las que finalmente pueden determinar instrumentos técnicos y legales para solventar el problema urbano, acorde a la cultura local.

Los insumos de esta guía son el Decreto 564 de 2006 que deroga el Decreto 1600 de 2005; la información recopilada y analizada en 12 ciudades principales del país donde se concentra la mayor cantidad de población urbana; y los procesos de legalización que las entidades territoriales han adelantado, el cual sirve de valiosa

experiencia para proponer la masificación del procedimiento como respaldo de la política de Vivienda de Interés Social y de la recuperación y constitución de espacio público como medio para garantizar el mejoramiento de la calidad de vida.

Con lo anterior, la guía abarca un diagnóstico del marco legal bajo el cual se ampara la legalización de asentamientos humanos de origen ilegal constituidos por viviendas de interés social, y que en razón a lo establecido en el Decreto 564 de 2006 que deroga el Decreto 1600 de 2005, proyectan el presente como un instructivo de orden técnico para formalizar localmente el procedimiento. Alternamente se retoman las herramientas de control de la urbanización ilegal, los cuales ya existen y que su efectividad depende de su ejecución.

Para lo anterior, estructuralmente el documento comprende el desarrollo de un procedimiento de legalización, que puede tomarse como base de una reglamentación específica que generen las autoridades urbanísticas de los entes territoriales, para determinar técnica y legalmente áreas privadas, espacio público, zonas de protección ambiental, zonas de proyectos de infraestructura vial y de servicios públicos, así como la correspondencia de estos asentamientos con los lineamientos generales del Plan de Ordenamiento Territorial respectivo.

Esta guía de legalizaciones cuenta entonces con una propuesta del proceso de legalización y unos flujogramas donde se establecen las posibilidades al procedimiento y los tiempos de ejecución respectivos.

En síntesis, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial pretende que a partir de este documento, el cual desarrolla el procedimiento de legalización establecido en el Decreto 564 de 2006 que deroga el Decreto 1600 de 2005, las entidades territoriales, en apoyo a los mecanismos y políticas de descentralización administrativa y autonomía de los municipios o Distritos, generen dinámicas urbanas que redunden en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, mediante una efectiva gestión del gobierno local, para lo cual se dispone de la legalización, sumada a otras directrices del actual Plan de Desarrollo Nacional "Hacia un Estado Comunitario", Ley 812 de fecha 26 de junio de 2003 y a la normatividad urbana de orden nacional, como una de las herramientas que permita alcanzar una buena calidad de vida en los municipios o distritos.

2. Antecedentes

2.1. MARCO LEGAL

2.1.1. NORMAS QUE RESPALDAN EL PROCEDIMIENTO DE LEGALIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS DE ORIGEN ILEGAL CONSTITUIDOS POR VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL.

De conformidad con la Ley 9 del año 1989, contentiva de los lineamientos sobre reforma urbana, se establece formalmente la legalización de los desarrollos urbanísticos que cuenten con vivienda de Interés Social. Artículo 48: “Los concejos, el consejo intendencial y las juntas metropolitanas podrán delegar en los alcaldes e Intendente de San Andrés y Providencia la legalización de las urbanizaciones constituidas por viviendas de interés social. La legalización implicará la incorporación al perímetro urbano o de servicios y la regularización urbanística del asentamiento humano. PARAGRAFO. Los asentamientos urbanos de viviendas de interés social, por fuera del perímetro urbano actual de los municipios, que existieran el 28 de julio de 1988, desarrollados por las organizaciones contempladas en el artículo 62, recibirán el mismo tratamiento que los incorporados al perímetro urbano y de servicios, serán regularizados urbanísticamente y podrán por consiguiente solicitar la prestación de servicios en los términos contemplados en el artículo 47 de la presente ley.”

Desarrollando y complementando lo establecido en la Ley 9 del año 1989, en razón a las implicaciones de la legalización, la ley 388 del año 1997 establece que el urbanismo el cual se constituye como función pública, al servir de herramienta de gestión local, permite acceder al espacio público, realizar cambios de uso del suelo y mejorar la calidad de vida en las ciudades mediante la preservación del medio ambiente. ARTICULO 3: “FUNCION PUBLICA DEL URBANISMO. El ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública, para el cumplimiento de los siguientes fines:

1. 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.
2. Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible.
3. Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural.
4. Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales.”

Es de anotar que la mencionada Ley 388 del año 1997, en su ARTICULO 15 modificado por el artículo 1 de la Ley 902 del año 2004 establece: “NORMAS URBANISTICAS. Las normas urbanísticas regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas

indispensables para la administración de estos procesos. Estas normas estarán jerarquizadas de acuerdo con los criterios de prevalencia aquí especificados y en su contenido quedarán establecidos los procedimientos para su revisión, ajuste o modificación, en congruencia con lo que a continuación se señala." con lo cual las determinaciones de carácter urbanístico independizan la reglamentación del uso del suelo, de los posibles debates sobre la propiedad, situación que se presenta reiterativamente en los asentamientos humanos de origen ilegal constituidos por viviendas de interés social.

Por otro lado, mediante la Ley 812 de fecha 26 de junio de 2003, con la cual se aprueba el actual Plan de Desarrollo Nacional, Hacia un Estado Comunitario, se establece en su Artículo 98, la "Asesoría a entidades territoriales. El Gobierno Nacional a través del Ministerio respectivo asesorará a las entidades territoriales e impulsará procesos de titulación de los predios de las familias hoy asentadas en desarrollos urbanos incompletos que obtuvieron u obtengan su legalización urbanística. Mediante estos procesos se legalizara la tenencia de los predios sin menoscabo de los derechos que le asistan a los titulares." Por otro lado, y en relación al control estatal a los asentamientos humanos de origen ilegal constituidos por viviendas de interés social, el Artículo 99 establece la "Prohibición de invertir recursos públicos en invasiones, loteos y edificaciones ilegales. Queda absolutamente prohibida la inversión de recursos públicos en asentamientos originados en invasiones o loteos ilegales realizados con posterioridad a la vigencia de la presente ley. De la misma manera, las entidades prestadoras de servicios públicos se abstendrán de suministrarlos a las edificaciones que se ejecuten en estas condiciones."

Respecto de las áreas públicas que aparecen en los asentamientos humanos de origen ilegal constituidos por viviendas de interés social, y de la misma manera como deben adelantarse el inventario tanto de los bienes de uso público como de los bienes fiscales, de conformidad con la Ley 716 del año 2001, en su ARTÍCULO 1o. se establece que "La presente ley regula la obligatoriedad de los entes del sector público de adelantar las gestiones administrativas necesarias para depurar la información contable, de manera que en los estados financieros se revele en forma fidedigna la realidad económica, financiera y patrimonial de las entidades públicas. Para el efecto, deberá establecerse la existencia real de bienes, derechos y obligaciones, que afectan el patrimonio público depurando y castigando los valores que presentan un estado de cobranza o pago incierto, para proceder, si fuera el caso a su eliminación o incorporación de conformidad con los lineamientos de la presente ley." Subraya fuera de texto.

La misma ley, cuya vigencia inicial fue prorrogada por el Artículo 1 de la Ley 901 del año 2004, hasta el 31 de diciembre de 2005, establece en su ARTÍCULO 4o. "DEPURACIÓN DE SALDOS CONTABLES. <Artículo modificado por el Artículo 2 de Ley 901 de 2004. El nuevo texto es el siguiente:> Las entidades públicas llevarán a cabo las gestiones necesarias que permitan depurar los valores contables que resulten de la actuación anterior, cuando corresponda a alguna de las siguientes condiciones: (...) g) Los inmuebles que carecen de título de propiedad idóneo y respecto de los cuales sea necesario llevar a cabo el proceso de titulación para incorporar o eliminar de la información contable, según corresponda." Lo anterior indica, que a nivel de bienes inmuebles, las entidades territoriales deben relacionar en sus inventarios

contables, todos los bienes inmuebles que conforman patrimonio para el municipio, tanto bienes fiscales como bienes de uso público, indistintamente del Estado del saneamiento de la propiedad para lo cual pueden incorporar en cuentas de orden los predios que se encuentran en etapa de saneamiento de la titularidad, y en cuentas de balance lo que se encuentra saneado.

Por último, el Decreto 564 de 2006 que deroga el Decreto 1600 de 2005, establece en su artículo 122 del título IV LEGALIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS "Legalización. La legalización es 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 constituido por viviendas de interés social realizados antes del 27 de junio de 2003, aprueba los planos urbanísticos y expide la reglamentación urbanística, sin perjuicio de la responsabilidad penal, civil y administrativa de los comprometidos

La legalización urbanística implica la incorporación al perímetro urbano y de servicios y la regularización urbanística del asentamiento humano, sin contemplar la legalización de los derechos de propiedad en favor de eventuales poseedores.

El acto administrativo mediante el cual se aprueba la legalización hará las veces de licencia de urbanización, con base en el cual se tramitarán las licencias de construcción de los predios incluidos en la legalización o el reconocimiento de las edificaciones existentes."

2.1.2. NORMAS QUE AMPARAN EL CONTROL DE LA APARICIÓN Y CRECIMIENTO DE LOS asentamientos humanos de origen ilegal constituidos por viviendas de interés social.

Respecto de las normas que amparan el control de la aparición y crecimiento de los asentamientos humanos de origen ilegal constituidos por viviendas de interés social, se pueden agrupar en dos tipos: las normas que controlan la enajenación de vivienda y las normas sobre el control físico del desarrollo urbano.

2.1.2.1. NORMAS PARA EL CONTROL A LA ENAJENACIÓN DE VIVIENDA.

En cuanto hace a las normas sobre las cuales se realiza el control a la enajenación de vivienda, se encuentra legislación desde el Código Civil, establecido desde 1887, sin embargo, solo se han formalizado más puntualmente desde mediados de la década de los sesenta y recientemente se han conformado como un serie de normas de implicaciones civiles, comerciales y penales, con las cuales es posible verificar toda transferencia mayor a cinco predios por parte del mismo propietario, lo que se constituye en una actividad de urbanización.

Como ya se mencionó, las normas sobre el control de la construcción y la vivienda, se plasman desde el siglo XIX, a manera de esbozos generales de la reglamentación al crecimiento urbano y la construcción de vivienda, sin embargo es hasta el año 1968, en el que se promulga la Ley 66, constituyéndose en la espina dorsal del control a la construcción de vivienda.

Esta Ley, estableció en un principio que el Superintendente Bancario ejercería la inspección, vigilancia y control de las actividades de enajenación de inmuebles

amarrados a procesos urbanísticos, mayores a cinco (5) unidades prediales, previa inscripción del urbanizador ante la entidad, sin embargo y de acuerdo con la modificación establecida mediante el Decreto Ley 078 del año 1987, esta función es ejercida hoy en día por los concejos Municipales o distritales.

Se establece también el tipo penal para la compraventa ilegal y la exigencia del permiso de anuncio y enajenación en desarrollo de planes urbanísticos o permiso de ventas, ampliado posteriormente por el mencionado Decreto Ley 078 del año 1987. De acuerdo con las exigencias establecidas para adelantar la actividad comercial de urbanización por parte de particulares, se estableció que las personas jurídicas o naturales que adelanten actos urbanísticos sin su cumplimiento, podrán ser sujetos de la toma de posesión de negocios, bienes y haberes, como medida temporal, o de su liquidación como medida definitiva.

La Ley 66 del año 1968 también instituyó la facultad a los órganos de control respectivos, para imponer multas a los urbanizadores que realizaran publicidad engañosa, en relación a su actividad comercial, facultada posteriormente a los Municipios o Distritos mediante la modificación del Decreto Ley 078 del año 1987.

El Decreto Ley 2610 del año 1979, el cual modifica Ley 66 del año 1968, amplía el rango de control sobre los predios enajenados en razón a procesos urbanísticos o de construcción, por parte del órgano gubernamental respectivo, en un principio, la Superintendencia Bancaria, hoy en día los Consejos Municipales o Distritales, de conformidad con el Decreto 078 de 1987. También se incluyó como actividad de enajenación, aunque no perfecta al tenor de la Ley, la constitución de promesas de compraventa, o recibo de anticipos en dinero, lo cual constituirá al futuro una transferencia del derecho de dominio y así poder ser sujeto de control por parte del ente respectivo, al tratarse de una potencial actividad de enajenación. Los delitos contra la enajenación legal, no solamente serán denunciados por la facultad de la Superintendencia Bancaria, sino los podrá denunciar cualquier ciudadano.

2.1.2.2. NORMAS PARA EL CONTROL FISICO DEL CRECIMIENTO URBANO.

Lo que respecta al control físico de las ciudades, de acuerdo con el artículo 10 de la Ley 66 del año 1968, aún vigente, se establece que las obras de urbanismo y dotación de servicios públicos le corresponden a los urbanizadores y no a los compradores, siendo una función indelegable, y que está amparada en la disposición constitucional que consagra el derecho a la vivienda digna. Por su naturaleza jurídica, esta es una de las normas que comienzan a puntualizar los controles sobre el ejercicio de los urbanizadores en Colombia, así como las posibilidades legales de carácter penal al ejercicio antiético de estos.

Según lo establecido en el Decreto Ley 078 del año 1987, modificadorio de la Ley 66 del año 1968, a los municipios o distritos les corresponde visitar las obras urbanísticas o de construcción con el fin de verificar el avance, y correspondencia con las especificaciones aprobadas por las autoridades urbanísticas, atender las quejas presentadas por infracciones en desarrollos urbanísticos y cancelar los registros urbanísticos de los infractores.

La Ley 9 del año 1989, o Ley de Reforma Urbana, expidió las normas correspondientes al desarrollo municipal, al espacio público, la adquisición de bienes por parte de los entes públicos mediante enajenación voluntaria o expropiación, los planes de renovación urbana mediante la legalización de títulos para VIS, la regulación de licencias y los procesos de prescripción adquisitiva del derecho de dominio.

Sin embargo la Ley 9 del año 1989, en cuanto a los asentamientos humanos de origen ilegal constituidos por viviendas de interés social o barrios piratas dispuso que los compradores de vivienda de interés social, no estaban obligados a pagar el saldo pendiente de pago en razón a la falta de dotación de servicios públicos domiciliarios y de las obras de infraestructura vial. Por otro lado, también dispuso la facultad a los alcaldes municipales o distritales para imponer sanciones urbanísticas de carácter pecuniario o multas, para quienes parcelaran, urbanizaran o construyeran sin licencia o apartándose de lo establecido en ella, sin perjuicio de las ordenes de suspensión de la obra mediante sellamiento por parte de la autoridad policiva, así como la suspensión del suministro de los servicios públicos domiciliarios, y si era del caso, el poder de decretar la demolición total o parcial de los inmuebles, dependiendo de la infracción.

En la Ley 308 de 1996 se crea el tipo penal de la enajenación ilegal, además se impone la obligación a que todo urbanizador, debidamente identificado mediante la licencia respectiva, se encuentra en la obligación de ejecutar todas las obras urbanísticas así como la construcción de las obras de infraestructura que requiera el proyecto.

Modificatoria de la Ley 9 del año 1989, la Ley 388 del año 1997 estableció los instrumentos del ordenamiento territorial así como todo lo relacionado con las licencias urbanísticas, requisito sin el cual no es posible adelantar cualquier obra de construcción o de urbanismo.

Reglamentario de la Ley 388 del año 1997, aparece el Decreto 564 de 2006 que deroga el Decreto 1600 de 2005, en los cuales se profundiza sobre la denominación de las licencias así como el surgimiento de la "legalización" como método de gestión local para generar ciudad.

En la Ley 810 del año 2003 se establecen multas por infracciones urbanísticas y suspensión de servicios públicos por falta urbanística.

Por ultimo, en el Código Penal, Artículo 318 se relacionan los delitos contra el orden económico y social, en el que se configura la urbanización ilegal.

2.2. SÍNTESIS.

De acuerdo a los antecedentes que respaldan la legalización y el proceso complementario de control de los asentamientos humanos de origen ilegal constituidos por viviendas de interés social, en apoyo a las facultades de descentralización administrativa y autonomía de las alcaldías o distritos, estos pueden encaminarse a consolidar procesos de desarrollo territorial efectivos, los cuales mejoren la calidad de vida de los habitantes y de paso, consolide la imagen institucional en razón al reconocimiento y valoración de lo que implica este tipo de desarrollos urbanos

“populares” surgidos al margen legal, garantizando la gobernabilidad de la entidad territorial.

De otro lado posterior al proceso legal de urbanismo al que nos referimos anteriormente, sigue la transferencia del derecho de dominio de los predios desenglobados a favor de los particulares adquirentes, así como de los bienes de uso público que deben quedar en cabeza del municipio o distrito, lo cual se garantiza mediante una escritura pública debidamente registrada, o el acto administrativo que corresponda, de acuerdo a las leyes de transferencia del derecho de dominio.

Siendo este el caso contrario de lo sucedido con los asentamientos humanos de origen ilegal constituidos por viviendas de interés social, surgen dos opciones:

- En el caso que el asentamiento subnormal se encuentre sobre un predio fiscal propiedad del municipio, se entiende que los bienes de uso público restantes al proceso de desenglobe y titulación a favor de particulares que ampara la Ley 9 de 1989, continúan en cabeza del municipio o distrito, solo faltaría que las condiciones y determinaciones urbanísticas que se establezcan en el proceso de legalización, reglamenten el uso y afectación de los predios que conforman espacio público.
- Si el asentamiento subnormal se encuentra en terrenos de propiedad de particulares o indeterminados, se debe garantizar de la manera legal conveniente, que los bienes de uso público sean transferidos al municipio o distrito, así como se debe orientar o asesorar a la comunidad que habita el asentamiento para que inicie los tramites necesarios para adquirir formalmente la propiedad, como en los tramites preliminares de la legalización se explicará.

El procedimiento de legalización, entendido como un proceso con el cual se busque la legalidad urbanística de lo que se desarrolló urbanísticamente al margen legal, así como los procedimientos para contener el crecimiento y controlar la aparición de estos asentamientos humanos de origen ilegal constituidos por viviendas de interés social, no es otro que el requerimiento formal de las respectivas licencias establecidas en el Decreto 564 de 2006 que deroga el Decreto 1600 de 2005, por parte de la autoridad policiva territorial.

Por lo anterior, la legalización de asentamientos humanos de origen ilegal constituidos por viviendas de interés social, puede adoptarse como una política que resulte en la determinación, a nivel del Plan de Ordenamiento Territorial, de áreas generales de tratamiento urbanístico para lograr una integración a la legalidad urbana, y que no sea solamente cuando se requiere adelantar el estudio y aprobación de planes parciales de oficio o dependiendo de los requerimientos de los particulares. De la misma manera, la implementación de un procedimiento de control y contención, puede ser parte de la mencionada política.

Los incipientes procesos de legalización de asentamientos humanos de origen ilegal constituidos por viviendas de interés social que se han encontrado, están aislados de políticas o proyectos masivos de regularización urbana, así como de los direccionamientos de los Planes de Ordenamiento Territorial, de procesos de construcción de Vivienda de Interés Social, mejoramiento de vivienda y del entorno.

Por otro lado, las normas sobre las cuales se ampara el control a la construcción de vivienda, las cuales aparecen desde el Código Civil de 1887, permiten frenar el crecimiento y aparición de asentamientos humanos de origen ilegal constituidos por viviendas de interés social, así como constituir claramente el tipo de delitos que implican, con sus consecuencias penales y pecuniarias en contra de quienes promuevan o incurran en ellos.

Entre las normas más destacables sobre el control urbano, podemos encontrar:

La Ley 66 de 1968, relativa al control a la construcción de vivienda; El Decreto 2610 de 1979, el cual modifica Ley 66 de 1968, en relación a la cantidad de predios en venta que son sujeto de verificación por parte del órgano gubernamental respectivo; La Ley 9 de 1989, o Ley de Reforma Urbana, en la que se otorga la facultad a los alcaldes para imponer sanciones urbanísticas de tipo pecuniario; la Ley 308 de 1996 se crea el tipo penal de la enajenación ilegal; la Ley 388 de 1997 con la cual se establecieron los instrumentos del ordenamiento territorial así como todo lo relacionado con las licencias, reglamentado de conformidad con el Decreto 564 de 2006 que deroga el Decreto 1600 de 2005; y la Ley 810 de 2003 mediante la cual se establecen multas por infracciones urbanísticas y suspensión de servicios públicos por falta urbanística.

Esta normatividad se profundizará en el capítulo “estrategia de control al desarrollo de asentamientos humanos de origen ilegal constituidos por viviendas de interés social”, con el fin de dar un amplio margen legal a las entidades territoriales respecto del control estatal sobre los asentamientos humanos de origen ilegal constituidos por viviendas de interés social, lo cual es una necesidad apremiante ya que los costos administrativos, legales y por supuesto económicos que debe asumir el Estado por estos asentamientos, son muy elevados en comparación al proceso legal de urbanismo, mas aun con el hecho que los pocos recursos con los que cuentan los municipios o distritos debe utilizarse lo mas eficientemente para atender todas las necesidades locales.

3. Instructivo del procedimiento de legalización

1 CAPITULO VII. Ley 388 de 1997. ADQUISICION DE INMUEBLES POR ENAJENACION VOLUNTARIA Y EXPROPIACION JUDICIAL

ARTICULO 58. MOTIVOS DE UTILIDAD PÚBLICA. El artículo 10 de la Ley 9ª de 1989, quedará así:

«Para efectos de decretar su expropiación y además de los motivos determinados en otras leyes vigentes se declara de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles para destinarlos a los siguientes fines: a) Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de la salud, educación, recreación, centrales de abasto y seguridad ciudadana; b) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la Ley 9ª de 1989, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo; c) Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos; d) Ejecución de proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios; e) Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo; f) Ejecución de proyectos de ornato, turismo y deportes; g) Funcionamiento de las sedes administrativas de las entidades públicas, con excepción de las empresas industriales y comerciales del Estado y las de las sociedades de economía mixta, siempre y cuando su localización y la consideración de utilidad pública estén claramente determinados en los planes de ordenamiento o en los instrumentos que los desarrollen; h) Preservación del patrimonio cultural y natural de interés nacional, regional y local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico; i) Constitución de zonas de reserva para la expansión futura de las ciudades; j) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos; k) Ejecución de proyectos de urbanización y de construcción prioritarios en los términos previstos en los planes de ordenamiento, de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley; l) Ejecución de proyectos de urbanización, redesarrollo y renovación urbana a través de la modalidad de unidades de actuación, mediante los instrumentos de reajuste de tierras, integración inmobiliaria, cooperación o los demás sistemas previstos en esta ley; m) El traslado de poblaciones por riesgos físicos inminentes.»

2 CAPITULO VIII. Ley 388 de 1997. EXPROPIACION POR VIA ADMINISTRATIVA

ARTICULO 63. MOTIVOS DE UTILIDAD PÚBLICA. Se considera que existen motivos de utilidad pública o de interés social para expropiar por vía administrativa el derecho de propiedad y los demás derechos reales sobre terrenos e inmuebles, cuando, conforme a las reglas señaladas por la presente ley, la respectiva autoridad administrativa competente considere que existen especiales condiciones de urgencia, siempre y cuando la finalidad corresponda a las señaladas en las letras a), b), c), d), e), h), j), k), l) y m) del artículo 58 de la presente ley.

3 Para continuar con procesos de titularidad cuando son predios privados, la Ley 9 de 1989 establece:

ARTICULO 51. A partir del primero (1º) de enero de 1990, redúcese a cinco (5) años el tiempo necesario a la prescripción adquisitiva extraordinaria de las viviendas de interés social. A partir del primero (1o.) de enero de 1990, redúcese a tres (3) años el tiempo necesario a la prescripción adquisitiva ordinaria de las viviendas de interés social.

El instructivo que propone la guía, como desarrollo del procedimiento de legalización establecido en el Decreto 564 de 2006 que deroga el Decreto 1600 de 2005, se subdividirá en etapas principales, cada una de las cuales a su vez cuenta con una serie de actividades, referenciadas a cada uno de los artículos del mencionado Decreto; cada etapa contará con un flujograma, en el cual se referenciarán cada uno de los pasos del proceso. Adicionalmente se relacionaran las recomendaciones del caso, las cuales profundizarán, complementarán o darán opciones a lo establecido en el procedimiento, sin perjuicio de lo determinado legalmente para la legalización.

La legalización es el proceso mediante el cual la administración municipal o Distrital reconoce, si a ello hubiere lugar y de conformidad con lo establecido en el Decreto 564 de 2006 que deroga el Decreto 1600 de 2005, la existencia de un asentamiento humano, de vivienda de interés social, desarrollado y consolidado antes del 27 de junio de 2003, aprueba los planos urbanísticos, regulariza sus usos, espacios públicos, zonas de preservación ambiental y expide la reglamentación urbanística, sin perjuicio de la responsabilidad penal, civil y administrativa de los comprometidos en el proceso. El proceso de legalización no constituye una obligación expresa para que la entidad territorial tenga que hacer la dotación de los servicios públicos domiciliarios así como la construcción de las obras de infraestructura de las cuales carece el asentamiento.

El proceso anteriormente descrito involucra la incorporación al perímetro urbano y la regularización urbanística del asentamiento humano sobre la cual se establecen los parámetros de intervención de los particulares y del Estado hacia el futuro, la cual no implica la formalización de los derechos de propiedad en favor de eventuales poseedores.

Se recomienda, en caso de tratarse asentamientos humanos de origen ilegal constituidos por viviendas de interés social, que ocupan bienes fiscales propiedad del municipio, que posterior a la legalización se continúe con el proceso de titulación gratuita en desarrollo del artículo 58 Ley 9 del año 1989. Para efectos de adelantar el saneamiento de la propiedad tanto de los particulares como de los bienes de uso público, posterior al proceso de legalización de asentamientos humanos de origen ilegal constituidos por viviendas de interés social, cuyo predio de mayor extensión sea de propiedad de particulares, se pueden iniciar los procesos legales a que haya lugar con el fin de garantizar las transferencias de los derechos de dominio, tanto de los particulares, así como de los bienes de uso público que se establezcan en la cartografía urbanística de la legalización.

Para esto, se puede optar por procedimientos como daciones en pago como resultado de procesos conciliatorios, la expropiación judicial por motivos de utilidad pública¹ o expropiación administrativa por motivos de utilidad pública² o procesos judiciales de prescripción adquisitiva del derecho de dominio, establecidos en el Código Civil y la Ley 9 de 1989³, según sea el caso.

Para profundizar la información correspondiente se recomienda consultar la guía de Saneamiento y Titulación de la Propiedad Pública Inmobiliaria, también expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

De acuerdo con lo establecido en el documento Conpes 3305, previamente citado en la presentación, "Lineamientos Para Optimizar La Política de Desarrollo Urbano", la legalización de asentamientos humanos de origen ilegal constituidos por viviendas de interés social es conveniente que se remita únicamente a los desarrollos de vivienda que se encuentren en el perímetro urbano. Según Consejo Nacional de Política Pública Y Social (2004).

El acto administrativo mediante el cual se aprueba la legalización hará las veces de licencia de urbanización, según el artículo 122 del capítulo IV del Decreto 564 de 2006 que deroga el Decreto 1600 de 2005. Dicha licencia servirá de base para tramitar las licencias de construcción o de reconocimiento, de los predios y sus construcciones existentes, incluidos en la mencionada aprobación.

3.1. ETAPA PRELIMINAR (NO CONTEMPLADA EN EL DECRETO 564 DE 2006 QUE DEROGA EL DECRETO 1600 DE 2005).

Antes de iniciar legalmente el trámite ante la autoridad urbanística de la entidad territorial, el solicitante, ya sea una comunidad organizada, un particular o una entidad, debe recopilar una serie de documentos, necesarios para determinar la ocupación del predio, desde la legalidad de la propiedad o posesión, así como las condiciones urbanas, ambientales y morfológicas que lo afectan y sobre las cuales se determina técnica y legalmente la viabilidad de la legalización. Para que esta etapa sea efectiva, y para que el solicitante conozca todos los posibles inconvenientes del proceso total, es de relevante importancia el acompañamiento por parte de la autoridad urbanística, en razón a la cantidad de tiempo, recursos logísticos y económicos que implica la legalización.

De la misma manera, es conveniente que el interesado solicite concepto a las entidades territoriales encargadas de determinar las zonas sobre las cuales no es posible adelantar los trámites de legalización, para poder establecer el área efectiva de legalización o si definitivamente no es posible legalizar un determinado asentamiento.

Del proceso de legalización, podrán ser solicitantes válidos, fuera de la autoridad urbanística del ente territorial, las entidades territoriales constituidas como bancos inmobiliarios, o las que sean competentes para adelantar la titulación gratuita de predios en desarrollos de vivienda de interés social, de conformidad con lo establecido en el artículo 58 Ley 9 del año 1989, o las encargadas de la administración inmobiliaria municipal. En cuanto a los particulares, podrá ser un solicitante válido cualquier Junta de Acción Comunal con su debido auto de reconocimiento expedido por la autoridad correspondiente u otra organización comunitaria legalmente constituida y reconocida mediante personería jurídica.

Es de anotar, que aunque el trámite lo encabezará una entidad o un colectivo de personas naturales en representación de una comunidad, debe existir un único interlocutor válido del proceso, ya sea el representante legal de la entidad, la que formalmente sea designada o quien haga sus veces.

Formalmente, el proceso de legalización se podrá iniciar de oficio por la oficina de planeación, o a solicitud de parte de los solicitantes anteriormente mencionados. En todo caso, corresponderá a la entidad solicitante, al urbanizador, al propietario, a

la comunidad organizada o a todos en su conjunto, asumir las obligaciones de la legalización para asegurar el cumplimiento de las obligaciones urbanísticas y la entrega de las zonas que conformarán el espacio público.

Actividad No. 3.1.1.

Recomendación: Previa a la radicación formal, por la cual se entiende legalmente iniciado el proceso, es conveniente que el solicitante, adelante una consulta a la autoridad competente del municipio.

Actividad No. 3.1.2.

Recomendación: la autoridad competente del municipio o distrito, podrá adoptar un formato de requisitos o documentos que se anexan a la solicitud, el cual entregará al interesado en la consulta mencionada anteriormente y adicionalmente se le orientara sobre los tiempos, las posibilidades y eventualidades que pueden inferir sobre el proceso en particular.

Actividad No. 3.1.3 a No. 3.1.6.

(Artículo 126) El solicitante, en cabeza de la comunidad o de la organización que representa, adelanta el recaudo de la información pertinente para demostrar la propiedad o posesión de los predios que conforman el asentamiento, y sus condiciones de ocupación.

Recomendación: Si no es posible establecer la propiedad mediante escritura pública y folio de matrícula inmobiliaria, la comunidad puede suministrar escrituras de promesas de compraventa o de protocolización de mejoras, y si no se dispone de este tipo de documentación, se pueden presentar declaraciones escritas, propias como de sus vecinos circundantes, para demostrar la posesión de los terrenos.

Debido a que parte de la documentación previa al trámite de legalización generan gastos al solicitante, como los levantamientos topográficos entre otros, se puede buscar el apoyo institucional mediante la constitución de convenios interadministrativos entre el solicitante y entidades públicas o privadas competentes para el desarrollo de levantamientos topográficos, estudio de títulos u obtención de información catastral.

De igual manera y con el ánimo de ejecutar estos proyectos, los peticionarios pueden pedir un crédito a la Financiera de Desarrollo Territorial, empresa industrial y comercial del Estado FINDETER, la cual financia proyectos de mejoramiento integral de asentamientos humanos de origen ilegal constituidos por viviendas de interés social, e infraestructura para programas de Vivienda de Interés Social.

Actividad No. 3.1.7. a No. 3.1.20.

(Artículo 126) Dentro de una serie de documentos que se deben solicitar para verificar las restricciones de ocupación del asentamiento subnormal, así como de la viabilidad de suministro de servicios públicos si aún no los tiene, se establecen principalmente los que se emiten para determinar las áreas que no son sujeto de legalización, y que darán un parámetro al solicitante para continuar con el trámite.

No se legalizarán áreas o predios que se encuentren ubicados en:

- Suelo de protección en los términos del artículo 35 de la Ley 388 de 1997 en zonas de protección del medio ambiente y conservación de los recursos naturales. El Artículo 35 de la Ley 388 de 1997, establece: "SUELO DE PROTECCION. Constituido por las zonas y áreas de terrenos localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, (suelo urbano, rural y de expansión urbana) 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." (paréntesis fuera de texto). Conceptos que emiten: la oficina de planeación, las Curadurías Urbanas, la oficina encargada de medio ambiente y la oficina de atención y prevención de emergencias del municipio.
- Áreas afectadas por obras públicas, de conformidad a lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial, como ampliaciones de la malla vial arterial, malla vial secundaria, proyectos de transporte masivo, zonas de utilidad pública por construcción de redes de servicios públicos. Conceptos emitidos por: la oficina de planeación, las oficinas de desarrollo urbano, las oficinas de obras públicas, la empresa de acueducto y alcantarillado, la empresa de energía eléctrica, la empresa de gas natural domiciliario y la empresa de teléfonos.

Recomendación: adicional a los anteriores conceptos, y si es del caso solicitar:

- Zonas de riesgo no mitigable, de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo complementen y desarrollen, como zonas de amenaza por remoción en masa o deslizamientos, alto riesgo geotécnico o fallas geológicas, y que no puedan reducirse o desaparecer con alguna obra o construcción, siendo necesario adelantar una reubicación de los ocupantes. Concepto emitido por la oficina de atención y prevención de emergencias del municipio.
- Áreas en las que la Dirección General Marítima tenga jurisdicción, de conformidad con el Decreto Ley 2324 de 1984. Según el Decreto mencionado, la dirección marítima establecerá, mediante dictamen técnico, cuales son las áreas costeras y fluviales de su jurisdicción, las cuales corresponden con bienes de uso público y sobre los cuales no pueden haber ocupaciones dado el régimen especial que las cubre. Si dado el caso se determinara que existen títulos de propiedad a favor de particulares sobre las zonas objeto de legalización y que su uso fue restringido por la Dirección General Marítima, se adelanta un proceso de anulación de los títulos por parte del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, antes INCORA. Este concepto lo emite la Capitanía de puerto respectiva.
- Áreas de reserva correspondientes a las márgenes de seguridad para la aproximación de aeronaves a la pista de aterrizaje de los aeropuertos. Concepto emitido por el Departamento Administrativo de la Aeronáutica Civil Colombiana, Aerocivil.

Para lo anterior, y previa a la radicación formal de la solicitud de legalización, se deben pedir los conceptos respectivos, los cuales serán solicitados por el interesado

y adjuntados a la solicitud. Estos conceptos servirán a la oficina de Planeación para determinar las zonas que se exceptúan de la legalización, lo cual se verá reflejado en el acto administrativo de aprobación.

Adicional a los conceptos anteriores y que expiden las empresas de servicios públicos, se deben solicitar las viabilidades de provisión del servicio, si el asentamiento aun no cuenta con redes de suministro de algún servicio público en particular.

Actividad No. 3.1.21. a No. 3.1.24.

(Artículo 126) Una vez se ha determinado el área efectiva sujeto de legalización, se adelanta el levantamiento topográfico del sector, de acuerdo a las especificaciones establecidas por la oficina de planeación, como se establece en el numeral 6 de los documentos que deben aportarse a la solicitud.

Recomendación: en lo posible la autoridad urbanística debe suministrar este insumo, para que la información sea lo mas exacta posible, dentro de los requerimientos técnicos que se establezcan.

Actividad No. 3.1.25. a No. 3.1.26.

(Artículo 126) Una vez se cuenta con el plano resultado del levantamiento topográfico, este se presenta a la comunidad, indistintamente que se trate de un predio fiscal propiedad del municipio o distrito desarrollado para Vivienda de Interés Social, o de un predio de particulares, debido a que se trata que la población conozca y se ponga de acuerdo con el plano base de la aprobación urbanística. De este proceso, se firma el acta de conocimiento y aceptación del plano para legalización, mínimo por el 51% de los afectados.

Recomendación: si no es posible obtener la concurrencia del mínimo establecido anteriormente, conforme lo previsto en los artículos 14 y 15 del Código Contencioso Administrativo, se hará una publicación en un diario de amplia circulación, en la que comunique a todos los afectados por el proceso para que conozcan el plano y firmen el acta respectiva.

3.2. ETAPA DE INICIACIÓN DEL PROCESO DE LEGALIZACIÓN.

Actividad No. 3.2.1. a No. 3.2.2.

(Artículo 125) Los interesados en la legalización, presentarán ante la oficina de Planeación del municipio o distrito, una solicitud por escrito la cual se radicará formalmente, para adelantar el trámite de viabilidad de la legalización, la cual contendrá como mínimo la siguiente información:

1. Nombre completo, identificación y dirección, si se conoce, del urbanizador, el propietario y poseedores de los predios que conforman el asentamiento humano.
2. Nombre completo e identificación del peticionario y dirección donde recibirá notificaciones.

3. Plano de loteo e identificación del predio o predios incluyendo sus linderos y, de ser posible, matrícula inmobiliaria del predio o predios que conforman el asentamiento humano objeto de legalización.
4. Fecha de formación del asentamiento humano, sustentada siquiera con prueba sumaria.

DOCUMENTOS QUE SE DEBEN APORTAR A LA SOLICITUD.

(Artículo 126) A la solicitud anteriormente descrita, se deberán adjuntar todos aquellos documentos que permitan identificar jurídica y físicamente el asentamiento, así como, las condiciones de ocupación del mismo.

1. Certificado de tradición y libertad del predio o predios objeto de legalización, expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente.
2. Fotocopias de las escrituras o promesas de compraventa de los predios que hacen parte del proceso de legalización.
3. Pruebas para establecer la fecha de la ocupación del asentamiento, las cuales podrán ser, entre otras, aerofotografías certificadas del Instituto Geográfico Agustín Codazzi o de la entidad que cumpla sus funciones, escrituras públicas y promesas de compraventa o cualquier otro medio de prueba válido.
4. Acta de conocimiento y aceptación del plano de loteo y del proceso de legalización firmada por el cincuenta y uno por ciento (51%) de los propietarios o poseedores de los inmuebles incluidos en la legalización.
5. Plano de levantamiento del loteo actual, junto con las carteras de campo y hojas de cálculo, en la escala que determine la oficina Planeación municipal o distrital, en caso de no existir la conservación catastral del asentamiento humano. En todo caso, cualquiera de estos planos deberá cumplir con los requerimientos técnicos que determine la autoridad competente e incluirá, entre otros aspectos, la delimitación del espacio público que se constituirá a favor del respectivo municipio o distrito y la regularización urbanística propuesta, que establezca las obligaciones y compromisos de las partes, sin que puedan ser modificadas posteriormente en el plano de levantamiento de loteo.

Recomendación: De acuerdo con el Decreto 564 de 2006 que deroga el Decreto 1600 de 2005, se establecen los requisitos mínimos anteriores, mas sin perjuicio de lo anterior, la información puede complementarse de la siguiente manera:

1. Si el predio objeto de legalización es un bien fiscal propiedad del municipio o de la Nación, o se conoce el propietario, se debe presentar el certificado de tradición y libertad, expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente, con una anterioridad no superior a un (1) mes. Si es un predio propiedad de particulares o de indeterminados, del cual no se ubica el folio matriz de matrícula inmobiliaria, se podrán presentar escrituras de protocolización de mejoras o declaraciones escritas del poseedor y de los vecinos, en las que se pruebe la posesión quieta y pacífica del inmueble, anterior al 27 de junio de 2003.
2. Fotocopias de las escrituras de compra o promesas de compraventa, de los predios que hacen parte del proceso de legalización.

3. Certificaciones catastrales y planchas de manzanas catastrales del asentamiento, si el sector ya ha sido sujeto de formación catastral.
4. Certificación del Alcalde Municipal o Distrital, en la que se establezca la fecha de la ocupación del asentamiento objeto de legalización, para lo cual se podrá servir de aerofotografías del Instituto Geográfico Agustín Codazzi o de la entidad que cumpla sus funciones, escrituras públicas y promesas de compraventa o cualquier otro medio de prueba válido. Decreto Ley 1333 de 1986, Ley 136 de 1994
5. Toda la documentación previa solicitada en la que se determinen las áreas no sujetas a legalización y las viabilidades de provisión de servicios públicos.
6. Plano de levantamiento del asentamiento, con la siguiente información y condiciones:
 - a. El levantamiento topográfico debe estar amarrado a las placas de control de coordenadas geográficas del municipio, debidamente suministradas por la entidad competente, cuya certificación se debe anexar, así como el cuadro de cálculo de coordenadas. El levantamiento debe iniciar y cerrar en placas de control de coordenadas del municipio. La precisión de las poligonales del levantamiento topográfico no deben ser menor de 1:10000 en distancia y de 20 por la raíz cuadrada de "n", siendo "n" el número de vértices de la poligonal, calculando las coordenadas de cada uno de los vértices del polígono que define el asentamiento, consignándolas en un cuadro en el plano y anexando en folio independiente los cuadros de calculo de las coordenadas. El polígono al que se hace referencia será el perímetro del área de regularización del asentamiento, el cual aparecerá debidamente amojonado y con las cotas de los linderos. El área total del asentamiento debe relacionarse en el cuadro de áreas generales.
 - b. En el plano deben aparecer los ejes de coordenadas geográficas norte o sur y este del municipio.
 - c. Se deben localizar los accidentes naturales del terreno, como ríos, quebradas, acequias, bordes de mareas máximas, playas, ciénagas, canales, etc.
 - d. Si el terreno es inclinado, se deben dibujar curvas de nivel, mínimo a .50 m y máximo a 2.00 m, de acuerdo con la pendiente del terreno y referenciadas a la altura media sobre el nivel del mar.
 - e. loteo actual de predios poseídos o de propiedad de particulares, demarcando construcciones existentes y lotes sin construir, con alinderamiento acotado, numerados y referenciados en un cuadro de áreas de cabida de lotes por manzanas. De preferencia la numeración de lotes debe coincidir con el número catastral oficialmente asignado, así como la cabida debe coincidir con las escrituras o la certificación catastral.
 - f. Delimitación de las áreas de espacio público que se constituirá a favor del respectivo distrito o municipio, con sus perímetros debidamente amojonados y con los respectivos cuadros de áreas y amojonamiento. Dichas áreas se organizaran en zonas verdes, zonas verdes y comunales, zonas comunales, vías vehiculares, vías peatonales, zonas de control ambiental o la clasificación urbanística que la oficina de planeación determine, debidamente

independizadas como un predio susceptible de desenglobarse del área de mayor extensión.

- g. Respecto a las vías, deben graficarse los cortes transversales o perfiles viales, debidamente acotados y especificando el tipo de las mismas de acuerdo a la norma en la cual se establecen los anchos y los componentes de dicho perfil.
- h. Nomenclatura vial y domiciliaria si ya esta oficialmente asignada por el Catastro descentralizado o el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- i. Escala gráfica de presentación a 1:1000.
- j. Esquema de localización escala 1:25000, con 100 metros de contorno de vecinos.
- k. Rótulo, el cual deben contener: nombre del municipio y del departamento, nombre del asentamiento, firma, nombre, identificación y matrícula profesional del arquitecto o ingeniero responsable y del promotor, organización, urbanizador o propietario, escala y fecha.
- l. Plano presentado en papel calco de 110 gramos en tamaño máximo de 100 cm. X 70 cm., con tres copias heliográficas y el archivo digital grabado en un disco compacto, si se dispone.
- m. Anexar carteras de campo y hojas de cálculo del levantamiento topográfico.

Actividad No. 3.2.3.

Recomendación: (Artículo 127) Presentada la solicitud, la oficina de planeación abrirá un archivo exclusivo del proceso, en el cual quedará toda la documentación que en torno al proceso de legalización se presente o expida. Seguidamente hará el estudio técnico de la documentación referida, con el fin de emitir un concepto de viabilidad del trámite de legalización, para lo cual dispondrá de quince (15) días hábiles a partir de la fecha de radicación. No obstante, si se presentan inconsistencias o se hace necesario pedir información adicional o aclaratoria, se otorgará un plazo de dos (2) meses para remitir la información adicional.

Actividad No. 3.2.4.

(Artículo 127) Para adelantar el estudio técnico referido, la oficina de planeación realizará una visita de inspección ocular y levantará un acta en que se consigne el resultado de esta, al menos con los siguientes datos:

1. Existencia del asentamiento humano y su concordancia con lo consignado en el plano de levantamiento de loteo actual.
2. Grado de consolidación del asentamiento humano el cual será señalado en una copia del plano de levantamiento de loteo actual.
3. Identificación de las áreas públicas y privadas propuestas por el peticionario.

Actividad No. 3.2.5 a No. 3.2.8.

(Artículo 127) Si en razón a la verificación en terreno, la autoridad urbanística determina que no hay concordancia con el levantamiento o con los conceptos emitidos para determinar las zonas no sujetas a legalización, deberá pedir las aclaraciones del caso.

Una vez revisados los planos, los documentos radicados y la información aclaratoria que sea necesaria, habiendo comprobado que éstos se encuentren de conformidad con lo verificado en la visita a la zona y con el estudio urbanístico preliminar, la autoridad competente definirá la procedencia de continuar o no con el trámite de legalización, lo cual quedará plasmado en una comunicación oficial al solicitante.

Si no coincidieren con lo verificado en la visita a la zona y con el estudio urbanístico preliminar, la oficina de planeación deberá mediante manifestación escrita, devolver al solicitante los planos y los documentos radicados, a fin de que se realicen las correcciones correspondientes, para lo cual dispondrán de dos (2) meses contados a partir de la comunicación. En caso de no efectuarse las correcciones solicitadas en el término fijado, se entenderá desistida la petición y se ordenará el archivo de la solicitud.

Actividad No. 3.2.9.

(Artículo 127) Cuando se entreguen los planos y los documentos corregidos se realizara nuevamente la verificación en terreno descrita anteriormente, para definir definitivamente la procedencia del trámite de legalización.

Actividad No. 3.2.10.

(Artículo 127) En los casos en que no sea procedente, se comunicará al interesado exponiendo los motivos del caso y se expedirá una resolución en la que se sustentará, con base a los documentos técnicos, las razones de la negativa de la legalización. Contra éste acto procede el recurso de reposición ante la oficina de planeación o la dependencia que haga sus veces y el de apelación ante el Alcalde en los términos previstos en el Código Contencioso Administrativo.

Va a la Actividad No. 3.5.2. en “etapa de resolución de la legalización”.

Actividad No. 3.2.11.

Aprobado el estudio preliminar, se emite un concepto de viabilidad del trámite de legalización y se le comunica oficialmente al solicitante.

Actividad No. 3.2.12.

Del inicio del proceso de legalización se dejará constancia en un acta que suscribirán la oficina de planeación y la oficina encargada del control de vivienda de la alcaldía municipal o distrital, o quien haga sus veces, para que de ese momento en adelante, cualquier actividad de enajenación en actividades urbanísticas ilegales, sea detectada.

3.3. ETAPA DE VINCULACIÓN DEL URBANIZADOR, EL PROPIETARIO Y TERCEROS INTERESADOS.

Actividad No. 3.3.1.

(Artículo 128) En los eventos en que el trámite de legalización sea iniciado por personas diferentes del urbanizador o el propietario, y con el fin de que la legalización

se adelante en un justo proceso para todas las partes, una vez que se considere viable el proceso, la oficina de Planeación o la dependencia que haga sus veces, mediante correo certificado, comunicará al urbanizador o propietario indicado por el interesado, la iniciación del proceso y lo citará para que comparezca y se haga parte dentro del trámite administrativo para hacer valer su derechos y, si es del caso, proceda a entregar las zonas que conformarán el espacio público.

Actividad No. 3.3.2. a No. 3.3.4.

(Artículo 128) Igualmente, conforme lo previsto en los artículos 14 y 15 del Código Contencioso Administrativo, la oficina de Planeación hará una publicación en un diario de amplia circulación, en la que comunique a todos los terceros que puedan estar interesados o puedan resultar afectados con las decisiones que se tomen en el proceso de legalización, que se ha iniciado el mismo, indicando el número de radicación, los horarios y dependencias en que pueden consultar el expediente y que puede hacerse parte y hacer valer sus derechos mediante escritos dirigidos a esa oficina. Copia de esta comunicación y de la publicación se anexará al expediente, al igual que el acta de la visita al terreno que haga la oficina de planeación.

Actividad No. 3.3.5.

(Artículo 128) 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, se comprometa de manera independiente a entregar las zonas verdes, comunales y demás que conformarán el espacio público, se suscribirán un acta de compromiso, en la cual se detallará la ubicación de dichas zonas y el término para su entrega al respectivo municipio o distrito.

Actividad No. 3.3.6.

Se establece si el solicitante es una entidad territorial con facultad de titular gratuitamente en desarrollo de Vivienda de Interés Social, y ya se adelantó la entrega de títulos a particulares.

En caso positivo va al Actividad 3.4.4. en "etapa de definición de las condiciones urbanísticas y estudio urbanístico final".

3.4. ETAPA DE DEFINICIÓN DE LAS CONDICIONES URBANÍSTICAS Y ESTUDIO URBANÍSTICO FINAL.

Actividad No. 3.4.1.

Recomendación: adelantar un estudio de concordancia de títulos o posesiones respecto al levantamiento. La autoridad urbanística, realizará un estudio comparativo entre la documentación de las escrituras públicas, los folios de matrícula inmobiliaria, la información catastral, o sea, boletín de nomenclatura y plano de manzana catastral, y el plano del levantamiento, con el fin que los loteos de particulares, plenamente adquiridos o constituidos de hecho, mediante un documento que no representa

transferencia del derecho de dominio, tengan correspondencia con la cartografía que se usará para expedir el plano urbanístico de legalización.

En caso positivo va a la Actividad 3.4.4.

Actividad No. 3.4.2. a No. 3.4.3.

Recomendación: Si la información estudiada por el funcionario competente no coincidiese, se solicitarán las aclaraciones respectivas de los títulos o de los documentos catastrales, directamente al interesado, por intermedio de su representante legal.

Actividad No. 3.4.4. a No. 3.4.6.

(Artículo 129) Una vez clarificada toda la información respecto de cada una de las unidades prediales que componen el asentamiento sujeto de legalización, se procede con el estudio de condiciones urbanísticas según las directrices establecidas en el Plan de Ordenamiento Territorial, y a las cuales debe sujetarse el desarrollo, asentamiento o barrio objeto de legalización. Al efecto, el funcionario competente elaborará un concepto técnico que contenga:

1. La delimitación del área sobre la cual se adelantará el trámite de legalización.
2. Las zonas de reserva para el desarrollo de los sistemas generales que inciden en el área.
3. Las determinantes del sector en relación con lo establecido en el Plan de ordenamiento respecto a:
 - a. Elementos de las zonas de protección ambiental.
 - b. Zonas de amenaza y riesgo no mitigable.
 - c. Clasificación del suelo.
 - d. Definición de usos del suelo.
 - e. Programas, operaciones y proyectos estructurantes.
 - f. Acciones de mejoramiento previstas.
 - g. Lineamientos ambientales a tener en cuenta para la propuesta de legalización.
 - h. Criterios para repartir cargas o beneficios resultantes del proceso de legalización.
4. Anexo al concepto técnico, se expedirá el plano definitivo de loteo, con base al plano del levantamiento topográfico, que identifique las áreas a entregar al municipio o distrito y la regularización urbanística lo cual se constituye en las obligaciones y compromisos de las partes. El plano debe contener la firma, nombre, identificación y/o matrícula profesional del arquitecto o ingeniero responsable y del promotor, urbanizador o propietario, así como la información de los funcionarios competentes de los estudios técnicos y legales.

Para este estudio se dispone de un término de sesenta (60) días contados a partir de la expedición del documento o acto administrativo en el que se define la procedencia del trámite.

Actividad No. 3.4.7. a No. 3.4.9.

PUBLICIDAD DEL ESTUDIO URBANÍSTICO FINAL.

(Artículo 130) La oficina de planeación municipal o distrital o la dependencia que haga sus veces, someterá a consideración de la comunidad y del propietario del terreno o urbanizador, cuando se haga parte dentro del proceso, por el término de diez (10) días, el estudio urbanístico final, a fin de dar a conocer los derechos y obligaciones derivados del mismo. Para el efecto, se fijará en la cartelera de dicha oficina un aviso informando el lugar y horario de consulta del estudio, y advirtiendo que las objeciones o recomendaciones que se hagan frente al mismo se deben presentar por escrito hasta el último día de consulta del estudio. En el aviso se dejará constancia de la fecha y hora de fijación y de desfijación del mismo así como se procederá a informar por escrito al solicitante, para que por su intermedio la comunidad o la organización que representa, concurra a conocer el estudio urbanístico y el plano.

3.5. ETAPA DE RESOLUCIÓN DE LA LEGALIZACION.

Actividad No. 3.5.1. a No. 3.5.7.

(Artículo 131) El proceso de legalización, culminará con la expedición de una resolución por parte de la oficina de planeación municipal o distrital o la dependencia que haga sus veces, en la cual se determine si se legaliza o no el asentamiento urbanístico o barrio informal. En este acto se resolverán las objeciones o recomendaciones que hagan los interesados y terceros que se hicieron parte en el proceso administrativo, y estará sujeto a los recursos de reposición y apelación previstos en el Código Contencioso Administrativo.

La resolución de legalización, contendrá, entre otros, el reconocimiento oficial del asentamiento, la aprobación de los planos correspondientes, la reglamentación respectiva y las acciones de mejoramiento barrial.

Igualmente, en la resolución de legalización se contemplarán de manera expresa las obligaciones del urbanizador, el propietario, la comunidad organizada o el responsable del trámite.

El acto administrativo que legalice urbanísticamente el asentamiento, debe supeditarse a las directrices y modalidades de intervención previstas en el tratamiento de mejoramiento integral del respectivo o municipio o distrito.

En ningún caso, la legalización urbanística constituirá título o modo de tradición de la propiedad. La autoridad competente publicará en el medio oficial establecido para el efecto, la resolución por la cual se resuelve la solicitud de legalización.

3.6. ETAPA DE ENTREGA DE LAS ZONAS DE USO PÚBLICO (NO CONTEMPLADA EN EL DECRETO 564 DE 2006 QUE DEROGA EL DECRETO 1600 DE 2005).

Actividad No. 3.6.1. a No. 3.6.4.

Recomendación: Para la entrega de las zonas de uso público al municipio o distrito, procedimiento que quedará consignado en un acta, la oficina de planeación municipal o distrital o la dependencia que haga sus veces deberá delimitar y deslindar en los planos de loteo, los cuadros de áreas de zonas de uso público y en los esquemas o planos de deslinde de zonas, las áreas destinadas a parques y espacios peatonales correspondientes a plazas, plazoletas y alamedas y las destinadas al equipamiento comunal público, entre otras, acotando y amojonando de manera independiente los terrenos destinados a cada uno de estos usos.

Actividad No. 3.6.5.

Recomendación: Dentro de los ocho (8) días siguientes a la fecha de ejecutoria del acto administrativo, se presentará el proyecto de minuta de transferencia de la propiedad de las zonas de uso público con sus respectivas áreas, el cual será remitido a la entidad municipal o distrital encargada de recibir las zonas de uso público.

4. Estrategia de control al desarrollo de Asentamientos Humanos de origen ilegal constituidos por viviendas de interés ilegal

De conformidad con el proceso descrito anteriormente, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en razón a la normatividad general establecida en el artículo 98, de la Ley 812 del año 2003, y las funciones establecidas en los Decretos No. 216 del año 2003 y No. 3266 del año 2002, socializará a los municipios o Distritos la presente guía contentiva del instructivo en los procesos de legalización de asentamientos humanos de origen ilegal constituidos por viviendas de interés social, y por otro lado, como un complemento a la política de gestión del desarrollo urbano que mejore la calidad de vida, es necesario hacer uso de las normas sobre las cuales se ampara el control a la construcción de vivienda y al desarrollo urbano.

Este control, a diferencia del proceso de legalización, es una tarea constante debido a que entre la actividad de urbanizar legalmente y legalizar asentamientos humanos de origen ilegal constituidos por viviendas de interés social, el Estado incurre en mayores gastos, como ya se explicó anteriormente, debido a los recursos requeridos para la dotación de servicios públicos, en la obra pública de infraestructura vial y por supuesto, los costos administrativos de la legalización, responsabilidades que en un proceso legal de urbanización, están a cargo del promotor del proyecto o urbanizador responsable.

Por otro lado, para el sector formal de la construcción es una situación de competencia desleal, ante la gran ventaja comparativa de la oferta de vivienda, lo cual hace que las personas de escasos recursos asuma un riesgo inicial al adquirir terrenos en estos asentamientos humanos de origen ilegal constituidos por viviendas de interés social, pero sabiendo que a largo plazo, la situación de ilegalidad tiende a normalizarse.

Este control estatal, apoya la política sobre el crecimiento de las ciudades, de conformidad con los lineamientos del desarrollo urbano determinados en el documento Conpes 3305, el cual debe controlarse para que las ciudades sean competentes desde el punto de vista económico. Esto quiere decir que en la medida que las ciudades no pueden desarrollar su malla vial proporcional a sus áreas de expansión, por efecto de las restricciones presupuestales, la movilidad urbana se vuelve ineficiente en términos de tiempo y recursos. En cuanto a la parte de infraestructura urbana, ambiental y dotación de servicios públicos, el aumento de la expansión urbana también acarrea mayores gastos a las entidades territoriales con el fin de garantizar el suministro de todos los bienes y servicios a los que los ciudadanos tienen derecho.

El crecimiento al que nos referimos anteriormente, tiene mucho que ver con la situación de los asentamientos humanos de origen ilegal constituidos por viviendas de interés social, los cuales no solo expanden las ciudades sino que las hacen crecer desordenadamente. La normatividad con la cual se puede controlar este fenómeno ya está constituida, es pertinente a la situación y es una herramienta que los municipios y distritos tienen a su disposición como quiera que en ellos reposa territorialmente la autoridad y la competencia legal para el cumplimiento de esta normatividad.

Como previamente en el capítulo de antecedentes legales se indicó, las entidades territoriales cuentan con dos tipos de controles, así:

- Control al negocio de enajenación de más de cinco unidades prediales por parte del mismo propietario:
 - Ley 66 del año 1968. Control a la construcción de vivienda. Exigencia del permiso de anuncio y enajenación en desarrollo de planes urbanísticos (permiso de ventas). Establecimiento del tipo penal por compraventa ilegal.
 - Decreto 2610 del año 1979. Modifica Ley 66 del año 1968, en relación a la cantidad de predios en venta sujeto de verificación.
 - Ley 308 del año 1996. creación de tipos penales de la enajenación ilegal.
 - Código Penal, Artículo 318. Delitos contra el orden económico y social, en el que se define la urbanización ilegal.
- Control físico al desarrollo urbano:
 - Ley 9 del año 1989. Facultad de imposición de sanciones urbanísticas, de tipo pecuniario.
 - Ley 388 del año 1997. Instrumentos del ordenamiento territorial y licencias urbanísticas.
 - Decreto 564 de 2006 que deroga el Decreto 1600 de 2005. Denominación de los tipos de licencias y el proceso de legalización de asentamientos humanos de origen ilegal constituidos por viviendas de interés social.
 - Ley 810 del año 2003. Multas por infracciones urbanísticas y suspensión de servicios públicos por falta urbanística.

5. Bibliografía

1. MUÑOZ NEIRA JUAN CARLOS. 2004. Urbanizadores Piratas. Ediciones Doctrina y Ley Ltda.
2. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. 2003. Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, Hacia un Estado Comunitario, Ley 812 del año 2003.
3. MORA BARRERA JUAN CARLOS. 2004. Derecho Urbano. Editorial Leyer.
4. CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA PÚBLICA Y SOCIAL. 2004. Departamento Nacional de Planeación. www.dnp.gov.co, Documento Conpes 3305, agosto de 2004. consulta: enero de 2005.
5. JURISCOL, BANCO DE LA REPÚBLICA. www.banrep.gov.co consulta: enero de 2005.
 - 5.1. Ley 9 del año 1989.
 - 5.2. Ley 388 del año 1997.
 - 5.3. Ley 716 del año 2001.
 - 5.4. Ley 901 del año 2004.
 - 5.5. Decreto 2610 del año 1979.
 - 5.6. Ley 66 del año 1968.
 - 5.7. Ley 810 del año 2003.
 - 5.8. Ley 308 del año 1996.
6. MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. 2006. Decreto 564 de 2006 que deroga el Decreto 1600 de fecha 20 de mayo del año 2005.

6. Glosario

(*) La definición de las palabras técnicas sobre cartografía urbanística han sido tomadas del Acuerdo Distrital de Bogotá No. 6 de 1990 y del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, Decreto Distrital No. 619 de 2000 y posteriores modificatorios hasta el Decreto 190 de 2004.

- **AMOJONAMIENTO***: proceso mediante el cual, para tanto los predios privados como las zonas publicas establecidas en el plano de aprobación urbanística, se determina el perímetro de su planta, relacionado a las coordenadas geográficas del IGAC.
- **DIMAR**: Dirección General Marítima, dependiente del Ministerio de Defensa Nacional.
- **IGAC**: Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- **INCODER**, antes **INCORA**: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, antes Instituto Colombiano para la Reforma Agraria.
- **MAVDT**: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- **MOJÓN***: punto correspondiente a la arista de un polígono regular o irregular, en el que se enmarca la planta de un predio y la cual se encuentra georreferenciada a una coordenada geográfica, en un plano urbanístico.
- **POT**: Plan de ordenamiento Territorial. De conformidad con el Artículo 9 de la Ley 388 de 1997, algunos municipios cuentan con PBOT, o plan básico de Ordenamiento Territorial; o EOT, o Esquema de ordenamiento Territorial.
- **VIS**: Vivienda de Interés Social.
- En razón a las diferentes denominaciones de los órganos administrativas de los municipios o distritos, para esta guía se llamarán genéricamente como **"OFICINAS"**, todo lo que territorialmente se puede encontrar como secretarías, departamentos administrativos, institutos municipales o distritales, o en general autoridades respecto de temas de índole urbanístico.
- **CURADOR URBANO**: autoridad urbanística representada por un particular. Ver artículo 89 de la Ley 810 de 2003.
- **EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO, EMPRESA DE ENERGÍA ELÉCTRICA, EMPRESA DE GAS NATURAL DOMICILIARIO Y EMPRESA DE TELÉFONOS**: Empresas industriales y comerciales que prestan el suministro de servicios públicos domiciliarios, que hacen parte de la estructura administrativa del municipio o distrito.

- **OFICINA DE ATENCIÓN Y PREVENCIÓN DE EMERGENCIAS DEL MUNICIPIO:** entidad competente para la atención y prevención de emergencias causadas por situaciones de orden climático, geomorfológico, sísmico, o cualquier desastre de orden natural.
- **OFICINAS DE DESARROLLO URBANO:** entidad competente para la planificación y ejecución de obras públicas, o su contratación mediante los mecanismos de contratación estatal.
- **OFICINA DE MEDIO AMBIENTE:** entidad competente para la generación de políticas de control y uso de los recursos naturales del municipio o distrito.
- **OFICINAS DE OBRAS PÚBLICAS:** entidad competente para la ejecución de obras públicas, o su contratación mediante los mecanismos de contratación estatal.
- **OFICINA DE PLANEACIÓN:** o autoridad urbanística del ente territorial.

7. Anexo

7.1 FORMATO DE REQUISITOS PARA LEGALIZACION

Con el fin de proceder con el trámite de la viabilidad de legalización, Los interesados presentarán ante la oficina de Planeación del municipio o distrito, una solicitud por escrito la cual se radicará formalmente, la cual contendrá como mínimo la siguiente información:

- Nombre completo del peticionario, identificación, entidad o grupo al que representa y dirección donde recibirá notificaciones.
- Nombre completo, identificación y dirección, si se conoce, del propietario o propietarios y/o el vendedor de los predios que conforman el asentamiento humano, desarrollo urbanístico o barrio informal.

Anexo a la solicitud se deberá entregar el siguiente listado de documentos, relativos al asentamiento:

- 1) Conceptos emitidos por la Oficina de Planeación Municipal/Distrital, las Curadurías urbanas, la oficina encargada de medio ambiente y la oficina de atención y prevención de emergencias del municipio en relación a si el asentamiento ocupa áreas consideradas suelo de protección en los términos del artículo 35 de la Ley 388 del año 1997 en zonas de protección del medio ambiente y conservación de los recursos naturales. El Artículo 35 de la Ley 388 del año 1997, establece: "SUELO DE PROTECCION. Constituido por las zonas y áreas de terrenos localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, (suelo urbano, rural y de expansión urbana) 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." (paréntesis fuera de texto).
- 2) Conceptos emitidos por la Oficina de Planeación Municipal/Distrital, las oficinas de desarrollo urbano, las oficinas de obras públicas, la empresa de acueducto y alcantarillado, la empresa de energía eléctrica, la empresa de gas natural domiciliario y la empresa de teléfonos, en relación a si el asentamiento ocupa áreas afectadas por obras públicas, de conformidad a lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial, como ampliaciones de la malla vial arterial, malla vial secundaria, proyectos de transporte masivo y zonas de utilidad pública por construcción de redes de servicios públicos. Adicionalmente las empresas de Servicios Públicos determinarán la viabilidad del aprovisionamiento del servicio público específico, si este aún no ha sido suministrado.
- 3) Concepto emitido por la oficina de atención y prevención de emergencias del municipio en relación a si el asentamiento ocupa zonas de riesgo no mitigable, de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo complementen y desarrollen, como zonas de amenaza por remoción en masa o deslizamientos, alto riesgo geotécnico o fallas geológicas, y que no puedan reducirse o desaparecer con alguna obra o construcción.

- 4) Concepto emitido por la Capitanía de puerto respectiva en relación a si el asentamiento ocupa áreas en las que la Dirección General Marítima tenga jurisdicción, de conformidad con el Decreto Ley 2324 del año 1984.
- 5) Concepto emitido por el Departamento Administrativo de la Aeronáutica Civil Colombiana, Aerocivil, en relación a si el asentamiento ocupa áreas de reserva correspondientes a las márgenes de seguridad para la aproximación de aeronaves a la pista de aterrizaje de los aeropuertos.
- 6) Si el asentamiento objeto de legalización ocupa un bien fiscal propiedad del municipio o de la Nación, o se conoce el propietario, se debe presentar el certificado de tradición y libertad, expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente, con una anterioridad no superior a un (1) mes. Si es un predio propiedad de particulares o de indeterminados, del cual no se ubica el folio matriz de matrícula inmobiliaria, se podrán presentar escrituras de protocolización de mejoras o declaraciones escritas del poseedor y de los vecinos, en las que se pruebe la posesión quieta y pacífica del inmueble, anterior al 27 de junio del año 2003.
- 7) Fotocopias de las escrituras de compra o promesas de compraventa, de los predios que hacen parte del proceso de legalización.
- 8) Certificaciones catastrales y planchas de manzanas catastrales del asentamiento, si el sector ya ha sido sujeto de formación catastral.
- 9) Certificación del Alcalde Municipal o Distrital, en la que se establezca la fecha de la ocupación del asentamiento objeto de legalización, para lo cual se podrá servir de aerofotografías del Instituto Geográfico Agustín Codazzi o de la entidad que cumpla sus funciones, escrituras públicas y promesas de compraventa o cualquier otro medio de prueba válido. Decreto Ley 1333 de 1986, Ley 136 del año 1994.
- 10) Acta de conocimiento y aceptación del plano de loteo y del proceso de legalización firmada por el cincuenta y uno por ciento (51%) de los propietarios o poseedores incluidos en la legalización.
- 11) Plano de levantamiento topográfico del asentamiento, con la siguiente información y condiciones:
 - a) El levantamiento topográfico debe estar amarrado a las placas de control de coordenadas geográficas del municipio, debidamente suministradas por la entidad competente, cuya certificación se debe anexar, así como el cuadro de cálculo de coordenadas. El levantamiento debe iniciar y cerrar en placas de control de coordenadas del municipio. La precisión de las poligonales del levantamiento topográfico no deben ser menor de 1:10000 en distancia y de 20 por la raíz cuadrada de "n", siendo "n" el número de vértices de la poligonal, calculando las coordenadas de cada uno de los vértices del polígono que define el asentamiento, consignándolas en un cuadro en el plano y anexando en folio independiente los cuadros de calculo de las coordenadas. El polígono al que se hace referencia será el perímetro del área de regularización del asentamiento, el cual aparecerá debidamente amojonado y con las cotas de los linderos. El área total del asentamiento debe relacionarse en el cuadro de áreas generales.

- b) En el plano deben aparecer los ejes de coordenadas geográficas norte o sur y este del municipio.
- c) Se deben localizar los accidentes naturales del terreno, como ríos, quebradas, acequias, bordes de mareas máximas, playas, ciénagas, canales, etc.
- d) Si el terreno es inclinado, se deben dibujar curvas de nivel, mínimo a .50 m y máximo a 2.00 m, de acuerdo con la pendiente del terreno y referenciadas a la altura media sobre el nivel del mar.
- e) loteo actual de predios poseídos o de propiedad de particulares, demarcando construcciones existentes y lotes sin construir, con alindamiento acotado, numerados y referenciados en un cuadro de áreas de cabida de lotes por manzanas. De preferencia la numeración de lotes debe coincidir con el número catastral oficialmente asignado, así como la cabida debe coincidir con las escrituras o la certificación catastral.
- f) Delimitación de las áreas de espacio público que se constituirán a favor del respectivo distrito o municipio, con sus perímetros debidamente amojonados y con los respectivos cuadros de áreas y amojonamiento. Dichas áreas se organizarán en zonas verdes, zonas verdes y comunales, zonas comunales, vías vehiculares, vías peatonales, zonas de control ambiental o la clasificación urbanística que la oficina de planeación determine, debidamente independizadas como un predio susceptible de desenglobarse del área de mayor extensión.
- g) Respecto a las vías, deben graficarse los cortes transversales o perfiles viales, debidamente acotados y especificando el tipo de las mismas de acuerdo a la norma en la cual se establecen los anchos y los componentes de dicho perfil.
- h) Nomenclatura vial y domiciliaria si ya esta oficialmente asignada por el Catastro descentralizado o el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- i) Escala gráfica de presentación a 1:1000.
- j) Esquema de localización escala 1:25000, con 100 metros de contorno de vecinos.
- k) Rótulo, el cual deben contener: nombre del municipio y del departamento, nombre del asentamiento, firma, nombre, identificación y matrícula profesional del arquitecto o ingeniero responsable y del promotor, organización, urbanizador o propietario, escala y fecha.
- l) Plano presentado en papel calco de 110 gramos en tamaño máximo de 100 cm. X 70 cm., con tres copias heliográficas y el archivo digital grabado en un disco compacto, si se dispone.
- m) Anexar carteras de campo y hojas de cálculo del levantamiento topográfico.







Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial
Dirección del Sistema Habitacional
República de Colombia
