



Bogotá, D. C.,

ASUNTO: Radicado No. 2019ER0144282. Consulta sobre legalización urbanística de asentamientos humanos y reconocimiento de edificaciones.

Respetado señor López:

Se ha recibido a través de la página web del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio la consulta del asunto, en la que plantea algunos interrogantes relacionados con la figura de legalización urbanística y reconocimiento de edificaciones, a lo que se procede a dar respuesta en los siguientes términos:

"1. En algunas zonas del país se han conformado asentamientos humanos informales, los cuales se han legalizado a la luz del procedimiento de legalización urbanística de asentamientos humanos, que no se localizan al interior de zonas urbanas, si no que se han conformado en sectores cercanos a las zonas urbanas, pero no con continuidad como para ser incorporados a las zonas urbanas mediante el trámite de legalización de asentamientos humanos.

Cuando el decreto 1077 de 2015, señala que la legalización urbanística implica la incorporación al perímetro urbano y de servicios, cuando a ello hubiere lugar, esto último significa que no en todos los casos la legalización resulta con esta incorporación, por lo anterior surgen los siguientes interrogantes: (Subrayado del texto)

1.1 ¿La legalización urbanística de asentamientos humanos es un trámite posible en suelos rurales que no necesariamente se encuentran próximos al perímetro urbano, pero tienen la connotación de asentamiento humano?"



Previo a dar respuesta a la consulta, es necesario precisar que la Ley 9ª de 1989¹ en su artículo 48 contempló la legalización de las urbanizaciones constituidas por viviendas de interés social como acto de reconocimiento y de ordenamiento del desarrollo de un territorio², en cabeza de los concejos municipales y las juntas metropolitanas, delegable en los correspondientes alcaldes municipales o distritales, con el fin de incorporarlas al perímetro urbano o de servicios y de regular su situación urbanística.

La anterior disposición se encuentra reglamentada en los artículos 2.2.6.5.1 al 2.2.6.5.2.5 del Decreto 1077 de 2015³ los cuales determinan que la legalización urbanística consiste en el proceso mediante el cual la administración municipal o distrital reconoce, si a ello hubiere lugar, de acuerdo con la reglamentación aplicable, la existencia de un asentamiento humano constituido por viviendas de interés social, cumpliendo con las condiciones que establezca cada entidad territorial y sin perjuicio de la responsabilidad penal, civil y administrativa de los comprometidos.

Dado que el asentamiento informal objeto de legalización se incorporará al perímetro urbano y de servicios, cuando a ello hubiere lugar, deberá asegurarse la disponibilidad inmediata de los servicios públicos domiciliarios, en los términos señalados en el parágrafo 2º del artículo 12 de la Ley 388 de 1997, así:

"Artículo 12º.- Contenido del componente general del plan de ordenamiento. El componente general del plan de ordenamiento deberá contener: (...)

Parágrafo 2º.- En cumplimiento del mandato constitucional contenido en el artículo 367 de la Constitución Política, y a fin de evitar que pueda haber zonas urbanas sin posibilidad de cobertura de servicios públicos domiciliarios, en adelante el perímetro urbano no podrá ser mayor que el denominado perímetro de servicios." (Subrayado fuera de texto).

De otra parte, el artículo 313 de la Constitución Política establece que corresponde a los concejos municipales o distritales reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

En este sentido, la Ley 388 de 1997 define el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) como el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal, constituido por un conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar el

¹ Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.

² Sentencia del Consejo de Estado del 14 de junio de 2007. MP. Carlos Arciniegas Andrade.

³ "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio".



desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo⁴, el cual es adoptado por el concejo municipal o distrital en cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, correspondiendo a las autoridades municipales o distritales velar por su adecuada implementación y el estricto cumplimiento de las normas de ocupación del suelo adoptadas.

Así la ocupación del suelo en los municipios o distritos se debe hacer conforme a las normas del respectivo POT, en el cual se disponen las áreas en las que se pueden localizar los asentamientos humanos y las condiciones para que se den los procesos de urbanización mediante el trámite de las respectivas licencias urbanísticas.

Según las normas citadas, la finalidad de la legalización de un asentamiento humano de origen informal consiste fundamentalmente en su reconocimiento e incorporación al perímetro urbano, así como su regularización urbanística, para facilitar a sus habitantes el acceso a los servicios públicos, cuya prestación es inherente a la finalidad social del Estado, creando las condiciones para mejorar la habitabilidad de dichos asentamientos y la calidad de vida de sus moradores, con un enfoque principalmente urbano, por lo que el trámite de legalización previsto en el Decreto 1077 de 2015 no contempla el reconocimiento de asentamientos humanos localizados en suelos clasificados como "rural" en el respectivo POT.

Por otra parte, es preciso señalar, que aun cuando la legalización urbanística implica la incorporación al perímetro urbano y de servicios, en ningún caso el fin de la legalización urbanística es modificar la clasificación del suelo, definida en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente, ya que su modificación debe contemplar el cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 30 al 35 y en el parágrafo 2 del artículo 12 de la Ley 388 de 1987.

En consecuencia son los municipios y distritos quienes definen el manejo que le darán al territorio de su jurisdicción a través de las decisiones adoptadas en el POT, en el marco de las consideraciones normativas, técnicas, económicas e institucionales establecidas para la clasificación y la definición del uso y aprovechamiento del suelo, propendiendo por garantizar el cumplimiento de los principios del ordenamiento territorial relacionados con la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y beneficios.

Además, que los concejos municipales o distritales están facultados para delegar en los alcaldes la legalización de asentamientos desarrollados vulnerando las normas urbanísticas, para establecer la reglamentación aplicable y determinar si procede o no la legalización de los mismos, así como las condiciones urbanísticas a las que se sujetarán, de conformidad con las normas del Decreto 1077 de 2015 y

⁴ Ley 388 de 1987. Artículo 9º. Plan de Ordenamiento Territorial.



las directrices definidas en el respectivo POT, sin perjuicio de la responsabilidad penal de todos los comprometidos en el proceso de urbanización ilegal⁵.

"1.2 En aquellos casos de que por las particulares condiciones del asentamiento humano no sea posible su incorporación al suelo urbano y de servicios, ¿se entiende que la legalización no hace las veces de licencia de urbanización, si no de parcelación?"

En concordancia con la respuesta dada a la pregunta anterior, atendiendo el enfoque urbano del trámite de legalización previsto en el Decreto 1077 de 2015, y en tanto no se contempla el reconocimiento de asentamientos humanos localizados en suelos clasificados como "rural" en el respectivo POT, el acto administrativo mediante el cual se aprueba la legalización urbanística de un asentamiento humano constituido por vivienda de interés social en ningún caso podrá hacer las veces de licencia de parcelación.

"1.3 ¿Los poseedores que fueron beneficiados de la legalización urbanística de asentamientos humanos, tramitan sus licencias de construcción únicamente con base en el plano de loteo y de regulación urbanística sin que deba exigírseles ninguna otra documentación para efectos del trámite de licencia de construcción?"

Al respecto, se debe aclarar que la licencia de construcción es la autorización previa para desarrollar edificaciones, áreas de circulación y zonas comunales en uno o varios predios, de conformidad con lo previsto en el POT, los instrumentos que lo desarrollen y complementen, los Planes Especiales de Manejo y Protección de Bienes de Interés Cultural, y demás normatividad que regule la materia. En dichas licencias se concretarán de manera específica los usos, edificabilidad, volumetría, accesibilidad y demás aspectos técnicos aprobados para la respectiva edificación⁶.

En ese orden, vale la pena destacar que según lo dispuesto en el artículo 2.2.6.1.2.1.7 del Decreto 1077 de 2015, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio mediante la Resolución 462 de 2017⁷, definió los documentos generales que deben acompañar todas las solicitudes de licencias urbanísticas, así como los específicos para el caso de las licencias de construcción, lo que es aplicable a los predios incluidos en actos administrativos de legalización que requieran de éstas.

⁵ Código Penal Colombiano. **Artículo 318. Urbanización ilegal.**

⁷ "Por medio de la cual se establecen los documentos que deberán acompañar las solicitudes de licencias urbanísticas y de modificación de las licencias urbanísticas vigentes".



"2. ¿Cuáles son las consecuencias jurídicas de las diferencias de áreas entre el levantamiento topográfico y el certificado de tradición y libertad o las áreas reportadas en la base predial catastral del IGAC? ¿Cuáles son las implicaciones en el marco de los nuevos lineamientos dictados de forma conjunta entre Supernotariado e IGAC?"

El artículo 2.2.6.5.1.3 del Decreto 1077 de 2015 determina los documentos que deberán adjuntarse con la solicitud de legalización, dentro de los cuales se encuentran aquellos documentos que permitan identificar jurídica y físicamente el asentamiento, así como las condiciones de ocupación del mismo, certificado de tradición y libertad del predio o predios objeto de legalización, fotocopias de las escrituras o promesas de compraventa de los predios que hacen parte del proceso de legalización, 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, entre otros.

Por su parte el artículo 2.2.6.5.2.1 ibídem, que trata sobre la evaluación preliminar de la documentación, determina con claridad que la autoridad o dependencia competente evaluará la procedencia de la legalización del asentamiento humano y hará el estudio técnico y jurídico de la totalidad de la documentación. En el caso en que no coincidan los documentos aportados con lo verificado en la visita a la zona, la solicitud junto con sus anexos se devolverá a los interesados a través de comunicación escrita en la que se señalen las inconsistencias, con el fin de que se realicen las correcciones a que haya lugar.

En este sentido, y de acuerdo con el estudio realizado por la autoridad competente, en virtud de lo indicado en el artículo 2.2.6.5.2.5 ibídem, la resolución de legalización, contendrá, entre otros, el reconocimiento oficial del asentamiento y la aprobación de los planos correspondientes.

Una vez señalado lo anterior, en relación con las consecuencias jurídicas y las implicaciones en el marco de los nuevos lineamientos dictados de forma conjunta entre Supernotariado e IGAC, de acuerdo con las competencias definidas para el Ministerio de Vivienda por el Decreto Ley 3571 de 2011, esta entidad no se encuentra facultada para definir dichos aspectos, los cuales deberán ser consultados directamente en dichas instituciones.

"3. ¿Si uno de los inmuebles que hacen parte del asentamiento humano cuenta con licencia de construcción, esto impediría continuar el trámite para la totalidad del asentamiento humano?"

Al respecto, le corresponderá a la autoridad municipal o distrital competente, hacer la evaluación preliminar de la documentación, así como las condiciones urbanas, ambientales y morfológicas que lo afectan y sobre las cuales determina la



viabilidad técnica y legal de la legalización urbanística, en los términos establecidos en el artículo 2.2.6.5.2.1 del Decreto 1077 de 2015, así como la determinación del polígono del asentamiento humano objeto de legalización.

"4. ¿Cómo hacer la entrega de zonas de cesión y áreas públicas de los asentamientos humanos en los que no hay titulares de derecho real de dominio completo? Evidentemente estos no podrían hacer la transferencia jurídica de las áreas ¿Qué manejo se le debe dar a estos casos?"

Para dicho efecto, la autoridad local competente deberá atender el procedimiento establecido para la legalización urbanística, lo cual incluye la vinculación del urbanizador, el propietario y terceros interesados⁸. En los eventos en que el urbanizador o propietario de los terrenos no concurra o no preste su consentimiento para el cumplimiento de las obligaciones, el proceso de legalización podrá continuar siempre y cuando el responsable del trámite o la comunidad afectada se comprometan de manera independiente a entregar las zonas verdes, comunales y demás que conformarán el espacio público. Para tal efecto, se suscribirá 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.

Al respecto, se debe resaltar la importancia del cumplimiento del debido proceso de notificación al particular propietario del predio, evitando de esta manera posibles causas que ocasionen la pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo de legalización en los términos dispuestos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

"5. ¿Existe un número mínimo de viviendas para considerar una agrupación como asentamiento humano?"

Normativamente no hay una exigencia sobre el número mínimo de viviendas para considerar una agrupación como asentamiento humano.

"6. ¿Es posible que en los municipios, para los trámites de legalización de asentamientos humanos se reemplace la comunicación en un diario de amplia circulación por otro medio de publicidad que pueda cumplir la misma finalidad como una valla en similares condiciones que las utilizadas para las licencias urbanísticas?"

Al respecto, en el trámite de comunicación deberá atenderse lo dispuesto en el Capítulo V del Título III de la Parte Primera del Código de Procedimiento

⁸ Artículo 2.2.6.5.2.2 del Decreto 1077 de 2015.



Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, tal como lo indica el artículo, tal como lo señala el artículo 2.2.6.5.2.2 del Decreto 1077 de 2015.

"7. Si un poseedor presenta solicitud de licencia de construcción y el propietario del predio conforme al certificado de tradición y libertad presenta oposición al trámite. ¿Cómo sería la mejor forma de solucionar este conflicto en el marco del trámite de licenciamiento?"

De acuerdo con lo previsto en el artículo 2.2.6.1.2.1.5⁹ del Decreto 1077 de 2015 los poseedores también podrán ser titulares de las licencias de construcción y de los actos de reconocimiento de la existencia de edificaciones. El curador urbano o la autoridad encargada de la expedición de licencias deberá notificar al propietario del predio que esté registrado en el certificado de tradición del inmueble, que se aporte junto con la solicitud de la licencia.

Así las cosas, el propietario del bien inmueble sobre el cual se está tramitando una licencia de construcción por parte de un poseedor cuenta con la posibilidad de hacerse parte del proceso y a hacer valer sus derechos dentro del trámite, de acuerdo con la normatividad vigente aplicable, y será el curador urbano o a la autoridad de planeación quién revise y se pronuncie durante el trámite de licenciamiento.

"8. El reconocimiento de edificaciones se debería autorizar con cumplimiento de la norma sobre uso del suelo y de sismo resistencia, así la edificación incumpla las demás normas urbanísticas como altura, índice de ocupación, salvo que el plan de ordenamiento territorial no haya mención expresa, sin embargo, surgen los siguientes interrogantes:

8.1 ¿Si el Plan de ordenamiento territorial no contempla las normas urbanísticas adicionales para el trámite de reconocimiento de edificaciones, estas se pueden reglamentar mediante decreto o como se guardó silencio en el POT no se puede exigir más requisitos que el uso del suelo y las normas de sismo resistencia?"

Para declarar la existencia de edificaciones construidas sin la respectiva licencia urbanística, los interesados deberán adelantar el procedimiento para reconocimiento de la existencia de la edificación, dispuesto en el artículo 6º de la Ley 1848 de 2017, el cual señala:

***"Artículo 6º. Reconocimiento de la existencia de edificaciones.
El reconocimiento de las edificaciones es la actuación por medio de la cual el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente***

⁹ Modificado por el artículo 3º del Decreto 1197 de 2016.



para expedir licencias de construcción, declara la existencia de los desarrollos arquitectónicos que se ejecutaron sin obtener la respectiva licencia, siempre y cuando cumplan con el uso previsto de las normas urbanísticas vigentes y que la edificación se haya concluido con mínimo cinco (5) años antes de la solicitud de reconocimiento, al momento de la entrada en vigencia de la presente ley. Este término no aplicará en aquellos casos en que el solicitante debe obtener el reconocimiento por orden judicial o administrativa.

En los actos de reconocimiento se establecerán, si es del caso, las obligaciones para la adecuación o reforzamiento estructural de la edificación a las normas de sismorresistencia que les sean aplicables en los términos de la Ley 400 de 1997, su reglamento y las normas que los adiciones, modifiquen o sustituyan. (...). (Subrayado fuera de texto).

De otra parte, se deberá tener en cuenta las situaciones en las que no procede el reconocimiento de edificaciones o parte de ellas, señaladas en el artículo 2.2.6.4.1.2 del Decreto 1077 de 2015, así:

"ARTICULO 2.2.6.4.1.2 Situaciones en las que no procede el reconocimiento de edificaciones. No procederá el reconocimiento de edificaciones o la parte de ellas que se encuentren localizados en:

1. Las áreas o zonas de protección ambiental y el suelo clasificado como de protección en el Plan de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que lo desarrollen y complementen, salvo que se trate de zonas sometidas a medidas de manejo especial ambiental para la armonización y/o normalización de las edificaciones preexistentes a su interior.

2. Las zonas declaradas como de alto riesgo no mitigable identificadas en el Plan de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen y complementen.

3. Los inmuebles de propiedad privada afectados en los términos del artículo 37 de la Ley 9ª de 1989 o la norma que lo adicione, modifique o sustituya, o que ocupen total o parcialmente el espacio público." (Subrayado fuera de texto).

En virtud de lo anterior, para la procedencia del reconocimiento de la existencia de una edificación se requiere que la misma cumpla con el uso previsto por las normas urbanísticas vigentes del respectivo municipio o distrito y se haya concluido como mínimo cinco (5) años antes de la solicitud de reconocimiento, al



momento de la entrada en vigencia de la Ley 1848 de 2017 (excepto en aquellos casos que la petición de reconocimiento se haga para dar cumplimiento a una orden judicial o administrativa) sin perjuicio de las condiciones particulares que establezcan los municipios o distritos en sus planes de ordenamiento territorial en el ejercicio de su autonomía para la aplicación de los distintos instrumentos urbanísticos en su territorio. En este sentido, se deberá evaluar en cada caso las disposiciones previstas en el POT para determinar el alcance de las facultades reglamentarias de la administración sobre el particular.

"8.2 ¿La norma permite que los poseedores sean titulares de licencias de construcción y de actos de reconocimiento de edificaciones, pero ¿Cómo verifica o acredita la Secretaria de Planeación o la curaduría esta condición? Basta con que el solicitante mencione que actúa en calidad de poseedor, ¿Cuál debería ser el trámite adecuado en estas situaciones?"

El curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente para expedir las licencias de construcción o los actos de reconocimiento, verificarán la condición de poseedor del solicitante para lo cual el peticionario podrá hacer uso de cualquiera de los medios probatorios establecidos en el código general del proceso.

"9. La norma establece cuando es improcedente la legalización de asentamientos humanos, entre ellos menciona que no resulta posible sobre suelos de protección, pero ¿Cuál debe ser el manejo en aquellas zonas que se encuentran en suelos de protección ambiental y que en el marco del Plan de ordenamiento territorial fueron catalogados como zonas de manejo diferenciado y que tienen la condición de asentamiento humano?"

Al respecto es necesario tener en cuenta, que no serán objeto de legalización las áreas de los asentamientos humanos ubicados en zonas pertenecientes a la estructura ecológica principal, suelo de protección, áreas de reserva para la construcción de infraestructura de servicios públicos, áreas de afectación para el desarrollo y funcionamiento de los sistemas generales, áreas de alta amenaza y/o alto riesgo no mitigable por remoción en masa y/o inundación, conforme lo señala el artículo 35 de la Ley 388 de 1987, en concordancia con la prohibición establecida en el artículo 2.2.6.5.3 del Decreto 1077 de 2015.

Por otro lado, se reitera que en el marco de las competencias establecidas al Ministerio de Vivienda por el Decreto Ley 3571 de 2011, no está facultado para pronunciarse sobre las decisiones adoptadas o que deban adoptar los distritos y municipios en los respectivos POT en materia de ordenamiento territorial.



"10. ¿Los herederos de sucesiones ilíquidas pueden ser objeto del trámite de legalización de asentamientos humanos?"



Se reitera que de acuerdo con el parágrafo 1 del artículo 2.2.6.5.2.5 del Decreto 1077 de 2015, en ningún caso la legalización urbanística constituirá título o modo de tradición de la propiedad y no se pronuncia sobre los derechos reales de dominio del predio o los predios donde se encuentra localizado el asentamiento humano constituido por vivienda de interés social objeto de legalización.

En consecuencia, la posibilidad de adelantar el trámite de legalización urbanística se encuentra condicionada únicamente a los requisitos fijados en el Capítulo 5, Título 6, Parte 2, Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, a la reglamentación aplicable expedida por la administración municipal o distrital y a lo establecido en el respectivo POT vigente.

El presente concepto se emite en los términos del artículo 28¹⁰ de la Ley 1437 de 2011 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el marco de las competencias definidas para esta Dirección por el Decreto Ley 3571 de 2011, relacionadas con las funciones de formulación de políticas y orientación de procesos de desarrollo territorial, con fundamento en las cuales se emiten conceptos de carácter general sin abordar asuntos particulares ni concretos.

Cordialmente,


JUAN NICOLÁS GALARZA SÁNCHEZ
Director de Espacio Urbano y Territorial

Elaboró: L.Lombana 
Revisó: MM.Molina/ C.Giner / S.Acevedo 





¹⁰ Sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015.