Entidad originadora:	*Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio*
Fecha (dd/mm/aa):	*27/10/2026*
Proyecto de decreto:	"Por el cual se adiciona el Capítulo 10 al Título 5 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, en lo relacionado con la protección de moradores en las actuaciones de renovación urbana que requieran la gestión asociada del suelo o la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria o expropiación; se modifican el parágrafo 3 del artículo 2.2.5.5.2, los numerales 11 y 12 del artículo 2.2.5.5.4, los artículos 2.2.1.1 y 2.2.5.5.7; y se dictan otras disposiciones."

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

1.1. Antecedentes: el Decreto 785 de 2026

Mediante el Decreto 785 del 21 de julio de 2026, el Gobierno nacional adicionó el Capítulo 8 al Título 5 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 para reglamentar las condiciones de protección de moradores en proyectos o programas de renovación urbana. Además, adicionó el parágrafo 3 al artículo 2.2.5.5.2 y los numerales 11 y 12 al artículo 2.2.5.5.4, modificó el artículo 2.2.5.5.7 y la definición de tratamiento de renovación urbana del artículo 2.2.1.1, y derogó, para la renovación urbana, el parágrafo 1 del artículo 2.2.5.4.1, todos del Decreto 1077 de 2015.

Posteriormente, mediante el Decreto 1037 del 5 de agosto de 2026, el Gobierno nacional adicionó el Capítulo 8 al Título 5 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, con el propósito de reglamentar el derecho real accesorio de superficie. La incorporación de esta regulación en el mismo capítulo que había sido adicionado por el Decreto 785 de 2026 para regular la protección de moradores dio lugar a la derogatoria tácita de las disposiciones de este último decreto en cuanto resultaran incompatibles con la nueva regulación. En consecuencia, surgió la necesidad de ubicar la regulación sobre protección de moradores en un capítulo independiente del citado decreto, a efectos de preservar la coherencia y organización sistemática de las disposiciones reglamentarias.

El Decreto 785 de 2026 se fundamentó en el artículo 39 de la Ley 9 de 1989, que incluye entre los fines de la renovación urbana "el mejoramiento del nivel de vida de los moradores de las áreas de renovación"; en el artículo 119 de la Ley 388 de 1997, que establece formas preferenciales de pago del precio de adquisición o indemnizatorio en programas de renovación urbana; en el artículo 61A de la misma ley, sobre concurrencia de terceros, y en los artículos 2 y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Ley 74 de 1968, así como en la Sentencia SU-016 de 2021 de la Corte Constitucional.

El artículo 39 de la Ley 9 de 1989, al definir los planes de renovación urbana, establece expresamente que estos tienen, entre sus finalidades, el mejoramiento del nivel de vida de los moradores de las áreas objeto de renovación. Esta disposición incorpora una dimensión social a las actuaciones de renovación urbana, en virtud de la cual su formulación y ejecución no pueden limitarse a la transformación física y funcional del territorio, sino que deben considerar las condiciones de vida de las personas que habitan o desarrollan actividades económicas en las áreas intervenidas.

Por su parte, el artículo 119 de la Ley 388 de 1997 establece mecanismos preferenciales para el pago del precio de adquisición o indemnizatorio en los procesos de enajenación voluntaria o expropiación de inmuebles destinados a programas de renovación urbana. Entre estos mecanismos contempla la permuta por inmuebles resultantes del proyecto, el reconocimiento de derechos de edificabilidad y el derecho de preferencia para adquirir inmuebles de la misma naturaleza.

No obstante, aunque el legislador incorporó expresamente la categoría de moradores como destinatarios de los fines sociales de la renovación urbana, no estableció una definición general de dicha expresión ni desarrolló de manera integral los criterios para identificar a las personas que integran esta categoría, sus distintas formas de relación con los inmuebles objeto de intervención y los mecanismos para caracterizarlas en el marco de las actuaciones de renovación urbana.

Esta circunstancia hace necesario desarrollar reglamentariamente los elementos operativos que permitan identificar a los moradores y reconocer las particularidades de las relaciones jurídicas y materiales que mantienen con los inmuebles y las actividades que allí desarrollan. Para ello, resulta pertinente acudir a categorías previamente reconocidas por el ordenamiento jurídico, particularmente las relativas al derecho de dominio, la posesión y la mera tenencia, previstas en el Código Civil, sin que ello implique modificar su naturaleza jurídica ni crear nuevas categorías de derechos reales o personales.

En consecuencia, la reglamentación debe diferenciar entre la condición de morador, entendida como una situación fáctica de habitación o desarrollo de actividades económicas en el ámbito de una actuación de renovación urbana, y la relación jurídica que cada persona mantiene con el inmueble, en calidad de propietario, poseedor, tenedor u otra forma jurídicamente reconocida de ocupación. Esta distinción permite identificar los diferentes sujetos involucrados y determinar las medidas de protección que resulten pertinentes, sin confundir los derechos derivados de la titularidad o posesión del inmueble con las medidas sociales complementarias dirigidas a quienes lo habitan o desarrollan actividades económicas en él.

La precisión reglamentaria de estas categorías también responde a la necesidad de establecer criterios objetivos para la elaboración del censo socioeconómico, la identificación de las afectaciones y la formulación del plan de gestión social, instrumentos que permiten incorporar la dimensión social en la estructuración y ejecución de las actuaciones de renovación urbana.

En tal sentido, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio comparte la finalidad de la reglamentación dada a través del Decreto 785 de 2026: proteger a quienes habitan o desarrollan actividades económicas en las áreas de renovación urbana. Sin embargo, la revisión de su aplicación ha mostrado que varias de sus disposiciones son de difícil cumplimiento, generan inseguridad jurídica o exceden el alcance de la potestad reglamentaria, lo que pone en riesgo tanto la ejecución de los proyectos como la efectividad de la protección que se pretendía garantizar.

1.2. Identificación del problema: dificultades en la aplicación del Decreto 785 de 2026

El Gobierno nacional identificó las siguientes dificultades en el texto expedido:

a) **Ámbito de aplicación.** El artículo 2.2.5.8.1.1 incluyó los proyectos "directamente sometidos a licencias urbanísticas", sin precisar cómo deben cumplirse, verificarse y acreditarse las obligaciones de protección dentro del trámite ordinario de una licencia, ni qué autoridad las aplica. Ello genera

incertidumbre sobre el momento y alcance de la caracterización de moradores, la vivienda de reemplazo y la gestión predial.

b) **Estándares mínimos nacionales.** El parágrafo del artículo 2.2.5.8.1.1 fijó estándares mínimos de obligatorio cumplimiento para las administraciones municipales y distritales. Esta previsión puede incidir en decisiones propias del ordenamiento y la gestión del territorio, pues no considera que las particularidades sociales, económicas y territoriales de cada municipio pueden justificar mecanismos diferenciados.

c) **Gestión asociada.** El artículo 2.2.5.8.1.4 no precisa cómo se determinan, verifican y certifican las condiciones de "igualdad" y "participación equitativa" entre propietarios, ni si los costos de los mecanismos de protección se descuentan del valor del aporte de cada propietario o constituyen costos del proyecto financiados con sus beneficios.

d) **Participación en la remuneración.** El numeral 3 del artículo 2.2.5.8.2.1 permite a los propietarios participar en la definición del monto, la forma y el plazo del pago, lo que dificulta la negociación en ámbitos con un número elevado de predios y propietarios. El monto del precio se determina mediante avalúo, mientras que la forma y el plazo de pago se definen en la negociación inmobiliaria.

e) **Permanencia y vivienda de reemplazo.** Los numerales 1, 2 y 3 del artículo 2.2.5.8.2.2 ordenan adoptar medidas para mantener la residencia en el ámbito, permitir a los propietarios participar en la definición de las características de la vivienda de reemplazo y garantizar una vivienda en otro lugar "con características similares" o "bajo las mismas condiciones". Estas garantías dependen de las condiciones urbanísticas, económicas y financieras de cada actuación y del avalúo de los inmuebles, y carecen de criterios que permitan establecer su alcance.

f) **Moradores no propietarios.** El artículo 2.2.5.8.2.3 asigna a los encargados de la gestión del proyecto el acompañamiento en la búsqueda de otra vivienda, actividad que no corresponde necesariamente a sus funciones, y exige que no se desmejoren las condiciones de vida, estándar que depende de circunstancias particulares de cada hogar y carece de línea base y responsable de medición.

g) **Cantidad de vivienda.** El artículo 2.2.5.8.2.9 ordena priorizar la construcción de vivienda "en una cantidad suficiente" para proteger a los moradores, cuando el número de viviendas, el área y los usos dependen de las normas urbanísticas asignadas a cada actuación.

h) **Condicionamiento de la expropiación.** El mismo artículo dispone que no habrá lugar a expropiar si la estructuración del proyecto no asegura la entrega de las viviendas de reemplazo y los demás mecanismos de protección. La expropiación es un instrumento asociado a motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, y su procedencia no puede quedar supeditada, por vía reglamentaria, al cierre financiero del proyecto.

i) **Ausencia de régimen de transición.** El artículo 8 del Decreto 785 de 2026 dispuso su vigencia a partir de su publicación, sin reglas para los planes parciales adoptados o en trámite, las gestiones prediales en curso ni los contratos de concurrencia ya suscritos.

Estas dificultades fueron discutidas en la mesa de diálogo convocada por el Ministerio el 20 de octubre de 2026, con participación de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá (Renobo), la

Secretaría Distrital del Hábitat de Bogotá, la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, la Empresa de Renovación Urbana de Cali, el Departamento Administrativo de Planeación de Medellín, la Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín (EDU), la Secretaría de Planeación de Bucaramanga, el Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Bucaramanga (INVISBU), la Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia (EDUA) y la Cámara Colombiana de la Construcción (CAMACOL). En ella se señaló, además:

a) La discrepancia entre el decreto y las políticas de protección a moradores ya adoptadas por algunas ciudades, como la Política Pública de Protección a Moradores y Actividades Económicas y Productivas de Bogotá, y la necesidad de articular la norma nacional con los planes de ordenamiento territorial y con las distintas escalas territoriales.

b) La ambigüedad del concepto de morador, de propietario y de "propietario original", y la desarticulación entre los mecanismos de protección y los procesos de gestión del suelo y gestión predial, cuya secuencia debería ser lineal.

c) La necesidad de definir los responsables, el momento de aplicación de las medidas, los mecanismos de verificación, los indicadores de seguimiento y las medidas aplicables a las actividades económicas y productivas.

d) El riesgo de obstaculizar las gestiones prediales que ya se adelantan, como en los tres planes de renovación urbana en ejecución en Cali, y la necesidad de un régimen de transición.

e) El exceso de la potestad reglamentaria en la regulación de la expropiación y la concurrencia de terceros, la imposición al desarrollador de cargas adicionales a las de la Ley 388 de 1997 y la exigencia de considerar en el avalúo mayores valores posteriores al anuncio del proyecto.

CAMACOL complementó estas observaciones mediante comunicación del 20 de octubre de 2026, en la que señaló que el Decreto 785 de 2026 incorpora condiciones sustantivas no previstas en la ley para la concurrencia de terceros y la expropiación; que los numerales 11 y 12 del artículo 2.2.5.5.4 extienden al tercero concurrente obligaciones habitacionales que exceden el alcance del artículo 61A de la Ley 388 de 1997; que el avalúo inicial previsto en el artículo 2.2.5.8.2.7 incorpora la norma urbanística «que será autorizada», en contraste con lo dispuesto en el artículo 61 de la misma ley; que el plazo mínimo de seis meses para ejercer el derecho de preferencia y la selección de viviendas antes de cualquier enajenación a terceros retrasan las preventas, y que el derecho de preferencia reconocido a quienes ya enajenaron sus inmuebles a promotores privados proyecta efectos sobre negocios jurídicos celebrados en ejercicio de la autonomía de la voluntad privada.

1.3. Razones de oportunidad y conveniencia

Es oportuno derogar el Decreto 785 de 2026 por las siguientes razones:

a) **Seguridad jurídica.** Mientras se mantenga un régimen cuyo alcance es incierto, las entidades territoriales, los operadores urbanos, los promotores y los propios moradores no conocen con certeza las reglas aplicables, lo que se traduce en demoras en la formulación de planes parciales, en la gestión predial y en la financiación de los proyectos.

b) **Legalidad.** Las disposiciones que condicionan la expropiación o imponen al tercero concurrente obligaciones no previstas en la ley exponen el reglamento al ejercicio del medio de control de nulidad, con el riesgo de que la protección de los moradores quede sin una regulación aplicable.

c) **Autonomía territorial.** Los artículos 287 y 311 y el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Política reconocen la autonomía de las entidades territoriales y atribuyen a los municipios la función de ordenar el desarrollo de su territorio y reglamentar los usos del suelo. Una regulación nacional basada en lineamientos generales permite que las ciudades que ya cuentan con políticas de protección a moradores las sigan aplicando y que las demás las desarrollen según sus condiciones.

d) **Efectividad de la protección.** La protección de los moradores depende de que los proyectos de renovación urbana se ejecuten. Un régimen que haga inviables las actuaciones impide materializar las alternativas de permanencia, las formas preferenciales de pago y las demás medidas previstas.

1.4. Alcance y contenido del proyecto de decreto

El proyecto adiciona el Capítulo 10 al Título 5 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 y ajusta las demás disposiciones que el Decreto 785 de 2026 había modificado. Su estructura es la siguiente:

a) **Sección 1. Disposiciones generales (artículos 2.2.5.8.1.1 a 2.2.5.8.1.6).** Establece el objeto; delimita el ámbito de aplicación a los planes parciales de renovación urbana con unidades de actuación urbanística y a los programas y proyectos en los que una entidad pública adquiere inmuebles por enajenación voluntaria o expropiación; define morador, propietario morador, poseedor morador, morador no propietario, unidad productiva, fecha de corte, censo socioeconómico, plan de gestión social, entidad gestora, desarrollador y medidas de protección; fija los principios; dispone la aplicación preferente de las políticas municipales y distritales vigentes, y distribuye las responsabilidades.

   La incorporación de definiciones reglamentarias para las categorías de morador, propietario morador, poseedor morador y morador no propietario tiene como finalidad precisar el alcance operativo de la protección prevista en el artículo 39 de la Ley 9 de 1989 y facilitar su aplicación en las actuaciones de renovación urbana. Estas definiciones permiten identificar las diferentes situaciones de ocupación y aprovechamiento de los inmuebles, así como establecer criterios para la caracterización socioeconómica de las personas y unidades productivas que pueden resultar afectadas por dichas actuaciones.

   La definición general de morador responde a la finalidad social de la renovación urbana y comprende a las personas naturales que habitan un inmueble o desarrollan en él una actividad económica dentro del ámbito de la actuación. Esta condición se determina a partir de una situación fáctica verificable y no exclusivamente de la existencia de un derecho de propiedad sobre el inmueble. Por consiguiente, la protección no se circunscribe a quienes acreditan la titularidad del dominio, sino que permite identificar a otras personas cuya relación de habitación o aprovechamiento económico con el inmueble pueda verse afectada por la ejecución del proyecto.

   A partir de esta definición general, la distinción entre propietario morador, poseedor morador y morador no propietario permite reconocer las particularidades de cada situación:

i) El propietario morador corresponde a quien, además de ostentar la titularidad del derecho de dominio sobre el inmueble, lo habita o desarrolla en él una actividad económica.

ii) El poseedor morador corresponde a quien ejerce la posesión material del inmueble, en los términos del artículo 762 del Código Civil, y lo habita o desarrolla en él una actividad económica.

iii) El morador no propietario comprende a quien habita o desarrolla una actividad económica en el inmueble sin ostentar la titularidad del derecho de dominio ni acreditar una situación de posesión, y cuya relación con el inmueble se deriva de una forma de tenencia u ocupación jurídicamente reconocida o de otra situación susceptible de acreditación.

Esta clasificación encuentra sustento en las instituciones del derecho civil colombiano. En particular, el artículo 762 del Código Civil define la posesión a partir de la tenencia de una cosa con ánimo de señor o dueño, mientras que el artículo 775 regula la mera tenencia, en la cual se reconoce el dominio ajeno. Estas disposiciones proporcionan referentes jurídicos para diferenciar las relaciones que pueden presentarse entre las personas y los inmuebles objeto de renovación urbana.

En este sentido, las definiciones reglamentarias no crean nuevas formas de propiedad, posesión o tenencia, ni modifican los requisitos legales para su configuración. Su finalidad es identificar las distintas relaciones que pueden concurrir en un inmueble y determinar, a partir de ellas, los mecanismos de caracterización y las medidas de protección social que correspondan.

La condición de morador tampoco se confunde con el reconocimiento de un derecho de propiedad, con la declaración de una posesión para efectos de adquirir el dominio ni con la atribución de un derecho indemnizatorio. El reconocimiento de esta condición tiene efectos dentro del régimen de protección social previsto para las actuaciones de renovación urbana, sin sustituir los procedimientos ni las competencias establecidos en la legislación civil, inmobiliaria y de adquisición de inmuebles.

b) **Sección 2. Identificación y caracterización de los moradores (artículos 2.2.5.8.2.1 a 2.2.5.8.2.4).** Fija la fecha de corte en la radicación de la formulación del plan parcial o, cuando no medie plan parcial, en el acto de anuncio del proyecto; regula el contenido mínimo del censo socioeconómico y su actualización; permite acreditar la condición de morador con cualquier medio de prueba idóneo, y regula el tratamiento de datos personales.

La incorporación de una fecha de corte para la identificación de los moradores responde a la necesidad de establecer un referente temporal objetivo que permita caracterizar las condiciones sociales, económicas y de ocupación existentes en el ámbito de la actuación de renovación urbana, identificar las personas y unidades productivas potencialmente afectadas y determinar las condiciones iniciales para la formulación del plan de gestión social.

La fecha de corte tiene, por tanto, una finalidad de organización, identificación y caracterización socioeconómica, y no la de crear o extinguir derechos de propiedad, posesión, tenencia o indemnización, ni establecer una restricción sustantiva a los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico. Su utilización permite contar con información verificable para la estructuración de las medidas de protección, prevenir duplicidades y establecer una línea base para el seguimiento de las afectaciones derivadas de la actuación.

La utilización de la radicación de la formulación del plan parcial o del acto de anuncio del proyecto, según corresponda, como referentes temporales para la elaboración del censo socioeconómico, permite asociar la caracterización a hitos identificables dentro del proceso de planificación y gestión del suelo. Estos referentes deben aplicarse atendiendo a la naturaleza de cada actuación y a las reglas legales sobre publicidad y anuncio del proyecto.

En consecuencia, la fecha de corte no constituye por sí misma un requisito para acceder a los derechos que la legislación reconoce a los propietarios y poseedores en los procesos de adquisición de inmuebles, ni puede utilizarse para desconocer las situaciones jurídicas consolidadas o las medidas de protección adicionales que hayan sido reconocidas por las políticas e instrumentos territoriales aplicables.

Así mismo, el censo socioeconómico constituye un instrumento de identificación y caracterización, por lo que su resultado debe poder ser contrastado con los medios de prueba idóneos aportados por los interesados. La identificación inicial no impide valorar situaciones particulares debidamente acreditadas ni sustituye los procedimientos legales para resolver controversias relacionadas con la titularidad, la posesión o la tenencia de los inmuebles.

De esta manera, la fecha de corte y el censo socioeconómico permiten dotar de certeza y trazabilidad a la formulación y ejecución de las medidas de protección, sin convertir estos instrumentos en mecanismos de exclusión de personas que, conforme al ordenamiento jurídico, deban ser reconocidas como destinatarias de las garantías legales o territoriales aplicables.

En cuanto a la acreditación de la condición de morador y de las relaciones de posesión y tenencia, su identificación requiere establecer mecanismos que permitan verificar tanto la habitación o el desarrollo de actividades económicas en los inmuebles objeto de renovación urbana, como la relación jurídica o material que las personas mantienen con dichos inmuebles.

Para este propósito, el proyecto reconoce la posibilidad de acreditar la condición de morador mediante cualquier medio de prueba idóneo, atendiendo a las particularidades de cada situación y evitando que la protección dependa exclusivamente de la presentación de documentos formales que no necesariamente reflejan las condiciones reales de ocupación de los inmuebles.

En el caso de los poseedores moradores, la acreditación deberá atender a los elementos que configuran la posesión conforme al artículo 762 del Código Civil, esto es, la relación material con el inmueble y el ánimo de señor o dueño. Por consiguiente, la reglamentación no introduce requisitos adicionales relacionados con la regularidad de la posesión, la existencia de justo título o la buena fe, ni establece condiciones distintas de las previstas en la legislación civil para determinar dicha situación.

En cuanto a los moradores no propietarios, la acreditación deberá considerar las diferentes formas de tenencia y ocupación, de conformidad con las disposiciones del Código Civil y los demás instrumentos jurídicos aplicables. En particular, la mera tenencia regulada en el artículo 775 del Código Civil constituye un referente para identificar las situaciones en las que una persona ejerce materialmente la ocupación de un inmueble reconociendo el dominio ajeno.

La posibilidad de acudir a diferentes medios de prueba permite que la identificación de los moradores responda a las condiciones efectivas de ocupación y aprovechamiento económico de los inmuebles, sin imponer cargas probatorias desproporcionadas ni desconocer las particularidades de las relaciones jurídicas y materiales que se presentan en los procesos de renovación urbana.

En todo caso, el reconocimiento de la condición de morador para efectos de las medidas de protección social no comporta una declaración de titularidad del dominio, una decisión sobre la adquisición de la propiedad por prescripción ni un reconocimiento automático de derechos indemnizatorios, materias que se rigen por sus respectivos procedimientos y disposiciones legales.

c) **Sección 3. Plan de gestión social y reparto de cargas y beneficios (artículos 2.2.5.8.3.1 a 2.2.5.8.3.4).** Define el contenido mínimo del plan de gestión social; dispone que el costo de las medidas de protección distintas del precio constituye un costo de la actuación que se incorpora a su estructuración y al reparto, y que no se descuenta del valor del aporte de cada propietario; establece sesiones de información y participación, y ordena que la verificación se haga dentro de los términos del trámite del plan parcial, sin crear etapas nuevas.

d) **Sección 4. Reconocimientos y medidas de protección (artículos 2.2.5.8.4.1 a 2.2.5.8.4.3).** Distingue el precio de adquisición o valor indemnizatorio que se rige por la ley, de las medidas sociales complementarias, que se definen en el plan de gestión social según las afectaciones acreditadas; remite las formas de pago y el derecho de preferencia al artículo 119 de la Ley 388 de 1997, y permite a los municipios y distritos prever medidas adicionales para los moradores no propietarios y las unidades productivas.

e) **Sección 5. Gestión y adquisición predial (artículos 2.2.5.8.5.1 a 2.2.5.8.5.5).** Articula la protección con los procedimientos de gestión del suelo; regula la información y la manifestación de interés de los propietarios; reitera que la enajenación voluntaria y la expropiación se rigen por las Leyes 9 de 1989 y 388 de 1997 y que las medidas de protección no constituyen requisitos adicionales para su procedencia; permite incentivos a la vinculación voluntaria, y precisa que el saneamiento predial no es requisito previo para la adquisición.

f) **Sección 6. Financiación, solución de controversias y seguimiento (artículos 2.2.5.8.6.1 a 2.2.5.8.6.4).** Identifica las fuentes de financiación públicas y privadas; habilita la mediación y la conciliación voluntarias; ordena el seguimiento del plan de gestión social, y prevé la asistencia técnica del Ministerio.

Los artículos 2 a 6 del proyecto ajustan, en concordancia, el parágrafo 3 del artículo 2.2.5.5.2 y los numerales 11 y 12 del artículo 2.2.5.5.4, para que el contrato o convenio de concurrencia de terceros defina las medidas de protección a cargo del tercero, su costo, fuente y responsable, sin modificar los supuestos legales de la concurrencia; el artículo 2.2.5.5.7, sobre la forma de pago del precio en programas de renovación urbana; la definición de tratamiento de renovación urbana del artículo 2.2.1.1, para admitir las modalidades de revitalización y aquellas que establezcan los planes de ordenamiento territorial, y el artículo 2.2.5.4.1, para que la determinación del precio en la renovación urbana observe las reglas legales sobre el anuncio del proyecto. El artículo 7 establece un régimen de transición y el artículo 8, la vigencia y las derogatorias.

1.5. Dificultades que se superan con el proyecto

Frente a las dificultades descritas en el numeral 1.2, el proyecto adopta las siguientes soluciones:

a) El ámbito se concentra en las actuaciones en las que la ley prevé la gestión asociada del suelo o la adquisición pública de inmuebles. Las actuaciones que se ejecutan directamente mediante licencia se rigen por las políticas locales, y el cumplimiento del capítulo no es requisito para expedir licencias.

b) Las disposiciones del capítulo son lineamientos generales que los municipios y distritos pueden desarrollar, precisar y ampliar, y sus políticas vigentes se aplican de manera preferente.

c) El costo de las medidas de protección se incorpora a la estructuración de la actuación y al reparto, no se descuenta del aporte, y las diferencias entre propietarios se sustentan en criterios objetivos y previamente definidos.

d) El precio se determina por avalúo conforme a la ley. La participación de los propietarios en las condiciones generales no les da poder de decisión unilateral sobre el proyecto.

e) La permanencia, la vivienda de reemplazo, las soluciones temporales y el acompañamiento a los no propietarios se definen como medidas sociales complementarias en el plan de gestión social, según las afectaciones acreditadas y las condiciones de la actuación.

f) Las unidades resultantes previstas para permuta se definen dentro de las normas urbanísticas aplicables.

g) Las medidas de protección no constituyen requisitos adicionales para la enajenación voluntaria ni para la expropiación. A su vez, el contrato de concurrencia define las obligaciones del tercero sin trasladarle competencias públicas.

h) El precio observa las reglas legales sobre avalúo y anuncio del proyecto.

i) Se establece un régimen de transición para planes parciales adoptados o radicados, ofertas de compra comunicadas, contratos de concurrencia suscritos y medidas ya reconocidas a los moradores.

1.6. Implicaciones con otras disposiciones y principio de no regresividad

El proyecto no crea trámites ni instancias de aprobación nuevas. El censo socioeconómico y el plan de gestión social hacen parte de la formulación del plan parcial y se verifican dentro de los términos de su trámite, en concordancia con el artículo 84 de la Constitución Política y con las normas de racionalización de trámites. Cuando no medie plan parcial, la verificación la realiza la entidad pública que adelanta la adquisición, antes de comunicar las ofertas de compra.

El proyecto conserva las garantías esenciales del régimen vigente: la información y participación de los moradores, su identificación y caracterización, las formas preferenciales de pago y el derecho de preferencia del artículo 119 de la Ley 388 de 1997, el enfoque diferencial y demás medidas sociales en el plan de gestión social, y la vigencia preferente de las políticas municipales y distritales que otorguen una protección mayor. Los cambios se limitan a las disposiciones cuya aplicación resultaba indeterminada o excedía el marco legal, de modo que el proyecto no implica una regresión injustificada en la protección del derecho a la vivienda, sino su adecuación a parámetros verificables y exigibles.

La protección a moradores debe interpretarse a partir de la distinción entre los derechos patrimoniales reconocidos por la legislación y las medidas sociales complementarias que pueden adoptarse para atender las afectaciones derivadas de las actuaciones de renovación urbana.

En este sentido, el precio de adquisición o el valor indemnizatorio corresponde al reconocimiento económico derivado de la adquisición del inmueble por enajenación voluntaria o expropiación y su determinación debe sujetarse a las disposiciones legales aplicables. Por su parte, las medidas de protección social tienen por finalidad atender las afectaciones relacionadas con la habitación, las actividades económicas y las condiciones de vida de los moradores, de acuerdo con las características de cada actuación y las competencias de las entidades responsables.

Esta distinción permite evitar que las medidas sociales se confundan con componentes del precio de adquisición o con requisitos adicionales para adelantar los procedimientos de enajenación voluntaria y expropiación, sin que ello signifique desconocer las garantías previstas en los artículos 39 de la Ley 9 de 1989 y 119 de la Ley 388 de 1997.

El proyecto conserva la identificación y caracterización de los moradores, la formulación del plan de gestión social, los mecanismos de información y participación, las formas preferenciales de pago y el derecho de preferencia legalmente reconocido, así como la posibilidad de establecer medidas de acompañamiento, permanencia, soluciones habitacionales y atención a las unidades productivas, de acuerdo con las afectaciones acreditadas y las competencias de las autoridades correspondientes.

En particular, se reconoce que las entidades territoriales, en ejercicio de su autonomía, pueden desarrollar y ampliar los mecanismos de protección mediante sus políticas públicas, planes de ordenamiento territorial e instrumentos de planificación y gestión, atendiendo a las características sociales, económicas y territoriales de cada ámbito de intervención.

Por consiguiente, el proyecto normativo no tiene por objeto reducir el nivel de protección reconocido a los moradores, sino establecer reglas de aplicación que permitan identificar a sus destinatarios, determinar las medidas pertinentes, precisar los responsables de su implementación y garantizar que estas sean incorporadas oportunamente en la estructuración técnica, jurídica, social y financiera de las actuaciones de renovación urbana.

La efectividad de la protección exige que las medidas sean jurídicamente exigibles, financieramente viables y compatibles con las competencias de las entidades públicas y los demás actores que intervienen en los proyectos. De esta manera, se busca armonizar la protección de los moradores con la ejecución de las actuaciones de renovación urbana, preservando las garantías legales y las medidas territoriales más favorables.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

De conformidad con el articulado propuesto, el decreto se aplica a los siguientes supuestos:

a) A los planes parciales en suelo con tratamiento de renovación urbana, en cualquiera de sus modalidades, que delimiten una o varias unidades de actuación urbanística para su ejecución mediante cualquiera de los sistemas previstos en el artículo 44 de la Ley 388 de 1997.

b) A los programas y proyectos de renovación urbana en los que una entidad pública competente adelante la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria o expropiación con fundamento en los literales c) e i) del artículo 58 de la Ley 388 de 1997, con o sin concurrencia de terceros.

El decreto no será aplicable a las actuaciones de renovación urbana que se ejecuten directamente mediante licencia urbanística, sin unidad de actuación urbanística ni adquisición pública de inmuebles. Estas actuaciones se regirán por las políticas y los instrumentos de protección a moradores que adopten los municipios y distritos. Tampoco será aplicable a la adquisición de inmuebles mediante negocios jurídicos celebrados entre particulares, la cual se regirá por las normas civiles y comerciales. Sin perjuicio de lo anterior, los municipios y distritos podrán adoptar medidas de protección para otras actuaciones de renovación urbana.

Son destinatarios de las disposiciones del decreto:

a) **Moradores:** personas naturales que, a la fecha de corte, habitan o desarrollan una actividad económica en un inmueble del ámbito, en calidad de propietarios, poseedores, usufructuarios, arrendatarios, comodatarios u otra forma de tenencia. Las personas jurídicas que desarrollen actividades económicas se identifican para determinar las afectaciones a sus unidades productivas.

b) **Formuladores de planes parciales y desarrolladores:** elaboran el censo socioeconómico y el plan de gestión social, y financian y ejecutan las medidas a su cargo.

c) **Autoridades de planeación municipales y distritales:** verifican el censo y el plan de gestión social dentro del trámite del plan parcial.

d) **Entidades gestoras y entidades públicas que adquieren inmuebles:** coordinan la gestión predial y social, verifican los instrumentos cuando no media plan parcial y ejercen las competencias legales de adquisición.

e) **Administraciones municipales y distritales:** orientan a los moradores sobre los programas públicos de vivienda, desarrollan o amplían los lineamientos en sus instrumentos y cumplen las obligaciones del artículo 119 de la Ley 388 de 1997.

f) **Terceros concurrentes:** asumen las obligaciones relacionadas con las medidas de protección que se establezcan en el contrato o convenio de concurrencia, dentro del marco de sus competencias y de conformidad con la ley.

g) **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio:** presta asistencia técnica y promueve mecanismos de seguimiento.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1. Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

El numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política atribuye al Presidente de la República la potestad de "ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes". Esta competencia permite desarrollar los

contenidos legales que requieren precisión para su aplicación efectiva, sin que ello implique la posibilidad de modificar, ampliar, restringir o sustituir las disposiciones establecidas por el legislador.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-1005 de 2008, reiteró que la finalidad de la potestad reglamentaria consiste en convertir en realidad el enunciado abstracto de la ley y encauzarlo hacia su operatividad efectiva. En esa misma providencia precisó que el reglamento se encuentra subordinado a la Constitución y a la ley y que, por tanto, no puede alterar ni suprimir su contenido. De igual manera, la Sentencia C-302 de 1999 señaló que el ámbito de la potestad reglamentaria depende del grado de desarrollo de la materia por parte del legislador: cuanto más detallada sea la regulación legal, menor será el espacio disponible para su desarrollo reglamentario.

En concordancia con lo anterior, la Sentencia C-782 de 2007 precisó que el ejercicio de la potestad reglamentaria requiere la existencia de una materialidad legislativa previa que establezca criterios mínimos, claros y orientadores, de manera que el Gobierno pueda desarrollar los aspectos necesarios para la aplicación de la ley, sin asumir competencias propias del legislador ni regular autónomamente materias sometidas a reserva legal.

En el ámbito de la renovación urbana, el artículo 39 de la Ley 9 de 1989 incorpora expresamente la categoría de moradores como destinatarios de una de las finalidades esenciales de los planes de renovación urbana: el mejoramiento de su nivel de vida. Sin embargo, la disposición no desarrolla los criterios operativos para identificar a las personas comprendidas en dicha categoría ni determina las diferentes relaciones jurídicas o materiales que pueden mantener con los inmuebles objeto de intervención.

Por lo anterior, la definición reglamentaria de morador y la identificación de sus distintas categorías constituyen un desarrollo de una finalidad y un sujeto de protección previamente reconocidos por el legislador. La reglamentación permite concretar esa previsión legal mediante referentes jurídicos existentes, en particular las nociones de dominio, posesión y mera tenencia contempladas en los artículos 669, 762 y 775 del Código Civil, respectivamente.

Esta interpretación resulta concordante con la jurisprudencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta, en sentencia del 10 de febrero de 2011, expediente 11001-03-27-000-2008-00006-00 (16990), en la que se mantuvo la validez de una definición reglamentaria que precisó el alcance de la expresión "real" mediante su interpretación sistemática con la clasificación de bienes establecida en el artículo 653 del Código Civil. Este pronunciamiento evidencia que una definición reglamentaria puede concretar una expresión utilizada por el legislador cuando se fundamenta en categorías jurídicas preexistentes y no introduce elementos sustantivos ajenos al marco legal.

De igual manera, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, en sentencia del 10 de octubre de 2016, expediente 11001-03-26-000-2015-00165-00 (55813), reiteró que la función del reglamento consiste en desarrollar los aspectos necesarios para la aplicación de la ley, dentro de los límites materiales definidos por el legislador.

En consecuencia, las definiciones incorporadas en el proyecto se justifican en cuanto permiten identificar a los destinatarios de las medidas de protección y establecer criterios para su caracterización, sin crear derechos reales o personales, modificar los requisitos legales de la posesión o la tenencia, establecer

nuevos títulos de adquisición del dominio ni atribuir consecuencias indemnizatorias distintas de las previstas en la ley.

En tal sentido, el proyecto se expide en desarrollo de las siguientes disposiciones legales:

a) El artículo 39 de la Ley 9 de 1989, que define los planes de renovación urbana e incluye entre sus fines el mejoramiento del nivel de vida de los moradores de las áreas de renovación.

b) El numeral 3 del artículo 2 y el artículo 38 de la Ley 388 de 1997, relativos, respectivamente, al principio de distribución equitativa de las cargas y los beneficios y a los mecanismos para garantizar su reparto equitativo.

c) Los artículos 19, 39 y 44 de la Ley 388 de 1997: el artículo 19 regula los planes parciales; el artículo 39 define las unidades de actuación urbanística, y el artículo 44 dispone que su desarrollo implica la gestión asociada mediante reajuste de tierras, integración inmobiliaria o cooperación y que su ejecución se inicia con el voto favorable de los propietarios que representen el cincuenta y uno por ciento (51 %) del área comprometida.

d) Los artículos 58, 59 y 61 de la Ley 388 de 1997, sobre los motivos de utilidad pública, las entidades competentes y el procedimiento de enajenación voluntaria, incluido el descuento del mayor valor generado por el anuncio del proyecto.

e) El artículo 61A de la Ley 388 de 1997, adicionado por el artículo 122 de la Ley 1450 de 2011, que regula la concurrencia de terceros y faculta al Gobierno nacional para definir las demás condiciones aplicables.

f) El artículo 119 de la Ley 388 de 1997, que establece las formas preferenciales de pago en programas de renovación urbana y remite a un decreto reglamentario los términos y condiciones del derecho de preferencia.

El proyecto se ajusta a los límites de la potestad reglamentaria. En particular, suprime las condiciones que el Decreto 785 de 2026 había establecido para la procedencia de la expropiación y para la concurrencia de terceros, las cuales no se desprenden de los artículos 58, 59, 61 y 61A de la Ley 388 de 1997, y circunscribe las obligaciones del tercero concurrente a las que se pacten en el contrato o convenio, con sujeción a la ley. Igualmente, respeta la autonomía reconocida por el artículo 287, la función municipal prevista en el artículo 311 y la atribución de los concejos para reglamentar los usos del suelo, establecida en el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Política.

3.2. Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

La Ley 9 de 1989, en su artículo 39, y la Ley 388 de 1997, en los artículos que se reglamentan, se encuentran vigentes. El artículo 61A de la Ley 388 de 1997, introducido por el artículo 122 de la Ley 1450 de 2011, continúa vigente. El Decreto 1077 de 2015, también se encuentra vigentes.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

a) Se adiciona el Capítulo 10 al Título 5 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, con el propósito de establecer una regulación independiente sobre la protección de moradores en las actuaciones de renovación urbana

que requieran la gestión asociada del suelo o la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria o expropiación.

b) Se modifica el parágrafo 3 del artículo 2.2.5.5.2 del Decreto 1077 de 2015, adicionado por el artículo 4 del Decreto 785 de 2026.

c) Se modifican los numerales 11 y 12 del artículo 2.2.5.5.4 del Decreto 1077 de 2015, adicionados por el artículo 5 del Decreto 785 de 2026.

d) Se modifica el artículo 2.2.5.5.7 del Decreto 1077 de 2015, modificado por el artículo 6 del Decreto 785 de 2026.

e) Se modifica la definición de "Tratamiento de renovación urbana" contenida en el artículo 2.2.1.1 del Decreto 1077 de 2015, modificada por el artículo 3 del Decreto 785 de 2026, para reconocer expresamente, además de las modalidades de reactivación y redesarrollo, la modalidad de revitalización, así como las demás modalidades que establezcan los planes de ordenamiento territorial, de conformidad con las normas legales y reglamentarias aplicables.

f) Se adiciona un parágrafo al artículo 2.2.5.4.1 del Decreto 1077 de 2015, con el fin de que, en los programas y proyectos de renovación urbana que impliquen la adquisición de inmuebles, la determinación del precio observe las reglas legales sobre el anuncio del proyecto. Esta adición resulta necesaria porque, conforme al artículo 14 de la Ley 153 de 1887, una disposición derogada solo recobra fuerza obligatoria cuando se reproduce en una nueva disposición, y el artículo 7 del Decreto 785 de 2026 derogó, para la renovación urbana, el parágrafo 1 del citado artículo.

g) Se deroga el Decreto 785 de 2026 y todas aquellas disposiciones que le sean contrarias al proyecto normativo.

3.4. Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo

Expropiación e indemnización. La jurisprudencia constitucional ha señalado que la expropiación debe fundarse en motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador y reconocer una indemnización justa, de conformidad con los criterios constitucionales y legales aplicables. El proyecto se ajusta a estos parámetros al sujetar la determinación del precio y de la indemnización al marco legal, prever las formas preferenciales de pago establecidas en el artículo 119 de la Ley 388 de 1997 y contemplar las medidas sociales correspondientes. Así mismo, reconoce que el reglamento no puede establecer requisitos adicionales a los previstos en la ley para la procedencia de la expropiación, conforme al artículo 58 de la Constitución Política.

Derecho a la vivienda digna. El artículo 51 de la Constitución Política y el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado mediante la Ley 74 de 1968, reconocen el derecho a la vivienda digna y adecuada. En concordancia, el proyecto contempla medidas de protección para los hogares involucrados en actuaciones de renovación urbana, como la caracterización, el enfoque diferencial y los mecanismos de reconocimiento y acompañamiento social, conforme al marco normativo aplicable.

Potestad reglamentaria. El numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política faculta al Presidente de la República para ejercer la potestad reglamentaria mediante la expedición de los actos necesarios para la cumplida ejecución de las leyes, sin exceder ni modificar su contenido. En consecuencia, el proyecto suprime las condiciones adicionales introducidas por el Decreto 785 de 2026 en materia de expropiación y concurrencia de terceros que desbordan el marco legal aplicable.

Autonomía territorial. Los artículos 1, 287, 288, 311 y 313 de la Constitución Política reconocen la autonomía territorial y atribuyen a los municipios competencias en materia de ordenamiento del territorio y reglamentación de los usos del suelo. Por tanto, el proyecto debe armonizar los lineamientos nacionales con las competencias territoriales, conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Finalidad de concreción y aplicación de las disposiciones legales. El proyecto desarrolla una categoría prevista en la legislación urbanística mediante referentes jurídicos preexistentes y criterios operativos para su aplicación. Su alcance se circunscribe a facilitar la identificación de los destinatarios de las medidas de protección, la caracterización de sus condiciones socioeconómicas y la determinación de las medidas pertinentes, sin modificar el contenido de las instituciones jurídicas reguladas por el legislador. En tal sentido, el proyecto desarrolla una categoría prevista en la legislación urbanística mediante referentes jurídicos preexistentes y criterios operativos para su aplicación. Su alcance se circunscribe a facilitar la identificación de los destinatarios de las medidas de protección, la caracterización de sus condiciones socioeconómicas y la determinación de las medidas pertinentes, sin modificar el contenido de las instituciones jurídicas reguladas por el legislador.

3.5. Circunstancias jurídicas adicionales

Las disposiciones del proyecto de decreto establecen lineamientos generales para la protección de moradores, en armonía con las competencias constitucionales y legales de los municipios y distritos en materia de ordenamiento territorial. En ejercicio de su autonomía, las entidades territoriales podrán desarrollar, precisar y ampliar estos lineamientos a través de sus planes de ordenamiento territorial, los instrumentos que los desarrollen y sus políticas o protocolos de protección a moradores, atendiendo a sus condiciones sociales, económicas y territoriales.

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

El proyecto no genera costos ni obligaciones de financiación adicionales para la Nación o las entidades territoriales; la asistencia técnica del Ministerio se atenderá con recursos ordinarios de funcionamiento. Así mismo, permite cuantificar e incorporar, desde la formulación de las actuaciones de renovación urbana, los costos de las medidas de protección a moradores en el cierre financiero y en el reparto de cargas y beneficios, lo que reduce riesgos jurídicos y facilita la financiación. Estas medidas se financiarán con recursos de la respectiva actuación y con las fuentes previstas en la normativa aplicable, sin afectar el precio de adquisición de los inmuebles, que se determinará conforme a la ley.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

No se requiere. La implementación del proyecto no compromete recursos del Presupuesto General de la Nación.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)

El proyecto no tiene impacto sobre el medio ambiente ni sobre el patrimonio cultural de la Nación. La intervención de bienes de interés cultural en actuaciones de renovación urbana continúa sujeta a las normas especiales que los rigen.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)

ANEXOS:	
Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria *(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)*	*(Marque con una x)*
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo *(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)*	*(Marque con una x)*
Informe de observaciones y respuestas *(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)*	*(Marque con una x)*
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio *(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)*	*(Marque con una x)*
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública *(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)*	*(Marque con una x)*
Otro *(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)*	*(Marque con una x)*

Aprobó:

_____
PAOLA ANDREA MATEUS PACHÓN
Jefe Oficina Asesora Jurídica

_____
LYDA XIMENA RODRÍGUEZ ACEVEDO
Directora de Espacio Urbano y Territorial