

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
 Versión: 6.0, Fecha: 02/06/2023, Código: GPD-F-01

Entidad originadora:	<i>Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio</i>
Fecha (dd/mm/aa):	
Proyecto de Decreto:	“Por el cual se reglamenta el Programa Barrios de Paz y se dictan otras disposiciones”

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

1.1.1 Antecedentes normativos y alcance del Programa Barrios de Paz

El presente decreto se expide con base en las facultades reglamentarias previstas en el artículo 298 de la Ley 2294 de 2023 “*por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 ‘Colombia Potencia Mundial de la Vida’*”, que señala:

“Artículo 298. Ejecución del Programa “Barrios de Paz”. En el marco del programa Barrios de Paz, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y/o Fonvivienda, podrán gestionar y/o financiar intervenciones de mejoramiento en áreas de origen informal legalizadas o susceptibles de legalización urbanística, o en áreas de origen formal que sean susceptibles de ser mejoradas. Lo anterior, en articulación con las entidades territoriales, los distintos sectores y las organizaciones sociales y comunitarias. Así mismo, podrán gestionar y/o financiar acciones de legalización urbanística en articulación con las entidades territoriales.

Parágrafo 1°. En todo caso, se deberá asegurar que las áreas objeto de intervenciones de mejoramiento no se encuentren ubicadas en zonas de riesgo no mitigable dentro del Plan de Ordenamiento Territorial.

*Parágrafo 2°. **El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, reglamentará lo relacionado con las acciones de legalización, titulación, asentamientos, intervenciones, adquisición de predios y demás iniciativas relacionadas con el programa al que hace referencia el presente artículo** (negrilla y subraya fuera del texto original).*

La norma citada señala que a través del programa Barrios de Paz el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (“**MVCT**”) y el Fondo Nacional de Vivienda (“**Fonvivienda**”) podrán financiar intervenciones de mejoramiento en:

- a) Áreas de origen informal legalizadas;
- b) Áreas de origen informal susceptibles de legalización urbanísticas;
- c) Áreas de origen formal que sean susceptibles de ser mejoradas.

Además, la norma señala que podrán gestionarse o financiarse acciones de legalización urbanística por parte del MVCT y Fonvivienda.

En todo caso, para cumplir cualquiera de los objetivos ahora mencionados, deberá efectuarse una articulación con las entidades territoriales, los distintos sectores y las organizaciones sociales y comunitarias.

Sin perjuicio de lo anterior, el alcance del Programa Barrios de Paz se puede apreciar con mayor claridad en el contenido de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo. En este documento se establece el objetivo de lograr una mayor convergencia regional, que deberá ir acompañada de una reconstrucción del tejido social y el fortalecimiento institucional (página 190). Para estos efectos, en el documento se indica que se debe fortalecer y consolidar vínculos espaciales y poblacionales a diferentes escalas. Esto permitiría “*lograr la integración socioeconómica y ambiental interregional*”

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 6.0, Fecha: 02/06/2023, Código: GPD-F-01

(vínculos intrarregionales: intraurbanos, urbano-rurales, y subregionales)" (página 192).

Ahora bien, para lograr los vínculos intrarregionales se plantea como catalizador, entre otros, el de "Territorios más humanos: hábitat integral" (página 192). El alcance de dicho catalizador es descrito en la página 200 en los siguientes términos:

"Se promoverá el acceso a soluciones habitacionales y entornos dignos, que consideren enfoques diferenciales y prioricen los territorios históricamente marginados y la ciudad de origen informal, para su transformación en territorios de paz. Así mismo, se facilitará el acceso a bienes, servicios y espacios públicos de calidad, con criterios de adecuación cultural, sostenibilidad económica y ambiental, adaptación y mitigación del cambio climático, equidad, participación comunitaria y reconstrucción del tejido social".

Este catalizador se encuentra conformado por diferentes componentes, entre los que se ubica el Programa Barrios de Paz, así:

"c. Programa Barrios de Paz

A través del Programa de Barrios de Paz, Cambia mi Casa y la Política de Mejoramiento Integral de Barrios, se articularán los procesos de legalización de barrios, prestación de servicios públicos, titulación de predios, mejoramiento de vivienda y entornos, y la provisión de espacios públicos y equipamientos. Las alternativas que se prioricen deben contar con la participación y la gestión comunitaria. Esta estrategia incluirá el manejo del riesgo mitigable, la recuperación de la calidad ambiental, la promoción de la sana convivencia, la paz y la apropiación de los entornos" (página 200).

De lo descrito hasta este punto es posible concluir que el Programa Barrios de Paz se debe estructurar en torno a los siguientes criterios:

- Con el Programa Barrios de paz se busca financiar intervenciones de mejoramiento en áreas de origen formal e informal;
- Este Programa debe permitir la articulación de procesos de legalización, prestación de servicios públicos, titulación de predios, mejoramiento de vivienda y entornos y provisión de espacio público y equipamiento.
- Este programa se debe ejecutar en articulación con las entidades territoriales y con la participación de y gestión comunitaria.
- El programa debe incluir el manejo del riesgo mitigable, la recuperación de la calidad ambiental, la promoción de la sana convivencia, la paz y la apropiación de los entornos.
- Se deberán priorizar los territorios históricamente marginados y la ciudad de origen informal, para su transformación en territorios de paz.
- Se facilitará el acceso a bienes, servicios y espacios públicos de calidad, con criterios de adecuación cultural, sostenibilidad económica y ambiental, adaptación y mitigación del cambio climático, equidad y reconstrucción del tejido social.
- Se debe dar un especial énfasis en el objetivo de conseguir la reconstrucción del tejido social.

Dada la atención integral que el programa Barrios de Paz garantiza a la población beneficiada, es conveniente que las intervenciones se puedan estructurar y ejecutar sin necesidad mediación o participación del Gobierno Nacional. Por el contrario, resulta conveniente que las entidades territoriales ejecuten de manera autónoma este tipo de intervenciones integrales sobre asentamientos que lo

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 6.0, Fecha: 02/06/2023, Código: GPD-F-01

requieran. Sólo de esta manera podrá satisfacerse el objetivo de lograr la integración socioeconómica y ambiental interregional, como se señala en las bases del Plan Nacional de Desarrollo, dadas las limitaciones del gobierno central para atender todas las dificultades que se presentan en los asentamientos del territorio colombiano.

En efecto, el Programa Barrios de Paz se caracteriza por la atención integral que se busca garantizar a los asentamientos beneficiarios y, especialmente, por el enfoque social que se pone en el diseño y ejecución de proyectos de intervención. Como se indicó, se busca garantizar la participación de la población en el diseño y estructuración de las intervenciones, las cuales deberán propender o proporcionar mecanismos que permitan la reconstrucción del tejido social, allí donde resulte necesario. Además, para conseguir los objetivos trazados en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, con el Programa Barrios de Paz se adelantará un acompañamiento social a los hogares para incorporar su idiosincrasia, identidad y cultura, posibilitando el empoderamiento, la corresponsabilidad, la organización y la autogestión comunitaria.

En vista de lo anterior, es deseable que los municipios y distritos adopten este enfoque en las intervenciones que en el marco de sus competencias pretendan desarrollar, para garantizar la eficacia de las medidas adoptadas. En este sentido, el Programa Barrios de Paz será estructurado y ejecutado por los municipios y distritos, sin perjuicio de que estos puedan solicitar asistencia técnica del MVCT y apoyo financiero de Fonvivienda para este fin.

Por otro lado, con el objeto de garantizar una adecuada estructuración de las intervenciones y la participación activa de la población beneficiada, en el proyecto reglamentario se prevé que la ejecución del Programa Barrios de Paz partirá de la elaboración de un Plan de Gestión Social y del Hábitat. Éste será diseñado con la participación de la población y tendrá un contenido mínimo, que garantizará un estudio completo sobre la situación de los asentamientos, garantizando así una atención integral a las necesidades que experimenta la población.

De esta manera, el Plan de Gestión Social y del Hábitat se constituye como el instrumento de planificación, gestión y financiación mediante el cual se precisan las metas y el alcance de las intervenciones que se realizarán en los respectivos asentamientos, así como sus estrategias de ejecución y financiamiento.

Para efectos de la participación del Gobierno Nacional en el Programa Barrios de Paz, se encuentra pertinente la constitución de un patrimonio autónomo por parte del Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda, con base en las competencias conferidas por el artículo 23 de la Ley 1469 de 2011. De esta manera, podrán financiarse las intervenciones del Programa, con base en los recursos administrados por el patrimonio autónomo así conformado.

Por último, se resalta que el desarrollo normativo para la estructuración del Programa Barrios de Paz no supone la modificación de ningún artículo. Por el contrario, se limita a adicionar un Capítulo 8 al Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015.

1.1.2 Contexto normativo y alcance de la reglamentación en asuntos de legalización de barrios y ordenamiento territorial

Por medio de la presente reglamentación también se busca realizar ajustes en el marco normativo relacionado con los procesos de legalización urbanística, para implementar medidas que faciliten su ejecución y para garantizar que estos procesos se adecúen a lo previsto en la Ley 2294. Además, se

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 6.0, Fecha: 02/06/2023, Código: GPD-F-01

prevén otras medidas que pueden facilitar la planeación del territorio. A continuación, se describe cada uno de estos elementos.

- Tratamiento urbanístico de mejoramiento integral

Por medio del proyecto normativo se busca delimitar el alcance del tratamiento urbanístico de mejoramiento integral, que actualmente se encuentra previsto en el ordenamiento jurídico, pero que presenta oportunidades de mejora, desde un punto de vista normativo. Con las medidas que se describen a continuación se garantizará una reglamentación integral sobre la forma de proceder para atender los asentamientos que carecen o presentan deficiencias en espacio público, servicios públicos, vías o equipamientos.

El artículo 2.2.1.1 del Decreto 1077 de 2015 establece una serie de definiciones, entre las que se encuentra la de tratamientos urbanísticos, así:

"Artículo 2.2.1.1 Definiciones. Para efecto de lo dispuesto en el presente decreto, se adoptan las siguientes definiciones:

Tratamientos urbanísticos. *Son las determinaciones del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) , que, de acuerdo con las características físicas de cada zona y el modelo de ocupación propuesto, permiten establecer las normas urbanísticas para un manejo diferenciado de los distintos sectores del suelo urbano y de expansión urbana.*

Los tratamientos urbanísticos son: Consolidación, Conservación, Desarrollo, Renovación Urbana y Mejoramiento integral.

(...)

Tratamiento Urbanístico de Mejoramiento Integral. *Se entiende por Mejoramiento Integral, el tratamiento mediante el cual en determinadas áreas desarrolladas al interior del suelo urbano que carecen o presentan deficiencias en espacio público, servicios públicos, vías o equipamientos, se establecen las directrices que permitan completar los procesos de urbanización a fin de corregir y mejorar las condiciones físicas de estas áreas garantizando su habitabilidad" (negrilla y subraya fuera del texto original).*

Como se puede apreciar, la norma citada señala que este tratamiento urbanístico recaerá sobre áreas desarrolladas en el suelo urbano, con el objeto de establecer las directrices que permitan completar los procesos de urbanización para "corregir y mejorar las condiciones físicas de estas áreas garantizando su habitabilidad".

Bajo estas condiciones, el tratamiento urbanístico de mejoramiento integral actualmente recae sobre áreas desarrolladas al interior del suelo urbano. De esta manera, no sólo se excluyen asentamientos ubicados en otros suelos, sino que se hace énfasis en que se busca mejorar las condiciones del área en sí misma, y no como un medio para ofrecer mejores condiciones a los habitantes del territorio.

Por esta razón, en la propuesta normativa se propone una modificación a esta definición, en la que el centro del tratamiento urbanístico de mejoramiento integral sean los asentamientos existentes y no las áreas en sí mismas. Además, se aclara que el objetivo del tratamiento no es sólo el de establecer directrices para completar procesos de urbanización, sino que también se establecerán las medidas para completar la infraestructura territorial que permita corregir y mejorar las condiciones físicas necesarias para la habitabilidad de los asentamientos.

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 6.0, Fecha: 02/06/2023, Código: GPD-F-01

Por otro lado, no existe en el marco normativo una disposición por la que se establezca el contenido mínimo que deberán tener las normas que desarrollen estos tratamientos en los instrumentos de planificación de las entidades territoriales. En consecuencia, se considera conveniente establecer una norma que desarrolle este aspecto, con el ánimo de que los municipios adopten medidas integrales al momento de definir las normas que consideren convenientes para conseguir los propósitos del tratamiento urbanístico de mejoramiento integral.

Por último, dada la naturaleza del tratamiento urbanístico de mejoramiento integral, es previsible que las entidades territoriales lo aplicarán sobre asentamientos en los que pueden existir edificaciones que requieren surtir procesos de reconocimiento. Sobre este asunto, se considera pertinente citar lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley 1848 de 2017:

*“Artículo 6°.Reconocimiento de la existencia de edificaciones. El reconocimiento de edificaciones es la actuación por medio de la cual el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente 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 por las normas urbanísticas vigentes y que la edificación se haya concluido como 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 deba 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 adicionen, modifiquen o sustituyan.

Parágrafo. Los beneficios de esta ley no se aplicarán a los predios que se encuentren en litigio, hasta cuando se resuelvan” (negrilla y subraya fuera del texto original).

Esta norma hace inviable el proceso de reconocimiento de edificaciones que hayan sido desarrolladas antes del 18 de julio de 2012 y sin contar con licencias urbanísticas, a menos que medie una orden judicial o administrativa que así lo disponga. Por lo tanto, se hace conveniente que los municipios definan las condiciones bajo las cuales se dictarán órdenes administrativas que viabilicen el reconocimiento de las edificaciones que lo requieran y que se encuentren sujetas a este tratamiento urbanístico.

En la propuesta de reglamentación se prevén medidas para remediar estas deficiencias normativas, en los términos ahora descritos.

- Legalización Urbanística

En materia de legalización urbanística, el MVCT encuentra puntos de mejora que se buscan atender en con la presente reglamentación, como se describen enseguida:

- a) Apoyo y asistencia del MVCT y Fonvivienda. Mediante la presente reglamentación se busca precisar que el MVCT y Fonvivienda podrán brindar apoyo técnico y financiero para la elaboración de los estudios urbanísticos y el trámite de la legalización urbanística en general. Para estos efectos, se establece que el MVCT reglamentará mediante resolución los criterios que deberán ser atendidos para este fin. Valga señalar que esto se enmarca en lo dispuesto en el parágrafo 2° del artículo 298

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 6.0, Fecha: 02/06/2023, Código: GPD-F-01

de la Ley 2294 de 2023, que señala que el MVCT y Fonvivienda podrán “*gestionar y/o financiar acciones de legalización urbanística en articulación con las entidades territoriales*”.

- b) Servicios públicos domiciliarios. En el proyecto de decreto se establece que en el acto administrativo que adopta la legalización urbanística se deberán indicar las gestiones que se realizarán para garantizar la prestación de servicios públicos domiciliarios, en caso de que el asentamiento no cuente con acceso a redes primarias de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, energía y aseo. Actualmente, el artículo 2.2.6.5.1 del Decreto 1077 de 2015 señala que la legalización urbanística implica la incorporación del área del asentamiento al perímetro urbano, “*sujeta a la disponibilidad técnica de servicios o a la implementación de un esquema diferencial en áreas de difícil gestión*”. Sin embargo, se considera que esto es insuficiente para incentivar a los municipios y distritos a adoptar planes sobre la manera en que se garantizará el acceso a servicios públicos por parte de la población que habita en los asentamientos legalizados, motivo por el cual se incluye esta medida en el proyecto normativo.
- c) Enfoque diferencial de la Infraestructura social y del espacio público. En la propuesta normativa se establece que los equipamientos o edificaciones con destinación institucional o dotacional y las áreas con destino al espacio público deberán corresponder a las a las necesidades, condiciones y características de cada comunidad y entorno físico donde habitan. Además, deberán desarrollarse atendiendo a procesos de diálogo comunitario. De esta manera, se busca prevenir el desarrollo de infraestructura inútil o ineficiente para atender las problemáticas y condiciones sociales de la población beneficiada, en el marco de procesos de legalización urbanística.
- d) Manifestación de interés y capacidad financiera. El marco normativo actualmente prevé que los procesos de legalización podrán adelantarse a petición de interesados. En estos casos, los interesados deberán asumir las obligaciones del proceso de legalización urbanística, según dispone el artículo 2.2.6.5.1.1 del Decreto 1077 de 2015. Por supuesto, ello no obsta para que, en todo caso, las administraciones municipales adelanten estas actuaciones con sus propios recursos. Por lo tanto, en el presente proyecto normativo se prevé que quienes soliciten el desarrollo de procesos de legalización aclaren a la entidad territorial si tienen algún interés directo y si tienen la capacidad financiera para adelantar el proyecto de legalización.
- e) Soportes de la solicitud de legalización urbanística. Con el objeto de que la solicitud de legalización comprenda la mayor cantidad de información que sea posible y que se acompañe de una propuesta adecuada y completa, en la propuesta normativa se indica que ésta deberá:
- Prever los mecanismos e instrumentos orientados al mejoramiento de las condiciones de habitabilidad;
 - Incluir planos rotulados y con la firma, nombre identificación y matrícula profesional del arquitecto o ingeniero;
 - Contener cualquier otra información que el interesado considere pertinente para que la administración conozca el asentamiento y las posibles fuentes de financiación y gestión del suelo.
- f) Coordinación interinstitucional. Con el fin de garantizar una adecuada coordinación interinstitucional, en el proyecto normativo se prevé que en el acto de legalización se deberá informar a la autoridad municipal o distrital competente para que adelante el proceso de incorporación, titulación y las acciones tendientes a la entrega material del espacio público señalado en el plano de legalización.

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 6.0, Fecha: 02/06/2023, Código: GPD-F-01

g) Estudio urbanístico. El artículo 2.2.6.5.2.3 del Decreto 1077 de 2015 establece que las autoridades territoriales deberán adelantar un estudio urbanístico para determinar las condiciones urbanísticas a las que se sujetará el asentamiento legalizado. Ahora bien, con el ánimo de generar eficiencias, en el proyecto normativo se establece que no será necesario adelantar un estudio de amenazas y riesgos, cuandoquiera que en los planes de ordenamiento territorial no se prevean que en el asentamiento en concreto se presenten dichas amenazas y riesgos.

Además, en el proyecto normativo se prevé que en el estudio deberán definirse las áreas con destino al espacio público serán efectivamente entregadas al municipio o distrito, así como los mecanismos e instrumentos que permitan su dotación, construcción y mantenimiento. Esto con el objeto de encontrar los mecanismos más eficientes para estos efectos, y garantizar una ejecución planeada del proceso de legalización.

h) Resolución de la legalización urbanística. En el proyecto de decreto se adoptan diferentes medidas relacionadas con la resolución que adopta la legalización urbanística, así:

- Se permite la modificación del plano del loteo que se adopte con la resolución de legalización urbanística, con el ánimo de llevar a cabo su actualización o de ser necesario un mayor grado de precisión. Esta propuesta responde a que, tras adoptar dicha resolución, puede ocurrir que sea necesario actualizar el plano de loteo para atender situaciones específicas, sin que resulte necesario adelantar un nuevo estudio técnico sobre el alcance de la legalización urbanística.
- En línea con lo dispuesto en el numeral 1.1.2 del presente documento, en el proyecto normativo se aclara que en el acto de legalización se podrán incluir las condiciones bajo las cuales se expedirá la orden administrativa de que trata el artículo 6° de la Ley 1848 de 2017. Esto es especialmente conveniente en tanto que es previsible que existirán edificaciones que requieran reconocimiento urbanístico, dada la naturaleza de los asentamientos susceptibles de legalización urbanística.
- Se aclara que la modificación, ajuste o actualización de la resolución de la legalización urbanística se efectuará teniendo en cuenta únicamente las instancias o autoridades a cuyo cargo se encuentren los asuntos objeto del ajuste. De esta manera, se evitan gastos y esfuerzos innecesarios.

Para la adopción de estas medidas se contempla la modificación de los artículos 2.2.1.1, 2.2.6.5.1.1, 2.2.6.5.1.2, 2.2.6.5.1.3, 2.2.6.5.2.2, 2.2.6.5.2.3 y 2.2.6.5.2.5 del Decreto 1077 de 2015, sin que ello suponga impactos normativos distintos a los ahora previstos. Además, se prevé la inclusión de una Subsección a la Sección 4 del Capítulo 1 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 y de otros artículos al Decreto 1077 de 2015, sin que se generen otros impactos a los ahora abordados.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

Como se indicó, el Programa Barrios de Paz constituye una herramienta que podrá ser implementada por los municipios y distritos para atender las diferentes dificultades que experimentan los asentamientos en sus territorios. Además, corresponde a los municipios y distritos la facultad para expedir planes de ordenamiento territorial, con base en los cuales se establecerán las áreas sujetas al tratamiento urbanístico de mejoramiento integral. Por último, los procesos de legalización urbanística son de competencia de las entidades territoriales, conforme dispone el artículo 48 de la Ley 9 de 1989 y 17 de la Ley 2044 de 2020.

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 6.0, Fecha: 02/06/2023, Código: GPD-F-01

En este sentido, la presente reglamentación se dirige a las administraciones municipales y distritales, sin perjuicio de que el MVCT y Fonvivienda brinden apoyo técnico y financiero en la estructuración y ejecución de intervenciones en el marco del Programa Barrios de Paz y en la ejecución de procesos de legalización urbanística, como ha sido anteriormente señalado.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

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

Como se indicó en el numeral 1.1 del presente documento, el MVCT encuentra competencias para reglamentar los asuntos relacionados con el Programa Barrios de Paz en el artículo 298 de la Ley 2294 de 2023, que señala:

“Artículo 298. Ejecución del Programa “Barrios de Paz”. En el marco del programa Barrios de Paz, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y/o Fonvivienda, podrán gestionar y/o financiar intervenciones de mejoramiento en áreas de origen informal legalizadas o susceptibles de legalización urbanística, o en áreas de origen formal que sean susceptibles de ser mejoradas. Lo anterior, en articulación con las entidades territoriales, los distintos sectores y las organizaciones sociales y comunitarias. Así mismo, podrán gestionar y/o financiar acciones de legalización urbanística en articulación con las entidades territoriales.

Parágrafo 1°. En todo caso, se deberá asegurar que las áreas objeto de intervenciones de mejoramiento no se encuentren ubicadas en zonas de riesgo no mitigable dentro del Plan de Ordenamiento Territorial.

*Parágrafo 2°. **El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, reglamentará lo relacionado con las acciones de legalización, titulación, asentamientos, intervenciones, adquisición de predios y demás iniciativas relacionadas con el programa al que hace referencia el presente artículo**” (negrilla y subraya fuera del texto original).*

Como se observa, el MVCT podrá reglamentar todas las iniciativas relacionadas con el Programa Barrios de Paz, objeto del presente proyecto de Decreto.

Además, esta misma norma ratifica las facultades de reglamentación del MVCT sobre los procesos de legalización urbanística. En todo caso, se aclara que esta competencia reglamentaria ya le asistía, en virtud de lo previsto por el artículo 115 de la Constitución política, en articulación con lo previsto en el numeral 11 del artículo 189, y el artículo 208 ibidem.

Más aun, el Decreto 3571 de 2011 señala las siguientes competencias en cabeza del MVCT:

“ARTÍCULO 2. Funciones. Además de las funciones definidas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás leyes, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio cumplirá, las siguientes funciones:

1. Formular, dirigir y coordinar las políticas, planes, programas y regulaciones en materia de vivienda y financiación de vivienda urbana y rural, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y uso del suelo en el marco de sus competencias, agua potable y saneamiento básico, así como los instrumentos normativos para su implementación.

(...)

16. Articular las políticas de vivienda y financiación de vivienda urbana y rural con las de agua potable y saneamiento básico y, a su vez, armonizarlas con las políticas de ambiente, infraestructura, movilidad, salud y

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 6.0, Fecha: 02/06/2023, Código: GPD-F-01

desarrollo rural”.

Además, el parágrafo 1° del artículo 17 de la Ley 2044 de 2020 señala:

“Parágrafo 1°. El Gobierno nacional por medio del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en un término no superior a 6 meses, reglamentará el procedimiento que aplicarán las entidades territoriales en el marco de la legalización y regularización urbanística”.

En este orden de ideas, se observa la competencia del MVCT para reglamentar los asuntos relacionados con el Programa Barrios de Paz, el tratamiento urbanístico de mejoramiento integral y los procesos de legalización urbanística.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

Las normas referidas en el numeral 3.1 del presente documento se encuentran vigentes.

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

Como se indicó en el numeral 1 del presente documento, para efectos de reglamentar el Programa Barrios de Paz se prevé la adición de un Capítulo 8 al Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015.

En lo relacionado con el tratamiento urbanístico de mejoramiento integral, el proyecto de Decreto prevé la modificación del artículo 2.2.1.1 del Decreto 1077 de 2015 y la adición de una Subsección a la Sección 4 del Capítulo 1 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto antes mencionado.

Por último, en lo que concierne a la legalización urbanística, el proyecto de decreto incluye la modificación de los artículos 2.2.1.1, 2.2.6.5.1.1, 2.2.6.5.1.2, 2.2.6.5.1.3, 2.2.6.5.2.2, 2.2.6.5.2.3 y 2.2.6.5.2.5 del Decreto 1077 de 2015. Además, se prevé la inclusión de una Subsección a la Sección 4 del Capítulo 1 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 y de otros artículos al Decreto 1077 de 2015.

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

La corte Constitucional ha desarrollado el alcance del derecho a la vivienda digna, como se aprecia en sentencia T-420 de 2018:

“En ese sentido, señala que lo anterior se justifica, en primer lugar, dada la relación de este derecho con otros derechos humanos como la vida digna; y, por otro lado, en lo dispuesto en el artículo 11 del Pacto, el cual establece que no se debe entender como vivienda en sentido estricto, sino como vivienda adecuada, lo que significa que el lugar que se considere como tal, debe contar con una seguridad y una infraestructura básica entre otros muchos elementos, todos ellos acompañados del calificativo ‘adecuados’.

A la luz de lo antes mencionado, el concepto de adecuación cobra gran importancia en relación con el derecho a la vivienda, pues sirve como parámetro para determinar los factores que se deben tener en cuenta al momento de considerar una vivienda como adecuada o no, conforme con lo señalado por el Pacto. Así, los aspectos que se deben identificar para que se configure el derecho a una vivienda digna y adecuada son, a saber: a) seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
Versión: 6.0, Fecha: 02/06/2023, Código: GPD-F-01

de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) asequibilidad; f) lugar y g) adecuación cultural”.

Como se observa, la Corte Constitucional ha indicado que el derecho a la vivienda digna comprende, entre otros, que la vivienda disponga de una infraestructura básica adecuada y que resulte adecuada culturalmente.

Ahora bien, corresponde al Estado garantizar el ejercicio de este derecho. No obstante, la jurisprudencia ha reconocido que esto se debe lograr de manera progresiva, conforme a ciertos criterios, según se establece en sentencia C-165 de 2015:

“El Estado tiene la obligación de cubrir progresivamente el derecho a la vivienda adecuada; es decir, a una vivienda en condiciones de seguridad jurídica, disponibilidad, sostenibilidad, habitabilidad, asequibilidad, adecuación espacial y adecuación cultural. Esto significa que el cumplimiento completo de esa obligación no puede entonces exigírsele de inmediato, o en períodos breves. El mismo PIDEESC dispone que los Estados partes se obligan a lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos allí reconocidos, dentro de los cuales está el derecho a la vivienda adecuada (art. 2.1.). El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha interpretado que el carácter progresivo de esas obligaciones ‘constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo’. La Corte Constitucional ha recogido ese entendimiento, por ejemplo en la sentencia C-507 de 2008, cuando dijo: ‘[...] la Constitución admite que la satisfacción plena de los derechos sociales exige una inversión considerable de recursos públicos con los cuales el Estado no cuenta de manera inmediata. Por ello, dada la escasez de recursos, la satisfacción de los derechos sociales está sometida a una cierta ‘gradualidad progresiva’.

15. En consecuencia, a todo derecho económico, social y cultural –y por tanto también al derecho a la vivienda apropiada– están asociadas obligaciones de cumplimiento inmediato –o en el corto plazo–, y obligaciones que demandan un desarrollo progresivo. En cuanto a las facetas que deben cumplirse de inmediato o en períodos breves de tiempo, están incluidas tanto las de respeto (que le exigen al Estado abstenerse de injerir directa o indirectamente en el disfrute del derecho), las de protección (que le imponen al Estado adoptar medidas para que terceros no irrespeten el derecho), y en ciertos casos algunas obligaciones de garantía (que demandan del Estado la adopción de medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole para dar plena efectividad al derecho). Cuando menos, puede decirse que son de exigibilidad inmediata las siguientes: (i) garantizar unos contenidos mínimos o esenciales del respectivo derecho a todos sus titulares; (ii) **iniciar cuanto antes el proceso encaminado a la completa realización del derecho y, como mínimo, disponer un plan trazado de modo admisible, es decir, que garantice los demás derechos, sea razonable, especifique las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las cuales va a desarrollarse e incluya en el grupo de beneficiarios a todos los afectados titulares del derecho;** (iii) **asegurar la participación de los involucrados en las decisiones;** (iv) no discriminar injustificadamente; (v) proteger especialmente a personas en situación de debilidad manifiesta; (vi) no interferir arbitrariamente en el contenido ya garantizado del derecho y (vii) no retroceder de forma injustificada en el nivel de protección alcanzado. La tutela puede proceder para exigir estas facetas.

16. Las restantes obligaciones necesarias y suficientes para asegurar la satisfacción plena y cabal del derecho fundamental a la vivienda digna son entonces de cumplimiento progresivo. Entre ellas

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
 Versión: 6.0, Fecha: 02/06/2023, Código: GPD-F-01

*se encuentra el deber estatal de adoptar una estrategia nacional de vivienda. El Comité DESC en la Observación General N° 4 ha dicho que si bien los medios más apropiados para lograr la plena realización del derecho a vivienda digna pueden variar de un Estado a otro, 'el Pacto claramente requiere que cada Estado parte tome las medidas que sean necesarias con ese fin. Esto requerirá casi invariablemente la adopción de una estrategia nacional de vivienda', dentro de la cual se incorpore una definición de 'los objetivos para el desarrollo de condiciones de vivienda', de 'de los recursos disponibles', y de 'la forma más efectiva' de emplear dichos recursos disponibles. **La misma Observación también supone que esta estrategia debe garantizar la 'coordinación entre los ministerios y autoridades regionales y locales con el objeto de conciliar políticas conexas** (economía, agricultura, medio ambiente, energía, etc)'. La adopción de una estrategia nacional de vivienda es una obligación, de carácter progresivo, que a la cual la Corte ha hecho alusión por ejemplo en la sentencia T-958 de 2001. Puede verse entonces que la Ley 1469 de 2011, y específicamente en lo referente a los MISN, pretende entonces contribuir al cumplimiento de este deber constitucional de carácter progresivo, al prever un instrumento macro de satisfacción de necesidades habitacionales, incluso en suelo rural, que asegura la coordinación entre diferentes niveles de ordenamiento territorial" (negrilla y subraya fuera del texto original).*

Con base en esta jurisprudencia se puede apreciar que el Programa Barrios de Paz constituye una herramienta para dar cumplimiento a las obligaciones en cabeza del Estado, en lo que respecta a garantizar el derecho a la vivienda. No solamente corresponde a una herramienta para garantizar una adecuada infraestructura básica y condiciones culturales adecuada -dado el fuerte componente social que comprende-, sino que garantiza la participación de la población beneficiada y permite la coordinación entre el orden central y las entidades territoriales.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

No se observan circunstancias jurídicas adicionales.

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

El presente proyecto de decreto no supone, por sí mismo, ningún impacto económico.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

El presente proyecto de decreto no requiere viabilidad o disponibilidad presupuestal.

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

No se requiere.

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

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
 PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL
 Versión: 6.0, Fecha: 02/06/2023, Código: GPD-F-01

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

Aprobó:

Nelson Muñoz
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Claudia Andrea Ramírez
Directora de Espacio Urbano y Territorial
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio