

**Administración Pública Y Ciudadanía: El Dilema Factico-Jurídico De Las Licencias
De Construcción Y Reconocimiento De Edificaciones En El Sur De Bogotá, D.C.**

Jhon Alejandro Martínez Espinosa

Abogado



Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas -ECJP

Especialización en Gestión Pública

Bogotá D.C.

2018

**Administración Pública Y Ciudadanía: El Dilema Factico-Jurídico De Las Licencias
De Construcción Y Reconocimiento De Edificaciones En El Sur De Bogotá, D.C.**

Monografía

Línea de Investigación en Gestión y Políticas Públicas

Sub-Línea Desarrollo y Gestión Territorial

Programa de Especialización en Gestión Pública

Jhon Alejandro Martínez Espinosa

Diana Esperanza Orozco Parra

Directora de Trabajo de Grado

UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA – UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas -ECJP

Bogotá D.C. Colombia

2018

Dedicatoria

Dedico este trabajo a toda mi familia en general quienes siempre han creído en mis capacidades, y en especial a mi esposa, mi mamá y mi hermana: sin ellas no habría podido empezar los caminos que he recorrido, tampoco avanzar sin antes aprender a corregir; sin tal vez sentir la necesidad de volver la cara de frente al viento cuando bajo su consejo logre comprender que es solo aire impetuoso que igual se respira naturalmente, y así entender lo que es vivir.

“Hoy sé que no hay nada imposible, anoche supe la verdad,

Creí a mi alma inservible pero era cansancio vulgar nada más.

Tú eres un don de la brisa, un ser de la resurrección...

Un pájaro con una risa, capaz de arrastrar a la noche hasta el sol”

(Río. Silvio Rodríguez).

Agradecimientos

Agradezco especialmente a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia por abrir sus puertas y ofrecer la educación pública como derecho elemental al acceso de cualquier ciudadano, a su cuerpo docente y a Diana Esperanza Orozco Parra que como Directora de Trabajo de Grado, aportó su orientación, colaboración y oportuno consejo para obtener este trabajo académico, adicionalmente agradezco a la Administración Distrital por la información brindada.

Resumen

Para que el ser humano pueda sobrevivir necesitó cazar y refugiarse y luego pasar a sembrar y habitar, desde ese punto histórico en el que la propiedad privada tomo relevancia para el individuo, hasta nuestros días; la vivienda es eje fundamental de desarrollo social, económico y político.

Teniendo como base lo anterior, en este ejercicio académico se busca plantear un panorama en relación con la intervención de la administración pública en la legalización de construcciones y reconocimiento de viviendas, tomando como campo de estudio el Sur de Bogotá; trazando en este contexto la definición de lo que es una licencia de construcción y un reconocimiento de edificación, los casos en que se requiere y los tipos de licencia de construcción existentes, así como la documentación y los trámites para su obtención.

Además se hace una breve sinopsis histórica de las licencias y reconocimientos de vivienda en Bogotá, revisando su evolución normativa; también se identifican las infracciones y sanciones urbanísticas en que se puede incurrir al efectuar construcciones sin el lleno de los requisitos que exige la normatividad actual. Por último se busca evidenciar cual ha sido y es el papel de la administración pública en el tema y su articulación de acción frente a la operatividad de las normas que reglamentan el tema planteado, buscando proyectar soluciones de reposicionamiento de la problemática en la agenda distrital; dada la importancia en la búsqueda de desarrollar la ciudad de una manera integral e incluyente.

Palabras claves: *Vivienda, Licencia de construcción, Reconocimiento de edificaciones, Construcción informal, Plan de Ordenamiento Territorial.*

Abstract

In order for the human being to survive, he needed to hunt and shelter and then go on to sow and inhabit, from that historical point in which private property took relevance to the individual, to our days; Housing is a fundamental axis of social, economic and political development.

Based on the foregoing, this academic exercise to raise a panorama in relation to the intervention of the public administration, in the legalization of buildings and housing recognition in the construction and recognition of housing, taking as a field of study in the south of Bogotá, posing in this Context the definition of what is a construction license and building recognition, the cases in which it is required and the types of existing construction licenses, as well as the documentation and procedures required for its obtaining.

In addition, a brief historical synopsis of the licenses and recognition of housing in Bogotá is made, revising its normative evolution; It also identifies the infractions and urban penalties that can be incurred when making constructions without the full of the requirements required by the current Regulations. finally, it seeks to demonstrate what has been and is the role of public administration in the issue and its articulation of action against the operation of the rules regulating the issue raised, seeking to propose solutions to reposition the problem in the District agenda; given the importance in the quest to develop the city in a comprehensive and inclusive way

Key words: *housing, Construction license, Building recognition, Informal construction, District administration, Land Planning Plan.*

Resumen Analítico Especializado (RAE)	
Título	Administración Pública Y Ciudadanía: El Dilema Factico-Jurídico De Las Licencias De Construcción Y Reconocimiento De Edificaciones En El Sur De Bogotá, D.C.
Modalidad de trabajo de grado	Monografía
Autores	Jhon Alejandro Martínez Espinosa
Institución	Universidad Nacional Abierta y a Distancia
Fecha	Diciembre, 2018
Palabras claves	Vivienda, Licencia de construcción, Reconocimiento de edificaciones, Construcción informal, Plan de Ordenamiento Territorial.
Descripción	<p>La principal motivación para adelantar esta monografía para optar por el título de Especialización en Gestión pública, fue la de realizar un estudio de la situación fáctica y jurídica en que se ven inmersos los propietarios de inmuebles frente al fenómeno de las construcciones informales de vivienda en el sector sur de Bogotá y la necesidad de efectuar su legalización o de obtener los permisos necesarios para ejecutar obras en tal sentido.</p> <p>Con lo anterior se ha buscado identificar puntos clave en la problemática latente que gira alrededor del tema propuesto y con ello establecer líneas de confluencia entre la Administración Pública en ejercicio de su función y la ciudadanía en su derecho o demanda, objetivo fundamental para plantear soluciones basadas en experiencias y factores que generan dificultad para las partes que intervienen en este tema.</p>
Fuentes	La fuente primaria de información fue la Legislación Colombiana y en especial el desarrollo normativo Distrital, también se tiene apoyo en fuentes bibliográficas e informes oficiales así como reportajes periodísticos y conclusiones que desprende de su análisis en conjunto.
Contenidos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Resumen ▪ Índice ▪ Introducción ▪ Planteamiento del problema ▪ Justificación de la investigación ▪ Objetivos ▪ Definiciones ▪ Marco de referencia ▪ Marco normativo ▪ Contextualización del problema ▪ Resultados y planteamiento de variables ▪ Conclusiones ▪ Recomendaciones ▪ Referencias bibliográficas.
Metodología	La metodología de este trabajo investigativo es de enfoque cualitativo, cuyo objeto de estudio se asienta en un tema con acepción socio-jurídicas dentro de un

	<p>territorio específico, buscando interpretar la norma como fenómeno social alrededor de las construcciones informales de vivienda y determinando el alcance de la misma, sus causas y consecuencias en el sector Sur de Bogotá; así como el planteamiento de pautas que se inclinen hacia la búsqueda de una mejoría en la calidad de vida de la población que habita en esta zona.</p>
<p>Conclusiones</p>	<p>Se planteó el presente ejercicio analítico de legalizar una vivienda en el sur de Bogotá; y se extrae que el trámite de reconocimiento de edificación ante cualquier Curaduría por interés del propietario, o la obtención de resolución de legalización de asentamiento como acto que depende de la Gestión Distrital, que finalizan con la obtención del registro por parte de la ORIP en el folio que corresponda al inmueble de la escritura que contenga el acto administrativo que avale la construcción son los dos caminos para la legalización de construcciones de vivienda informales.</p> <p>La opción para legalizar una construcción terminada hoy por voluntad de su propietario, significa el sometimiento de la construcción a las leyes vigentes a la fecha de su presentación, sin importar el periodo de su ejecución, lo que trae además una renuncia al principio de irretroactividad normativa, y reduce a papel las restricciones y limitaciones constitucionales al poder sancionatorio del Estado; dejando de lado la función social y de prevención que invite al ciudadano a la legalidad y reflejar su falta de capacidad sobre factores como la vigilancia y el control.</p> <p>Una alternativa para solventar de manera eficiente y amigable esta problemática es el desarrollo de políticas públicas sobre el mandato legal de “curadurías cero” desde el punto de vista de la economía doméstica del propietario, como eje de acercamiento entre la administración pública y el ciudadano; sin embargo estas últimas aún no se cuentan como opciones factible para el usuario pues dependen de factores que aun dependen de la voluntad del Estado.</p> <p>Se encuentra también que la Administración Pública no cuenta con esta problemática de vivienda ilegal como eje fundamental de los programas de gobierno actual; contrario a la búsqueda de modernidad urbanística que parece ser uno de los temas principales en la Agenda Distrital y su deber de construcción de ciudad.</p> <p>El análisis normativo de la temática de legalización de viviendas muestra un panorama nutrido, pero en puntos importantes es disonante y eso obliga a repensar su aplicación institucional general, ya que se evidenció que la evolución planteada desde la última década del siglo XIX hasta la fecha no tiene mayores aportes, no se puede desconocer que en los últimos años se ha dado un volumen normativo importante, pero no deja de ser una legislación reaccionaria que puede significar en algunos casos un atropello a la ciudadanía y a la misma institucionalidad.</p> <p>Hablar de un “Derecho Urbanístico” en Colombia aun no es posible, pues a lo largo del estudio queda en evidencia un sin número de situaciones que rompen la</p>

	<p>unidad de materia normativa y eso se refleja directamente en el accionar de la Administración Pública. No en vano se señalaba anteriormente que la puerta de entrada en nuestro país a un espectro un tanto más puro y predefinido del derecho urbanístico despunta con la entrada en vigor de la Ley 9 de 1989, norma que resulta aún muy novedosa y exótica frente a los cánones más decimonónicos de nuestro Código Civil de la “Unión” como curiosamente aún se denomina esta importante norma.</p>
<p>Referencias bibliográficas</p>	<p>Camargo Sierra, A. & Hurtado Tarazona, A. (2012). Urbanización informal en Bogotá: Agentes y lógicas de producción del espacio urbano. Revista INVI, 28(78), pp.77-107.</p> <p>Dirección de Desarrollo Territorial (S.f.). Serie: Reglamentación Ley 388 de 1997, Guía No. 2. Licenciamiento Urbanístico, Reconocimiento de Edificaciones y Legalización de Asentamientos Humanos (p. 6). Bogotá D.C.: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.</p> <p>Galindo Camacho, M. (2000). Teoría de la Administración Pública (1º ed., p. 6). México D. F.: Editorial Porrúa.</p> <p>Núñez Cetina, S. (2011). Historia Institucional de Secretaria de Obras Publicas de Bogotá, 1922-2002 (pp. 45 - 46). Bogotá D.C.: Unidad Imprenta Distrital, Secretaria General de la Alcaldía de Bogotá D.C.; Alcaldía Mayor de Bogotá.</p> <p>Pecha Quimbay, P., Florián Navas, C., Galarza Pinzón, M., & Flórez Porras, J. (2011). Historia Institucional de la Alcaldía Mayor de Bogotá, Tomo II (p. 111).</p> <p>Subdirección de Prevención y Seguimiento, Subsecretaria de Inspección y Vigilancia y Control de Vivienda. Secretaria Distrital de Hábitat (2018). Oficio respuesta rad. SDHT 1 2018-42809 del 14 de noviembre de 2018. Bogotá D.C.</p>

Tabla de Contenido

1. Introducción.....	11
2. Planteamiento del problema	13
3. Justificación de la investigación	17
4. Formulacion de Objetivos	21
4.1. Objetivo general	21
4.2. Objetivos específicos.....	21
5. Aspectos Generales.....	22

5.1. Definiciones y Marco de referencia.....	22
5.1.1. Especificidades del trámite de licencia para construcción de vivienda.....	30
5.1.2. Especificidades del trámite para reconocimiento de edificación.....	34
5.2. Contexto histórico	36
6. Marco normativo y su aplicación	41
6.1. Normas sobre licencias de construcción y reconocimiento de edificaciones	41
6.2. Infracciones y sanciones urbanísticas.....	47
7. Contexto actual de la vivienda ilegal en el sur de Bogotá.....	48
7.1. Geografía del Sur de Bogotá e influencia en la vivienda ilegal	48
7.2. Factores socio económicos, políticos y culturales.....	53
7.3. Campo de acción de la Administración Pública.....	55
8. Gestión de la Administración Pública en el tratamiento del problema	59
8.1. La Gestión Pública y el entorno de la problemática.....	59
8.2. Caducidad de la potestad sancionatoria y la construcción de vivienda ilegal	65
8.3. la Ley y el principio de irretroactividad para reconocimiento de construcciones	70
8.4. El propietario como sujeto de derechos frente a la propiedad privada.....	74
9. Conclusiones.....	77
10. Recomendaciones	80
11. Referencias bibliográficas	82
12. Referencias de Tablas y Figuras	90

1. Introducción

Dada la importancia que tiene la vivienda para la humanidad; en la actualidad, este sitio de habitación debe reunir en relación con su construcción, unos requisitos mínimos que permitan la estadía del individuo sin que ello represente un riesgo. Por eso el Estado se

da a la tarea de establecer una serie de requerimientos que permitan su pleno uso y goce, labor en la que se involucra a la Administración Pública.

Frente a esta contextualización de lo que pudiere entenderse de manera general con el término de “vivienda”, y la facultad interventora del Estado; se pueden pronosticar rupturas en la relación del propietario de vivienda con su pleno uso y goce, en nuestro caso con el riesgo generado por la construcción sin el lleno de requisitos legales de algunas edificaciones.

Se establece como interés principal en el presente estudio, la identificación de las aristas que componen el fenómeno de la construcción de vivienda haciendo especial énfasis en las situaciones de ilegalidad que se puedan presentar en estas edificaciones.

Para lo anterior se tomará como referente geográfico de estudio el sur de Bogotá, revisando los componentes jurídico-administrativos aplicables a este sector, y su confluencia con factores socio-económicos que repercuten en este escenario; para ello se invoca al análisis de conceptos relacionados con la construcción de vivienda familiar y sus requisitos básicos tanto jurídicos como administrativos que la hagan viable y ajena al riesgo de colapso u otra contingencia que impida su normal uso.

Se buscará identificar y analizar el tipo de licencia para levantar construcciones destinadas a vivienda tanto en sus generalidades, circunstancias de origen, preparación, trámite y culminación a través de las entidades participes en tal gestión, y una vez revisado este plano de aplicación, se realizará una revisión normativa que será confrontada a casos hipotéticos para identificar los parámetros del deber ser en materia urbanística, se elaborará

un estudio en detalle respecto de la incidencia de viviendas sin legalizar y en situación de informalidad, su impacto frente a los derechos de los propietarios y sus consecuencias.

Se pretende observar de manera conjunta el impulso de los mecanismos administrativos establecidos para tal evento y la disposición de la ciudadanía para transformar un presunto foco de ilegalidad, en garantía de seguridad física y jurídico-administrativa invertida a su espacio de morada.

Además de lo anterior y en un ejercicio académico propositivo, se revisaran alternativas de asertividad de procesos y de dinamización de la gestión administrativa en este ámbito, proponiendo mecanismos electivos que permitan sanear las situaciones irregulares de las construcciones informales y su búsqueda de acoplamiento en materia de planeación y ordenamiento territorial Distrital; buscando incentivar tal efecto, desde la perspectiva “Estado – Usuario” en la Administración pública y su gestión integral, la importancia de la optimización de tiempo y recursos para los tramites contemplados, para la consecución de las licencias o reconocimientos de edificaciones y la satisfacción del propietario en una vinculación más a la legalidad.

2. Planteamiento del problema

El derecho a la vivienda como necesidad humana, fue elevado en Colombia al rango constitucional según nuestra Carta Magna, que cita en su artículo 51 que: *“Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.”* (Constitución Política de Colombia, 1991. Art. 51).

A pesar de lo anterior; construir, modificar, demoler o ampliar una vivienda parece no ser tan fácil o no tener un acceso tan general y abierto como se podrían suponer a partir de los postulados constitucionales; pues la tarea de obtener una licencia o autorización para llevar a cabo este tipo de adecuaciones son cuestiones no muy conocidas para la ciudadanía en general y que aparentemente generan limitaciones de diversa índole en la población colombiana interesada en construir.

Según cifras que aporta el DANE, en Colombia se ha venido presentado un descenso importante en la cantidad de metros cuadrados que obtienen licencia para edificación, pasando por periodos anuales que en marzo de 2015 señalaron 2.419.489 ms², mientras que en marzo de 2016 apuntaban a 1.856.454 ms², y de marzo de 2017 que indicaron 1.997.234 ms², pasa a marzo de 2018 que disminuyeron a 1.391.839 ms²;



Figura 1. Áreas licenciadas para construcción de vivienda en Colombia desde 2015.

Fuente: DANE (2018)

De lo anterior se deduce que en los últimos 4 años se ha tenido un descenso de algo más del 50%, mientras que la expansión sobre los territorios de asentamientos y urbanizaciones en las principales cabeceras municipales han crecido notoriamente durante los últimos 20 años según informe del Instituto de Estudios Urbanos – IEU (Medina, 2017).

Siendo tarea del Estado el procurar la generación de garantías frente a esta necesidad básica a partir de la vivienda digna y su estatus derecho fundamental; señala la Secretaria Distrital de Hábitat que solo en Bogotá a finales de octubre de 2018, tiene más de 27.000 hectáreas de ocupación ilegal distribuidas así:

Localidad	Polígono	Área (ha)	Ocupaciones construidas	Ocupaciones en proyecto	Ocupaciones lote	Ocupaciones provisionales	Total
Usaquén	37	1058	1514	61	184	304	2063
Chapinero	19	266	499	30	59	116	704
Santa fe	17	379	344	14	69	453	880
San Cristóbal	23	340	439	9	271	294	1013
Usme	52	549	1145	131	533	1160	2969

Tunjuelito	6	31	6	9	22	36	73
Bosa	23	145	2,26	136	314	171	2881
Kennedy	10	89	750	25	301	56	1132
Fontibón	5	80	146	26	20	142	334
Engativá	5	28	11	1	17	35	64
Suba	17	648	604	28	205	207	1045
Rafael Uribe Uribe	9	98	743	32	1696	321	2792
Ciudad Bolívar	40	636	4473	875	1875	4582	11805
Barrios Unidos	1	3	1377	0	0	0	0
Total	264	4349	12935	1377	5566	7877	27755

Nota Fuente: Oficio 2-2018-56117 del 14 de noviembre de 2018. Subdirección de Prevención y Seguimiento, Subsecretaría de Inspección y Vigilancia y Control de Vivienda. Secretaria Distrital de Hábitat.

Sumado este balance a lo ya señalado en la relación con áreas licenciadas frente a crecimiento urbano, se evidencia la existencia de un importante decrecimiento en la legalización de construcciones y la obtención de permisos para las mismas.

La vivienda legal e ilegal se encuentra avanzando de forma dinámica en la ciudad de Bogotá; Las fuerzas del mercado privilegian naturalmente aquellas personas que pueden pagar por la calidad de la vivienda y el lugar, mientras que la situación de la vivienda ilegal es la principal generadora de impactos sociales y ambientales en un escenario donde no se percibe claramente un proceso de planificación que a largo plazo incorpore las comunidades pobres en un modelo urbano con equidad (Preciado, 2008, p.4).

Aunado a lo anterior, hay estudios que muestran que en el sector del sur de Bogotá, es donde la construcción bajo situaciones de informalidad abarca unas proporciones muy altas y señala que de 38.000 hectáreas de área que habían sido construida en Bogotá para principios de esta década, más de 8.000 hectáreas se habían construido sin cumplir los

requisitos legales que es un porcentaje de más del 20% ;y la gran mayoría de esas áreas de urbanización ilegal tiene como ubicación localidades como Ciudad Bolívar, Usme, Tunjuelito, Rafael Uribe, San Cristóbal, Bosa, Kennedy, Engativá, Fontibón y Suba (que en su mayoría se ubican en el sur y occidente de la ciudad. (Camargo & Hurtado, 2012. p. 84)

Bajo esta perspectiva y ubicando el estudio que nos ocupa en un sector de muestra (el sur de Bogotá) se enfoca como cuestión a resolver: ¿Cuáles son las posibilidades jurídicas, administrativas y fácticas para un propietario de inmueble destinado para vivienda en el sur de Bogotá, de legalizar una construcción efectuada durante los últimos 30 años?.

3. Justificación de la investigación

En el año de 2013, más específicamente el 12 de octubre, en la ciudad de Medellín se produjo un incidente en relación con la construcción de un grupo de edificaciones, que terminó en el colapso de una de sus estructuras (compuesta por seis etapas), que albergaba a más de 20 familias; desplome que sería la causa de la muerte de 12 personas que se encontraban en su interior.

Estas fueron las palabras que tuvieron eco en los diferentes medios de comunicación en relación con el sonado caso del Edificio “Space” (Correa ,2017), situación que aun cuando supuso la legalidad de la construcción y su debida documentación técnica y jurídica, sus deficiencias de diseño, de construcción y de estructura, no terminaron significando otra cosa que la demolición de la totalidad de las construcciones que la componían; pues *“A juicio de los especialistas y expertos de la Universidad de los Andes, la estructura del edificio SPACE, de haberse diseñado cumpliendo la totalidad de los requisitos aplicables de la Ley 400 de 1997, no hubiese manifestado el colapso que presentó en las condiciones impuestas”* (Departamento de Ingeniería Civil y Ambiental. Facultad de Ingeniería, Universidad de los Andes, 2013).

Generada la alarma mediática para todas las autoridades y entidades a cargo de la gestión, intervención y el control en este tipo de desarrollos urbanísticos se expide la Ley “Space” (Ley 1796 de 2016). A pesar lo sucedido en aquella ocasión, tal suceso parece no tuvo el suficiente eco para que las autoridades locales generaran acciones frontales respecto del tema; pues posteriormente la aparente falta de control quedo nuevamente en evidencia con un evento similar ocurrido en Cartagena, puntualmente en el proyecto inmobiliario “Blas de Lezo” en el que se pretendía elevar una estructura compuesta de siete pisos para

oficinas y apartamentos, con el infortunio de que tras el colapso de dicha estructura el 27 de abril de 2017, quedó un saldo de 21 muertos, 23 heridos y varios procesados por irregularidades tanto legales como técnicas, procesos que aún se encuentran en debate (Martínez, 2017).

Poniendo de presente estos graves incidentes, se busca en líneas generales resaltar la importancia del trámite de licencias de construcción el cual supone como principio el control del Estado sobre la informalidad, presente a lo largo de miles de construcciones de nuestro territorio nacional; frente a esto cabe preguntar ¿Qué aprendió el País sobre estas infortunadas experiencias?; y para el caso en estudio ¿Cómo está la Administración Distrital frente a estos temas?

Es importante señalar que este es un tema que no se puede tratar de una manera simplista, y observando únicamente la norma como eje central de la construcción de vivienda urbana en Colombia, pues este tema desborda el campo meramente jurídico y trae a colación también, componentes y determinantes en materia económica, política, social y cultural, que se encuadran como una acuarela en el campo geográfico que será en esta ocasión objeto de estudio, como lo es el sur de Bogotá, espacio geográfico referido por la Secretaria Distrital de Hábitat nutrido de situaciones de informalidades que amerita ser examinado en esta ocasión.

Señala además esta entidad (SDH) que a través de su Subsecretaria de Inspección y Vigilancia y Control, se han identificado más de 264 polígonos de monitoreo (áreas definidas de referenciación de zonas de desarrollos urbanísticos ilegales) y que *“se adelantan visitas periódicas a cada uno de dichos polígonos con el fin de identificar, georreferenciar y reportar el desarrollo de nuevas ocupaciones y cambios de estado en las*

existentes, durante el 2018 se han adelantado 3.377 visitas de monitoreo a dichos polígonos” de las cuales se han remitido a las Alcaldía Locales más de 5.000 notificaciones. (Subsecretaria de Inspección y Vigilancia y Control de Vivienda. SDH 2018).

Sin embargo, al hacer una referenciación aleatoria de búsqueda de datos que señalen el campo de acción de las Autoridades Distritales, este se enfoca casi que exclusivamente en construcciones que vulneran restricciones en sectores de reserva forestal, rondas hídricas y humedales, cuando el problema va mucho más allá; ya que sin restarle mérito a la preservación del medio ambiente, las construcciones ilegales son un peligro latente para la vida y la integridad de las personas; sin embargo, esta no parece ser una prioridad para las administraciones locales y las que componen el sur de Bogotá no se han destacado por ser la excepción, dada su proliferación en los sectores más populares de la ciudad.

Solo al basarnos en ejemplos claves con la atención de los medios se tendría la creencia generalizada de que no se trata entonces de un problema de alto impacto en el sector poblacional escogido, dado que los casos se presentaron en relación con estructuras grandes que no son tan comunes en sectores populares; empero, el crecimiento de la ilegalidad en la construcción en Bogotá siendo un problemática silenciosa se ha tornado en una situación desmedida y compleja que afecta diversos sectores poblacionales y esto es un hecho que no se puede ignorar, de allí la intención de poner de presente esta situación mediante esta labor con fines principalmente académicos.

Por todo lo anterior, con este trabajo se busca realizar un estudio pormenorizado de la situación fáctica y jurídica en que se ven involucrados los propietarios de inmuebles frente al fenómeno de las construcciones informales de vivienda en el sector sur de la

capital de nuestro país, y la necesidad y deber de efectuar su legalización o de obtener los permisos necesarios para ejecutar este tipo de obras.

Este análisis se llevara a cabo tomando como referentes la Legislación Colombiana y la función de entidades del orden Nacional y Distrital; con el ánimo de evidenciar la posición asumida por la Administración Pública con el tema y de manera consecuente, el dilema que involucra a todos aquellos ciudadanos que buscan legalizar las pequeñas y medianas construcciones, bajo el marco jurídico y administrativo pertinente que debe aplicar el Estado (la Administración Distrital, respecto del área de estudio de este análisis).

La funcionalidad de abordar este tema se basa en la premura de plantear unas bases claras y unificadas en torno a lo que significa todo el trámite de legalización de construcciones existentes, teniendo en cuenta el tipo de construcción, su vetustez y la posición jurídica y de gestión de las distintas entidades y despachos administrativos que se involucran en la aplicación de normas vigentes en la materia; para ello se abordará además de la producción legislativa y reglamentaria para el caso del sur de Bogotá, las directrices de gestión pública de entidades como la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, la Secretaria de Planeación Distrital, La Secretaria Distrital de Hábitat, las Curadurías Urbanas, las Notarías y la Superintendencia de Notariado y Registro efectuando al respecto un análisis detallado de la realidad administrativa, en contraste con la aplicación de las normas vigentes.

Con lo anterior se buscará identificar puntos clave de una posible problemática y con ello se intentará establecer claridad en el objetivo para que el ciudadano interesado en llevar a cabo un trámite en este sentido, tengan un panorama claro y logre identificar el camino correcto para brindar dicha respuesta.

4. Formulación de objetivos

4.1 Objetivo General:

Plantear las posibilidades jurídicas, administrativas y fácticas para un propietario de inmueble destinado para vivienda en el sur de Bogotá, de legalizar una construcción efectuada durante los últimos 30 años, estableciendo si existen posibilidades reales de facilitar el acceso, aminorar gastos, simplificar de trámites, y multiplicar acciones eficientes y eficaces que pueda ofrecer la administración Distrital a la ciudadanía frente a este tema.

4.2 Objetivos Específicos:

- ✓ Identificar el marco legal actual que reglamenta el proceso de legalización de vivienda urbana bajo la modalidad de licencia de construcción y reconocimiento de edificaciones en el sur de Bogotá, así como los requisitos para su obtención.
- ✓ Establecer el procedimiento administrativo que se debe adelantar para la legalización de vivienda urbana en el sur de Bogotá
- ✓ Realizar un recorrido histórico normativo de licenciamiento de construcciones y reconocimiento de edificaciones para Bogotá.
- ✓ Evidenciar el régimen sancionatorio en el tema de ilegalidad de construcciones de vivienda.
- ✓ Analizar la función de la administración distrital entorno a la construcción informal de vivienda.
- ✓ Analizar la problemática con aplicación a casos hipotéticos.
- ✓ Elevar propuestas de gestión administrativa y sociopolítica que redireccionen la Gestión del Distrito respecto de la problemática planteada.

5. Aspectos generales

5.1 Definiciones y Marco de referencia

La Ley 9 de 1989, en su artículo 63 se señala la obligación legal de la expedición de un permiso o licencia para adelantar “*obras de construcción, ampliación, modificación, adecuación y reparación, demolición de edificaciones o de urbanización y parcelación para construcción de inmuebles, de terrenos en las áreas urbanas, suburbanas, y rurales de los municipios (...) expedido por los municipios, áreas metropolitanas, del Distrito Especial de Bogotá*”. (Ley 9, 1989, artículo 63).

La citada norma además de establecer la obligación legal de tramitar un acto administrativo que autorice levantar una obra o construcción; establece una discriminación de los tipos de licencia que se debían expedir quienes ejerciendo sus derechos sobre un bien inmueble inician la construcción de una morada, siendo para el caso en estudio necesario revisar las licencias de obras de construcción, ampliación, modificación, adecuación y reparación, demolición de edificaciones o de urbanización, que son las aplicables a la vivienda en relación con su origen, mantenimiento, modificación o supresión.

Para el sector geográfico objeto de este análisis, la citada Ley 9 delegó funciones a la Administración Distrital para adelantar la expedición de dichos permisos o licencias de construcción y facultándolos además para imponer sanciones al incumplimiento de la norma en cuestión; que iban desde sanciones pecuniarias hasta la demolición del inmueble construido.

Por definición legal, el numeral 1° del artículo 99 de la Ley 388 de 1997 (modificado por el artículo 35 de la Ley 1796 de 2016), también contenida en el artículo 2 del Decreto 1203 de 2017, nos entrega una definición que a la letra señala:

La licencia urbanística es el acto administrativo de carácter particular y concreto, expedido por el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente, por medio del cual se autoriza específicamente a adelantar obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y realizar el loteo o subdivisión de predios.

El otorgamiento de la licencia urbanística implica la adquisición de derechos de desarrollo y construcción en los términos y condiciones contenidos en el acto administrativo respectivo, así como la certificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y sismo-resistentes y demás reglamentaciones en que se fundamenta, y conlleva la autorización específica sobre uso y aprovechamiento del suelo en tanto esté vigente o cuando se haya ejecutado la obra siempre y cuando se haya cumplido con todas las obligaciones establecidas en la misma.

Las modificaciones de licencias vigentes se resolverán con fundamento en las normas urbanísticas y demás reglamentaciones que sirvieron de base para su expedición. (Ley 388, 1997, artículo 99).

Es evidente entonces que para el Estado, dichas construcciones de vivienda deben ser reguladas con el fin de responder a una idea de ciudad, esto a partir de un plan de organización y de planeación macro que debe aportar las reglas generales para este tipo de

construcciones y los usos permitidos del suelo que abarquen de manera sincrónica el desarrollo de cada sector de la ciudad, esto resume lo que es el Plan de Ordenamiento territorial de cada Ciudad o municipio, también conocido como POT el cual también es definido como una herramienta normativa y técnica básica que busca definir, organizar y racionalizar determinado territorio.

La Ley 388 de 1997 señala que el POT es un *“conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo”* estableciendo además que estos planes *“serán elaborados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes”* (artículo 9°).

Se tiene entonces que las licencias son actos administrativos en donde se otorgan permisos legales proferidos por la autoridad competente para que ya sea un propietario o poseedor de un inmueble pueda ejecutar con posterioridad a su expedición, cualquier tipo de obra que signifique modificaciones de un terreno o sus construcciones en él asentadas tomando como referencia el POT.

La figura del reconocimiento de edificación es otro tipo de licencia más reciente (artículo 64, Decreto 1469 de 2010) y se diferencia de la licencia de construcción en que como ya se dijo, la licencia opera para obras futuras mientras que el reconocimiento es un acto de revestimiento de legalidad sobre viviendas ya construidas, es decir que ya existen pero que forzosamente se deben someter a un proceso de legitimación que deberá cumplir algunos parámetros especiales que serán objeto de un análisis más detallado.

Según el Decreto 1469 de 2010 (parágrafo del artículo 19), tanto los propietarios y poseedores pueden presentar y tramitar las solicitudes de licencia de construcción y reconocimiento de edificaciones.

Hay además de estos dos tipos de trámites que son del arbitrio del interesado, la posibilidad de que las construcciones que se asientan en los desarrollos urbanísticos incompletos sean legalizados directamente por la Administración Distrital, mediante procesos de legalización urbanística que reglamenta el Decreto 1077 de 2015, mediante un proceso administrativo, empero, no se tiene como una posibilidad fáctica para el ciudadano dentro del tema de investigación que en esta oportunidad se desarrolla, pues su impulso depende netamente de la Administración, y mientras dicha intervención no suceda, no se podrá llevar a cabo la legalización sino mediante los mecanismos acá señalados (Subsecretaria de Inspección y Vigilancia y Control de Vivienda. SDH 2018).

De manera breve la Resolución N° 462 del 13 de Julio de 2017, proferido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con ocasión de reglamentar el artículo 2.2.6.1.2.1.7 del Decreto 1077 de 2015; señala una serie de requisitos para los tipos de licencias que se pretenden abordar, los cuales se pueden discriminar así:

Tabla 2. *Tipos de Licencias urbanísticas y reconocimiento de edificaciones.*

<i>Tipo de licencia de construcción</i>	<i>Finalidad de la licencia</i>	<i>Requisitos</i>
<i>Obra nueva</i>	Llevar a cabo obras nuevas en terrenos sin ningún tipo de construcción.	<ul style="list-style-type: none"> • Formulario único diligenciado. • Identificación del solicitante (y poder para actuar si se requiere). • Certificado libertad y tradición vigente (máx. 1 mes) • Recibo de impuesto predial pago • Plano predial catastral o Manzana catastral. • Relación de predios vecinos o colindantes. • Plano del proyecto arquitectónico aprobado por arquitecto.

<i>Adecuación</i>	Cambiar el uso de una construcción o parte de ella garantizando la continuidad de la estructura originalmente construida.	<ul style="list-style-type: none"> • Formulario único diligenciado. • Identificación del solicitante (y poder para actuar si se requiere). • Certificado libertad y tradición vigente (máx. 1 mes) • Recibo de impuesto predial pago • Plano predial catastral o Manzana catastral. • Relación de predios vecinos o colindantes • Plano arquitectónico aprobado por arquitecto. • Copia de licencia que aprobó la construcción inicial. • Copia reglamento de propiedad horizontal si fuere del caso.
<i>Ampliación</i>	Acrecentar el área construida de una construcción efectuada originalmente.	<ul style="list-style-type: none"> • Formulario único diligenciado. • Identificación del solicitante (y poder para actuar si se requiere). • Certificado libertad y tradición vigente (máx. 1 mes) • Recibo de impuesto predial pago • Plano predial catastral o Manzana catastral. • Relación de predios vecinos o colindantes • Plano arquitectónico aprobado por arquitecto. • Copia de licencia que aprobó la construcción inicial • Copia reglamento de propiedad horizontal si fuere del caso.
<i>Reforzamiento estructural</i>	Robustecer la estructura de una construcción conforme a las normas de sismo-resistencia, para garantizar condiciones mínimas de seguridad.	<ul style="list-style-type: none"> • Formulario único diligenciado. • Identificación del solicitante (y poder para actuar si se requiere). • Certificado libertad y tradición vigente (máx. 1 mes) • Recibo de impuesto predial pago • Plano predial catastral o Manzana catastral. • Relación de predios vecinos o colindantes. • Copia de licencia que aprobó la construcción inicial • Copia reglamento de propiedad horizontal si fuere del caso.
<i>Modificación</i>	Reformar el diseño arquitectónico o estructural de una construcción, conservando sus áreas de construida originales.	<ul style="list-style-type: none"> • Formulario único diligenciado. • Identificación del solicitante (y poder para actuar si se requiere). • Certificado libertad y tradición vigente (máx. 1 mes) • Recibo de impuesto predial pago • Plano predial catastral o Manzana catastral. • Relación de predios vecinos o colindantes. • Copia de licencia que aprobó la construcción inicial • Copia reglamento de propiedad horizontal si fuere del caso.
<i>Cerramiento</i>	Construcción de estructuras para cerrar áreas de propiedad privada.	<ul style="list-style-type: none"> • Formulario único diligenciado. • Identificación del solicitante (y poder para actuar si se requiere). • Certificado libertad y tradición vigente (máx. 1 mes) • Recibo de impuesto predial pago • Plano predial catastral o Manzana catastral. • Relación de predios vecinos o colindantes. • Copia reglamento de propiedad horizontal si fuere del caso.

Demolición	Esta licencia acompaña a cualquiera de las licencias ya mencionadas, debiendo especificarse si con base en cualquier finalidad se pretenda además derribar alguna construcción de manera total o parcial.	<ul style="list-style-type: none"> • Formulario único diligenciado. • Identificación del solicitante (y poder para actuar si se requiere). • Certificado libertad y tradición vigente (máx. 1 mes) • Recibo de impuesto predial pago • Plano predial catastral o Manzana catastral. • Relación de predios vecinos o colindantes. • Copia reglamento de propiedad horizontal si fuere del caso.
Urbanización	Adecuación para construir varias edificaciones en suelo urbano que requieran creación de espacios públicos, vías y redes de servicios públicos.	<ul style="list-style-type: none"> • Formulario único diligenciado. • Identificación del solicitante (y poder para actuar si se requiere). • Certificado libertad y tradición vigente (máx. 1 mes) • Recibo de impuesto predial pago • Plano predial catastral o Manzana catastral. • Plano topográfico • Copia proyecto urbanístico aprobado por arquitecto. • Certificación de disponibilidad de servicios públicos. • Relación de predios vecinos o colindantes. • Certificación de gestión de riesgo zonal y en caso de existir riesgo que este debe ser mitigable.
Reconocimiento de edificación	Reconocimiento de construcciones existentes que carecen de licencia alguna.	<ul style="list-style-type: none"> • Formulario único diligenciado. • Identificación del solicitante (y poder para actuar si se requiere). • Certificado libertad y tradición vigente (máx. 1 mes) • Recibo de impuesto predial pago. • Plano topográfico. • Plano predial catastral o Manzana catastral. • Plano arquitectónico aprobado por arquitecto. • Peritaje de evaluación de referencia sismo-resistente o de modificación para sujeción a la norma. • Declaración de antigüedad de la obra. • Relación de predios vecinos o colindantes.

Nota Fuente: Adaptado de Dirección de Desarrollo Territorial (S.f.). Serie Reglamentación Ley 388 de 1997, Guía No. 2. Licenciamiento Urbanístico, Reconocimiento de Edificaciones y Legalización de Asentamientos Humanos (p. 6).

Dada la similitud de documentación a presentarse para cada modalidad de licencia (a obtenerse con anterioridad a la ejecución de la construcción) o reconocimiento (de obtención posterior a la ejecución de la construcción), mediante la siguiente tabla se efectúa una discriminación de documentos, la entidad que lo expide y su coste:

Tabla 3. *Documentación para trámite de Licencias y reconocimientos de edificación.*

<i>Documento</i>	<i>Finalidad</i>	<i>Entidad que expide el documento</i>	<i>Costo (vigentes al año 2018)</i>
<i>Formato diligenciado.</i>	Identificación ante la entidad que expide la licencia de los principales ítems para el predio y el tipo de licencia que se requiere.	Ministerio de Vivienda y Ciudad y Territorio	Ninguno
<i>Identificación del solicitante (y poder para actuar si se requiere).</i>	Identificación de quien solicita la licencia y establecimiento de su relación con el predio.	Documento personal	Ninguno
<i>Certificado libertad y tradición vigente (máx. 1 mes)</i>	Identificación del inmueble sobre el que se solicita la licencia, revisión de historial de tradición del predio y de su situación jurídica.	Oficina de Registro de Instrumentos Públicos	16.300 solicitud en ventanilla, 15.400 medios electrónicos
<i>Recibo de impuesto predial pago.</i>	Verificación de estado del predio frente a sus obligaciones tributarias	Secretaría Distrital de Hacienda	Costo del impuesto vigente al año 2018
<i>Plano topográfico.</i>	Gráfico que referencia la ubicación geoespacial del predio, identificando afectaciones, reservas o limitaciones que existan en la zona.	Unidad Administrativa Especial Catastro Distrital	\$37.000
<i>Plano predial catastral o Manzana catastral</i>	Documento contentivo de información física y jurídica del predio y sus alrededores	Unidad Administrativa Especial Catastro Distrital	\$20.000
<i>Plano arquitectónico aprobado por arquitecto.</i>	Documento que describe las características técnicas diseño del inmueble para ser aprobado o reconocido por la autoridad competente.	Expedido por profesional debidamente acreditado (Arquitecto).	Acordado con el profesional que elabore el plano

<i>Peritaje de evaluación de referencia sísmo-resistente o de modificación para sujeción a la norma.</i>	Documento que describe las características técnicas del inmueble y sus materiales y acredita las condiciones mínimas de sísmo-resistencia para ser reconocido por la autoridad competente.	Expedido por profesional debidamente acreditado (Ingeniero).	Acordado con el profesional que elabore el peritaje
<i>Declaración de antigüedad de la obra.</i>	Declaración extraprocesal que indique bajo gravedad de juramento el tiempo de existencia de la construcción	Declaración efectuada por el solicitante puede hacerse ante notario público	\$15.710
<i>Relación de predios vecinos o colindantes.</i>	Documento que los inmuebles (direcciones) que compartan linderos con el inmueble objeto de la respectiva solicitud.	Se puede presentar copia del certificado libertad y tradición o de la escritura pública si este documento lo enuncia.	Eventualmente ningún costo.
<i>Certificación de disponibilidad de servicios públicos.</i>	Documento que indica la viabilidad de conectar una red interna del predio con redes externas de servicios públicos existentes	Empresa de servicios públicos correspondiente	Eventualmente ningún costo.
<i>Certificación de gestión de riesgo zonal (en caso de existir riesgo que este debe ser mitigable).</i>	Documento que indica la existencia o no de condiciones de riesgo que impliquen restricción de uso del suelo para urbanización o construcción en determinada zona	Instituto Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático (IDIGER)	Ninguno
<i>Copia reglamento de propiedad horizontal si fuere del caso.</i>	Verificación de las condiciones estipuladas en el respectivo reglamento y la licencia a expedirse	Notaria en donde se haya expedido el instrumento	Equivale al número de copias que genere el documento
<i>Copia de licencia que aprobó la construcción inicial</i>	Verificación de existencia de una licencia inicial o anterior.	Curaduría Urbana correspondiente	Equivale al número de copias que genere el documento

Nota Fuente: Elaboración propia. (2018).

Cabe resaltar que según el parágrafo 2° artículo 8° de la citada Resolución N° 462 del 13 de Julio de 2017; para los sitios donde haya disponibilidad tecnológica de consulta electrónica, hay ciertos documentos que no son de obligatoria exigencia para la obtención de la licencia o reconocimiento; y ante su ausencia, el Curador está en la obligación de consultarlos de manera electrónica, los documentos que cobija esta norma son:

- Certificado de Tradición y Libertad.
- Certificado de Existencia y Representación Legal.
- Relación de Pagos del Impuesto Predial Unificado.
- Certificado Catastral o de nomenclatura.
- Reporte del Efecto Plusvalía.
- Certificado de Estrato.
- Matrícula de Vigencia de Tarjeta Profesional de Ingenieros.

Pese a lo dicho, la presentación de esta documentación es facultativa para el usuario.

5.1.1. Especificidades del trámite de licencia para construcción de vivienda.

La documentación para la solicitud de licencia para construir vivienda debe radicarse ante la autoridad competente; en el caso que nos ocupa, ante la Curaduría Urbana que el usuario prefiera (actualmente en Bogotá funcionan cinco Curadurías). Con la radicación, se debe efectuar el pago del cargo fijo vigente a la fecha de presentación del trámite.

Según el artículo 99 de la Ley 388 de 1997 (reglamentado por el Decreto 1469 de 2010, artículo 32 que fue modificado por el artículo 8 del Decreto 1203 del 2017), las curadurías tienen un plazo que va desde 20 hasta 45 días hábiles para proferir el acto

administrativo que otorgue o niegue la licencia o reconocimiento según sea el caso; este término puede variar según sea la categoría de proyectos para estudio de licencia o reconocimiento, la categoría se asigna de acuerdo con los metros cuadrados que comprenda la solicitud. (Decreto 1077, 2015, Artículo 2.2.6.1.2.1.4).

Dentro de este plazo, posterior a un estudio preliminar de la solicitud, el Curador podrá proferir un concepto que formule observaciones y modificaciones o ajustes al proyecto o inmueble que deben ser subsanados dentro del tiempo que el Curador establezca, so pena de entenderse como un desistimiento de la solicitud.

Detectada la viabilidad de la expedición de la licencia por parte del Curador, como un acto previo al otorgamiento de esta, el usuario debe acreditar el pago de impuestos, tasas, gravámenes, participaciones y contribuciones que este acto pudiera generar; además de los cargos variables del trámite una vez lo requiera el Curador, para lo cual el interesado tendrá un plazo máximo de 30 días hábiles para presentar los comprobantes de pago, de lo contrario mediante acto administrativo se archivará el trámite.

Durante el desarrollo del proceso administrativo se deberán citar a los vecinos de predios colindantes y demás interesados con el ánimo de informarles de la existencia de la respectiva solicitud y de estimarse necesario, hagan valer sus derechos respecto de la decisión que se pueda tomar en relación con el trámite; de igual manera se publicarán las respectivas vallas en el predio objeto de la solicitud, conforme lo señala en el artículo 2.2.6.1.2.2.1 del Decreto 1077 de 2015.

De conformidad con lo señalado en el Decreto 1077 de 2015 (que modifica el Decreto 1469 de 2010); el cobro se divide en un cargo fijo (para vivienda estrato 1) que va

desde \$174.408 y se incrementa de acuerdo al estrato en donde se ubique la obra; y un cargo variable va desde \$ 156.967 (para vivienda estrato 1 con un máximo de 100 mts² de área construida) que también se incrementa de acuerdo con el área calculada en metros cuadrados y el estrato del predio objeto de la licencia o reconocimiento.

Llevado el trámite a su finalización, se expide un acto administrativo motivado que decide el trámite ya sea otorgando la respectiva licencia de construcción o negando su expedición, decisión que deberá ser notificada a las partes y que de conformidad con lo señalado en los artículos 74 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, es susceptible de los recursos de reposición y apelación en caso de que existan motivos de inconformidad por parte del interesado y/o terceros que se hayan hecho parte del proceso de requerimiento de la licencia (Decreto 1077, 2015, art. 2.2.6.1.2.3.5).

Los efectos de dicha licencia se surten con la viabilidad de ejecutar la construcción dentro del inmueble que se entenderá plenamente identificado según el contenido del acto administrativo y para la cual fue tramitada, otorgados los derechos para ello, pero acarreando además obligaciones a cargo del solicitante o titular de esta.

Dichas obligaciones recaen básicamente en garantizar la seguridad, la salubridad y manejo ambiental respecto de las personas, el inmueble y su entorno en la ejecución de la obra, la cual deberá ceñirse a lo estrictamente autorizado en la licencia y deberá respetar las normas vigentes de sismo-resistencia aplicables a la construcción a ejecutarse; también deberá hacerse pública la licencia de manera permanente mientras dure la obra, los planos aprobados deberán estar disponibles para la consulta de las autoridades que lo puedan requerir; así como la solicitud de permiso de ocupación al finalizar la obra (Decreto 1077, 2015, artículo 2.2.6.1.2.3.6 numerales 3 y 5).

Cabe señalar frente a este certificado que su obtención posterior, obedece a una forma de ejercer control por parte de las Alcaldías Locales (autoridad competente para el caso del sur de Bogotá) del cumplimiento de las obras nuevas o adecuaciones que deben ajustarse a lo autorizado por el acto administrativo que concedió la licencia o acto de reconocimiento de edificación, según sea el caso; las cuales y según lo previsto en la Ley 1796 de 2016, deberán incluir las actas de supervisión (Ley 1796, 2016. Artículo 6).

Otras de las obligaciones no menos importantes es la protocolización de la licencia y su respectiva declaración de construcción a escritura pública, la cual deberá otorgarse en la Notaria de preferencia del interesado. Debe tenerse en cuenta que dicha escritura deberá ser sometida a registro de conformidad con lo señalado en los artículos 4° de la Ley 1579 de 2012, teniendo en cuenta que la construcción de vivienda es un acto de disposición de los derechos que se posee frente al bien, y siendo de esta manera como se culmina el trámite y se reviste de publicidad el acto frente a terceros, imprimiéndole un sello de seguridad jurídica a la construcción de cada vivienda, dicha protocolización debe incluir la certificación de ocupación ya mencionada.

Es importante señalar que la licencia de construcción en el caso de obra nueva (vivienda) cuenta con una vigencia de 24 meses para llevar a cabo y culminar la obra, término que inicia desde la fecha en que la licencia (acto administrativo) cobre fuerza ejecutoria. Dicho término podrá ser prorrogado hasta 12 meses más; y si en este tiempo no se termina la obra, se deberá tramitar una licencia nueva para concluir la obra que deberá ajustarse a la normatividad vigente al momento de la solicitud siempre y cuando la unidad de vivienda a construir tenga más del 50% de la estructura portante; dicha solicitud deberá

radicarse dentro de un plazo máximo de 30 días contados a partir del vencimiento del término de la licencia otorgada inicialmente y su prórroga si la hay.

Cuando el trámite de licencia urbanística es destinado a construir una vivienda en suelo rural conforme lo que se señala en el artículo 2.2.6.2.1 del Decreto 1077 de 2015, además de lo ya indicado el proyecto debe reunir los siguientes requisitos especiales:

1. Adecuarlas a lo ordenado para usos de suelo según el POT o sus instrumentos complementarios.
2. Que se certifique que las construcciones de edificaciones se destinaran a actividades agrícolas, ganaderas, forestales, de explotación de recursos naturales y/o actividades análogas.
3. Que la solicitud de licencias se requieran para el desarrollo de usos, intensidades de uso y densidades propias del suelo urbano en suelo rural.
4. Que la solicitud de licencias se requieran para parcelación y construcciones de vivienda campestre que no estén insertas en el POT o sus instrumentos complementarios.

5.1.2. Especificidades del trámite para reconocimiento de edificación.

En este caso y además de los requisitos señalados anteriormente, deberá el interesado acreditar el periodo de finalización de la obra, así como el cumplimiento de las normas de sismo resistencia y lo que reglamente el POT *vigente a la fecha de presentación de la solicitud*, de no cumplir estas condiciones, en el acta de reconocimiento se indicará cuáles son los requisitos faltantes y otorgará un plazo único de 24 meses para su cabal

cumplimiento sin perjuicio de las sanciones administrativas, civiles y penales que sean aplicables al levantamiento de la edificación sin su respectiva licencia.

La radicación de solicitud de reconocimiento también se efectúa ante la Curaduría Urbana de elección del interesado, para lo cual deberá realizar el pago del cargo vigente a la fecha de presentación del trámite. De allí la autoridad tendrá un plazo máximo de 45 días hábiles para resolver tal solicitud, debiendo previamente informar a las autoridades distritales encargadas de efectuar el control urbanístico (Alcaldías Locales) para que verifiquen las sanciones a que haya lugar y se informe si hay lugar a compensaciones en relación con el espacio público y los estacionamientos si estos existen.

La normatividad prohíbe expresamente el reconocimiento de edificaciones en zonas de protección ambiental o de restricción como zonas de riesgo no mitigable o con afectaciones por obra pública (Ley 9, 1989. artículo 37) (Decreto 1469, 2010. artículo 65), y señala en un término especial de cinco años según lo que se señala en el artículo 64 del citado Decreto 1469 de 2010; termino que refiere como circunstancia especial para poder solicitar reconocimiento de edificación debe haber transcurrido un mínimo de 5 años desde el momento de la solicitud, de lo contrario no podrá aplicarse la figura del reconocimiento; tema que se abordara más adelante revisando sus implicaciones referentes al tema administrativo sancionatorio.

Un aspecto que es importante resaltar para las dos modalidades de licencia revisadas, es la obligación adicional del solicitante para que tramite la certificación de permiso de ocupación que señala el artículo 53 del Decreto 1469 de 2010, el cual es expedido por la Alcaldía Local de la zona en donde se encuentre ubicada la edificación reconocida, permiso que se otorga mediante resolución motivada, sujetando esta al interesado a cumplir con las indicaciones que el acto administrativo determine en función

del inmueble; recordemos que por ser un acto administrativo, este es susceptible de control legal y judicial bajo los parámetros de la Ley 1437 de 2011.

Mediante la Ley 1848 de 2017, se plantean una serie de excepciones en el pago de derechos notariales, derechos registrales y un programa denominado “Curadurías Cero” buscando impulsar el reconocimiento de construcciones pero únicamente en zonas que hayan sido objeto de legalización urbanística y que se puedan catalogar como vivienda de interés social. (Ley 1848, 2017. artículos 1, 2, 6 y 8).

5.2 Contexto histórico

Como se mencionó anteriormente, la noción de construcción de vivienda se puede ligar a la concepción misma de la historia del hombre; sin embargo y para efectos prácticos vamos a revisar cómo se inicia su regulación en Colombia.

Antes de la Constitución Política de 1991, la regulación de derechos de la propiedad a través de los presupuestos legales los incorpora el Código Civil, norma que compilaría reglas específicas de las construcciones frente al espacio público, limitando la adquisición del inmueble y su construcción en áreas consideradas públicas o Bienes de la Unión (Ley 57, 1887, art. 674), de igual forma en áreas que formaran parte de una servidumbre; de allí se origina una primera restricción referenciada normativamente según Arbouin (2012) en relación con la posibilidad de extender y transgredir espacio que no formara parte del globo de terreno de propiedad privada.

El pseudo-modelo urbanístico de Bogotá se activó mayormente a finales del siglo XIX, pero no buscando planificar la organización del territorio, sino respondiendo a determinados fenómenos de crecimiento demográfico de la Capital, impulsados estos por las novedosas redes de transporte y movilidad de la época que opacaron ostensiblemente el crecimiento de la construcción, esta sumado a la poca colaboración de los hacendados de

entonces que se resistían a ceder por poco precio los terrenos más próximos a lo que hoy son las zonas céntricas de la ciudad. Al respecto afirma Cardeño (2007) que:

El crecimiento urbano se desplazó hacia el oriente y suroriente de la ciudad, favorecido por dos aspectos: primero, la economía basada en la extracción de materiales para la construcción y algunos chircales que se ubicaban en este sector, garantizaban empleo a las grandes masas; y segundo, la renuencia de los propietarios de las haciendas y quintas de occidente a entregar sus tierras para que en ellas se adelantaran proyectos de urbanización. En esta zona los precios de la tierra eran más altos en virtud de su topografía plana.

Este escenario tiene una repercusión negativa en el desarrollo urbanístico de Bogotá, si se tiene en cuenta que las implementaciones espaciales para una demografía creciente se empezó a transformar en un cumulo de problemas de hacinamiento y salubridad, situación que contó con el agravante de movilizaciones a causa de las distintas confrontaciones bélicas internas, factores que ocasionaron una expansión forzada de la construcción hacia la periferia; coincidiendo con factores económicos y la proporción del valor comercial de los terreno frente a sus características, señala la historiadora Pilar Adriana Rey (2010) que:

(...) los pobladores ricos, fueron trasladándose desde el centro de la ciudad hacia el norte y Chapinero, y los sectores populares se fueron emplazando en el sur oriente. Por su puesto, el centro de la ciudad siguió siendo densamente poblado por unos y otros, a pesar de haber asumido también una destacada función comercial y administrativa.

Es así como Bogotá se desborda en una catarata de construcciones no planificadas ni reguladas de manera precisa, las cuales respondían más a la asequibilidad de los materiales, su calidad y su costo; que a algún modelo urbanístico propiamente dicho; predominando una organización socio-geográfica de viviendas sencillas, ranchos y “arrabales” que buscaban ubicación en suelo más depreciado que se fue desplazando hacia la periferia, con tendencia a expandirse exponencialmente hacia el sur de la ciudad (Rey, 2010 p. 30).

Dada la creación de la Junta de Obras Públicas (Acuerdo 09 de 1890), la Alcaldía asume por primera vez la tarea de expedición de licencias de construcción, aunque por el contexto de la época, el volumen de solicitudes era ínfimo; de ello da cuenta en su obra *“Los años del cambio: historia urbana de Bogotá, 1820-1910”* el historiador Germán Mejía Pavony, quien señala que hasta el año de 1896 se habían otorgado 460 licencias (Mejía Pavony, 2000); posteriormente esta junta muta al Consejo Consultivo de Obras Públicas y posteriormente (Acuerdo 06 de 1909) a la Dirección de Obras Públicas, conocida posteriormente como Secretaria de Obras Públicas (Ley 72, 1926, art. 3º), entidad a la cual se asigna *“el Departamento de Urbanismo”*, encargada de estructurar políticas y leyes de Urbanización, y desarrollar algunas obras públicas (Acuerdo 28, 1933).

Se establece que la formalización de solicitudes de licencia de construcción se generan a partir de la expedición del acuerdo 10 de 1902, las cuales eran requeridas ante el despacho de la Alcaldía y contenían además del requerimiento y tipo de licencia, los planos (Lemus Chois. 2006), de previa revisión del Ingeniero Municipal, Personero y Director de Higiene y desde el año de 1924 debían contar con aprobación de la Empresa De Acueducto Distrital.

Ya durante la primera parte del siglo XX, la construcción de la vivienda en Bogotá no parte como un ejemplo de organización territorial propiciada por la administración pública, sino como la regla de la experiencia regida por la supervivencia de las clases populares y el arraigo colectivo social de exclusión, es así como durante los primeros cincuenta años ante la ausencia del Estado en este campo, la ciudad sigue expandiéndose sin unas reglas de juego claras; más allá de la imposición de respeto por los bienes públicos; no hubo ningún tipo de desarrollo normativo medianamente significativo.

Al Departamento de Urbanismo se le dota de una sección o dependencia denominada *Sección de Arquitectura (construcciones civiles)* que se encargaría de “*los proyecto o estudio de planos que presenten los particulares y la licencias o aprobaciones respectivas, con las resoluciones sobre petición obras locativas (reparaciones, obras interiores, modificaciones de fachadas, andamios, etc.)*”, además de “*la entrega por los interesados de las obras particulares a las cuales se les haya dado curso en la sección respectiva*” y del “*control requerido para los trabajos particulares a los cuales se les haya dado el mismo curso*” (Acuerdo 23, 1936, artículo 1°); sin embargo y a pesar de estas reglamentaciones de orden progresista, no se estructuraron los parámetros sobre los cuales se reglamentarían y se ejercerían dichas funciones.

Sobre algunas dimensiones y características de las construcciones de las zonas que el Acuerdo 21 de 1944; denomina como urbanizables; este “preciso la definición de zonas y otros aspectos sobre construcción de habitaciones. (...) y aunque dicho plan no se llevó a cabo, resulta significativo como evidencia de la iniciativa del alcalde en la planeación de la ciudad” (Pecha Quimbay, Florián Navas, Galarza Pinzón & Flórez Porras, 2018).

También se expidió la Ley 88 de 1947, la cual señalaba aspectos generales en relación con la potestad del Consejo Distrital para regular y estimular las construcciones y el desarrollo urbanístico de la ciudad, sin entrar a establecer ningún tipo de lineamiento definido propio de un plan de ordenamiento territorial.

Los intentos atomizados y dispersos para regular el tema de las construcciones se prolongaron hasta la década de los sesenta, cuando el entonces Departamento de Control de la Secretaria de obras públicas asumiría funciones respecto de la elaboración de planos, su ejecución y control a través de las licencias y el pago de los impuestos que estos generaran trabajando de la mano de las inspecciones de Policía (Núñez Cetina, 2011), y sanciones previstas en el artículo 59 del Acuerdo 65 de 1967; sin embargo el desordenado panorama legislativo y urbanístico dieron muy pocos frutos para consolidar el desarrollo de políticas de derecho urbano ya que según señala Arbouin estos fueron “*enterrados por la férrea oposición exteriorizada por algunos sectores, quienes consideraban que con dichas figuras podría ponerse en riesgo la propiedad privada inmobiliaria*” (2012, p. 30).

La Ley 66 de 1968 se tiene como el primer intento normativo sancionar penalmente a quienes en desarrollo de actividades vigiladas por la entonces Superintendencia Bancaria, efectuara enajenación de predios o iniciara construcciones sin estar previamente inscritos ante esta entidad o cuando esta haya caducado (Ley 66, 1998, Artículo 11).

De otra parte, en el acuerdo 21 de 1972 se observa la intención de regular las áreas de desarrollos urbanísticos incompletos conformando una Comisión De Mejoramiento Urbano (Acuerdo 21, 1972. Artículos 12 y 13) buscando garantizar procesos de saneamiento y acceso a servicios públicos y así como con definir el Plan General de Desarrollo integrado sobre el uso de la tierra en el Distrito Especial de Bogotá el (acuerdo 22 de 1972 y acuerdo 07 de 1979), buscando integrar a la ciudad urbanísticamente.

A pesar de lo anterior, es mediante el Acuerdo 07 de 1979 en el que se proyecta un plan general de desarrollo integrado (artículo 1°) que buscó plantear esfuerzos para que la Administración Distrital expidiera un Código de la Construcción (artículo 210), no sin efectuar algunas precisiones frente a proyectos, sus áreas de desarrollo y la posibilidad de obtención de licencias de urbanismo y construcción; sin embargo los avances en materia de reglamentación de construcciones basados en un régimen claro no se concibieron hasta los intentos unificados en la Ley 9 de 1989 que hoy por hoy se sigue contemplando como la piedra angular normativa de la legislación en materia urbanística de nuestro país, situación que deja entrever para este campo un atraso pronunciado.

6. Marco normativo y su aplicación

6.1 Normas sobre licencias de construcción y reconocimiento de edificaciones

En la siguiente tabla y haciendo un abordaje retrospectivo sobre los últimos 30 años, en aras de abordar el problema de investigación, se efectúa una relación de las normas más relevantes que regulan el tema de construcciones de vivienda y su licencia que cobijan a la ciudad de Bogotá D.C.

Tabla 4. *Normatividad para obtención de licencias y legalización de construcciones de vivienda en los últimos 30 años.*

Norma	Motivación de la norma	Estado actual	Pertinencia en materia objeto de estudio
Decreto Distrital 67 de 1988	Por el cual se asigna el tratamiento de Rehabilitación Tipo R-5, para predios urbanizados con anterioridad al Acuerdo 7 de 1979, delimitados con el tratamiento de Conservación Ambiental, se modifica el Artículo 7 del Decreto 1025 de 1987 y se dictan otras disposiciones.	Vigente	Adecuación de predios urbanizados y construidos antes del Acuerdo 7 de 1979
Ley 9 de 1989 (Nacional)	Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones	Modificada Parcialmente (Ley 2 de 1991, Ley 3 de 1991, Ley 223 de	Reglamentación sobre licencias de construcción y urbanización, excepciones y régimen sancionatorio

		1995, Ley 388 de 1997, Ley 1796 de 2016)	
Acuerdo Distrital 06 de 1990	Por medio del cual se adopta el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá, y se dictan otras disposiciones	Derogado (Decreto 619 de 2000)	Ordenamiento físico de la ciudad y Legalización de desarrollos urbanos y tramitación licencias y régimen sancionatorio.
Ley 3 de 1991 (Nacional)	Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones.	Modificada Parcialmente (Ley 281 de 1996, Ley 1432 de 2011, Ley 1469 de 2011, Ley 1537 de 2012, Ley 1796 de 2016)	Crea y regula el Sistema General de V.I.S y su construcción.
Acuerdo Distrital 20 de 1995	Por el cual se adopta el Código de Construcción del Distrito Capital de Bogotá, se fijan sus políticas generales y su alcance, se establecen los mecanismos para su aplicación, se fijan plazos para su reglamentación prioritaria y se señalan mecanismos para su actualización y vigilancia	Modificado parcialmente (Decreto 74 de 2001, Decreto 193 de 2001, Acuerdo 250 de 2006, Acuerdo 304 de 2007)	Código de Construcción, proceso de obtención de licencias, asigna deber de vigilancia y control al DAPD (Planeación), sanciones Acuerdo 6 de 1990
Decreto 2150 de 1995	Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública	Modificado parcialmente (Ley 388 de 1997, Decreto 19 de 2012, Ley 962 de 2005,	Racionalización tramites administración, entre otros de la licencia de construcción
Ley 388 de 1997 (Nacional)	Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.	Modificada parcialmente (Ley 810 de 2003, Ley 902 de 2004, Ley 1450 de 2011, Decreto 019 de 2012, Ley 1537 de 2012, Ley 1564 de 2012, Ley 1796 de 2016, Ley 1801 de 2016	Reglamentación y ordenamiento urbanístico, actuaciones urbanísticas, usos del suelo, sanciones urbanísticas.
Ley 400 de 1997 (Nacional)	Por la cual se adoptan normas sobre Construcciones Sismo Resistentes.	Modificada parcialmente (Decreto 019 de 2012, Ley 1229 de 2008, Ley 1796 de 2016)	Implementación normativa de requisitos mínimos en materia de sismo resistencia para construcciones
Decreto 2111 de 1997 (Nacional)	Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes a licencias de construcción y urbanismo, al ejercicio de la curaduría urbana, y las sanciones urbanísticas	Derogado (Decreto 1052 de 1998)	Reglamentación de licencias de construcción, competencia de Curadurías y régimen sancionatorio.
Decreto 1052 de 1998 (Nacional)	Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes a licencias de construcción y urbanismo, al ejercicio de la curaduría urbana, y las sanciones urbanísticas	Derogado tácitamente (Decreto 1547 de 2000, Decreto 1600 de 2005, Decreto 564 de 2006, Decreto 1469 de 2010)	Reglamentación de licencias de construcción, competencia de Curadurías y régimen sancionatorio.
Decreto Distrital 619 de 2000	Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital	Derogatoria suspendida (Decreto 364 de 2013, Auto C.E. 624 de 2014), Modificada	Implementación POT para Bogotá D.C.

		parcialmente (Decreto 469 de 2003,	
Ley 675 de 2001 (Nacional)	Por medio de la cual se expide el régimen de propiedad horizontal	Modificado Parcialmente (Ley 1564 de 2012)	Reglamentación referente a propiedades horizontales
Decreto 2015 de 2001	Por el cual se reglamenta la expedición de licencias de urbanismo y construcción con posterioridad a la declaración de situación de desastre o calamidad pública	Vigente	Requisitos para obtener licencias de construcción en relación con declaratoria de situación de desastre o calamidad
Ley 810 de 2003 (Nacional)	Por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones	Modificada Parcialmente (Ley 1001 de 2005, Laye 1796 de 2016, Ley 1801 de 2016)	Regulación y régimen sancionatorio urbanístico
Decreto Distrital 469 de 2003	Por el cual se revisa el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.	Derogatoria suspendida (Decreto 364 de 2013, Auto C.E. 624 de 2014) Modificado Parcialmente (Decreto 188 de 2004)	Compensaciones por reconocimiento de edificaciones y legalización de zonas de desarrollo urbanístico incompleto.
Decreto Distrital 159 de 2004	Por el cual se adoptan normas urbanísticas comunes a la reglamentación de las Unidades de Planeamiento Zonal	Derogado (Decreto 80 de 2016)	Reglamentación UPZ en relación con construcciones y otros temas.
Decreto Distrital 190 de 2004	Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003	Derogatoria suspendida (Decreto 364 de 2013, Auto C.E. 624 de 2014) Modificada parcialmente (Decreto 469 de 2000)	Regulación de POT
Ley 962 de 2005 (Nacional)	Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos.	Modificada parcialmente (Ley 1447 de 2011, Decreto 19 de 2012, Ley 1819 de 2016)	Parámetros para radicación solicitudes licencia de construcción
Decreto 1600 de 2005 (Nacional)	Por el cual se reglamentan las disposiciones sobre licencias urbanísticas, reconocimiento de edificaciones y legalización de asentamientos humanos.	Derogado (Decreto 564 de 2006, Decreto 1469 de 2010)	Reglamentación licencias urbanísticas, reconocimiento de edificaciones y legalización de asentamientos humanos
Decreto 0097 de 2006 (Nacional)	por el cual se reglamenta la expedición de licencias urbanísticas en suelo rural y se expiden otras disposiciones	Modificado parcialmente (Decreto 4397 de 2006, Decreto 1469 de 2010)	Construcciones en predios rurales
Decreto 564 de 2006 (Nacional)	Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos; a la legalización de asentamientos humanos constituidos por viviendas de Interés Social, y se expiden otras disposiciones	Modificada parcialmente (Decreto 1469 de 2010)	Reglamentación licencias de construcción y reconocimiento de edificaciones

Decreto 4397 de 2006 (Nacional)	Por el cual se modifican los Decretos 097 y 564 de 2006.	Derogado (Decreto 1469 de 2010)	Construcciones e predios rurales y reconocimiento de edificaciones, vigencias y otros términos.
Decreto Distrital 366 de 2008	Por el cual se regula el Proyecto de mejoramiento, automatización y simplificación de trámites de urbanismo y construcción denominado "Trámite Fácil, Construcción Positiva", y se dictan otras disposiciones	Derogado (Decreto 58 de 2018)	Regulación de términos y agilización de trámites en materia de construcciones.
Decreto Distrital 177 de 2010	Por medio del cual se establecen mecanismos de racionalización, simplificación y automatización de trámites de la cadena de urbanismo y construcción en Bogotá, Distrito Capital	Derogado (Decreto 58 de 2018)	Mecanismos complementarios y agilización de trámites en materia de construcciones.
Decreto Distrital 333 de 2010	Por el cual se modifica parcialmente el Decreto Distrital 159 del 21 de mayo de 2004 y se dictan otras disposiciones	Derogado (Decreto 80 de 2016)	Reglamentación relacionada con UPZ
Decreto Distrital 523 de 2010	Por el cual se adopta la Microzonificación Sísmica de Bogotá D.C.	Vigente	Geo-referenciación de zonas de riesgo sísmico, licencias de construcción y Modificaciones Código de Construcción
Decreto 1469 de 2010 (Nacional)	Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones.	Vigente	Reglamentación licencias de construcción y reconocimiento de edificaciones, régimen sancionatorio
Ley 1469 de 2011 (Nacional)	Por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda	Modificado parcialmente (Decreto 19 de 2012)	Reglamentación sobre acceso a suelo urbanizable, Construcción y financiación VIS
Decreto Distrital 364 de 2013	Por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D. C., adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004	Suspensión Provisional Auto C.E. 624 de 2014	Modificación del POT
Decreto 3050 de 2013 (Nacional)	Por el cual se establecen las condiciones para el trámite de las solicitudes de viabilidad y disponibilidad de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado	Vigente	Solicitud de acceso a servicios públicos domiciliarios en construcciones con su licencia.
Decreto 1077 de	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio	Modificado parcialmente (Decreto 3670 de 2009, Decreto	Reglamentación licencias de construcción, reconocimiento de

2015 (Nacional)		2570 de 2011, Decreto 391 de 2012, Decreto 2469 de 2012, Decreto 416 de 2016, Decreto 1203 de 2017)	edificaciones, curadores urbanos y otros
Decreto Distrital 79 de 2016	Por el cual se derogan los Decretos Distritales 562 de 2014 y 575 de 2015 y se dictan otras disposiciones	Vigente	Condiciones edificabilidad de acuerdo con reglamentación UPZ y vigencias normativas
Decreto Distrital 80 de 2016	Por medio del cual se actualizan y unifican las normas comunes a la reglamentación de las Unidades de Planeamiento Zonal y se dictan otras disposiciones	Vigente	Unificación de normas sobre UPZ
Ley 1796 de 2016 (Nacional)	Por la cual se establecen medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, el incremento de la seguridad de las edificaciones y el fortalecimiento de la Función Pública que ejercen los curadores urbanos, se asignan unas funciones a la Superintendencia de Notariado y Registro y se dictan otras disposiciones	Vigente	Intervención de algunas entidades y organismos en relación con las construcciones, sus licencias y el reconocimiento de edificaciones.
Ley 1801 de 2018 (Nacional)	Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y convivencia.	Vigente	Control policivo de construcciones en áreas no permitidas o contraviniendo el interés general y la convivencia
Ley 1848 de 2017 (Nacional)	Por medio de la cual se expiden normas en materia de formalización, titulación y reconocimiento de las edificaciones de los asentamientos humanos, de predios urbanos y se dictan otras disposiciones	Vigente	Reconocimiento de edificaciones, reglamentación de algunos pagos y exenciones
Decreto 1203 de 2017 (Nacional)	Por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio y se reglamenta la Ley 1796 de 2016, en lo relacionado con el estudio, trámite y expedición de las licencias urbanísticas y la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones	Vigente	Regulación de solicitudes de licencia y sus modificaciones, competencia curadores
Decreto Distrital 58 de 2018	Por el cual se ordena la racionalización, simplificación, automatización y virtualización, de los trámites vinculados de la cadena de Urbanismo y Construcción en Bogotá D.C, y se dictan otras disposiciones.	Vigente	Racionalización de tiempos de respuesta e incorporación de tecnologías TIC en trámites relacionados con la construcción.

Nota Fuente: Elaboración propia. (2018).

Cabe resaltar de lo anterior que la Ley 9 de 1989 obra como un punto de partida real de regulación de requisitos para la obtención de licencias de construcción en Colombia, derivado del claro contenido de su artículo 63 en donde de manera simple se intenta fijar un procedimiento limitado en el tiempo (90 días); facultándose al Alcalde Mayor para regular todo lo concerniente a la expedición de licencias de urbanización y de construcción u otras modificaciones inmobiliarias (Acuerdo 06. 1990) y además para imponer sanciones por incumplimiento de las normas urbanísticas, contempladas en la Ley 9 de 1989 (artículo 66), así como las que se consignan en el Acuerdo Distrital 20 de 1995 (Código de Construcción del Distrito Capital de Bogotá).

Este Código planteó una serie de requisitos de estructura, diseño, adecuación, sismo resistencia, instalaciones y redes de servicios públicos, manejo de riesgos y condiciones de salubridad y espacios de usos especiales para obras de edificación, sin embargo no señala otros requisitos documentales para el trámite de licencias de construcción, por lo cual se considera una reglamentación exclusivamente aplicable a las condiciones técnicas mínimas que debe reunir la edificación , mas no al trámite de permisos y legalización de las mismas.

De otra parte, el Decreto 2150 de 1995 ordena a los Municipios y Distritos a llevar a cabo la reglamentación del uso del suelo mediante un plan de ordenamiento, y sobre las licencias de construcción señala que estas deberán sujetarse a lo reglamentado por dicho plan (Decreto 2150, 1995. artículo 49); siendo el Curador Urbano el encargado del estudio y autorización o negación de las licencias, funcionario designado por el Alcalde mediante concurso de méritos (Decreto 2150, 1995. artículos 50 y 51).

Con la expedición de la Ley 388 de 1997 (modificatoria de la Ley 9 de 1989) se intenta efectuar un ejercicio de unificación normativa respecto de procesos urbanísticos,

efectuando la reglamentación de los planes de desarrollo y Planes de ordenamiento territorial (POT), políticas sobre uso del suelo, ordenamiento territorial y su reglamentación; y en materia específica de construcción de vivienda como elemento nuevo se enfoca en hacer una clasificación zonal de áreas susceptibles de construcción de vivienda, clasificación de vivienda según el sustento socioeconómico de sus beneficiarios, y desarrolla un capítulo respecto de licencias y las infracciones urbanísticas por ausencia de estas, situación última regulada por la Ley 1801 de 2016.

6.2. Infracciones y sanciones urbanísticas

Sobre las infracciones urbanísticas en el tema de construcciones, se deben clasificar en principio tres conductas que trasgreden la normatividad vigente y que según la Ley 1801 de 2016 (artículo 135), se resumen así:

Tabla 5. *Tipos de Infracción y sanción urbanística en materia de construcciones*

Tipo de infracción	Especificación de la infracción
<ul style="list-style-type: none"> • Construcciones sin autorización legal o licencia de construcción 	<ul style="list-style-type: none"> • Intervención de inmuebles sin obtención de licencias • Intervención de inmuebles declarados bienes de conservación e interés cultural, histórico, urbanístico, arquitectónico o paisajístico
<ul style="list-style-type: none"> • Construcciones que desbordan lo autorizado en licencia de construcción 	<ul style="list-style-type: none"> • Intervención de inmuebles superando áreas especificadas • Intervención de inmuebles modificando áreas no especificadas • Intervención de inmuebles desconociendo estándares mínimos de calidad especificados en la licencia
<ul style="list-style-type: none"> • Construcciones efectuadas en zonas no permitidas 	<ul style="list-style-type: none"> • Ocupación de espacio público. • Ocupación de zonas de reserva ambiental. • Ocupación de zonas de alto riesgo no mitigable.

Nota Fuente: Elaboración propia. (2018).

Las infracciones que estipula el artículo 9° del Decreto 555 de 2017 (modificatorio del Nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia, Ley 1801 de 2016), van desde las

multas especiales que van desde \$114.910 llegando incluso hasta \$4.596.400, su tasación depende de factores como el tipo de infracción y de la ubicación del bien, también se pueden fijar suspensiones temporales de la actividad de construcción, reparaciones o mantenimiento que se ajuste a las normas urbanísticas vigentes e incluso se puede ordenar la demolición de las obras efectuadas que sean contrarias a las normas vigentes.

Las construcciones efectuadas en zonas no permitidas, impide el acceso de los interesados al reconocimiento de edificación y los beneficios que otorga el Estado mediante programas como “Curadurías cero”. (Ley 1848, 2017, artículo 7°)

7. Contexto actual de la vivienda ilegal en el sur de Bogotá

7.1 Geografía del Sur de Bogotá e influencia en la vivienda ilegal

Para abordar el sur de Bogotá es necesario ubicar su perímetro geográfico y administrativo; y para ello, el Acuerdo 14 de 1991; dando aplicación al Decreto 1711 de 1984 realiza una zonificación catastral de Bogotá dividiéndola en zona norte, zona centro y zona sur que es la que nos ocupa y al respecto señala:

SECCIONAL SUR.

Límite: Occidente: Desde el punto de intersección de los límites de los Departamentos del Meta y Huila en sentido sur - norte siguiendo el deslinde entre el Distrito Capital y el Departamento del Huila y los Municipios de Cabrera, San Bernardo, Arbeláez, Pasca, Soacha y Mosquera de conformidad con la delimitación establecida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Continuando por el Río Bogotá hasta su intersección con la calle 55 sur.

Límite: Norte: Con el límite sur de la Seccional Centro.

Límite (s): Oriental y Sur: Desde la intersección del límite oriental de Santa Fe de Bogotá, D.C., con el Río San Cristóbal, en sentido norte- sur siguiendo por el deslinde entre el Distrito Capital y los municipios de Ubaque, Chipaque, Une, Gutiérrez y los Departamentos del Meta y Huila, de conformidad con la delimitación establecida por el Instituto Agustín Codazzi (Acuerdo 14, 1991. Artículo 1°).

Ahora bien, para referenciar estos linderos se interpretarán a través de la siguiente gráfica:



Figura 2 Alinderación del sur de Bogotá

Fuente: Thinglink (2016)

Una vez referenciada la zona objeto de nuestro estudio, es pertinente señalar que el sur de Bogotá lo componen las localidades de San Cristóbal, Usme, Tunjuelito, Bosa, Antonio Nariño, Rafael Uribe, Ciudad Bolívar, San Juan del Sumapaz y parte de las localidades de Kennedy y de Puente Aranda; de lo anterior se concluye que el sector del sur de Bogotá limita entonces por el norte, con las localidades Mártires y Santa fe y la parte norte de la localidad de Puente Aranda, por el occidente con parte de la localidad de

Kennedy los municipios de Mosquera y Soacha (Cundinamarca), por el sur con el municipio de Soacha (Cundinamarca) y los municipios de Colombia (Huila) y de san Luis de Cubarral (Meta); y por el oriente con la cordillera oriental hacia los municipios de Gutiérrez, Une y Chipaque (Cundinamarca); es importante agregar que este sector posee tanto suelo urbano como suelo rural (en localidades como San Juan del Sumapaz, San Cristóbal, Ciudad Bolívar, Usme y Bosa).

Para analizar la consistencia del suelo del sur de Bogotá, se debe tener en cuenta que gran parte de la ciudad y de su Sabana en épocas prehistóricas hacían parte del fondo de una inmensa laguna rodeada de zonas de humedales (Van Der Hammen, 1986), que con el paso del tiempo se fueron desecando y hoy comprende el asentamiento de la ciudad en una serie de terrenos arcillosos, que con la acción del clima y de la explotación del suelo, ha venido cediendo y causando un hundimiento que repercute levemente en las estructuras construidas sobre el (UN Periódico, 2012).

Adicionalmente, de la cordillera oriental por efecto de las aguas lluvia se han arrastrado componentes de suelo volcánico durante miles de año, que en el proceso de decantación han filtrado las capas de subsuelo generando una estabilidad y compactación aceptable en la superficie, que resultan siendo permisivas con la sostenibilidad de construcción de soluciones de vivienda.

Sobre la posibilidad de construir en Bogotá, señala el IDIGER que se presentan ciertos escenarios de riesgos relacionados con estas actividades, ya sea por causas ocasionada por la actividad misma o por la inestabilidad de terrenos; siendo generadas tanto por la acción de la naturaleza (riesgos naturales) como por la acción del hombre (riesgos inducidos) (Idiger.gov.co, 2018).

En ese orden de ideas y de conformidad con la Ley 9 de 1989, la Ley 388 de 1993 y el artículo 65 del Decreto 1469 de 2010, las construcciones que ocupan determinados espacios de amenaza no podrán obtener licencias ni reconocimiento de edificación, los mayores sectores de riesgo que imposibilitan la obtención de licencias y o reconocimientos básicamente se sitúan en zonas de inundaciones y zonas de deslizamientos; y Bogotá en comparación con otras ciudades principales del país, presentó al año 2010 unos índices muy altos frente al número de viviendas levantadas en zona de alto riesgo no mitigables.

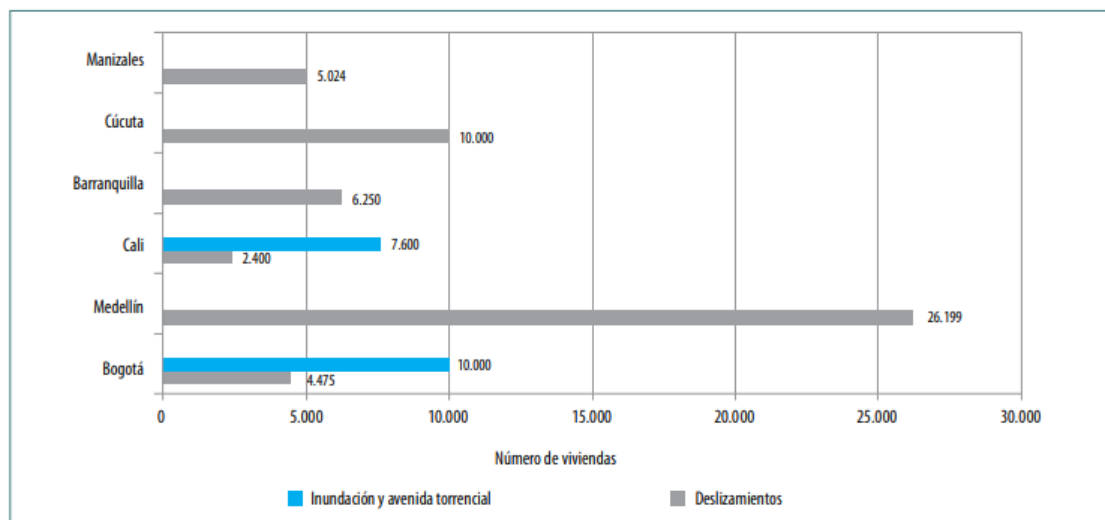


Figura 3. Número de viviendas en zona de alto riesgo no mitigable a 2010

Fuente: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial Región de América Latina y El Caribe (2012)

A pesar de que estos espacios geográficos no son zonas en donde la Administración Distrital esté obligada a otorgar permisos para construir; en muchos casos se presentan construcciones incurriendo en situaciones de ilegalidad. Uno de estos espacios es el de las rondas hídricas y cuerpos de agua (riveras y humedales); sobre este primer factor señala el consultor ambiental Fernando Gómez (RCN Radio, 2016), que se detectan evidencias notorias sobre:

Todo el borde occidental de Bogotá: Kennedy, Bosa, Fontibón y las zonas rurales de la sabana de Bogotá y del sur. Allí ha permeado que desafortunadamente han sido procesos ilegales, no están reglamentadas las zonas de escombros. Bogotá, desafortunadamente ha sido construida casi en su 60% de manera ilegal.

Esto nos da una idea más clara de cuál es la incidencia de la invasión de estas zonas de reserva reconocidas y protegidas por el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente que las eleva a calidad de bien público (Decreto 2811, 1974; artículos 80 y 83), cuya ocupación es generadora de multas según la Ley 9 de 1989 (artículo 66), además del riesgo que implica construir sobre zonas de suelo muy deprimido o efectuar rellenos sobre zonas de decantación de aguas y la posibilidad de inundaciones en épocas de invierno.

Otro espacio a revisar es el de las zonas de alto riesgo no mitigables como zonas de inestabilidad geológica, zonas de desprendimiento y de alto riesgo de derrumbe acentuado por factores climatológicos que le hacen vulnerable; asentamientos que generalmente se ubican en la periferia y espacios de conurbación que resultan como coincidencia de la distribución territorial del sur de Bogotá a través del tiempo.

Señala al respecto el Distrito que se tiene un inventario cercano a las 5000 viviendas levantadas en zona de alto riesgo no mitigable por desplazamiento de tierras, y se encuentran ubicadas principalmente en el sur de Bogotá. (Idpc.gov.co, 2016. p. 100).

Aun a pesar de existir políticas en cuanto a la gestión del riesgo y atención de desastres en Bogotá (SDPAE, Decreto 332 de 2004), lideradas por entidades como el Instituto Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático (IDIGER), el Fondo de

Prevención y Atención de Emergencias (FOPAE), la Secretaria de Gobierno Distrital, la Secretaria Distrital de Hábitat y la Secretaria Distrital de Planeación; la acción de la Administración Distrital en materia de prevención, mitigación del riesgo y de vigilancia para evitar la ocupación y elevación de construcciones no es determinante, pues no existe un sistema multidisciplinario e integral para atender en debida forma este fenómeno; y las zonas que usualmente hacen parte de terrenos baldíos, dado su limitado y riesgoso acceso y por ende el desacreditado interés comercial, son un caldo de cultivo para que generalmente familias de bajos recursos y/o en situación de desplazamiento forzado se ubiquen en estos sectores (Camargo & Hurtado, 2012); siendo esta problemática generadora de otros problemas que han de revisar más adelante.

7.2 Factores socio económicos, políticos y culturales.

La ubicación y asentamiento en sectores de alto riesgo de las familias más vulnerables de la ciudad, se origina principalmente por circunstancias relacionadas con el desplazamiento forzado, también por situaciones de reubicación asociadas a bajos ingresos económicos; pues, la característica principal de este tipo de asentamientos son los muy bajos costos de la tierra y la total informalidad de su comercio, factor que converge con la alta incidencia de construcción de vivienda en zonas no permitidas.

Esta situación responde a una lógica demográfica de ubicación marginal de familias y comunidades con carencias y dificultades para satisfacer sus necesidades más básicas, en las zonas más apartadas de la ciudad y en los perímetros urbanos, zonas que por lo menos en el sur de Bogotá constituyen los sectores con más construcciones en situación de ilegalidad. Al respecto señala la Secretaria de Hábitat que *“ha definido 264 polígonos de monitoreo, que cubren 4.349 hectáreas de suelo susceptible de ocupación o enajenación*

ilegal o informal.” y los índices más altos se presentan en Ciudad Bolívar con 11.805 ocupaciones, seguida de Usme con 2.969, Bosa con 2.881; y Rafael Uribe Uribe con 2.792, siendo el caso opuesto Tunjuelito con 73, presentándose como la antítesis de lo expuesto (Subsecretaria de Inspección y Vigilancia y Control de Vivienda. SDH. 2015).

Dado el reducido control que existe a la proliferación de estas construcciones en zonas de riesgo y espacios de conurbación con municipios vecinos, la falta de titulación no es impedimento alguno para llevar a cabo estas construcciones, dado que es una constante la ocupación de estos predios con el simple hecho de suscribir con algunos presuntos propietarios y vendedores ilegales una promesa de compraventa, que si bien es cierto no es un título traslativo de dominio del bien; la falta de conocimiento de quienes compran estos predios supone un engaño a los adquirientes que asumen como dueños la ocupación de lotes baldíos y la edificación de viviendas de baja calidad y costos.

Adicional a esta situación, se presentan dificultades en el acceso a servicios públicos domiciliarios y precariedad de conexión vial de estas zonas con otras; generándose con ello un efecto “bola de nieve” sobre las condiciones económicas de las familias que en estas zonas habitan y sus efectos de marginalidad no solo espacial sino además social que desembocan en problemas de orden económico, cultural y ambiental coligiendo directamente en focos de riesgo para la salud pública y la seguridad.

La marginalidad es una suma de factores que confluyen en los ambientes que anteriormente se han descrito; si bien es cierto que esto no es un resultado directo de la construcción de vivienda bajo condiciones de ilegalidad, si se muestran como características que generalmente acompañan ciertas zonas del sur de Bogotá, en donde este problema se hace más crítico; es una condensación de factores que desprenden de la

situación misma de aislamiento que no solo influye en lo económico sino también en la percepción de ilegalidad, de escasez y de ausencia de institucionalidad como elemento cotidiano entre las comunidades de estos sectores, significando un verdadero reto para la idea de modernización de la administración de la ciudad y la participación de estos sectores para construir ciudadanía, pretendido por el más reciente programa de Gobierno de Bogotá.

En este caso es necesario plantear que siendo el POT el punto de partida del ordenamiento del territorio, debe establecer unas bases y entramados que cumplan no solo con una racionalización del uso del suelo como espacio geográfico, sino que además debe ofrecer unos planteamientos básicos encaminados a respetar y garantizar el derecho a la propiedad y su función social, ¿será que realmente las ofrece?

El Decreto 190 de 2004 es el POT que actualmente rige para Bogotá, y señala en el numeral 8 de su artículo 1° que es obligación del Distrito promover *“el equilibrio y equidad territorial en la distribución y oferta de bienes y servicios a todos los ciudadanos”* (Decreto 190, 2004. Artículo 1°), contrarrestando factores de segregación, desigualdad, pobreza y procurando el desarrollo socioeconómico favorable a su población; políticas llamadas a desarrollarse desde la hoy Secretaria de Planeación Distrital; las cuales pueden ser impulsadas en desarrollo de lo reglado por la Ley 1848 de 2017, pero que a la fecha de hoy no ha sido tomada realmente en cuenta por parte de la Administración Distrital.

7.3 Campo de acción de la Administración Pública

Respecto de la intervención de la Administración Distrital en materia de expedición de licencias de construcción, el siglo pasado estuvo a cargo de la Secretaria de Obras Públicas (Departamento de control), su intervención se fijó desde una perspectiva de

protección de bienes y espacios públicos, su desarrollo y complementación; empero no se detallarían requerimientos claros para la construcción de la vivienda en Bogotá. Bajo esta misma perspectiva de indiferencia a los derechos del propietario, durante el Gobierno del Presidente Julio Cesar Turbay se expide la Ley 61 de 1978 por medio de la cual se busca implementar una Ley Orgánica de Desarrollo Urbano para promover de manera local un plan integral de Desarrollo Urbanístico, elevando la ejecución de esta Ley a motivo de interés nacional, sin embargo no tuvo un desarrollo significativo en cuanto a temas de construcción lo cual solo tuvo cabida hasta la Ley 9 de 1989.

La Secretaria de Obras públicas además de expedir dichas licencias, ejerció la vigilancia y control del cumplimiento de las normas urbanísticas vigentes, conforme lo señalaba el artículo 207 del Acuerdo 7 de 1979 (aclarando que la figura del reconocimiento de edificación aún no se contemplaba normativamente); situación que solo cambiaría hasta la expedición y entrada en vigencia del Decreto 1504 de 1998, que delega esta función a la Oficina de Planeación Distrital (Decreto 1504 de 1998. artículo 27).

En la actualidad, la intervención administrativa a nivel nacional está a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio respecto de temas tales como adopción, ejecución y coordinación de políticas públicas respecto del uso del suelo, del desarrollo urbanístico sostenible y planificado del país (Decreto 3571, 2011. Artículo 1°).

A nivel Distrital y Local se tiene bajo esa misma perspectiva a la Secretaria Distrital de Planeación que tiene como objetivo desarrollar, ejecutar y vigilar el plan de Desarrollo Territorial (POT), bajo las normas que expide el Ministerio de Vivienda y los acuerdos del Concejo Distrital ("Organización" - Secretaría Distrital de Planeación, 2018). También se involucra a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (UAECD) encargada de

efectuar, actualizar y administrar el inventario catastral de la ciudad y de efectuar su identificación geo-referenciada mediante asignación de nomenclatura (Acuerdo 257. 2006, artículo 63).

Además de las mencionadas, también se encuentra el IDIGER que es la entidad que efectúa entre otras, las funciones técnicas de identificación y reconocimiento de condiciones de riesgo en las diferentes zonas del Distrito y logística para la asistencia en procesos de reubicación de familias asentadas en zonas de alto riesgo no mitigable (Decreto 173, 2014. Artículo 3°). También las Curadurías Urbanas, despachos cuya función principal es la tramitar solicitudes de licencias de construcción y de expedir actos de reconocimiento de construcciones destinadas a la vivienda.

Su vigilancia y control están a cargo de la Superintendencia Delegada para las Curadurías Urbanas (Ley 1796, 2016. Artículos 20 y 24). De otra parte través de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos se presta el servicio registral de inscripción en el respectivo folio de matrícula de cada inmueble, las escrituras otorgadas en las Notarías y que para el caso contenga actos de declaración de construcción o reconocimiento de edificación (Ley 1579, 2012. artículos 1° y 4°).

Las Alcaldías Locales están a cargo de la vigilancia y control de las infracciones y sanciones urbanísticas, de la mano de los inspectores de Policía y teniendo como sustento legal la Ley 1801 de 2016 (artículo 135), que están facultados para la imposición de multas, previos procedimientos sancionatorios policivos en su modalidad de Proceso verbal abreviado, de conformidad con lo señalado en los artículos 223 y siguientes del Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana.

Respecto de la coordinación y promoción de programas respecto del saneamiento y legalización de inmuebles y construcciones, la Subdirección de Barrios de la Secretaría Distrital del Hábitat de conformidad con el Artículo 17 del Decreto 121 de 2008, es la encargada de *“Promover procesos masivos de legalización, titulación y reconocimiento de las construcciones existentes en la ciudad, que no hayan cumplido con los requisitos establecidos por las normativas urbanas vigentes”*. (Decreto 121. 2008)

Eventualmente, las Empresas de servicios públicos también cumplen una función importante al respecto; pues están encargadas de ofrecer acceso al servicio y por ello obligadas instalar las acometidas y nuevas redes o efectuar modificaciones a las mismas que se puedan presentar al construir o adecuar una construcción destinada a vivienda, de conformidad con lo señalado en el artículo 50 de la Ley 1537 de 2012.

El reciente Decreto 058 de 2018 busca unificar el conjunto de acciones de las entidades distritales en materia de trámites y procesos relacionados con la construcción y urbanismo, planteando la racionalización y virtualización de los trámites así como la reglamentación de tramites no regulados con la creación de una Ventanilla Única de la Construcción (artículo 5°, 6°, 7° y 10°); sin embargo, las herramientas que pretende brindar la Ley 1848 de 2017, respecto de crear espacios institucionales para masificar los procesos de reconocimiento de edificaciones no se han sido respaldadas con decisiones administrativas importantes que evidencien preocupación por parte del Gobierno Distrital para generar espacios institucionales de incorporación de construcciones de viviendas a la legalidad.

8. Gestión de la Administración Pública en el tratamiento del problema

8.1 La Gestión Pública y el entorno de la problemática

Partiendo de que en Colombia no se ha concebido el derecho urbanístico como una rama homogénea y definida del Derecho, como tal vez si lo son el Derecho penal, el Derecho mercantil o el Derecho administrativo; y, al no ser un componente académico que nutra el currículum formativo de los profesionales que normalmente intervienen en este tipo de trámites (abogados, ingenieros, arquitectos), no hay mucha defunción de las bases legales y técnicas en que se fundamentan los trámites para obtener una licencia de construcción o un reconocimiento de edificación, en otras palabras, la formación e investigación académica al respecto es limitada en comparación con otros temas socio-jurídicos que ocupan a la academia y al ejercicio legislativo.

Aun a pesar de lo anterior, es innegable que se encuentran en nuestra legislación una buena cantidad de normas vigentes respecto del tema de licencia y legalización para construcciones; sin embargo, dicho proceso normativo es carente de un proceso evolutivo histórico y parece responder más a las necesidades de determinadas eventualidades que de facto exigen respuesta a problemas inmediatos, es decir; las repuestas normativas de la administración en este campo no configuran un ejercicio de elaboración proyectada propiamente dicho y se asocia más a respuestas reaccionarias de corrección y sanción, los ejemplos hacen curso en la prensa nacional, y como resultado se contempla un panorama legal nutrido pero desordenado y poco elaborado.

A lo largo del escrito se han evidenciado varios aspectos que merecen ser analizadas, uno de estos es la falta de unidad normativa y en relación a ello la falta de

conocimiento de la ciudadanía en general frente la tramitología que genera la construcción de una vivienda, y su obligatoriedad.

Teniendo por base el Principio del Derecho que señala que el desconocimiento de la ley no es excusa para su incumplimiento (*ignorantia legis neminem excusat*), y que según el DANE es más del 40% de la población mayor de 18 años de Colombia la que considera que la principal razón para incumplir las normas es su desconocimiento (DANE, 2017); no es menos cierto que es una obligación de la administración pública, abrir al conocimiento público la existencia de normas que regulan la construcción de vivienda y que su incumplimiento puede acarrear sanciones, sobre todo en los sectores más vulnerables que es donde como ya se evidencio se encuentran los mayores índices de vivienda ilegal; para ello se necesita un vehículo de comunicación directa entre el ciudadano y la administración.

Las herramientas comunicativas entre la administración pública y los gobernados no puede ser únicamente la publicación de las normas y los procesos sancionatorios, que si bien son importantes herramientas políticas que fundamentan cualquier democracia; la transformación de la administración debe impulsarse haciendo hincapié desde la participación activa de la ciudadanía.

Existen por ejemplo los mecanismos de participación ciudadana que son reglamentados mediante la Ley 134 de 1994 modificada por la Ley 1757 de 2015, sin embargo la iniciativa popular y normativa ante las corporaciones públicas, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto son componentes del ejercicio democrático que se mueven entre el desuso y su desconocimiento; además su trámite pantanoso no tienen un ámbito de aplicación ágil y propositivo amplio en lo que refiere a proceso de construcción de políticas públicas; por

ejemplo y según el DANE ,el mecanismo de participación ciudadana propositiva local que más se identifica entre las comunidades en general es el de las audiencias y consultas públicas que no alcanza sino un 32.6%, después de las veedurías ciudadanas, como se observa en la gráfica que presenta el informe en cultura política del año 2017:

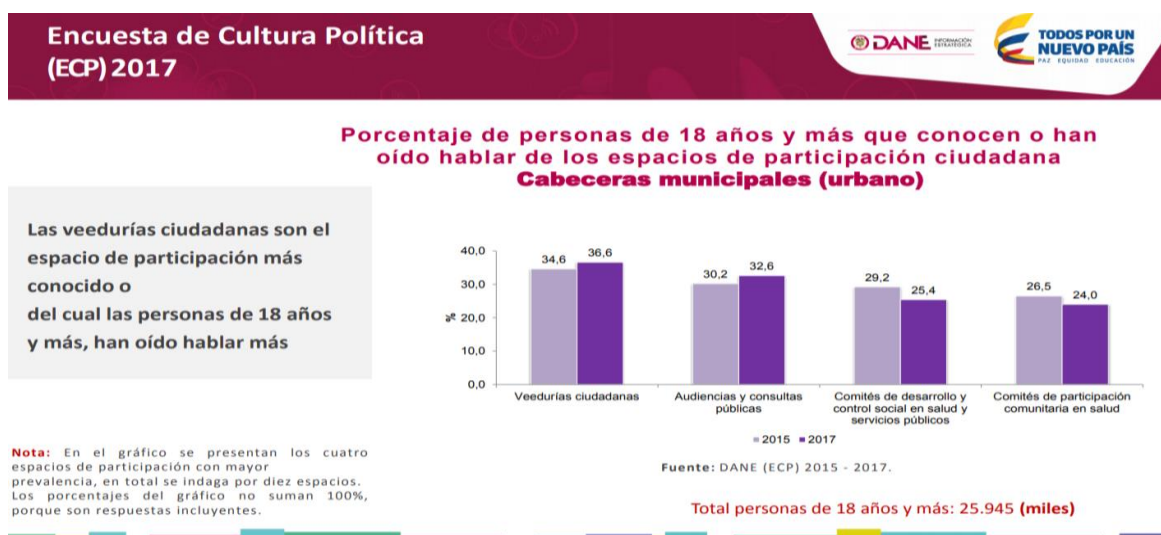


Figura 4. Nivel de identificación de espacio de participación ciudadana. Encuesta de cultura política.

Fuente: DANE (2017)

En general, la administración pública plantea bases sobre normas y entidades llamadas a suplir todas las necesidades que la ciudadanía demanda frente a la construcción de viviendas, sin embargo otro de los inconvenientes ha sido la falta de articulación interadministrativa.

Se tiene que una de las finalidades de la administración pública se fundamenta en la prestación racional de un servicio de carácter público en beneficio de las comunidades, según señala Miguel Galindo y agrega que tal racionalidad se basa en la búsqueda de satisfacción en el resultado de suplir necesidades populares, y desde una base jurídica mantener el orden público (Galindo, 2000, p.6); sin embargo, su implementación suele estar obstaculizada por varios fenómenos que en suma impiden una dinámica al interior de la red

administrativa; situación evidente respecto del derecho a la vivienda digna para el caso, en Bogotá. Si Están las leyes y las entidades con roles plenamente definidos en la materia, entonces surge una pregunta muy relevante, ¿en que radica la falta de evolución satisfactoria para suplir una necesidad tan básica para la ciudadanía?

En un intento por crear una determinada unificación de esfuerzos y de políticas en la materia, el Gobierno Distrital expide el Decreto 058 de 2018, mediante el cual se propician espacios de interacción interinstitucional buscando *“implementación de los mecanismos para la racionalización, simplificación, automatización y virtualización de los trámites administrativos vinculados a la cadena de urbanismo y construcción en Bogotá D.C”* (artículo 1°).

Para desarrollar esa unidad interadministrativa, dicha normatividad ordena la creación de una Ventanilla Única de la Construcción (VUC) la cual es una plataforma virtual que busca la conexión entre varias de las entidades ya mencionadas que permita la búsqueda, revisión y verificación en línea y en tiempo real de la documentación requerida para cada trámites de la cadena de Urbanismo y Construcción en Bogotá ("VUC", 2018); regulando radicaciones, seguimiento de trámites y notificaciones de actos administrativos y clasificando a las entidades distritales en unos subgrupos que se pueden recategorizar como de alto mediano y bajo impacto en la cadena de construcción, a las cuales se les vincula y da un plazo para que efectúen las adecuaciones logísticas, ofimáticas y de servicio al público para el funcionamiento de dicha ventanilla (Decreto 058, 2018. Artículo 13).

Adicionalmente hace la invitación a Entidades del Orden Nacional, como la Superintendencia de Notariado y Registro sus oficinas de registro de instrumentos públicos, Notarias, Curadurías Urbanas y empresas de servicios públicos, que se involucran en dichos

procesos a hacerse parte del proyecto de simplificación de procesos relacionados con la Construcción.

A pesar de ese interesante proyecto de unificación de esfuerzos que hace la Administración Distrital, es claro que más allá de la unidad que debe implicar el ejercicio administrativo, se deben impulsar además de políticas de amplio espectro que abarquen esta problemática de una manera más incisiva y decidida, algo que no parece tener un margen significativo de prioridad para el actual Gobierno Distrital.

Una clara muestra de ello se evidencia en el Acuerdo 645 de 2016, por medio del cual se aprueba *“El Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas Para Bogotá D.C. 2016 - 2020 "Bogotá Mejor Para Todos”*, en donde al revisar, no se encuentra un programa gobierno para la directa intervención, mejoramiento e incorporación a la legalidad de viviendas construidas sin el lleno de los requisitos legales.

Pese a lo anterior, se puede encontrar cierta afinidad con algunos programas de mejoramiento integral de hábitat (artículo 23); por ejemplo y según el banco de programas y proyectos de la Alcaldía Mayor de Bogotá, presenta en ficha de estadística básica para el proyecto N° 1153 de que habla el artículo 23 del citado acuerdo 645, la Subdirección de Barrios de la Secretaría Distrital del Hábitat como dependencia encargada de ejecutar el programa, prioriza 10 intervenciones integrales de mejoramiento habitacional, es decir, que este programa está encaminado a mitigar situaciones de riesgo y ofrecer soluciones de vivienda y reasentamiento de familias así como adelantar procesos de legalización de desarrollos urbanísticos incompletos y ejercer acciones de equipamiento y mejoramiento de zonas. (Banco Distrital de Programas y Proyectos - Alcaldía Mayor De Bogotá, 2016).

Sustancialmente y frente al problema de legalización de construcciones no hay un programa macro que abarque todo lo esbozado a lo largo de este estudio, aun a pesar de que como anteriormente se indicó, la Ley 1848 de 2017, crea un marco más o menos definido que permite abordar la problemática de una manera clara y masificada; pese a ello, se tiene como un tratamiento paliativo y sectorizado que no abordan el complejo escenario bajo una misma unidad temática, es casi como si el problema fuera desconocido por las Autoridades Distritales o peor aún ignorado.

Siendo entonces la intervención a este flagelo situada en programas afines y que parecen pasar por un lado del asunto, así mismo actúan las demás entidades; si bien, la vigilancia sobre este fenómeno figuraba en cabeza de la Alcaldía Mayor de Bogotá (Ley 388, 1997, artículo 101) no se ejerció el rol en estricto sentido, tampoco la labor fue fielmente ejecutada por la Secretaría de Planeación respecto de la vigilancia de las funciones de las Curadurías urbanas; sin embargo a partir de la expedición de la Ley 1796 de 2016, dicha vigilancia recae en la Superintendencia Delegada para las Curadurías de la Superintendencia de Notariado y Registro.

Reseñado lo anterior, es necesario hacer hincapié en que la figura del curador urbano algunas veces aparece como una rueda suelta dentro del trámite jurídico - administrativo, nada más hace falta traer casos vistos en otras ciudades como Medellín, en donde el colapso de algunas construcciones que se supone contaba con el crédito técnico y jurídico de las curadurías competentes provocaron tragedias que significó la vida de personas que confiaron tácitamente en dichos conceptos que se presumen técnicos y revestidos de legalidad.

Frente a estas realidades institucionales, algunos ciudadanos realizan construcciones sin dicho aval, algunas veces por evitar el engorroso trámite, otras veces por desconocimiento y otras veces por no asumir los elevados costos de dicha gestión y el tiempo que puede tardar la obtención y su registro.

Esto lleva a cuestionar el engranaje que propone la Administración Distrital bajo estas justificaciones, deslegitimando la institucionalidad y marginalizando el proceder frente a la construcción de viviendas aptas para su habitación; la confianza institucional, como valor gubernamental sufre entonces un detrimento; las cifras del *Barómetro De La Verdad Edelman* más recientes, señalan que por ejemplo en Colombia la confianza en el Gobierno y sus instituciones es bastante baja, pues en el año 2017 tan solo el 32% de la población confía en sus instituciones y a 2018 ya ha descendido dicho margen al 24% (Edelman, 2018).

El Gobierno es el principal actor requerido para implementar las metodologías necesarias para la recuperación de la confianza de la sociedad en su política pública, con la eliminación de malas prácticas, de la corrupción y su acoplamiento al servicio público refundado bajo conceptos de “ética, eficiencia y confianza”; como lo sugiere el Doctor Ricardo Uvalle Berrones, al indicar que es mediante la correlación de estos tres aspectos entre la ciudadanía y el Estado en que se pueden refundar lazos de confianza en lo público (Uvalle Berrones, 2005).

8.2 Caducidad de la potestad sancionatoria y la construcción de vivienda ilegal

Siendo el artículo 64 del Decreto 1469 de 2010 (adicionado por el Artículo 2.2.6.4.1.1 del Decreto 1077 de 2015), por el cual se crea la figura del reconocimiento de

edificación, se puede observar que la redacción de la norma evidencia un vacío jurídico o una concepción equivocada de la misma, y se da por el hecho de que para reconocer una edificación, se exija el transcurso del tiempo; pues se tiene que en el correr de este término desvanece la posibilidad de la acción administrativa.

La acción administrativa sancionatoria en términos generales y a tenor literal del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 138 de la Ley 1801 de 2016, tiene una caducidad de tres (3) años; término que se calcula desde el momento en que se haya efectuado la última actividad sancionable (en el caso de las construcciones, la última actividad destinada a finiquitar la construcción sin licencia) y se pueden interrumpir con la notificación del acto por el cual se notifique la sanción fijada; al respecto señala el Consejo de Estado que:

“Cabe destacar que actualmente y desde el año 2009, la posición mayoritaria al interior del Consejo de Estado corresponde a la tesis intermedia, en virtud de la cual basta que se haya expedido y notificado dentro de dicho lapso el acto principal a través del cual se impone la sanción. En efecto, resulta ser esta la tesis que se impuso, por haber sido acogida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por las Secciones Primera y Cuarta de esta Corporación, siendo entonces el criterio que gobierna esta clase de controversias.” (Consejo de Estado, Sección Quinta. S2009-00353. 2018).

Se tiene además que es mediante este mismo acto en el que se imponen sanciones económicas por infracciones urbanísticas, ergo; mientras no se notifique el acto sancionador dentro de los tres años, no habrá lugar al cobro de dichas multas por cuanto el acto que impone la carga se subsume en dicha caducidad.

Esta situación se puede representar gráficamente en un ejemplo hipotético para solicitar en el año 2018, el reconocimiento de edificaciones de la siguiente manera:

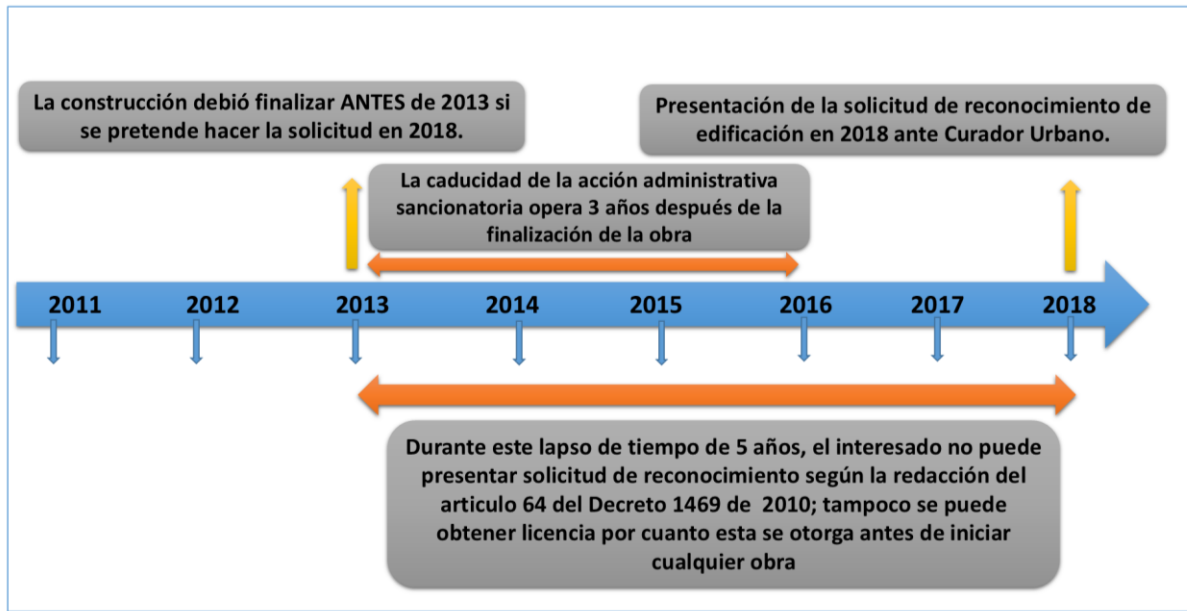


Figura 5. Temporalidad de reconocimiento de edificación (artículo 64, Decreto 1469 de 2010).

Fuente: propia

Siendo una brecha de cinco años en el que si el interesado en legalizar las obras culminadas no puede solicitar el reconocimiento, hay un lapso en el cual este quedaría sometido en una especie de limbo jurídico; pues es un periodo en el cual no puede solicitarse el reconocimiento de edificación y como ya se había mencionado, la licencia de construcción se otorga para construcciones que aún no se hayan iniciado en el momento de la solicitud.

Esta norma entra además en conflicto con la Ley 1801 de 2016, en donde según el párrafo 2º del artículo 135 señala:

“Cuando se realice actuación urbanística sin previa licencia en predios aptos para estos menesteres, sin perjuicio de la medida de multa y de la suspensión temporal de la

obra, se concederá un término de sesenta (60) días para que el infractor solicite el reconocimiento de la construcción ante la autoridad competente del distrito o municipio; si pasado este término no presenta licencia de reconocimiento, no podrá reanudar la obra y se duplicará el valor de la multa impuesta.”(Ley 1801, 2016.Artículo 135 paragrafo2º).

Planteando un caso hipotético en el que un interesado en obtener el reconocimiento de edificación que fue terminada el último mes del año 2015, efectúa dicha solicitud por requerimiento de autoridad de policía en aplicación del artículo 135 de la Ley 1801 de 2016, al presentar su solicitud en la respectiva Curaduría se le ha de indicar que como ya se había mencionado, uno de los requisitos para obtener el reconocimiento es que la obra haya concluido como mínimo 5 años antes del momento y su solicitud será rechazada. En este sencillo caso el infractor se encuentra sumido en un imposible jurídico para presentar el respectivo acto de reconocimiento de edificación ante las autoridades de policía, en ese orden de ideas la sanción se haría imposible de aplicar por principio de favorabilidad y una posible violación al debido proceso al que se somete por situaciones ajenas a su voluntad e imputables a la disonancia normativa.

Si el usuario tuviese entonces que esperar a que trascurran los 5 años para poder tramitar su solicitud de reconocimiento de edificación, en ese caso la Policía Nacional en aplicación del Código ya no podría entrar a aplicar ninguna sanción, pues cabe recordar cómo se mencionaba anteriormente que la acción policiva tiene una caducidad de 3 años.

Por jerarquía normativa, se podría entender que la norma superior (Ley) debería ajustar la disonancia que existe respecto al Decreto, por tal motivo se entendería que de presentarse ante un Curador Urbano una solicitud de reconocimiento de edificación por requerimiento policivo en aplicación del Código Nacional de Policía, el requisito de que la

construcción debió haberse finalizado 5 años después de la solicitud resulta jurídicamente improcedente.

En materia penal, con la entrada en vigencia de la Ley 66 de 1968 se abrió la puerta a la penalización de las actividades encaminadas a efectuar construcciones sin el lleno de los requisitos legales, y el tipo penal fue modificado y ampliado con la expedición de la Ley 308 de 1996 que señala en su artículo 2° que adiciona el Código Penal (vigente a la época) así:

“Adiciónese el Capítulo VII del Título XIV del Código Penal con el siguiente artículo, el cual quedará inserto a continuación del artículo 367 de la obra citada.

"Artículo 367 A. Del Urbanizador Ilegal. El que adelante, desarrolle, promueva, patrocine, induzca, financie, facilite, tolere, colabore o permita la división, parcelación de inmuebles, o su construcción sin el lleno de los requisitos de ley, incurrirá por este solo hecho en prisión de tres (3) a siete (7) años y en multa de doscientos (200) a cuatrocientos (400) salarios mínimos legales vigentes.

La pena señalada anteriormente se aumentará hasta en la mitad cuando la parcelación, urbanización o construcción de viviendas se efectúen en terrenos o zonas de preservación, urbanización ambiental y ecológica, de reserva para la construcción de obras públicas, en zonas de contaminación ambiental, de alto riesgo o en zonas rurales.

Parágrafo.- El servidor público o trabajador oficial que dentro del territorio de su jurisdicción y en razón de su competencia, con su acción u omisión diere lugar a la ejecución de los hechos señalados en el inciso 1 de este artículo, incurrirá en interdicción de derechos y funciones públicas de tres (3) a cinco (5)

años, sin perjuicio de las demás sanciones penales a que hubiere lugar por el desarrollo de su conducta".

Ampliado el espectro de acción penal, se encuentra que las políticas de regulación de las construcciones y la búsqueda de frenar la ilegalidad se plantean desde el poder sancionatorio de la administración pública, pero poco se plantea desde el concepto de vivienda como derecho fundamental.

8.3 La Ley y el principio de irretroactividad para reconocimiento de construcciones

Sobre la normatividad actual que rige el procedimiento de obtención de reconocimiento de edificación; como ya se había evidenciado, plantea que uno de los requisitos que debe reunir el predio objeto del trámite de edificación, es el de demostrar que éste cumple con la normatividad técnica vigente como se representa en el siguiente gráfico:

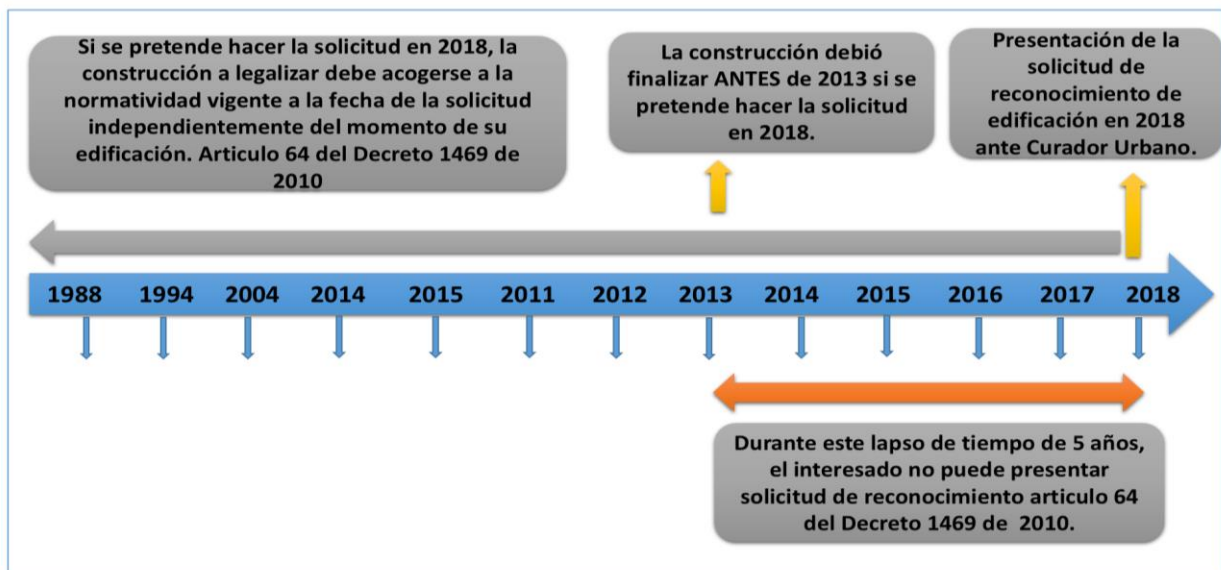


Figura 6. Retroactividad del Decreto 1469 de 2010 en materia de reconocimiento de construcciones.

Fuente: propia

Sin embargo y de entrada se obtiene con su aplicación una ruptura con el principio de irretroactividad de la Ley y somete al interesado a renunciar a la caducidad de la potestad sancionatoria de la administración pública.

Al respecto señala la Corte Constitucional:

“(...) que si bien la Constitución de manera general prohíbe la aplicación retroactiva de las disposiciones sancionatorias, establece sin embargo una excepción a dicha prohibición general. Esta excepción se da en el caso en el cual las normas posteriores son más favorables al sancionado que las anteriores, pues entonces la retroactividad no sólo no es inconstitucional, sino que además tal aplicación retroactiva es ordenada por la Constitución. Así lo dice claramente el artículo 29 antes transcrito: “... En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.” (Corte Constitucional, S. C-922. 2001).

En el entendido en que la irretroactividad de la ley no puede aplicar en detrimento de los derechos de defensa y contradicción del ciudadano más aun cuando estos imprimen sanciones que tal vez no estaban establecidas en el momento de la ejecución de las obras, es paradójico que el artículo 64 del Decreto 1469 de 2010 busque perpetuar obligaciones de ajustar la norma que se puedan entender caducas por el paso del tiempo, y más aún, pretender colegir en el acoplamiento de normas nuevas para situaciones de hecho que estuvieron al margen de la legalidad ya sea por el desconocimiento de las leyes del ejecutante de una obra (no se puede entrar a discurrir frente a la mala fe del mismo, pues bajo el principio de presunción de la buena fe, cualquier actuar en contrario siempre deberá ser probada) o por la falta de capacidad de vigilancia y control del Estado.

En ese sentido entra en inconsistencia el párrafo 1° del artículo 64 que señala: *El reconocimiento se otorgará sin perjuicio de las acciones penales, civiles y administrativas a que haya lugar.* (Decreto 1469, 2010. Párrafo 1°, artículo 64), pues si no se puede otorgar un reconocimiento de edificación pasados 5 años después de la terminación de dicha obra, y la acción administrativa sancionatoria que caduca tres años después de haberse terminado la misma, muy seguramente no habrá posibilidades de aplicar sanciones administrativas en el momento de la obtención del reconocimiento.

Frente a la acción penal, señala el artículo 77 del actual Código de Procedimiento Penal que *“La acción penal se extingue por muerte del imputado o acusado, prescripción, aplicación del principio de oportunidad, amnistía, oblación, caducidad de la querrela, desistimiento, y en los demás casos contemplados por la ley.”* (Ley 906, 2004. artículo 77); a su vez el Código Penal en su artículo 83 señala: *“La acción penal prescribirá en un tiempo igual al máximo de la pena fijada en la ley, si fuere privativa de la libertad, pero en ningún caso será inferior a cinco (5) años, ni excederá de veinte (20), salvo lo dispuesto en el inciso siguiente de este artículo.”* (Ley 599, 2000. artículo 83).

Planteados los elementos en los que se supone no hay noticia de la ilegalidad hasta que se presente la solicitud de reconocimiento, se verifica que la prescripción de la acción penal entraría a operar desde el último hecho generado con la construcción ilegal, y al tener en cuenta que la prescripción se surte en el transcurso de un tiempo igual al máximo de la pena fijada en la ley, siendo la pena máxima fijada en la norma de hasta 7 años, la prescripción penal se configura cuando pasados 7 años no se haya proferido, la cual se podría aumentar a 10.5 años si la construcción fue elevada en terrenos o zonas de preservación ambiental y ecológica, de reserva para la construcción de obras públicas, en

zonas de contaminación ambiental, de alto riesgo o en zonas rurales. (Ley 599, 2000 artículos 83, 84, 86 y 318).

Se concluye con lo anterior que la única acción que podría iniciarse con la presentación de una solicitud de reconocimiento de edificación cumplidos los 5 años que exige la norma, es la acción penal. Luego, la solicitud de reconocimiento de edificación no puede representar para el interesado penalidad (a excepción de la posibilidad de accionar el aparato judicial) alguna dada la aquiescencia que el término de 5 años da al interesado; es decir que si al día de hoy se presentara alguna solicitud de viviendas construidas sin licencia que haya sido terminadas antes del año 2007, el Estado no podía iniciar ningún tipo de acción contra las infracciones y conductas tipificadas que se puedan evidenciar con su ejecución.

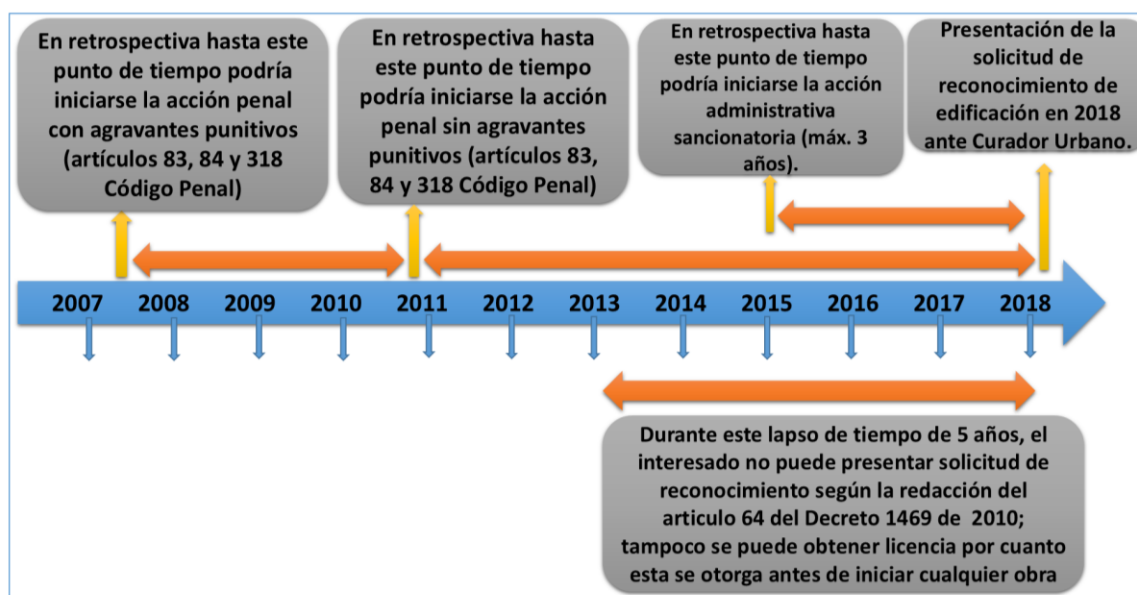


Figura 7. Retroactividad del Decreto 1469 de 2010 y aplicaciones sancionatorias en materia de reconocimiento de construcciones.

Fuente: propia

8.4 El propietario como sujeto de derechos frente a la propiedad privada

Es evidente la confluencia entre lo público y lo privado en el derecho fundamental a la vivienda digna (Constitución Política de Colombia, 1991. Artículo 51) sostenido como un derecho de orden económico, con función social, el cual debe ser respaldado a plenitud por el Estado.

Al respecto señala la Corte Constitucional que:

“la vivienda digna constituye elemento de trascendental magnitud para la materialización y efectividad de la dignidad humana, a la cual le es inmanente. Carecer las personas de un lugar decoroso de habitación, les impide sobrellevar la pervivencia con intimidad, autoestima, conformación familiar y protección, además de conllevar adicionales riesgos contra la salud a consecuencia de la intemperie.

De esa manera, a fuer (sic) de ser derecho social, económico y cultural de máxima dimensión, por sí mismo y por su inescindible interrelación con la dignidad humana, la Corte ha reconocido reiteradamente a la vivienda digna su connatural nivel de derecho fundamental, frente al cual el Estado tiene el deber de fijar las condiciones necesarias para hacerlo real y efectivo, sin distinción, con tres campos específicos de regulación, en torno a la realización de planes de vivienda de interés social; el establecimiento de sistemas adecuados de financiación a largo plazo; y las formas asociativas de ejecución de programas”(Corte Constitucional, S.T-149, 2017).

Se plantean dos elementos que vale la pena destacar, el primero se centra en la importancia de la vivienda como derecho de primer rango y cuyo ejercicio se liga a la subsistencia del individuo, el segundo en la obligatoriedad del Estado de garantizar su

pleno ejercicio a través de la oferta permanente de vivienda de interés social, su financiamiento y la coordinación y ejecución de programas de solución de vivienda, este último tiene alta incidencia en el planteamiento del problema y búsqueda de soluciones efectivas a la ilegalidad de la vivienda urbana en Bogotá.

En el segundo punto llama la atención que debe ser tendencia de la Administración Pública la promulgación, promoción y supervisión de programas tendientes a garantizar el uso y goce del derecho a la vivienda, el cual desde la esfera íntima del ciudadano y su satisfacción personal, se exterioriza como derecho fundamental que vincula al Estado; es decir, es puente legítimo de interacción en el vínculo Estado - Ciudadano el cual debe trazarse sobre consensos y a partir de este punto de encuentro, sentarse bases para una construcción de ciudad legítima, en desarrollo de esa idea de urbanismo y modernidad que busque visibilizar la problemática ya planteada frente a la vivienda ilegal, y permitir a la administración pública identificar de una manera más precisa cuales son los pormenores de dicha problemática e *“identificar a través del análisis de las necesidades exteriorizadas por la población, la formulación de políticas apropiadas para la satisfacción de las mismas”* (Nader, 2008).

Bajo esta perspectiva, no puede determinarse la intervención de la Administración Pública como un proceso asertivo si este resulta en la imposición de sanciones a pesar de la falta de unificación y promoción de instrumentos que se traduzcan en soluciones; un buen ejemplo de políticas de inclusión con propósitos de legalización y sin ánimo de recaudo plantea la Ley 1848 de 2017, que exonera de algunas cargas pecuniarias al interesado en legalizar construcciones de vivienda de interés social en zonas cuya urbanización se haya legalizado; reduciendo a la categoría de “actos sin cuantía” la liquidación de pagos de

derechos notariales y derechos registrales en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, lo cual representa un importante ahorro para las familias interesadas.

La Alcaldía del Municipio de Soacha ya es un ejemplo en la implementación del programa denominado “Curadurías Cero” que impulsa la citada Ley, en donde se propone beneficiar a los habitantes de los sectores más vulnerables del Municipio como ejemplo de asertividad de políticas públicas y relación Estado – Usuario, encaminada a solucionar problemas y dejando de lado la necesidad de recaudo por sanción (“Curadurías Cero”, 2018); desafortunadamente en Bogotá aún no se han hecho públicas implementaciones en tal sentido; aun a pesar de la obligación impuesta en el artículo 9° de dicha norma para que en los 90 días siguientes desde la entrada en vigencia de la Ley, a “los alcaldes de municipios o distritos donde se haya adoptado la política pública de legalización de asentamientos humanos de adoptar dicha política pública”. (Ley 1848, 2017. Artículo 9°).

9. Conclusiones

Se planteó el presente ejercicio analítico del deber administrativo que señala la normatividad respecto de la necesidad de legalizar una vivienda en el sur de Bogotá; y este examen plasma aristas definidas para tal fin: el trámite de reconocimiento de edificación ante cualquier Curaduría a voluntad del propietario, o la obtención de resolución de legalización de asentamiento como acto que depende de la Gestión Distrital, que finalizan con la obtención del registro por parte de la ORIP en el folio que corresponda al inmueble de la escritura que contenga el acto administrativo que avale la construcción.

Esto arroja una realidad tajante: la opción para legalizar una construcción terminada hoy por voluntad de su propietario, significa el sometimiento de la construcción a las normas vigentes a la fecha de su presentación, sin importar el periodo de su ejecución.

Esta situación obliga entonces a cualquier interesado a efectuar un ejercicio de adecuación renunciando el principio de irretroactividad de la norma que entraría a regular construcciones de cualquier tiempo para que se adecuen a lo recientemente legislado, y reduciendo a papel las restricciones y limitaciones constitucionales al poder sancionatorio del Estado; e incluso, lleva a asumir la regulación aplicable a este problema como una máscara a la incapacidad de vigilancia del Estado; establecida en sanciones fuertes pero sin funcionalidad de prevención o de mecanismo asequible para que saneando las construcciones se invite al ciudadano a ingresar a la legalidad.

Desde la falta de capacidad institucional para regular esta problemática, la Administración Pública en su afán de solucionar problemas de gran magnitud y ante la presión de los medios y la opinión ciudadana, muestra que puede someter al poder

sancionador al ciudadano que quiera legalizar su vivienda, abandonando su función social y su deber de vigilancia y control; pues las herramientas con que cuenta la ciudadanía para hacer frente a esta situación fácilmente se traducen en una consecutiva lesión de derechos a los que quizá deban renunciar tácitamente para la legalización de su espacio de morada.

Otra forma de legalización como ya se dijo, es la declaración de construcción que haga el interesado ante Notario y su registro en el respectivo folio de matrícula, pero en este caso el acto administrativo será la resolución de legalización como resultado de los programas de legalización masivos adelantados por el Distrito; otra opción (futura) es el desarrollo de políticas públicas sobre el mandato legal de “curadurías cero” que pueden ser una alternativa interesante desde el punto de vista de la economía doméstica del propietario, como eje de acercamiento entre la administración pública y el ciudadano; sin embargo estas últimas aún no se cuentan como opciones factible para el usuario pues dependen de factores distantes de su simple deseo de legalizar su vivienda (voluntad del Estado).

Ante estas realidades de poco conocimiento de la ciudadanía, se encuentra que la Administración Pública no cuenta con esta problemática de vivienda ilegal como eje fundamental de los programas de gobierno actuales; situación que es paradójica si se tiene en cuenta que la búsqueda de modernidad urbanística que parece ser uno de los temas principales en la Agenda Distrital y su deber de construcción de ciudad; decantando una visión de ciudad distorsionada, oscilando entre políticas de modernidad, expansión de fronteras territoriales de ciudad y calidad de vida así como acceso en tiempo real a la administración pública como servicio, pero a su vez prolongando la ausencia del Estado sin querer romper el molde de la antigua Santa Fe de Bogotá del siglo XVIII y sus callejuelas adoquinadas; evadiendo las necesidades básica de la vivienda en Bogotá.

De la misma forma se evidencia que el planteamiento de conceptos nuevos sin un desarrollo legal sostenido a través del devenir histórico, no pueden solucionar de tajo problemas de dicho abandono estatal que se cuenta en décadas, ni tampoco pueden buscar un punto de modernización del Estado y su territorio del cual parecen estar ausentes bases importantes como la confianza en la administración, la ética, la transparencia y la aplicación de nuevas tecnologías que se traduzcan en resultados benéficos para el usuario.

Resulta interesante el análisis normativo de la temática de legalización de viviendas que se tiene como nutrido, pero en puntos de suma importancia con halos disonantes y eso obliga a repensar su aplicación institucional general, si bien hay un buen número de normas, a lo largo del escrito se evidenció que la evolución planteada desde la última década del siglo XIX hasta la fecha no tiene mayores aportes, no se puede desconocer que en los últimos años se ha dado un volumen normativo importante, pero no deja de ser una legislación reaccionaria y esto se puede tomar como un atropello a la ciudadanía y a la misma institucionalidad.

Por todo lo anterior, es innegable además que hablar de un “derecho urbanístico” en Colombia aun no es posible, pues a lo largo del estudio queda en evidencia un sin número de situaciones que rompen la unidad de materia normativa y eso se refleja directamente en el accionar de la administración pública. No en vano se señalaba anteriormente que la puerta de entrada en nuestro país a un espectro un tanto más puro y predefinido del derecho urbanístico despunta con la entrada en vigor de la Ley 9 de 1989, norma que resulta aún muy novedosa y exótica frente a los cánones más decimonónicos de nuestro Código Civil de la “unión”, como curiosamente se denomina esta importante norma del derecho privado y que doscientos años después, aun no renuncia de lleno a la terminología de antaño.

10. Recomendaciones

Parte del ejercicio que propone la política pública que busca potencializar la Ley 1848 de 2017 (plan curaduría cero), debe redundar además en la promoción de la necesidad de las licencias, y los trámites para su obtención; siendo esta una de las herramientas más eficaces para concientizar al propietario, además que esta también es una forma de garantizar su derecho a la propiedad.

La búsqueda de asertividad como ya se dijo, parte de la comunicación activa entre Ciudadanos y Administraciones y se observa con los planteamientos que se abarcan a lo largo de este ejercicio académico como un eje fundamental, también se debe volcar hacia el abandono de la normatividad como ejercicio de sanción y de búsqueda de respuestas inmediatas a la gestión administrativa, que signifiquen avance decidido del Estado para que mediante la labor normativa se otorgue real prioridad a la readecuación de construcciones pensando en solucionar problemas y se desprenda un poco de la idea del castigo como mecanismo de control.

Otro tópico que merece ser impulsado es la armonización de la administración y sus entidades en desarrollo de la eficacia y eficiencia como valor institucional, y de respuesta en tiempo real proyectada prioritariamente a la prevención de fenómenos de ilegalidad, y prevención de desastres; las buenas prácticas de seguro pueden mejorar la capacidad de reacción.

La puesta en marcha de programas como “Curadurías Cero” es la muestra de un buen redireccionamiento de las políticas públicas en ejercicio de control – prevención, porque además de ser amigable con la economía de las familias más pobres del país,

abandona la actitud de castigo que como se ve en muchísimos casos simplemente no funciona; y porque es una manera de eliminar obstáculos entre la administración y los ciudadanos que necesitan de su atención; estos programas deben ser más públicos y menos institucionales, deben estar más al alcance de la ciudadanía y menos a la discreción del Estado, su difusión masiva, coordinada y evaluada constantemente es un punto que debe ser central; importante sería que la Administración Distrital diera pasos para lograr consolidar políticas alrededor de este desarrollo legislativo con la participación de la comunidad.

Es importante también intentar como un ejercicio de política pública y de elaboración normativa en la unificación de todo el compendio legal existente en materia urbanística en un Código de tal calidad, que permita crear una identidad y reconocimiento en la labor profesional de quienes se involucran en la materia, y que se pueda pensar académicamente en el Derecho Urbanístico como nombre propio que impulse per se su desarrollo normativo, jurisprudencial y doctrinario.

11. Referencias bibliográficas

- Alcaldía Mayor de Bogotá (2004). Decreto 190 de 2004, “*Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003*”. Registro Distrital 3122 del 22 de junio de 2004. Colombia. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur>
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2004). Decreto 332 de 2004, “*Por el cual se organiza el Régimen y el Sistema para la Prevención y Atención de Emergencias en Bogotá Distrito Capital y se dictan otras disposiciones*”. Registro Distrital 3196 del 11 de octubre de 2004. Colombia. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur>
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2008). Decreto 121 de 2008, “*Por medio del cual se modifica la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría Distrital del Hábitat*”. Registro Distrital 3968 del 21 de abril de 2008. Colombia. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur>
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2008). Decreto 386 de 2008, “*Por el cual se adoptan medidas para recuperar, proteger y preservar los humedales, sus zonas de ronda hidráulica y de manejo y preservación ambiental, del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones*”. Registro Distrital 4097 del 12 de noviembre de 2008. Colombia. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur>
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2014). Decreto 173 de 2014, “*por medio del cual se dictan disposiciones en relación con el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático - IDIGER, su naturaleza, funciones, órganos de dirección y administración*”. Registro Distrital 5346 del 30 de abril de 2014. Colombia. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur>
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2018). Decreto 058 de 2018, “*Por el cual se ordena la racionalización, simplificación, automatización y virtualización, de los trámites vinculados de la cadena de Urbanismo y Construcción en Bogotá D.C, y se dictan otras disposiciones*”. Registro Distrital 6246 del 31 de enero de 2018. Colombia. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur>
- Arbouin Gómez, F. (2012). *DERECHO URBANÍSTICO Y DESARROLLO TERRITORIAL COLOMBIANO. EVOLUCIÓN DESDE LA COLONIA HASTA NUESTROS DÍAS*. Vniversitas, 61(124), pp17-42. Recuperado de <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/14267>
- Asamblea Nacional Constituyente (1991) Constitución Política de la República de Colombia de 1991. Colombia, 04 de julio de 1991. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125#0>
- Banco Distrital de Programas y Proyectos. (2016). *Ficha de Estadística Básica de Inversión Distrital EBI-D, Programa 14: Intervenciones integrales del hábitat*.

- Bogotá. Recuperado de <https://www.habitatbogota.gov.co/sites/default/files/planeacion/2016%20-%20Proyecto%20de%20inversi%C3%B3n%201153%20-%20Intervenciones%20integrales%20de%20mejoramiento.pdf>
- Camargo Sierra, A. & Hurtado Tarazona, A. (2013). *Urbanización informal en Bogotá: agentes y lógicas de producción del espacio urbano*. Revista INVI, 28(78), pp.77-107.
- Cardeno Mejía, F. (2007). *HISTORIA DEL DESARROLLO URBANO DEL CENTRO DE BOGOTÁ (LOCALIDAD DE LOS MÁRTIRES)*. Secretaria Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, Alcaldía de Bogotá. Recuperado de http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/observatorio/documentos/investigaciones/estadosArte/HistoriaBta_Martires.pdf
- Concejo de Bogotá D.C (1890). Acuerdo Distrital 09 de 1890. “*Crea una Junta encargada de las obras públicas del Municipio*”. 04 de junio de 1890. Colombia. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur>
- Concejo de Bogotá D.C (1909). Acuerdo Distrital 06 de 1909, “*sobre obras públicas municipales*”. 28 de junio de 1909. Colombia. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur>
- Concejo de Bogotá D.C (1933). Acuerdo Distrital 28 de 1933, “*Por el cual se crea el Departamento de Urbanismo en la Secretaría de Obras Públicas Municipales, se reforma el artículo 3º. Del Acuerdo número 21 de 1929 y se dictan otras disposiciones*”. 11 de agosto de 1933. Colombia. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur>
- Concejo de Bogotá D.C (1936). Acuerdo Distrital 23 de 1936, “*por el cual se reorganiza la Secretaria de Obras Públicas municipales y se confiere ciertas atribuciones al Alcalde de la ciudad*”. 01 de julio de 1936. Colombia. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur>
- Concejo de Bogotá D.C (1944). Acuerdo Distrital 21 de 1944, “*Por el cual se divide el área urbanizable de Bogotá en varias zonas de destino y se reglamenta cada una de ellas*”. Anales del Concejo de Bogotá D.C., 30 de mayo de 1944. Colombia. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur>
- Concejo de Bogotá D.C (1972). Acuerdo Distrital 21 de 1972, “*Por el cual se adopta un plan de mejoramiento de áreas urbanas de desarrollo incompleto y se dictan normas de procedimiento*”. Anales del Concejo de Bogotá D.C., 06 de octubre de 1972. Colombia. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur>
- Concejo de Bogotá D.C (1972). Acuerdo Distrital 22 de 1972, “*Por el cual se señala el procedimiento para urbanizar terrenos en el Distrito Especial de Bogotá*”. Anales

- del Concejo de Bogotá D.C., 06 de octubre de 1972. Colombia. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur>
- Concejo de Bogotá D.C (1979). Acuerdo Distrital 07 de 1979, “*Por el cual se define el Plan General de Desarrollo integrado y se adoptan políticas y normas sobre el uso de la tierra en el Distrito Especial de Bogotá*”. 20 de noviembre de 1979. Colombia, Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur>
- Concejo de Bogotá D.C (1990). Acuerdo Distrital 06 de 1990, “*por medio del cual se adopta el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá, y se dictan otras disposiciones*”. 08 de mayo de 1990. Colombia. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur>
- Concejo de Bogotá D.C (1991). Acuerdo Distrital 14 de 1991. “*por el cual se ordena la descentralización de la función catastral y se dictan otras disposiciones*”. 20 de agosto de 1991. Colombia, Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur>
- Concejo de Bogotá D.C (1995). Acuerdo Distrital 20 de 1995, “*Por el cual se adopta el Código de Construcción del Distrito Capital de Bogotá, se fijan sus políticas generales y su alcance, se establecen los mecanismos para su aplicación, se fijan plazos para su reglamentación prioritaria y se señalan mecanismos para su actualización y vigilancia*”. Registro Distrital 1044, 20 de octubre de 1995. Colombia. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur>
- Concejo de Bogotá D.C (2016). Acuerdo Distrital 645 de 2016, “*Por el cual se adopta El Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2016 - 2020 - Bogotá Mejor Para Todos*”. Registro Distrital 5850, 09 de junio de 2016. Colombia. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur>
- Consejo de Estado, Sección Quinta (2018). Sentencia 2009-00353, Consejera Ponente: Rocío Araujo Oñate. 10 de Mayo de 2018. Colombia. Recuperado de: <http://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2018/05/25000232400020090035301.pdf>
- Congreso de los Estados Unidos de Colombia (1887). Ley 57 de 1887 “*Código Civil de la Unión*”, 15 de abril de 1887, Colombia. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_civil.html
- Congreso de la República de Colombia (1926). Ley 72 de 1926, “*sobre facultades al Municipio de Bogotá*”. Diario Oficial No. 20.360 del 29 de noviembre de 1926. Colombia .Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur>
- Congreso de la República de Colombia (1947). Ley 88 de 1947, “*Sobre fomento del desarrollo urbano del municipio y se dictan otras disposiciones*”. Diario Oficial No. 26.620 del 15 de diciembre de 1947. Colombia. Recuperado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Leyes/1630215?fn=document-frame.htm%24f=templates%243.0>

- Congreso de la República de Colombia (1968). Ley 66 de 1968, “*Por la cual se regulan las actividades de urbanización, construcción y crédito para la adquisición de viviendas y se determina su inspección y vigilancia*”. Diario Oficial No. 32.681 del 28 de diciembre de 1968. Colombia. Recuperado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1617813>
- Congreso de la República de Colombia (1978). Ley 61 de 1978, “*Ley Orgánica del Desarrollo Urbano*” Diario Oficial No. 35.173 de la República de Colombia, Bogotá D.C., Colombia, 08 de enero de 1976. Colombia. Recuperado de: https://www.redjurista.com/Document.aspx?ajcode=10061_78#/
- Congreso de la República de Colombia (1989). Ley 9 de 1989. “*Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones*”, Diario Oficial No. 38.650 de la República de Colombia, Bogotá D.C., Colombia, 11 de enero de 1989. Colombia. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur>
- Congreso de la República de Colombia (1994). Ley 134 de 1994, “*Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana*”. Diario Oficial No. 41.373 del 31 de mayo de 1994. Colombia. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur>
- Congreso de la República de Colombia (1996). Ley 258 de 1996, “*Por la cual se establece la afectación a vivienda familiar y se dictan otras disposiciones*”. Diario Oficial No. 41.373 del 31 de mayo de 1994. Colombia. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur>
- Congreso de la República de Colombia (1997). Ley 388 de 1997, “*Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones*”. Diario Oficial No. 43.091 del 18 de julio de 1997. Colombia. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur>
- Congreso de la República de Colombia (2000). Ley 599 de 2000, “*Por la cual se expide el Código Penal*”. Diario Oficial No. 44.097 del 24 de julio de 2000. Colombia. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur>
- Congreso de la República de Colombia (2003). Ley 810 de 2003, “*Por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones*”. Diario Oficial No. 45.220 del 16 de junio de 2003. Colombia. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur>
- Congreso de la República de Colombia (2004). Ley 906 de 2004, “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal*”. Diario Oficial No. 45.658 del 01 de septiembre de 2004. Colombia. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur>

- Congreso de la República de Colombia (2011). Ley 1437 de 2011, “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”. Diario Oficial No. 47.956 del 18 de enero de 2011. Colombia. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur>
- Congreso de la República de Colombia (2012). Ley 1537 de 2012, “*Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones*”. Diario Oficial No. 48.467 del 20 de enero de 2012. Colombia. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur>
- Congreso de la República de Colombia (2012). Ley 1579 de 2012, “*Por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones*”. Diario Oficial No. 48.570 del 01 de octubre de 2012. Colombia. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur>
- Congreso de la República de Colombia (2015). Ley 1757 de 2015, “*Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*”. Diario Oficial No. 49.565 del 06 de julio de 2015. Colombia. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur>
- Congreso de la República de Colombia (2016). Ley 1796 de 2016, “*Por la cual se establecen medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, el incremento de la seguridad de las edificaciones y el fortalecimiento de la Función Pública que ejercen los curadores urbanos, se asignan unas funciones a la Superintendencia de Notariado y Registro y se dictan otras disposiciones*”. Diario Oficial No. 49.933 del 13 de julio de 2016. Colombia. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur>
- Congreso de la República de Colombia (2016). Ley 1801 de 2016, “*Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia*”. Diario Oficial No. 49.949 del 29 de julio de 2016. Colombia. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur>
- Congreso de la República de Colombia (2017). Ley 1848 de 2017, “*Por medio de la cual se expiden normas en materia de formalización, titulación y reconocimiento de las edificaciones de los asentamientos humanos, de predios urbanos y se dictan otras disposiciones*”. Diario Oficial No. 50.298 del 18 de julio de 2017. Colombia. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur>
- Correa, V. (2017). *Space, 4 años en ruinas*. Diario El Colombiano. Recuperado de: <http://www.elcolombiano.com/antioquia/cuatro-anos-del-desplome-del-edificio-space-en-medellin-BX7451201>.
- Corte Constitucional (2017). Sentencia T-149 de 2017, Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa. 7 de marzo de 2017. Colombia. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-149-17.htm>

- Corte Constitucional (2001). Sentencia C-922 de 2001, Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra. 29 de agosto de 2001. Colombia. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-922-01.htm>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. (2017). *ENCUESTA DE CULTURA POLÍTICA (ECP) 2017*. Bogotá. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/ecpolitica/Presen_ECP_17.pdf
- Departamento de Ingeniería Civil y Ambiental. Facultad de Ingeniería, Universidad de los Andes. (2013). *El concepto de Uniandes sobre el caso "Space"* (p. s.p.). Bogotá D.C.: Universidad de los Andes. Recuperado de: <https://civil.uniandes.edu.co/Boletin/index.php/k2/item/33-conceptouniandes>
- Diario el Espectador. (2015). *En Bogotá hay 18.861 viviendas ilegales*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/bogota-hay-18861-viviendas-ilegales-articulo-574231>
- Diario El Espectador. (2016). *En Bogotá existen más de 20.000 construcciones ilegales*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/bogota-existen-mas-de-20000-construcciones-ilegales-articulo-655638>
- Dirección de Desarrollo Territorial (S.f.). Serie: *Reglamentación Ley 388 de 1997, Guía No. 2. Licenciamiento Urbanístico, Reconocimiento de Edificaciones y Legalización de Asentamientos Humanos* (p. 6). Bogotá D.C.: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
- Edelman. (2018). *Trust Barometer global report* (p. 39). Chicago. Recuperado de http://cms.edelman.com/sites/default/files/2018-02/2018_Edelman_Trust_Barometer_Global_Report_FEB.pdf
- Galindo Camacho, M. (2000). *Teoría de la Administración Pública* (1° ed., p. 6). México D. F.: Editorial Porrúa.
- IDIGER (2018). *Riesgo por la actividad de la construcción - IDIGER*. Recuperado de <http://www.idiger.gov.co/rconstrucciones>
- IDPC. (2016). *Proyecto del plan de desarrollo "Bogotá Mejor para todos" 2016-2020*. Recuperado de: <http://idpc.gov.co/archivos-pdf/2017/Documentos%20subidos%20agosto/Proyecto%20Plan%20de%20Desarrollo%20Bogot%C3%A1%20Mejor%20para%20Todos%202016-2020.pdf>
- Lemus Chois, V. (2006). *Planificación y control urbanístico en Bogotá: desarrollo histórico y jurídico* (1st ed., p. 60). Bogotá: Universidad del Rosario. Recuperado de <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/1064>
- Martínez, M. (2017). *Colapso de Portal de Blas de Lezo II: 18 días y ni un capturado*. El Universal. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.co/cel-espartagena/colapso-de-portal-de-blas-de-lezo-ii-18-dias-y-ni-un-capturado-253120>

- Martínez, N. (2010). *Radiografía de la vivienda ilegal*. Diario El Espectador, p. s.p.
Recuperado de <https://www.elspectador.com/impreso/bogota/articuloimpreso-217480-radiografia-de-vivienda-ilegal>
- Medina, M. (2017). *Crecimiento urbano en Colombia: alcances y restricciones - Instituto de Estudios Urbanos*. Recuperado de: <http://ieu.unal.edu.co/noticias-del-ieu/item/crecimiento-urbano-en-colombia-alcances-y-restricciones>
- Mejía Pavony, G. (2000). *Los años del cambio: historia urbana de Bogotá, 1820-1910* (2da ed., p. 371). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Sociales.
- Ministerio De Vivienda, Ciudad Y Territorio (2017). Resolución N° 462 del 13 de Julio de 2017, Diario Oficial No. 50.306 del 26 de julio de 2017. Colombia. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur>
- Nader Orfale, R. (2008). *La participación ciudadana como principio de la función administrativa en el contexto de la descentralización* en Derecho y Realidad No.12 (2semestre., p. 284). Sogamoso. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Recuperado de https://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho_realidad/article/view/5040
- Núñez Cetina, S. (2011). *Historia Institucional de Secretaria de Obras Publicas de Bogotá, 1922-2002* (pp. 45 - 46). Bogotá D.C.: Unidad Imprenta Distrital, Secretaria General de la Alcaldía de Bogotá D.C.; Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Preciado, J. (2008). *Crecimiento urbano, pobreza y medio ambiente en Bogotá: los efectos socio ambientales en tres humedales* (p. 4). Medellín: Universidad Nacional. Recuperado de <http://www.institutodeestudiosurbanos.info/descargasdocs/eventos/seminarios-de-investigacion-urbano-regional-aciur/memorias-vii-seminario-aciur-2008/mesa-10/213-crecimiento-urbano-pobreza-y-medio-ambiente-en-bogota-los-efectos-socio-ambientales/file>
- Presidencia de la Republica de Colombia (1974). Decreto 2811 de 1974, “*Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente*”. Diario Oficial No. 34.243 de 18 de diciembre de 1974. Colombia. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur>
- Presidencia de la Republica de Colombia (1984). Decreto 1711 de 1984, “*por el cual se dictan normas sobre interrelación de registro catastro y se tecnifica y reorganiza administrativamente el registro de instrumentos públicos*”. Diario Oficial No. 36.716 de 08 de agosto de 1984. Colombia. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur>
- Presidencia de la Republica de Colombia (1995). Decreto 2150 de 1995, “*Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios*

- existentes en la Administración Pública*”. Diario Oficial No. 42.137 de diciembre de 1995. Colombia. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur>
- Presidencia de la Republica de Colombia (1998). Decreto 1504 de 1998, “*Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial*”. Diario Oficial No. 43.357 de 06 de agosto de 1998. Colombia. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur>
- Presidencia de la Republica de Colombia (2010). Decreto 1469 de 2010 “*Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones*”. Diario Oficial No. 47.698 del 03 de mayo de 2010. Colombia. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur>
- Presidencia de la Republica de Colombia (2011). Decreto 3571 de 2011, “*Por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio*”. Diario Oficial No. 48.205 del 27 de septiembre de 2011. Colombia. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_3571_2011.html
- Presidencia de la Republica de Colombia (2015). Decreto 1077 de 2015, “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio*”. Diario Oficial No. 49.523 del 26 de mayo del 2015. Colombia. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur>
- Presidencia de la Republica de Colombia (2017). Decreto 1203 de 2017, “*Por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio y se reglamenta la Ley 1796 de 2016, en lo relacionado con el estudio, trámite y expedición de las licencias urbanísticas y la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones*”. Diario Oficial No. 50.292 del 17 de julio de 2017. Colombia. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur>
- Presidencia de la Republica de Colombia (2017). Decreto 555 de 2017, “*Por el cual se corrigen unos yerros en la Ley 1801 de 2016 por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia*”. Diario Oficial No. 50191 del 30 de marzo de 2017. Colombia. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur>
- Pecha Quimbay, P., Florián Navas, C., Galarza Pinzón, M., & Flórez Porras, J. (2011). *Historia Institucional de la Alcaldía Mayor de Bogotá*, Tomo II (p. 111).
- RCN Radio. (2016). *Cerca del 60 % de Bogotá está construido sobre humedales*, RCN Radio. Recuperado de: <https://www.rcnradio.com/bogota/cerca-del-60-bogota-esta-construido-humedales>

- Real Academia Española. (2017). “*vivienda*”. Diccionario de la lengua española (23ra ed.). Recuperado de <http://dle.rae.es/?id=byF4Mc7>
- Rey H. P. (2010) *Bogotá 1890-1910: población y transformaciones urbanas. Territorios No. 23* pp. 13-22. Bogotá, febrero de 2010. Recuperado de <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/viewFile/1400/1276>
- Secretaria Distrital de Hábitat (2018). *VUC*. Recuperado de <http://vuc.habitatbogota.gov.co/>
- Secretaría Distrital de Planeación (2018). “*Organización*”. Recuperado de: <http://www.sdp.gov.co/transparencia/organizacion>
- Uvalle Berrones, R. (2005). *Panel Ética y transparencia: binomio fundamental para el ejercicio democrático de la gestión pública. Ética, eficiencia y confianza ciudadana.*, Santiago de Chile. Recuperado de: <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/%C3%A9tica%20eficiencia%20y%20confianza%20ciudadana.pdf>
- Van Der Hammen, T. (1986). *LA SABANA DE BOGOTÁ Y SU LAGO EN EL PLENIGLACIAL MEDIO*. Caldasia, 15 (71 -75), pp.250 - 256. Recuperado de: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/cal/article/download/35043/35303>

12. Referencias de Tablas y Figuras

- Figura 1: DANE. (2018). Estadísticas de licencias de construcción (ELIC) [Imagen], Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/construccion/licencias-de-construccion>
- Figura 2: Thinglink. (2016). alinderación del sur de Bogotá [Imagen]. Recuperado de <https://www.thinglink.com/scene/802679418886553602>
- Figura 3: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial Región de América Latina y El Caribe. (2012). Número de viviendas en zona de alto riesgo no mitigable a 2010 [Imagen]. Recuperado de: <http://gestiondelriesgo.gov.co/sigpad/archivos/GESTIONDELRIESGOWEB.pdf>
- Figura 4: DANE. (2017). ENCUESTA DE CULTURA POLÍTICA (ECP) 2017 [Imagen]. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/ecpolitica/Presen_ECP_17.pdf.
- Tabla 1: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Guía No. 2. Licenciamiento Urbanístico, Reconocimiento de Edificaciones y Legalización de Asentamientos Humanos (p. 6). Bogotá D.C.: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Recuperado de <http://www.minvivienda.gov.co/Mejoramiento%20Integral%20de%20Barrios/Licenciamiento%20Urban%C3%ADstico,%20Reconocimiento%20y%20Legalizaci%C3%B3n%20Asentamientos.pdf>