

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO

MONOGRAFÍA DE GRADO:

**“ASPECTOS ADMINISTRATIVOS Y EECTOS PENALES DEL DELITO DE LA
URBANIZACIÓN ILEGAL”**

PRESENTADO POR:

**MARIA CAMILA GUTIERREZ TORRES
MARIA DEL ROSARIO REINA SERRATO**

DIRECTOR:

DR. JUAN CARLOS FORERO RAMIREZ

BOGOTÁ D.C., 25 DE JULIO DE 2008

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. DERECHO URBANÍSTICO
 - 2.1 ORIGEN
3. URBANISMO
4. URBANIZACIÓN ILEGAL
5. EL POR QUÉ DE LA URBANIZACIÓN ILEGAL
6. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA CONFIGURACIÓN URBANA EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ
 - DE PRINCIPIOS DE SIGLO XX A 1960
 - LA DÉCADA DE 1960
 - LA DÉCADA DE 1980
 - LA DÉCADA DE 1990 A PRINCIPIOS DE SIGLO XXI
7. PLANIFICACIÓN DE BOGOTÁ
 - PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE BOGOTÁ
 - ASPECTOS GENERALES
8. BENEFICIOS DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL
9. EL POR QUÉ DE LA PROTECCIÓN AL ORDEN TERRITORIAL
 - 9.1 EL SUELO COMO OBJETO MATERIAL
10. BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL
11. ESTIMACIÓN DE COSTOS DE ÁREAS URBANIZADAS ILEGALMENTE
12. ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL EN EL ÁREA DEL DISTRITO CAPITAL
13. LA URBANIZACIÓN ILEGAL EN LA ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL
 - 13.1 CONCLUSIÓN
14. URBANIZACIÓN EN ÁREAS DE VOCACIÓN FORESTAL
 - 14.1 CONCLUSIÓN
15. ANÁLISIS DEL TIPO PENAL
16. LICENCIAS DE CONSTRUCCIÓN
 - 16.1 LA ILEGALIDAD DE LAS LICENCIAS DE CONSTRUCCIÓN
 - 16.2 EL DELITO DE ESTAFA EN LAS LICENCIAS DE CONSTRUCCIÓN
 - 16.3 EL DELITO DE FALSEDAD EN LAS LICENCIAS DE CONSTRUCCIÓN
17. ESPAÑA: DELITO URBANÍSTICO CONTRA LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO
18. EVOLUCIÓN NORMATIVA DE LA URBANIZACIÓN ILEGAL EN COLOMBIA
19. CONCLUSIONES
20. BIBLIOGRAFÍA

1. INTRODUCCIÓN

“Hace algunos años, cuando casi todos los políticos y profesionales consideraban los asentamientos urbanos contruidos por personas pobres como “tugurios”, “algo que ofende la vista”, “cáncer” y cosas por el estilo, dos ingleses se encontraban sentados sobre una colina mirando desde lo alto una gran barriada, o asentamiento de invasión auto-organizado y de rápido desarrollo, ubicado en las afueras de Lima, Perú. Uno de los ingleses era yo mismo, un arquitecto en el proceso de ser desescolarizado y re-educado al trabajar con estos constructores de ciudad. El otro era un Ministro del Gobierno Británico de visita... El trabajar con los constructores de la barriada me había enseñado mucho de lo que sé acerca de la vivienda y del desarrollo local, y había afirmado mi fe en las inmensas capacidades de la gente, por muy pobres que fueran. Ingenualmente esperaba que el Ministro se sintiera animado como lo estaba yo por la visión de tantas personas haciendo tanto con tan poco. Pero el Ministro estaba aterrado. El observaba la barriada como una inmensa invasión, que amenazaba a la propia civilización, mientras que yo veía un vasto sitio en construcción y una ciudad en desarrollo. (...) Algún tiempo después comprendí que lo que vemos depende de dónde estemos parados. Lo que una persona percibe como problema es la solución al problema de otra.”

John Turner¹

La legislación penal colombiana ha tenido una inmensa evolución a lo largo de los años. Es tal la preocupación del legislador de sancionar distintos tipos penales que ha llevado a que en muchas oportunidades los despachos judiciales no den abasto para condenar las actividades punibles de los seres humanos y por ende, la impunidad e insuficiencia del sistema ronde alrededor.

El delito de Urbanización Ilegal tipificado en nuestra legislación, es el perfecto ejemplo de una consecuencia creada por el Estado Colombiano, y que si bien, su práctica en la actualidad es alarmante, no nos podemos referir en igual sentido a la sanción que genera esta conducta. No es un secreto que el delito que estudia esta Monografía no es objeto constante de estudio por parte de los jueces penales y como consecuencia, durante años se ha pasado por alto el sentido de esta práctica desde el punto de vista judicial y de la doctrina, motivo por el cual, nos anima a estudiar el verdadero sentido y alcance de esta norma que tipifica la Urbanización sin el lleno de los requisitos de la ley.

Esta Monografía de Grado busca hacer un estudio en gran parte investigativo de la acogida que ha tenido la urbanización ilegal en Colombia, en especial Bogotá por ser su capital y por tener el índice de mayor construcción sin los requisitos establecidos en la ley, generando consigo un alteramiento en el orden público que no ha sido estudiado y mucho menos solucionado por las autoridades competentes, permitiendo con esto, que este problema que va en crecimiento y que cada vez es más común, sea brutalmente ignorado.

Es imperioso mencionar que el escenario de la construcción en la actualidad encuentra su mayor expresión, pues en Colombia se esta ante un fenómeno de actualización y de

¹ TURNER John. Vivienda, todo el poder para los usuarios: Hacia la economía en la construcción del entorno. Madrid : Hermann Blume, 1977. 171 p

rentabilidad en la actividad constructora, siendo este negocio a todas luces próspero y efectivo en materia de desarrollo económico.

Así las cosas y precisamente debido a esa rentabilidad, el delito de urbanización ilegal tiene gran acogida, pese a su poca o casi nula persecución, pues existen verdaderas empresas criminales dedicadas a tal labor ilícita, que muchas veces no son detectadas o que incluso mediante el tema de la corrupción cuentan con la aquiescencia de funcionarios públicos encargados de su vigilancia y control, lo que hace nula su persecución penal.

No puede así mismo dejarse de lado en este estudio, la situación social actual, concretamente el tema de pobreza y desplazamiento forzado, pues es este fenómeno uno de los mayores índices en el móvil de la urbanización ilegal, toda vez que precisamente el asentamiento de una vivienda digna en circunstancias ilegales, es una de las manifestaciones de mayor importancia en el delito de urbanización ilegal, que se agudiza debido a la ausencia de intervención estatal efectiva a efectos de hacer frente a este problema.

2. DERECHO URBANÍSTICO

ORIGEN

El Derecho Urbanístico es una rama inherente al Derecho Administrativo conformada por el conjunto de normas jurídicas que regulan el urbanismo, la ordenación de territorio y el uso del suelo, cuyo objetivo principal es determinar tanto las facultades como las obligaciones del propietario del suelo.

Sabiendo esto, es necesario referirnos al Urbanismo y entenderlo como una disciplina autónoma cuyo origen se remonta a 1867, gracias a los estudios del señor Ildefonso Cerdá, un conocedor del tema que mediante su investigación desarrolló la “Teoría de la Urbanización” entre otras, como manual de urbanismo para los ensanches de las ciudades españolas, publicada en el mismo año.

Este tratado contemporáneo del Urbanismo básicamente busca solucionar los problemas de la concentración demográfica de las ciudades y del desarrollo industrial, buscando mejorar las condiciones de vida de toda la sociedad, ante todo por ser un firme seguidor de la teoría higienista, así como la fluidez del transporte y de los desplazamientos humanos.

Cerdá fue un reconocido Ingeniero Urbanista y político español que no sólo centró sus estudios en las condiciones de vida de Barcelona, sino que fue más allá y buscó el aprovechamiento del espacio a través de la máxima objetividad metodológica, teniendo en cuenta incluso las aguas pluviales y la construcción y mantenimiento de las mismas. Fue reconocido por desarrollar toda clase de vías que llegaran a evitar la congestión, razones suficientes a su modo de ver, para incluso rechazar diseños tan importantes como el de la Ringstrasse de Viena o el de Haussmann en París. Su objetivo era la máxima uniformidad de la zona urbana en aras de la igualdad, y un buen enlace con el exterior de la ciudad, tanto por carretera como marítima y ferroviaria.

Finalmente, puede decirse que Ildefonso Cerdá fue el creador y sistematizador indiscutible de la corta historia de la disciplina urbanística, donde una vez identificados los fundamentos científicos, se inicia el desarrollo de este moderno y amplio campo de conocimiento. Este resultado fue logrado a través de la integración metodológica en el Urbanismo del Derecho Público y la Economía inevitablemente unidas, donde abordó por primera vez, para que la nueva disciplina fuera considerada verdaderamente científica, un análisis reduccionista del espacio socialmente configurado a través del ejercicio sistemático del “regreso” o la “reducción” desde lo enmarañado y complejo de la ciudad, hasta su constituyente más simple y elemental.

Irónicamente, cabe agregar que en nombre del llamado “Padre del Urbanismo”, existen varias calles en España y aunque la plaza Cerdá de Barcelona es la más reconocida y que brinda mayor homenaje a este conocedor, va en contra de la concepción clásica que propugnó durante su vida a favor de la continuidad del movimiento.

3. URBANISMO

Desde el siglo XIX, el espacio urbano ha venido adquiriendo un valor económico en el mercado con increíble rapidez. Ha sido un valor de posición. Como resultado del conflicto entre la realidad urbana y social de este capitalismo industrial y de su reflujó en la ordenación y estructuración de dicho espacio, nació el Urbanismo.

Como ya se dijo, es una disciplina autónoma, cuya creación varía ya sea desde el punto de vista público o privado, pues su desarrollo desde el plano político se agradece a la figura de la administración pública, en tanto que en el sector privado, son pequeños grupos especializados en el tema quienes lo han perfeccionado sin contar el inmenso progreso que posteriormente tuvo en las Universidades e Instituciones que fueron más a fondo y crearon teorías de aprovechamiento y técnicas de construcción del espacio.

Estas metodologías se centran en distintos puntos, tales como la sanidad o reglamentaciones sobre alineaciones de edificios, por lo que para iniciar en su estudio, es necesario remitirnos a su origen histórico, situado en el siglo XIX en las leyes del “urbanismo sanitario”. En esa época la mayor preocupación era la protección a la población de las pestes y enfermedades, básicamente su meta era proveer a la ciudadanía de agua potable que evitara poner en riesgo la salud de la comunidad por lo que a medida que se fueron desarrollando estas inquietudes, se fueron implementando otras de carácter menos importante como las normas sobre alineación de calles y edificios, y ventilación de viviendas. Así, nació lo que podríamos llamar normas de Urbanización cuyo origen se dio gracias a las malas condiciones de vida de las ciudades industriales; países como Inglaterra llegaron a aprobar las primeras normativas de carácter sanitario tales como la *Public Health Act*, que en este tiempo es considerada la norma principal de legislación urbanística.

De esto, Inglaterra inicia su urbanización basándose en dicha normativa sin tener en cuenta otros puntos importantes como los principios orgánicos o de especialización funcional que con el tiempo y el desarrollo en la construcción de dicho país, fueron implementados.

Con el avance que sufre Europa principalmente en el desarrollo urbano, se implementan tres modalidades de desarrollo en el siglo XIX:

1. *El Ensanche, encaminado a la apertura de cercas y murallas que encorsetan el crecimiento urbano.*
2. *La Reforma Interior, orientada a la demolición de barrios antiguos y su sustitución por nuevos viales y edificaciones de mejores calidades. Como ejemplos de aplicaciones de estas técnicas podemos citar el Plan Castro de Madrid (1860), que da lugar al barrio de Argüelles, Salamanca y Chamberí, y el Plan Cerdá de Barcelona (1859), del que surgirá la Vía Layetana.*
3. *Otra técnica fundamental del urbanismo que data de la segunda mitad del siglo XIX es la Zonificación (zoning). La técnica de la zonificación, expuesta por primera vez en 1860 por un arquitecto alemán, Stubben, consiste simplemente en atribuir determinados usos a áreas concretas de la ciudad.*

La zonificación se utilizó inicialmente para separar los usos industriales de los residenciales, pero más tarde adquirió mayor complejidad aplicándose a otros usos y a sus categorizaciones: (residencial intensivo, residencial extensivo, industria nido, industria ligera, comercial, etc.). a diferenciación de los caracteres de las diversas zonas actúa tanto en función de las características arquitectónicas (Zonificación arquitectónica), con edificación intensiva, semiintensiva y extensiva, es decir, con diversos índices de disfrute del territorio, o a través de las características de uso de las construcciones (Zonificación funcional)².

Así, cabe agregar que la Zonificación es la técnica mas usada en la actualidad, al constreñir mas profundamente las facultades de propiedad del suelo, alcanzando su mismo núcleo de libertad o facultad de uso, y producto inevitablemente, de una limitación al *“Ius Aedificandi”*, tal como lo señala García de Enterría y Alfonso Parejo.

Sin embargo, es importante resaltar otras teorías de menor importancia en la que sólo nos limitaremos a nombrarlas por no ser un punto central de estudio de esta monografía. Por ejemplo, se encuentra la *“Ciudad Lineal de Arturo Soria”*, un importante urbanista español cuyo proyecto era resolver de igual forma los problemas de higiene, hacinamiento y transporte, donde diseñó una ciudad articulada a ambos lados de una ancha vía con ferrocarril, de longitud en principio no limitada, que permitiría y estimularía el crecimiento, por lo que el tren se convertiría en un mecanismo estructurador del territorio y en la calle central se concentrarían los servicios públicos para los ciudadanos y las casas de los habitantes. De igual forma se encuentra también la *“Ciudad Jardín de Ebenezer Howard*, el *“Regionalismo Urbanístico de Mumford”* o *“El Funcionalismo de Le Corbusier”*.

En definitiva, el urbanismo amplía su concepto etimológico, pues no sólo trata los conocimientos relacionados con la creación, desarrollo, reforma y progreso de las urbes, sino que se expande y consagra también los espacios externos a las poblaciones, encargándose de la ordenación integral del territorio. En definitiva, es en el siglo XIX cuando el urbanismo se convierte no sólo en una corriente de pensamiento científico, sino, y sobre todo, en una técnica para la distribución de los espacios públicos y privados y de los usos o actividades que en ellos pueden desarrollarse. Obviamente, estas técnicas tenían que acabar teniendo un contenido jurídico para poder ser impuestas, así que su evolución dio lugar al Derecho urbanístico actual, compuesto de normas jurídicas y figuras de planeamiento que regulan el ejercicio del derecho de propiedad y disciplinan la actividad urbanizadora y edificatoria sobre el suelo.³

² <http://www.wikipedia.org>

³ <http://www.wikipedia.org>

4. URBANIZACIÓN ILEGAL

El delito de Urbanización Ilegal consagrado en el artículo 318 del actual Código Penal señala que: *“El que adelante, desarrolle, promueva, patrocine, induzca, financie, facilite, tolere, colabore o permita la división, parcelación, urbanización de inmuebles, o su construcción, sin el lleno de los requisitos de ley incurrirá, por esta sola conducta, en prisión de tres (3) a siete (7) años y multa de hasta cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

Cuando se trate de personas jurídicas incurrirán en las sanciones previstas en los incisos anteriores sus representantes legales y los miembros de la junta directiva cuando hayan participado en la decisión que traiga como consecuencia la conducta infractora descrita.

La pena privativa de la libertad señalada anteriormente se aumentará hasta en la mitad cuando la parcelación, urbanización o construcción de viviendas se efectúen 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.

Parágrafo. El servidor público que dentro del territorio de su jurisdicción y en razón de su competencia, con acción u omisión diere lugar a la ejecución de los hechos señalados en los incisos 1 y 2 del presente artículo, incurrirá en inhabilitación para el ejercicio 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”.

De esto, podemos considerar que es una práctica que genera un grave deterioro social con el cual la comunidad desafortunadamente se ha acostumbrado a convivir, trayendo consigo que por ejemplo en Bogotá cerca del 30% de la población haya sufrido sus consecuencias y que por ende, el Distrito Capital tenga que asumir los costos de la legalización.

Dada las características de este delito, se deben tener en cuenta numerosas variables que hacen difícil la judicialización de los infractores, no sólo porque el cuidado del suelo es responsabilidad de distintas entidades públicas sino porque se debe poner en práctica la política interinstitucional que ponga fin a la comisión de este delito que genera grandes consecuencias económicas para la ciudad de Bogotá. Además se debe tener en cuenta que como factor importante que influye en la escasez de procesos penales en contra de los operarios, la participación de la ciudadanía afectada es mínima debido a que generalmente las víctimas de este delito no poseen recursos económicos ni condiciones favorables para acceder a la vivienda digna que plantea la Constitución Política en su artículo 51.

Con el transcurso de los años ha quedado demostrado que la tendencia de los urbanizadores piratas ha sido desarrollar las áreas periféricas de la ciudad trayendo consigo que este mal sea más común, además por la deficiencia en el seguimiento y control de las autoridades y la incapacidad de la administración ante este flagelo. Es así como de cada diez (10) hectáreas desarrolladas, tres (3) son de origen ilegal, generando

gran preocupación más cuando se observa que el problema no ha sido enfrentado aún y que las medidas adoptadas por la administración distrital con el pasar del tiempo siguen siendo prácticamente nulas y sin consecuencias jurídicas o materiales.

Ahora bien, es necesario remontarnos a la responsabilidad de las entidades responsables de la situación, puesto que el no realizar vigilancia, control y seguimiento a la urbanización ilegal, establece un grave riesgo frente al patrimonio natural de la ciudad y frente a la vida misma de las personas que van a habitar allí. Paralelamente se debe analizar las grandes inversiones que tiene que hacer la administración distrital para tratar de atenuar o erradicar este delito, ya que según cálculos de la Alcaldía Mayor de Bogotá los costos de mitigar los problemas dejados por los urbanizadores ilegales se encuentran en el orden de 3.500 dólares por unidad habitacional, los cuales pueden aumentar si se consideran las características topográficas en algunas áreas de la ciudad⁴. En cuanto a las zonas de alto riesgo en donde mayoritariamente se desarrollan estas prácticas, se debe hacer una aproximación de los costos que por atención de emergencias tenga que asumir permanentemente el gobierno distrital, ya que la dificultad y baja estabilidad del terreno en que se urbaniza da lugar a múltiples desastres sin contar con las condiciones climáticas que puedan incidir directamente.

⁴ Informe de Gestión, Alcaldía Mayor de Bogotá, “Bogotá sin fronteras, La Bogotá del Tercer Milenio. Historia de una revolución Urbana” Pág., 135

5. EL POR QUÉ DE LA URBANIZACIÓN ILEGAL

Tal como se venía mencionando, en la actualidad es lamentable el papel que juega el Estado al demostrarse incapaz de cumplir con los mandatos constitucionales en materia habitacional, pues su actuación da cabida a que se continúe violando la legislación existente que por cierto es incapaz de regular el tema a fondo por ser insuficiente. Es por esto que indirectamente ha facilitado y permitido que la población siga construyendo sus viviendas por cuenta propia, de forma dispersa y desarticulada, motivo por el cual el crecimiento de las ciudades ha mantenido sus tradicionales esquemas de desequilibrio.

Se debe ser preciso en las causas que originan esta modalidad de urbanización que pueden encerrarse en la principal y más común: la pobreza. A ésta le siguen otros motivos que facilitan su expansión como la escasez de suelo urbanizable unida a la alta concentración de propiedades en pocos propietarios, hace que sea dificultoso proveer de vivienda a personas con escasos recursos; en ese sentido, es necesario resaltar que el papel que juega la Nación es de suma importancia al ser uno de los mas grandes propietarios de tierra, suelo que presenta las condiciones necesarias para ser destinado a viviendas de bajo costo o interés social y que en muchos casos, no están siendo utilizados o destinados a cumplir una función social. En igual forma la inaplicación de los instrumentos de gestión del suelo favorecen el mantenimiento de las tendencias de urbanización ilegal sumado a la dificultad de obtener créditos hipotecarios a las personas de escasos recursos que buscan ser propietarios de un inmueble.

Teniendo en cuenta lo importante que debe ser la intervención del Estado en la materia en estudio, solamente será posible construir vivienda social masivamente, cuando las administraciones públicas ejecuten adecuadamente las actuaciones urbanísticas que tienen a su alcance. Además de ello, es decisivo para atender el problema de la vivienda social la aplicación de leyes de reforma urbana y desarrollo territorial, como instrumentos de gestión del suelo. En otros términos, le corresponde a la Nación promover la urbanización social para favorecer el acceso real de hogares pobres a la vivienda con el fin de fijar límites a la ilegalidad en esta actividad a través de instrumentos estructurados en torno a la recuperación de plusvalías, para financiar la obtención de tierras urbanizadas de tal forma que se garantice la oferta suficiente y barata del suelo.

6. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA CONFIGURACIÓN URBANA EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ

La Urbanización Ilegal en Colombia es un problema que a lo largo de los años ha tenido un progresivo crecimiento dadas las condiciones sociales y económicas de la población, que en su mayoría, ve esta actividad de autoconstrucción como la única forma de tener vivienda propia. En el desarrollo de esta Monografía se hará una constante crítica al Estado y las Autoridades competentes por su actuación insuficiente y permisiva a dicha situación; ello ha permitido indiscutiblemente que esta modalidad de urbanización sea una realidad incontrolable, por lo que se hace necesario en esta exposición estudiar detenidamente el origen de este delito haciendo un análisis de las etapas más significativas que contribuyeron a la progresiva comisión cuyos efectos más notorios se perciben en la actualidad.

Si miramos hacia atrás y analizamos la historia para sumergirnos en la evolución de esta actividad, podemos observar que las pugnas por el poder fueron llevando al país a sumergirse en una serie de guerras civiles en las que la propiedad y el dominio sobre la tierra iban cambiando de dueños constantemente y en la cual, el resultado de la terminación de un conflicto conllevaba a la reestructuración de los límites y las fronteras territoriales, así como de propietarios. Dentro de este panorama, las haciendas resultaron ser el mecanismo por el cual grandes extensiones de tierra se concentraron.⁵

6.1 PRINCIPIOS DE SIGLO XX A 1960

En la historia de Colombia, uno de los periodos más significantes en el tema de desarrollo fue sin lugar a dudas el inicio del siglo XX, que trajo consigo la explotación de la construcción y urbanización de viviendas especialmente en la capital del país. Acompañado a esto y como complemento, la extracción minera de arcillas y gravillas tuvo una gran explotación lo que generó consigo la oferta de empleo, brindando mejores oportunidades de vida a las familias residentes en la capital.

La explotación de las diferentes Minas generó una cadena productiva y una naciente economía de aglomeración, ya que la producción de ladrillos y acabados para vivienda fue tomando una mayor importancia en lo referente a la economía de la ciudad. Este auge trajo consigo la necesidad de una mano de obra mayor, por lo que la idea de asentarse en la capital fue tentadora para las personas que buscaban un mejor futuro. Fue así, como los primeros asentamientos y conglomerados tenían una relación directa con la industria extractiva, generando un progresivo crecimiento urbano que se materializó en el nacimiento de barrios situados a los alrededores de las haciendas en donde se llevaba a cabo la actividad minera.

Las condiciones de pobreza de los nuevos trabajadores y la necesidad de permanencia en las grandes ciudades, hizo que se establecieran en terrenos permitiendo con el transcurso del tiempo, ir mejorando las condiciones de vivienda propias como resultado de sus salarios. La Urbanización ilegal fue el único medio de propiciarse por si mismos

⁵ <http://pwp.etb.net.co/lcjimenezre> - Asesoría y Acompañamiento a la Alcaldía de Ciudad Bolívar en el tema de seguridad y convivencia.

unas condiciones mínimas de protección debido a la escasa oferta de vivienda para estas clases populares y de desplazados, además de ello, la concentración de la propiedad, la desatención estatal y la inexistente planificación urbana para la época, fueron condiciones que facilitaron el progresivo acomodamiento de dichas familias en los lugares cercanos al área de trabajo.

6.2 LA DÉCADA DE 1960

Igualmente marcada por el auge de la construcción, esta década se caracteriza principalmente por los comunes enfrentamientos de los partidos políticos que en su disputa produjo la muerte de muchos civiles. La tensión y la persecución de extremistas hacia campesinos con ideas políticas contrarias, hizo necesario el desplazamiento de esta parte de la población hacia las grandes ciudades que para la época ofrecían diferentes oportunidades de empleo a una masa no calificada.

Bogotá sufre las consecuencias del consolidamiento de las zonas industriales, permitiendo con esto que un gran número de migraciones campo-ciudad tengan como mayor epicentro a la capital del país. Es por esto que sobre el espacio urbano se sitúa una parte de dicha actividad, dejando a las partes altas la preeminencia de la industria extractiva.

Como consecuencia de lo anterior, se da inicio a un progresivo asentamiento en los nuevos barrios como respuesta a la necesidad de estabilidad laboral. A ello se le suma la ingeniosa habilidad de algunos sujetos que violando la ley, deciden iniciar proyectos de vivienda o urbanización de forma ilegal a través de la venta de predios mediante la demarcación, división y loteo de terrenos.

En ese sentido y teniendo en cuenta los intereses de los compradores, la distribución espacial se realiza siguiendo el trazado vial, ya que la conexión de las canteras con la ciudad es el factor primordial para los mineros, circunstancia que es aprovechada por los urbanizadores piratas y los “tierreros”. A partir de allí, el acceso a la carretera es considerada una condición de suma importancia para determinar el valor de los predios razón por la cual, las partes planas de la ciudad se urbanizan rápidamente dejando en último lugar las zonas altas precisamente porque éstas no ofrecían las mismas condiciones y facilidades que las primeras. Ante esto debe tenerse en cuenta que los servicios públicos eran prestados de forma más eficiente a aquellos que tenían mejores condiciones económicas, por lo que la organización urbanística de la época se vuelve el claro reflejo de los desniveles económicos presentados entre los habitantes de la capital. Es así como los grados de marginalidad y pobreza se evidencian de acuerdo a su ubicación territorial, siendo esta clase social la que habita en la montaña y su ladera y con menor acceso a las infraestructuras viales.

Todas las condiciones económicas y sociales de la época facilitaron la iniciativa de urbanización en las capitales del país y principalmente a los alrededores de las zonas mineras. Gracias a esto, la urbanización ilegal se convirtió en un negocio codiciado y lucrativo que permitió a las familias establecerse de manera rápida en terrenos que dependiendo de su situación financiera podían beneficiarse de las ventajas de vivir cerca de las vías que comunicaban directamente a los nuevos barrios con las Minas.

Fue tal la necesidad de urbanización que debido a la ineficacia del Estado en proveer de viviendas a estas clases trabajadoras, indirectamente con su conducta omisiva, dio paso a que particulares se beneficiaran y negociaran con terrenos ajenos o “sin dueños” y que con su conducta contraria a la ley se enriquecieran ilícitamente aprovechándose de la necesidad e ignorancia de los campesinos y clases obreras.

6.3 LA DÉCADA DE 1980

Para esta época, ya la Urbanización Ilegal era una actividad tan común no sólo en la capital sino en el resto del país que su ejercicio se convierte en una actividad continua beneficiando lucrativamente a quienes facilitaron y propiciaron la distribución de terrenos para posteriormente venderlos. Es tal el ejercicio y la comisión de este delito que el Estado empieza a intervenir ejerciendo un mayor control sobre esta actividad y una mayor vigilancia sobre los terrenos que factiblemente podían ser urbanizados por el desplazamiento.

El Banco Interamericano financia un programa llamado PIDUZOB como respuesta a un crédito solicitado por el Distrito y la Nación, motivado por el desarrollo urbano que se dio en los años 70's donde inicialmente si bien no contenía una intervención directa sobre el espacio urbano posteriormente se convierte en el programa más importante de desarrollo social beneficiando a las personas más pobres a través de su lema “lotes con servicios”. No cabe duda que este proyecto fue de gran importancia por los efectos positivos en materia urbana trayendo consigo la construcción de numerosos barrios que beneficiaron a comunidades de personas quienes tenían acceso a los servicios públicos dentro de los márgenes de la legalidad. Estas construcciones brindaban una seguridad a sus habitantes no sólo por cumplir con normas mínimas de construcción sino porque su reconocimiento como propietarios tenía efectos jurídicos oponibles a los ciudadanos mediante el registro de las escrituras públicas de propiedad.

Pero como todo proyecto con efectos positivos en pro del interés general, la construcción de estos barrios dio paso a que inescrupulosos se aprovecharan de las condiciones de estas viviendas y dieran inicio a la venta ilegal de lotes que se beneficiaban de la infraestructura construida para proveer de servicios públicos a los barrios construidos bajo el PIDUZOB, así como se dio paso de manera casi inmediata a la invasión de los sectores cercanos por la cercanía a las redes oficiales de agua y acueducto.

Era tal la necesidad de desarrollo urbano que se presenciaba en la capital del país, que al poner de manifiesto la situación de invasión y de venta de dichos lotes alrededor de la localidad de Ciudad Bolívar, lugar donde se llevó a cabo el proyecto, se observó que ésta ni siquiera existía ante los ojos de la administración distrital y teniendo en cuenta que ya se había iniciado PIZUDOB II, se vio la necesidad de crear una nueva alcaldía menor mediante el acuerdo 14 de 1983 que oficializó la unidad administrativa y con ello el reconocimiento de la localidad.

Esta era la nueva estrategia de urbanización ilegal que se presentaba a medida que se iban desarrollando proyectos de vivienda legales para personas de escasos recursos, como fue el caso de programas desarrollados por la Caja de Vivienda Popular (CVP), donde una vez más se fundaron numerosos barrios beneficiándose de las inversiones

para la prestación de los servicios públicos y que en muchos casos se convirtieron en el asentamiento de la población desplazada que cobraría auge en los años 90's como resultado del conflicto interno armado del país. En otros términos, PIZUDOB II fue otro mal negocio gestionado por el distrito pues ante la demanda de vivienda, ésta era mucho mayor a lo que podía proveer la administración que en resumidas cuentas más que una respuesta a la pobreza, fue un detonante para la proliferación de asentamientos informales e ilegales.

Progresivamente la urbanización de conjuntos residenciales multifamiliares por ser obras de gran magnitud para la época originaron la propagación de la ilegalidad en la construcción, lo que ayudó significativamente a que se fueran situando en las montañas y pendientes, llegando a su punto más extremo en relación con los servicios públicos por su difícil acceso. A este desplazamiento se le suma el aumento considerable en las ventas de lotes lo que trajo consigo que el espacio urbano fuera cada vez más escaso para la construcción de vivienda.

Un ejemplo de este tipo de urbanización es el barrio El Paraíso organizado en una meseta a las afueras de Ciudad Bolívar o Jerusalén ubicado sobre un área de pendiente en antiguas explotaciones de cantera y claramente impulsado por el eco de la construcción de barrios oficiales de Sierra Morena y Arbozadora Alta.

6.4 LA DÉCADA DE 1990 Y PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI

En la actualidad, la problemática de la Urbanización Ilegal no ha variado mucho desde la década de los 60. A la entrada de siglo y acompañado de fenómenos económicos como la integración de los países y la globalización, el desarrollo urbano que ha tenido nuestro país ha sido lamentable y defectuoso teniendo presente la ausencia de control por parte de las autoridades en los últimos 70 años. Los ejemplos de desarrollo de grandes naciones no han tenido un efecto enriquecedor en los países del tercer mundo como Colombia, ya que con el transcurso del tiempo en vez de ser reorganizadas las urbanizaciones han sufrido mayor desorden afectando la estética de la ciudad e imposibilitando el desarrollo urbano.

Los índices de marginalidad han aumentado debido a la dificultad de parte de la Administración de prestar servicios públicos básicos evitando el cumplimiento de mandatos constitucionales que obligan a poner frente a la situación. La iniciativa del Distrito Capital ha sido escasa tanto en la urbanización como en la protección de las comunidades que residen en dichos barrios pues con el paso de los años los efectos de la actividad de extracción de arcillas y gravillas han dejado algunos desequilibrios morfoestructurales de las laderas que se manifiestan en repetidos procesos de remoción en masa y deslizamientos, haciendo que la vida de las comunidades que se han establecido en estas zonas de alto riesgo por su escasez de recursos se vea en peligro de muerte.

En igual sentido se debe valorar los drásticos cambios climáticos que ha vivido la población mundial por el calentamiento global circunstancia que incide en las continuas tormentas de lluvia que degeneran en inundaciones, acabando con la vida de personas que viven en pendientes y con motivo de la fuerza de la lluvia, el agua arrasa con árboles y rocas que a su vez destruyen viviendas mal construidas por la escasez de

recursos o incluso por el desbordamiento de grandes quebradas que inundan urbanizaciones construidas en lugares menores de 30 metros.

Además debe tenerse en cuenta que durante los últimos 50 años se dio paso a la urbanización de las partes bajas de la ciudad y de las zonas más aptas para construir, logrando con esto que el crecimiento urbano se haya asentado en las partes altas y de alto riesgo, dando lugar al desarrollo de barrios marginales de origen ilegal. Frente a este tema y por las difíciles condiciones económicas de estos habitantes, es imperativo señalar las problemáticas ligadas a la inseguridad y violencia, producto de fenómenos relacionados a la delincuencia común y organizada, el pandillismo y grupos de milicia, como grupos de limpieza social.

A esto debe sumársele la gran problemática nacional del conflicto armado, siendo una de las consecuencias más graves el desplazamiento de la población campesina amenazada por la violencia, que como única salida huye hacia las grandes ciudades aumentando los grados de pobreza de la comunidad y haciendo que los esfuerzos de las instituciones sean insuficientes para enfrentar el problema. Así las cosas, la condición de desplazamiento contribuye a la autoconstrucción de viviendas en zonas altas y de alto riesgo sin cumplir normas mínimas de construcción siendo un problema no sólo para las familias que habitan allí, sino para la comunidad en general pues en casos de derrumbes, los escombros pueden causar daños materiales o cobrar vidas de personas que residen en zonas bajas.

7. PLANIFICACIÓN DE BOGOTÁ

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE BOGOTÁ (POT)

ASPECTOS GENERALES

Como se ha señalado en el desarrollo de esta Monografía, la Migración a las ciudades es una realidad inevitable por los hechos que han marcado la historia de nuestro país. El desarrollo urbano viene acompañado del desarrollo de la sociedad humana, razón por la cual el Estado debe asumir los numerosos retos que se anteponen a esta situación. Hemos pasado de ser una sociedad rural a ser una sociedad urbana; ante ello el incremento de la población en las principales ciudades va en aumento. Un ejemplo de ello es Bogotá, donde los estudios señalan que en los próximos 9 años contará con 1,8 millones de habitantes más asentados en su territorio.

Esta progresiva situación motivó a las autoridades a que se dictara un Plan de Ordenamiento Territorial materializado en la ley 388, que insta a las entidades territoriales a proponer y ejecutar su propio ordenamiento dentro de un plazo estipulado de acuerdo a las necesidades e intereses de los municipios. Se buscó con esto que los gobernantes mediante la continuidad de los programas de distribución pusieran límites a la ilegalidad en la organización urbana que se venía presentando y que en muchos casos, las consecuencias de este descontrol son irremediables.

En términos generales, el Plan de Ordenamiento Territorial está constituido de una parte **General** que consta de los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo. Una parte **Urbana**, que estudia las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano; y de una parte **Rural**, constituido de igual forma por las políticas, acciones, programas y normas que buscan garantizar y orientar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, y la conveniente utilización del suelo.

En este sentido, es importante señalar que la promulgación de dicha ley fue la respuesta inmediata al caos que se venía presentando con cada administración. Los alcaldes de cada municipio con el objeto de figurar decidían en su periodo iniciar nuevos programas de organización y para ello finalizaban el que se venía ejecutando, generando con esto el desorden en los municipios, por lo que dicha ley en un periodo de 18 meses obligó a los municipios a la elaboración de su propio plan.

Por ser Bogotá el territorio con mayor crecimiento urbanístico tanto legal como ilegal, nos centraremos en su plan de ordenamiento y la afectación que puede producirse en la región.

Ahora bien, existen aspectos positivos y negativos de la ley que deben ser analizados. Ésta determina que el desarrollo de la ciudad se planifique en corto, mediano y largo plazo, es decir para periodos de 3, 6 y 9 años. Lo bueno de esta propuesta es que busca planear y asegurar la continuidad en las administraciones, tal como lo ha demostrado la ciudad de Medellín, pues si bien tienen sus propios problemas frente a la ilegalidad en la urbanización, el desarrollo que ha presentado en su historia ha sido más significativo que el de otras capitales incluida Bogotá, pues en la capital de Antioquia, independientemente de la filiación política, en las sucesivas administraciones ha

quedado demostrado el compromiso de los gobernantes frente a los intereses del pueblo. Es de esta manera como ha resuelto problemas tan importantes como el transporte público con la construcción del Metro, la prestación de servicios y la organización de las Comunas o incluso la barrera que creaba el río que atravesaba la ciudad.

El aspecto negativo de la ley es el término que establece para la elaboración de los planes, pues no sería lógico estimar que un país pueda organizarse territorialmente en un periodo tan corto y más aún cuando coincidió con cambios en la administración, trayendo como consecuencia que en realidad sólo fueran 12 meses porque los 6 restantes se fueron entre el empalme de una administración y la otra. Otro aspecto negativo que se puede observar es la falta de instrumentos de planificación pues si bien hasta hace poco Planeación Distrital dedicaba el 90 o 95% de su capacidad a expedir licencias de construcción y de funcionamiento, la realidad es otra hasta el punto de en la actualidad no gozar de una legislación de ordenamiento territorial de carácter nacional, obligando a los municipios a que una vez elaborado y ejecutado su plan de ordenamiento territorial, éstos no tengan uno que los encierre y fije sus objetivos, permitiendo que funcionen bajo parámetros inestables y descoordinados. Lamentablemente si bien cada municipio se ha esmerado en lograr sus objetivos cumpliendo sus propios intereses, no cuentan con una filosofía conductora o con hilo que los conecte y los obligue a la ejecución armónica de los mismos, permitiendo que cada cual tome su rumbo y posibilitando que más que beneficios se lesionen los intereses de los unos a los otros.

Esta es una problemática que afecta a toda la Nación y frente a la cual no ha habido una respuesta clara por parte del órgano legislativo pasando por alto que los Municipios no tengan en cuenta los propósitos generales, los fines del estado, los requerimientos de la Nación y el futuro del país.

8. BENEFICIOS DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Como medidas para solucionar la situación actual, este Plan se ha propuesto tener una mayor visión de lo que anteriormente se tenía ya que si bien con el transcurso del tiempo sólo se pensaba y se planeaba para los periodos de los gobernantes, en la actualidad se busca desarrollo a largo plazo.

Que se amplíen los objetivos y se exija mejores resultados, permite que la visión de los gobernantes ofrezca mayores ventajas. Existe en la actualidad una perspectiva global de todos los componentes pues años atrás la planificación de la ciudad sólo se centraba en los usos del suelo, dejando a un lado los componentes básicos de una ciudad como lo son el transporte, los servicios públicos y los espacios públicos. Ahora se piensa en la construcción de grandes avenidas que beneficien a más personas, mayores carreteras que comuniquen a municipios donde había difícil acceso, infraestructura que permita el desarrollo en materia de vivienda, de salud, de seguridad, de recreación, de educación etc....

La Constitución Política ha señalado a la Democracia Participativa como un eje fundamental en nuestra sociedad. Esto se observa en el Plan de Ordenamiento Territorial que le permite a la comunidad velar por sus intereses y sentirse útil en el momento de su elaboración. La comunidad está dispuesta a hacerse escuchar y hacer valer sus derechos, para que sean protegidos trayendo sin lugar a dudas un mejor desarrollo y progreso, pues la colectividad se siente a gusto con lo que ha ayudado a planear.

9. EL POR QUÉ DE LA PROTECCIÓN AL ORDEN TERRITORIAL

Uno de los avances en materia administrativa que trajo consigo la Constitución Política de 1991, fue el fortalecimiento del proceso de descentralización, de modo que las entidades territoriales quedaron como responsables de la promoción del desarrollo en sus territorios, asignando a los municipios la competencia directa sobre la planificación y administración del suelo urbano, así como del desarrollo físico de las ciudades.

Como ya se ha mencionado, estos principios se desarrollaron tanto en la ley 152 de 1994 y en la ley 388 de 1997, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo y Ley de Desarrollo Territorial respectivamente, que aportaron nuevas figuras de planeación para las ciudades como lo son el Plan de Desarrollo y el Plan de Ordenamiento Territorial, donde éste último incorpora el marco normativo de las ciudades, el régimen de suelo que brinda derechos y obligaciones a los propietarios y los instrumentos de planeación, gestión y financiación del desarrollo urbano.

Ahora bien, esta ley desarrolla los instrumentos de gestión del suelo considerándolos como mecanismos necesarios para la ejecución de operaciones urbanísticas integrales, entre los cuales se incluyen los proyectos de vivienda de interés social, que buscan agilizar y dirigir el ordenamiento del territorio. En otras palabras, son considerados las herramientas de planificación y gestión del suelo.

Para entrar en materia, es necesario hacer referencia a lo que verdaderamente busca proteger el Plan de Ordenamiento Territorial. Y no sólo para el caso de Colombia, pues “en las diferentes experiencias internacionales se identifica como objetivo común del OT: Buscar actuar sobre el orden territorial existente para inducir nuevos escenarios de desarrollo, uso y ocupación del territorio que se ajusten a una imagen objetivo previamente concertada por la sociedad”⁶

Haciendo referencia a los objetivos o metas específicas para el caso colombiano, es posible considerar que el Plan de Ordenamiento Territorial tiene como razón fundamental la protección del bien jurídico, en cuyo caso es el manejo del suelo, pero además de ello le concierne:

- El Aprovechamiento y protección de los recursos naturales
- Mayor aprovechamiento y habilitación de los territorios rurales que por sus condiciones físicas y económicas pueden ser explotados productivamente.
- Determinar la mejor utilización de los espacios acordes a las potencialidades y limitantes presentadas en el territorio.
- Dirigir, conducir y encauzar los procesos de urbanización, desconcentración económica e industrialización.
- Lograr la mejor localización de las infraestructuras, equipamientos y servicios, así como de las instalaciones productivas.
- Estimular la competitividad entre los territorios dentro de los parámetros normativos.
- Generar una repartición equilibrada en el territorio de las actividades y usos del suelo, evitando las desmedidas y desproporciones.
- La articulación e integración del territorio interna y externamente.

⁶ <http://www.dnp.gov.co> – Departamento Nacional de Planeación

- Proteger el patrimonio cultural y natural de la Nación.
- La creación y organización de una red urbana equilibrada acorde a su distribución espacial.
- Alertar a la comunidad sobre la prevención de desastres de origen natural y antrópico.
- Desarrollar una organización del espacio urbano más funcional y acorde con el desarrollo humano sostenible.

De lo anterior, podemos asumir que estas políticas espaciales de desarrollo tienen como objetivo reducir las diferencias del desarrollo regional y los problemas de interrelación económica y espacial entre los municipios o entes territoriales. En otras palabras, esta política está basada primordialmente en las estrategias de uso y ocupación del territorio, como bienes jurídicos protegibles. Aunque no existe una ley que regule a nivel nacional un plan de ordenamiento, si ha ocurrido desde el punto de vista distrital y territorial. Por lo que se busca disponer del territorio para que exista un desarrollo económico y social, racionalizando las acciones sobre el territorio y orientando su desarrollo y aprovechamiento, actuando a través de las estrategias de uso, ocupación y manejo del suelo, y de las actuaciones urbanas integrales.

En otras palabras, el Plan de Ordenamiento Territorial tiene como función principal la protección del bien jurídico, es decir, el manejo y aprovechamiento del suelo, tendiente a ser organizado en proyectos de urbanización o de explotación, a través de instrumentos que faciliten el aprovechamiento de los recursos y el mejoramiento de las condiciones de vida dignas para la población humana. Pero para esto, se deben tener presente los objetivos económicos, sociales y ambientales, las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales, así como las condiciones de diversidad étnica y preservación del Patrimonio cultural.

9.1 EL SUELO COMO OBJETO MATERIAL, GENERADOR DE UN ESPACIO URBANO MÁS FUNCIONAL

Bien, se ha dicho que el Plan de ordenamiento tiene como función la productiva utilización del suelo acorde con el desarrollo humano sostenible, que permita elevar los índices de desarrollo económicos y sociales, según las necesidades e intereses de la comunidad, generando consigo la protección de dicho bien interpuesta por el ordenamiento jurídico.

Se sabe que la razón de existencia de la ley que dio vida al Plan de Ordenamiento Territorial busca imponer un orden en cuanto al manejo del territorio colombiano que facilite las relaciones entre las entidades territoriales, para que mediante la armonía y coordinación de las mismas, se genere un progreso que permita maximizar el aprovechamiento del territorio, ya sea para la urbanización mediante las viviendas de interés social o para la explotación de recursos en áreas rurales que permitan elevar las condiciones de vida de la población.

Ahora cabe preguntarnos qué es lo que ha sido considerado por el Legislador y los Doctrinantes como *Bien Jurídico*, que en resumidas cuentas es la base de los proyectos territoriales que se desarrollan en el país en materia urbanística.

Se entiende que el Derecho Penal sólo es admisible partiendo del hecho de que se recurrirá a sus normas sólo cuando no existan sistemas punitivos menos lesivos, y por tanto es de absoluta necesidad su aplicación. Esa necesidad es determinada por la protección de la que es titular los bienes jurídicos.

Noción de Bien Jurídico

Con el tiempo y la evolución que ha tenido el Derecho, se han proclamado distintas ideas que encierran al Bien Jurídico.

A mediados del Siglo XIX, el concepto dogmático definido por Birnbaum lo cataloga como los bienes que son efectivamente protegidos por el Derecho. A diferencia de Von Liszt, quien va más allá y asegura que bajo una concepción material, su origen reside en el interés de la vida existente antes del Derecho y surgido de las relaciones sociales. El interés social no se convierte en bien jurídico hasta que no es protegido por el Derecho.

Una concepción político criminal busca diferenciar el bien jurídico de los valores morales, estableciendo la división entre Moral y Derecho que aunque son similares en muchos aspectos, su noción no puede ser la misma. Esta concepción nace como resultado de un Estado Social de Derecho que al momento de proteger los intereses difusos, requiere de la materialización de aplicación del derecho penal para el cuidado de los mismos. Es por eso que la protección de los bienes jurídicos, es la razón de ser del Derecho Penal en un Estado Social, ya que este es el sistema que garantiza la efectiva protección de la sociedad a través de la tutela de dichos bienes, considerándolos intereses muy importantes para el sistema social.

En definitiva, todo delito reconocido en el Código Penal tiene como finalidad la protección de un bien jurídico, por lo que puede ser considerado como toda obligación que tiene el Estado en proteger los intereses de la sociedad.

Así una vez aclarada dicha noción y volviendo al tema que nos corresponde, es claro que la misma ley 388 de 1997 ha establecido así mismo los bienes jurídicos protegibles al determinar que se entenderá por Ordenamiento Territorial: “ *El conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertados, en ejercicio de la función pública que les compete...en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales*”⁷.

Ratificando una vez más, que la política territorial y organizacional está destinada principalmente al manejo del suelo, a su dirección, orientación, y en especial medida, a su protección.

⁷ Ley 388 de 1997

10. BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL

Es la capital educativa y cultural del país, con un índice de crecimiento mucho mayor que ciudades como Medellín, Cali y Barranquilla, participando cada vez más en las actividades de la Nación.

Con el tiempo ha venido concentrando la mayor parte de población del país y ganando una participación importante en la economía representando el 15% de la Población total. Por ser la capital de Colombia, gana también el título de la capital de la informalidad en materia urbana por enfrentar problemas tan graves como su avanzado crecimiento. Ha llegado al punto de ofrecer 200 viviendas por hectárea, índice lamentable si se le compara con ciudades norteamericanas de gran importancia que tienen entre 20, 30 y 40 viviendas por hectárea, o para no ir tan lejos, acá en Latinoamérica existen ciudades como Santiago de Chile que ofrecen 60 viviendas por hectárea.

Ha tenido un crecimiento lineal dentro de los límites naturales de la cordillera al oriente y al occidente el cauce del río Bogotá, en la parte del sur desde Usme hasta el norte donde finaliza en Chía. Ha sido una ciudad densa y por ser compacta permite el fácil desplazamiento desde los extremos de la ciudad.

Uno de sus problemas más conocidos es la urbanización ilegal. Gracias a la pobreza de los grupos que llegan a la ciudad, rápidamente se fueron formando en la ilegalidad barrios llamados piratas, clandestinos, informales, permitiendo con esto que el Estado se aparte de su control y manejo y sea más usual la venta y distribución de lotes fuera de ley por parte de los urbanizadores ilegales quienes han llegado a cumplir (reemplazando al estado) el mandato constitucional que señala la función social que deben ofrecer las propiedades.

Debido al diámetro creciente que ofrece la ciudad de Bogotá, ha generado que muchos barrios que se encontraban anteriormente en la ilegalidad sean absorbidos por los que si son legales, permitiendo ser cobijados por sus beneficios como es el caso de barrios como las Ferias que fue pirata hace 40 años, y en la actualidad es un barrio muy importante en la capital y consolidado como tal.

Ahora bien, es importante que la ciudad esté preparada para la llegada de los nuevos habitantes en los próximos años, más aún sabiendo que las partes bajas ya se encuentran urbanizadas, razón por la cual los estudios han demostrado que los municipios de la Sabana son los lugares más propensos para la construcción de vivienda en las próximas décadas. Partiendo de esta idea el Plan de Ordenamiento Territorial para Bogotá pretende una zonificación que reestablezca el orden pues los 1,8 millones de habitantes se traduce en la construcción de medio millón de viviendas.

Es así como el Plan plantea un centro metropolitano rodeado de zonas neutrales que van a limitar en el norte y en el sur con barrios residenciales, es decir que se zonifique la ciudad para que se evite que antiguas zonas residenciales se conviertan como lo hicieron en el pasado en áreas comerciales incluyendo tabernas y oficinas.

Frente al espacio público, es importante resaltar que el POT busca rescatar los que se encuentran abandonados y crear nuevos, donde se ha visto que es uno de los logros más importantes que ha involucrado a la ciudadanía en los casos de utilización de parques

públicos o peatones que se adueñan de los andenes para recorrer la ciudad. Es así como se ha ido adquiriendo el concepto de que el espacio público es de todos generando una cultura ciudadana.

Pero lo que nos concierne en realidad, es el papel desarrollado por el Plan de Ordenamiento Territorial frente a la urbanización ilegal. Es así como se creó Metrovivienda, una entidad cuyo fin, es brindarle a la comunidad viviendas de interés social acompañadas de la prestación de servicios públicos, espacios públicos y escuelas, otorgándole a la comunidad recién llegada o interesada en adquirir vivienda, la oportunidad de comprar con seguridad jurídica o atreverse a comprar terrenos en manos de urbanizadores piratas. Aunque dicha entidad no podrá cubrir las necesidades de los habitantes que aspira tener Bogotá en los años siguientes, es una buena iniciativa de la administración el hecho de crear entidades para este fin demostrando que ya es conciente de la magnitud del problema que ofrecen las urbanizaciones ilegales.

Además de lo anterior, el POT busca acabar con el modelo de urbanización conocido como “Predio a predio”, en el cual el dueño de un terreno decidía urbanizar fragmentando el lote, por lo que cada pedazo de tierra sería construido para vivienda. Su propósito era acabar con esta modalidad obligando a que cualquier proyecto de vivienda debía tener un mínimo de 20 hectáreas conformadas sobre el acuerdo de los propietarios, logrando con esto evitar el caos que se vivió anteriormente y permitir que se pueda construir una infraestructura con normas mínimas de construcción viable para la prestación de servicios públicos.

11. ESTIMACIÓN DE COSTOS DE NORMALIZACIÓN DE ÁREAS URBANIZADAS ILEGALMENTE.

Tal como se dijo anteriormente, la práctica de urbanización contraria a la ley no sólo trae consigo la victimización de personas de escasos recursos y la puesta en peligro de las mismas cuando se construye en zonas de alto riesgo sino que en igual medida genera para la Administración Distrital grandes costos en los procesos de legalización de dichos terrenos.

Estudiar este aspecto económico no es el propósito de esta monografía pero sí es indispensable referirnos al tema debido a que en cierta medida, consideramos que los costos de normalización de las áreas de origen ilegal son el precio que tiene que pagar la administración por el deficiente desempeño en la protección y prevención de dicho delito, ya que sin lugar a dudas la política interinstitucional de las entidades responsables es defectuoso, incompleto e insuficiente. Así las cosas, y basándonos en el informe de la Contraloría de Bogotá, para realizar una estimación del costo sólo se tendrá en cuenta el número aproximado de hogares afectados y los impactos negativos sobre la economía y el urbanismo en la ciudad.

Tal como quedó demostrado anteriormente, los costos para combatir dicho problema se estiman por unidad habitacional aumentando en muchos casos si se tienen en cuenta las condiciones topográficas de algunas áreas. *“Si se calcula como promedio 80 viviendas por hectárea, la legalización y posterior normalización de las 1978 hectáreas le costaría a los bogotanos 1.3billones de pesos, este valor es calculado con base en los 3.500 dólares que calculó la administración se requiere para mitigar los problemas allí existentes, lo cual significa un valor superior en 2,3 veces al que se invertiría de haberse desarrollado legalmente estas áreas”*⁸

⁸ Contraloría de Bogotá, Informe Técnico Pronunciamiento, Desarrollo Urbanístico Ilegal en Bogotá y su afectación a la estructura ecológica principal, pág.3

12. ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL EN EL DISTRITO CAPITAL

Sin lugar a dudas una de las preocupaciones del legislador al momento de sancionar la urbanización ilegal, fue el posible deterioro que se le podría causar al medio ambiente y a los ecosistemas con el desarrollo de la misma. Por esto es necesario analizar la noción de estructura ecológica principal, consecuencia del encuentro entre prácticas científicas y de ordenamiento que viene a mejorar y perfeccionar el concepto de áreas protegidas.

El Plan de Ordenamiento Territorial define la estructura ecológica principal como: “la red de espacios y corredores que sostienen y conducen la biodiversidad y los procesos ecológicos esenciales a través del territorio, en sus diferentes formas e intensidades de ocupación, dotando al mismo de servicios ambientales para su desarrollo sostenible”.

El Urbanismo Ecológico que no es más que una categoría de la estructura ecológica principal, va más allá del simple urbanismo e incorpora nociones de capacidad de carga y de soporte de un territorio, el riesgo, el límite ecológico, las interacciones, los procesos etc. En este contexto, lo anterior no fue ajeno a la ley 388 de 1997 que se refirió a dicho tema en dos puntos principalmente:

- Áreas de reserva y mediadas para la protección del medio ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje, que hacen parte del contenido estructural del POT (Art 12) y
- Suelo de protección: constituido por las zonas y áreas de terrenos localizados dentro de cualquiera de las clases de suelo (urbano, suburbano, o rural) que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas de riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos tiene restringida la posibilidad de urbanizarse⁹.

De esto, se puede concluir que la ley estimó la imposibilidad de urbanización en determinados suelos debido a:

- Las características y condiciones geográficas que presenta el terreno
- Los valores ambientales o paisajísticos
- El carácter de zona de riesgo con que cuenta el suelo que trae consigo una peligrosidad para la población
- Suelos que son de utilidad pública para el suministro de los servicios públicos domiciliarios
- Zonas destinadas a la protección y conservación de las fuentes de agua o para la localización de infraestructuras que son de interés público

Thomas Vander Hammen indica que “La estructura ecológica regional se basa en la ecología, la geomorfología e hidrografía del área y en la vegetación original o lo que queda de ella. Esta vegetación contiene y conserva la diversidad.”¹⁰

⁹ Contraloría de Bogotá, Informe Técnico Pronunciamiento, Desarrollo Urbanístico Ilegal en Bogotá y su afectación a la estructura ecológica principal, pág.4

¹⁰ Hammen, T, V, Estructura ecológica Regional. CAR-Gobernación de Cundinamarca- U. Externado de Colombia y SOS Bogotá. 2000.

En otras palabras, la Estructura Ecológica Principal tiene como fundamento no sólo la estructura ecológica sino la estructura geomorfológica y biológica existente en el territorio, y busca la protección y conservación de los recursos naturales como el aire, el agua, la biodiversidad y todo lo necesario para la subsistencia del hombre y el ecosistema.

Finalmente y no siendo menos importante, la Estructura Ecológica tiene entre sus fines:

1. “Asegurar la provisión de espacio para la preservación y restauración de la biodiversidad a nivel de especies, biocenosis, ecosistemas y paisajes.
2. Sostener y conducir los procesos ecológicos esenciales, garantizando el mantenimiento de los ecosistemas, la conectividad ecológica y la disponibilidad de servicios ambientales en todo el territorio.
3. Elevar la calidad ambiental y balancear la oferta ambiental a través del territorio en correspondencia con el poblamiento y la demanda.
4. Promover el disfrute público y la defensa colectiva de la oferta ambiental por parte de la ciudadanía.
5. Acoger la educación para la convivencia entre los seres humanos y entre éstos y otras formas de vida.
6. Incrementar la accesibilidad y equidad de las oportunidades de contacto con la Naturaleza para toda la ciudadanía, como factor esencial para el desarrollo humano integral.
7. Integrar la Estructura Ecológica Principal del Distrito a la red de corredores ecológicos regionales, en el marco de la política para el manejo de la Estructura Ecológica Regional, a partir de la armonización de las estrategias de intervención sobre sus diferentes componentes”¹¹

En síntesis, queda demostrado que la práctica de Urbanización Ilegal que ha sido desatendida por las autoridades, no sólo genera consecuencias jurídicas para quienes la realizan, además de un sin número de víctimas, sino que causa un impacto en el medio ambiente imposible de calcular y que lamentablemente hace aún más difícil que las condiciones del terreno vuelvan a ser iguales al estado en que se encontraban antes de la urbanización ilegal.

¹¹ Contraloría de Bogotá, Informe Técnico Pronunciamiento, Desarrollo Urbanístico Ilegal en Bogotá y su afectación a la estructura ecológica principal, pág.6

13. URBANIZACIÓN ILEGAL EN LA ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL

Para el 2005, la Subsecretaría de control y vivienda de la Contraloría de Bogotá había identificado un aproximado de 871 hectáreas de desarrollo ilegal en zona de la Estructura Ecológica Principal. Así, cabe evidenciar que aunque para la época actual este índice va en aumento, no existe un control por parte de la administración distrital ni mucho menos un control en las funciones de la misma entidad al demostrar que no ven resultados de su inspección y vigilancia que impidan a los infractores construir no sólo en zonas que deben ser conservadas por su potencial ecológico, sino en cualquier zona que sea urbanizada contraria a lo que establece la ley.

Es necesario resaltar que la Administración debe ser garante de la adecuada y correcta ocupación de los suelos, para evitar además de los riesgos que puedan sufrir quienes habitan allí, garantizar el manejo y protección de las áreas vitales para el distrito y para toda la ciudadanía y que impiden el desarrollo de un plan de ordenamiento territorial ya establecido, generando que se altere con ello el orden público y que se pase por alto lo señalado en dicho plan.

En consecuencia, con la permisiva de la administración y la omisión de sus funciones, se observa que se ha perdido significativo espacio público, destinado originalmente a desarrollar actividades relacionadas con la investigación básica y/o aplicada, capacitación técnica y profesional en áreas relacionadas con el medio ambiente, la educación ambiental etc. Incluso, por la inactividad del gobierno distrital se ha desconocido el objetivo para el que fue creada la EEP, al poseer como funciones la recuperación de recursos naturales como la biodiversidad, el agua, el aire y, en general, la protección del medio ambiente necesario para el desarrollo humano y ecológico.

El valor económico de los bienes, funciones y atributos que generaba esta área dentro de una zona definida como de importancia ecológica y ambiental por el Distrito Capital, fue calculado por este ente de control utilizando como método la técnica de transferencia de beneficios, propuesta en la guía metodológica para la valoración económica de bienes y servicios ambientales y recursos naturales, adoptada mediante Resolución N° 1478/03, por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en \$2.182'726.000,00 para el año 2004¹².

Como resultado de lo anterior, queda demostrado que estas zonas juegan un importante papel como institución económica y social fundamentales en el progreso de las condiciones de vida y bienestar social. Su importancia además de ser consideradas áreas protegidas por personificar una estrategia para la protección y el cuidado de los ecosistemas que sustentan la vida del ser humano, además de los bienes y productos, se centra principalmente por su valor de no uso cuya función es garantizar un espacio limpio y ecológico para el uso de las generaciones futuras.

Siendo acordes a lo anteriormente dicho, es lamentable que éstas áreas de gran importancia para toda la ciudadanía se encuentren en medio de un conflicto por la urbanización ilegal y que de cierta forma se pase por alto el cuidado y protección que éstas demandan, ya que la conservación de la biodiversidad debe ser una tarea que

¹² Contraloría de Bogotá, Informe Técnico Pronunciamiento, Desarrollo Urbanístico Ilegal en Bogotá y su afectación a la estructura ecológica principal, pág.7

involucre no sólo en su cuidado a la administración, sino a todos los habitantes de la Nación. En la actualidad, no deberían ser objeto de polémica y constante invasión y construcción, sino que deberían ser áreas resaltadas por su invaluable contenido ambiental y ecológico, expuestas a la comunidad como ejemplo de un espacio público limpio y alejado de la contaminación.

13.1 CONCLUSIÓN

Lamentablemente la evidencia de la progresiva urbanización ilegal refleja una conducta permisiva por parte de las autoridades trayendo consigo un crecimiento de la ciudad debido a que en cierta medida, éste es un fenómeno difícil de controlar. Es notorio que las tierras en el perímetro urbano se están agotando, lo que incide en esa necesidad de expansión y en el aumento de riesgo de las áreas de la estructura ecológica principal, que pueden llegar a calcularse en enormes costos sociales y económicos para la ciudad y la región.

Entrando en detalles, la Alcaldía Mayor de Bogotá señala que los costos de mitigar los problemas causados por los urbanizadores ilegales generan un valor superior en 2,3 veces al que se invertiría de haberse desarrollado legalmente esas áreas. Gran parte de la estructura principal ha sido destruida trayendo consigo un daño ambiental irreparable por los recursos naturales que han sido mal utilizados y de gran importancia para el desarrollo del hombre, la fauna y la flora, como lo son el agua, el aire y la biodiversidad. Es por esto que debe ser un compromiso de la Administración fortalecer la legalidad a la que deben ser sometidas todas las actividades dentro de una sociedad política y administrativamente organizada, así como la iniciativa de realizar acciones conjuntas de prevención y control de este comportamiento tan costoso para la ciudad. En ese sentido, los costos sociales, económicos y ambientales generados por esta actividad expresan la necesidad de ejecutar políticas que permitan disminuir su ejercicio y constante progresividad.

Una vez más, queda al descubierto la ineficacia del Estado en su papel de Intervencionista en materia habitacional, pues es de conocimiento público que éste posee las herramientas necesarias para encaminar dicha actividad y ejecutarla todo ello destinado a satisfacer el bien común, por lo que es momento para exigir una coordinación efectiva entre todas las instituciones que tienen relación con el problema para lograr una pronta solución que elimine o disminuya su ejercicio; pues los recursos que se ahorran reduciéndole espacio a la urbanización ilegal pueden ser destinados en un futuro a mediano plazo a una inversión social con mejores resultados para habitar la ciudad.

14. URBANIZACIÓN ILEGAL SOBRE ÁREAS DE VOCACIÓN FORESTAL

Al igual que en todos los campos, la ilegalidad de la urbanización no es exclusiva de un grupo socioeconómico en especial. Debido a la variedad existente en su materialización ésta cubre desde lo tugurial hasta las zonas más lujosas de Bogotá, siendo esta modalidad la forma predominante de construcción de extensos tramos del borde urbano de expansión. La urbanización es una actividad que debido a su clandestinidad e ilegalidad trae consigo una variedad de consecuencias negativas que son estimadas en daños apreciados desde diferentes puntos de vista. En materia urbanística, se puede considerar como una usurpación errónea de los espacios periféricos, generando con ello la destrucción de los recursos tanto rurales como silvestres del Distrito, mediante manejos de ocupación y construcción de bajo perfil técnico. Las modalidades utilizadas en estos casos, tienden a reducir costos en sus obras, estudios y revisiones, demostrando con esto que su fin no está destinado a la construcción de viviendas de interés social para personas de escasos recursos (en los casos de urbanización organizada) sino que la construcción y el manejo de los predios busca generar un lucro propio pasando por alto la seguridad que dichas empresas constructoras deben proveer a través de los proyectos de urbanización.

Desde el aspecto de la producción agropecuaria, resulta indispensable señalar que las comunidades rurales son unas de las más afectadas pues el proceso en su constante búsqueda de expansión, atenta contra los recursos, destruyendo la base natural y sociocultural inherente a dichas colectividades. Es así como bajo una perspectiva conservacionista, es lamentable señalar que las ciudades en vez de apropiarse eficaz y eficientemente del espacio y los recursos, contribuyen a la expansión de sus problemas de contaminación hacia dichas áreas que terminan siendo urbanizadas ilegalmente tanto en su forma como en su funcionalidad. En lo atinente a las reservas forestales y otras áreas de manejo especial del suelo rural de protección, es importante resaltar que el crecimiento de la urbanización ilegal en Colombia tiene una tendencia a desarrollarse en este tipo de suelo. En ese sentido, es imperativo señalar que desde el punto de vista ecológico con dicha actividad se está cometiendo un atropello contra los recursos de la ciudad, ya que se presenta una clara conducta omisiva de las autoridades competentes al pasar por alto su deber de actuar, y por el contrario se está permitiendo que estas zonas se cubran de casas construidas en pésimas condiciones y no se estimule la siembra y cuidado de los árboles que habitan el lugar.

En síntesis, se observa una doble problemática de esta situación. Por un lado, la acogida que ha tenido la urbanización ilegal en las zonas forestales que deben estar sometidas al cuidado de las autoridades; y en segundo lugar, la crisis de organización urbana pues en el supuesto de que sean reforestadas como corresponde a su vocación, difícilmente podría acoger desarrollos urbanísticos ilegales por sus condiciones.

“En el fondo de todo esta cuestión, está la necesidad de generar formal y operativamente la malla de áreas verdes en el borde de expansión, como superestructura ordenadora del crecimiento de la ciudad, orientándolo a una apropiación eficiente de los valores silvestres y rurales de la periferia, así como hacia un balance sostenible de elementos artificiales y naturales, con una asignación espacial adecuada a los procesos socioeconómicos y los ecológicos esenciales”¹³

¹³ Colombia-Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente (DAMA), FUNDACIÓN ESTACIÓN BIOLÓGICA BACHAQUEROS, Cuadro N.7: Expansión Urbana Subnormal sobre áreas de vocación forestal.

Respecto a lo anterior, es procedente hacer una corta referencia hacia la artificialización, ya que en materia ambiental, existe una común problemática entre la confusión de ésta y la urbanización; teniendo presente que dicha artificialización es la causal de muchos problemas ambientales considerada como un desbalance entre los cambios que el ser humano realiza en su entorno con el fin de ajustar el terreno a sus necesidades, conocido también como adecuación, y los que opera sobre si mismo, socialmente y culturalmente, para ajustarse a las oportunidades y limitantes del medio, conocida también como adaptación.

Sabiendo esto, es claro que en una ciudad todos los elementos deben ser urbanizados no sólo para que giren en torno al hombre sino para que el aprovechamiento de los recursos beneficie al medio ambiente, y éstos a su vez sean rescatados y protegidos de la mejor forma. Todos los elementos están dotados de un significado y una función dentro de las estructuras y procesos urbanísticos, es por esto que la urbanización tiende a la construcción del medio humano, del ejercicio racional de la posesión del espacio buscando el desarrollo del nicho ecológico del hombre.

Las Áreas Forestales tanto en Bogotá como en el resto del país requieren de un cuidado inmediato por contener recursos ambientales de vital importancia, por lo tanto en materia forestal, estas deben estar protegidas para que su función permanezca intacta y apunte hacia la funcionalidad de la ciudad; es decir, en un primer plano se debe velar por la subsistencia de los bosques, los cuales deben tener un valor y uso urbano, y en caso de que no fuere posible cumplir dicho objetivo, deben ser construidos dentro de la cultura y función de la población. Además, estas áreas cumplen una función de barrera física al proceso de urbanización ilegal, y de barrera visual que permite el aislamiento de los núcleos socioeconómicos rurales amenazados por esta actividad del eje urbano. Pero ante todo y en la presencia de cualquiera de los casos analizados, el manejo que se haga de estas zonas debe ser objetivizada a la preservación o restauración de los atributos estructurales y funcionales de las microcuencas urbanizadas o suburbanas que la ciudad requiere para su sostenibilidad, permitiendo con ello que se reduzca notablemente la necesidad de alcantarillado.

Ahora bien, las zonas periurbanas donde existe una mayor tendencia de urbanización ilegal presentan un amplio grado de condiciones de conservación que incluye desde las zonas mas degradadas hasta las mas ricas en recursos sin explotación, mostrando con ello que dicha tendencia es el reflejo de una relación directa entre el estrato socioeconómico y el estado de conservación. Por lo tanto, es muy costoso e ineficaz conservar un límite invisible entre la urbanización y la reserva forestal, contribuyendo en gran medida la omisión y la falta de reglamentación de las autoridades competentes frente al tema en cuestión.

14.1 CONCLUSIONES

Siendo concientes de la situación es necesario resaltar que la presión de la urbanización ilegal podría reducirse significativamente si se diera la aplicación de un tratamiento paisajístico de la urbanización, destinado especialmente a la preservación y restauración de los ecosistemas nativos cuyos efectos puedan verse reflejados en la contribución a un borde urbano acorde a la legalidad que genere características ambientales, funcionales y estéticas positivas.

Más allá de los resultados que esta actividad puede generar alterando el ordenamiento jurídico, es importante precisar las consecuencias desde el punto de vista ecológico en las zonas forestales producidas gracias a la urbanización contraria a la ley.

- Aumento manifiesto de criminalidad y descomposición social como resultado de la ilegalidad y la alteración del orden público que afecta de manera inmediata el ecoturismo de las zonas forestales y su potencial recreativo.
- Como resultado de la construcción y los materiales empleados para su fin, las coberturas naturales pasan a ser suplidas por coberturas duras como el cemento trayendo consigo que se altere la hidrología local.
- Destrucción de la vegetación, especies raras y suelos de manera instantánea y en muchos casos definitiva.
- Debido a la creciente construcción de casas en terrenos no adecuados para ello, se presentan múltiples enfermedades que afectan a niños y adultos por la falta de salubridad pues dichas obras carecen de planes sanitarios adecuados.
- En igual medida, la ausencia de un plan de ordenamiento en esta clase de urbanización, trae consigo la contaminación hídrica de las microcuencas urbanizadas, atentando contra un recurso de vital importancia tanto para las urbanizaciones ilegales sino para la comunidad en general.
- La contaminación o destrucción de las fuentes de agua cuya protección se encuentra en cabeza del Distrito, quien debe suministrar este recurso y debe hacer un control eficaz que obligue a la conservación de las microcuencas. Este es un ejemplo más de la conducta inoperante y negligente de las autoridades, pues de haber un control formal de este recurso, habría una reducción notable de la urbanización ilegal como resultado de la inspección, vigilancia y control de las mismas.
- El aumento progresivo y sin control de la urbanización ilegal en las distintas zonas forestales de la ciudad, que por su condición requieren una mayor protección que otras zonas limítrofes a través de un control estricto que permita la restauración de la vegetación nativa. En la actualidad este sistema presenta fallas graves sobre la situación y por ende no previene la propagación de la misma, mostrando con esto, que en muchos casos la urbanización no se detiene hasta el extremo de densidad y degradación.
- Finalmente, la ausencia de una legislación especializada en el tema que genere consecuencias jurídicas para quienes urbanizan ilegalmente en zonas que deben tener una mayor sanción por tener condiciones ambientales que deben ser protegidos más estrictamente por el legislador.

15. ANÁLISIS DEL TIPO PENAL:

Dice el Código Penal en su artículo 318: "El que adelante, desarrolle, promueva, patrocine, induzca, financie, facilite, tolere, colabore o permita la división, parcelación, urbanización de inmuebles, o su construcción, sin el lleno de los requisitos de ley incurrirá, por esta sola conducta, en prisión de tres (3) a siete (7) años y multa de hasta cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes (La pena de este delito se aumentó de la siguiente manera: la mínima es de 4 años y la máxima es de 10 años y medio). Ley 890 de 2004.

En primer lugar es importante aclarar que estamos frente a un tipo penal de conducta alternativa, ello se evidencia en la pluralidad de verbos rectores consagrados en la norma. A continuación veremos el sentido de cada uno de los verbos según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua:

Adelantar: Mover y llevar hacia delante, acelerar, apresurar, llevar delante, mantener, progresar o mejorar en estudio.

Desarrollar: acrecentar dar incremento a una cosa del orden físico intelectual o moral.
Promover: iniciar o adelantar una cosa procurando su logro

Patrocinar: defender proteger amparar o favorecer

Inducir: instigar, persuadir, mover a uno

Financiar: aportar el dinero necesario para una empresa, sufragar los gastos de una actividad u obra

Facilitar: hacer fácil o posible la ejecución de una cosa o la consecución de un fin; proporcionar o entregar

Tolerar: sufrir, llevar con paciencia. Permitir algo que no se tiene por lícito sin aprobarlo expresamente

Colaborar: Contribuir, ayudar con otros al logro de un fin.

Permitir: dar su consentimiento, el que tenga autoridad competente para que otros hagan o dejen de hacer una cosa, no impedir lo que se pudiera y debiera evitar.

Los verbos inducir y colaborar no se requerían expresamente en la parte especial que consagra el tipo penal. Si la norma no tuviera estos verbos, no queda la menor duda que quién induzca o colabore en una división, parcelación, urbanización o construcción ilegal sería sancionado como determinador por haber inducido, o como cómplice por haber colaborado.

Dentro de las teorías para diferenciar el autor de el partícipe, inicialmente se planteó un concepto unitario de autor que conducía a considerar que todas las personas que tomaran parte en la ejecución de la conducta punible decían responder a título de autor. Posteriormente el Derecho Penal empezó a distinguir las categorías de autor y partícipe a través de las teorías objetivas (Beling); subjetivas (Von Buri) o mixtas (Welzel, Roxin

entre otros). Nuestro Código Penal en los artículos 29 y 30 distingue claramente las categorías del autor y del partícipe.

Esta división entre autor y partícipe es aplicable a todas las normas de la parte especial puesto que estamos ante un autentico dispositivo amplificador del tipo; sin embargo, no queda la menor duda que al introducirse en el tipo penal bajo examen los verbos inducir y colaborar a quien determine o colabore en la urbanización ilegal se le aplicará la pena de un autor. En este caso se acogió un concepto unitario de autor. Por ello consideramos, basándonos en la Teoría del Dominio del Hecho, que en el caso concreto el juez debe tener en cuenta el grado de intervención del sujeto activo del delito para imponerle una mayor pena a quien ejecute la conducta punible y una menor pena a quien realice actos que se traduzcan en conductas de partícipe. Es decir, proponemos una interpretación del tipo penal ajustada del principio constitucional de la igualdad.

Cuando se trate de personas jurídicas incurrirán en las sanciones previstas en los incisos anteriores sus representantes legales y los miembros de la junta directiva cuando hayan participado en la decisión que traiga como consecuencia la conducta infractora descrita.

En la legislación Penal Colombiana no se consagra la responsabilidad penal de las personas jurídicas, por ello la norma señala que quienes incurrir en responsabilidad penal serán los representantes legales de la sociedad que realice cualquiera de las conductas mencionadas anteriormente. Existe un vacío normativo en el tipo penal puesto que no señala que responsabilidad se le atribuye al representante de una sociedad de hecho, es decir aquella que no tiene personería jurídica. Para llenar esta laguna debe acudir a lo señalado por el artículo 29 del Código Penal que en su último inciso consagra la figura del actuar en lugar de otro y que considera que en todo caso se tendrá como autor a quien represente de hecho o de derecho a un ente colectivo sin el atributo de la personería jurídica.

La pena privativa de la libertad señalada anteriormente se aumentará hasta en la mitad cuando la parcelación, urbanización o construcción de viviendas se efectúen 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.

El delito de urbanización ilegal en Colombia se tipificó dentro de las conductas punibles que afectan el orden económico y social. Sin embargo no debe perderse de vista que es un delito que puede afectar también otros bienes jurídicos como el medio ambiente. Por ello atendiendo a esta pluriofensividad (es decir a que el delito puede afectar dos bienes jurídicos distintos) es que el legislador consagra esta agravante justificada.

Parágrafo. El servidor público que dentro del territorio de su jurisdicción y en razón de su competencia, con acción u omisión diere lugar a la ejecución de los hechos señalados en los incisos 1 y 2 del presente artículo, incurrirá en inhabilitación para el ejercicio 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”.

El parágrafo del artículo bajo examen señala que el servidor público que dentro del territorio de su jurisdicción y competencia, de forma activa u omisiva diere lugar a esta

conducta punible incurrirá en inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de 3 a 5 años. Consideramos que si el servidor público tolera la urbanización ilegal y se le puede atribuir posición de garante (Curador Urbano) debería responder por la misma conducta y con la misma pena de quien adelanta la construcción. Ahora bien, si el servidor público autoriza una licencia de forma manifiestamente ilegal debe responder a nuestro juicio por el delito de prevaricato que tiene consagrado una pena de prisión y no simplemente con la inhabilitación del ejercicio de funciones públicas previsto en la norma. Basamos nuestra afirmación en la expresión “sin perjuicio de las demás sanciones penales a que hubiera lugar por el desarrollo de la conducta”.

Ahora bien, es imprescindible iniciar con el tratamiento jurídico que le da el tipo a las calidades de autor y partícipe. Sí bien el tipo es claro al descartar una cualificación en el sujeto tal como está redactada la norma señalando en su inicio “*El que...*”, ésta particularidad demuestra que la conducta descrita en el tipo puede ser realizada por cualquier persona; situación distinta a la que se vive en España, donde la norma tipificada en el artículo 319 del Código Penal señala como sujetos activos de la conducta a *los promotores, constructores, o técnicos directores que lleven a cabo una construcción*, generando consigo un vacío jurídico pues la norma no define estas profesiones. (Este tema será analizado en un capítulo posterior).

Por consiguiente, el manejo que le da el legislador al artículo respecto a la autoría y participación, por lo amplio del lenguaje puede generar una confusión en el lector. Es claro que la Teoría General del Derecho Penal, determina quién es autor y quién es partícipe, basándose en el dominio del hecho. Ante esto, es importante señalar que en la actualidad y gracias al manejo que le dan los jueces a la norma, el determinador aunque no tiene dominio, es juzgado con la misma pena que el autor. Sabiendo esto, es necesario adentrarnos en los verbos manejados por el tipo y analizar el tratamiento que les da el legislador.

Dice el artículo 25: *La conducta punible puede ser realizada por acción o por omisión. Partiendo de esto y examinando los verbos en estudio, podemos decir que se exceptúan las palabras “tolere” y “permita”, por no constituir una acción del cuerpo humano. Continúa el artículo diciendo: Quien tuviere el deber jurídico de impedir un resultado perteneciente a una descripción típica y no lo llevara a cabo, estando en posibilidad de hacerlo, quedará sujeto a la pena contemplada en la respectiva norma penal. A tal efecto, se requiere que el agente tenga a su cargo la protección en concreto del bien jurídico protegido, o que se le haya encomendado como garante la vigilancia de una determinada fuente de riesgo, conforme a la Constitución o a la ley.*

Frente a esto y al párrafo del artículo 318, se analizará más adelante en un capítulo posterior, el papel que juegan los servidores públicos y los particulares que ejercen funciones públicas que en su jurisdicción y competencia, y que teniendo el deber jurídico de actuar, permiten la materialización de la urbanización ilegal y en muchos casos, se benefician de esta. Se hace una especial relación con los delitos de Estafa y Falsedad en Documento Público.

Respecto a la autoría y participación, es imprescindible estudiar el dominio del hecho como ya se dijo. Los verbos utilizados en la tipificación deben ser considerados todos como una autoría. Ahora bien, genera duda las palabras “*induzca*” y “*colabore*”, pues en un principio podríamos considerar que se trata de un partícipe, más exactamente un

determinador; pero no se puede olvidar que tal como se dijo, los determinadores son juzgados con la misma pena que el autor. En igual sentido, frente a la colaboración, se entiende ésta última como una manera de prestar ayuda, requiriendo necesariamente un dominio del hecho para que esta ayuda pueda ser materializada. Así las cosas, es indiscutible que el tratamiento jurídico que le da el legislador a los verbos expuestos en el tipo penal, se limitan fundamentalmente a una autoría en cualquiera de sus formas de expresión, sea mediata o inmediata.

De lo anterior, podemos concluir que el **sujeto activo** consagrado en el artículo 318 del Código en mención, indiscutiblemente remite en este caso a que sean considerados todos y cada uno de los que describe el tipo como autores. En cuanto al **sujeto pasivo** del tipo penal, se debe estudiar fundamentalmente en quién recae la conducta. Se ha preocupado el legislador en consignar como más gravosa esta conducta cuando se materialice en zonas ambientales, ecológicas, de reserva para obras públicas, de alto riesgo y rurales. Sí bien el suelo no puede ser considerado como sujeto pasivo, cabe preguntarse en realidad, quién es el que sufre las consecuencias de esta conducta.

La urbanización ilegal es un tema de interés general. En otras palabras, la materialización de esta conducta, afecta a todos los ciudadanos. Ahora bien, quien debe soportar los costos que genera esta actividad, especialmente en lo referente a obras de infraestructura que permitan legalizar los predios ya urbanizados ilegalmente para su debida urbanización y enfrentar la situación ofreciendo proyectos de vivienda legal como estrategia para contrarrestar su ejercicio, es el Estado.

De acuerdo con la Constitución Política en su artículo primero, es el Estado quien debe velar por el respeto a la dignidad humana y la prevalencia del interés general, dando lugar a que sea éste en representación de todos los ciudadanos el principal perjudicado por representar a la comunidad. En síntesis, no se podría hablar de un sujeto pasivo particular, ya que esta actividad constituye el interés general representado en cabeza del Estado.

Siguiendo el análisis del tipo penal, es necesario hacer una diferenciación entre el **Objeto Material y el Bien Jurídico Protegible**. En el primer caso, es de notoria claridad que la urbanización se materializa en el suelo. El artículo 334 de la Constitución señala el derecho que tiene el Estado en intervenir en el uso del suelo y la explotación de los recursos naturales. Aunque no es el bien jurídico que quiere proteger el tipo penal, si constituye gran importancia por ser su objeto material. En el segundo caso, consideramos que la protección que se pretende mediante el tipo es el Orden Económico y Social.

En ese sentido, es importante resaltar que así lo tipifica la norma cuando capitula el delito de urbanización ilegal, en los delitos contra el orden económico y social.

Ha señalado la Sentencia de Constitucionalidad 083 de 1999 que la noción de orden público económico hace referencia al sistema de organización y planificación general de la economía instituida en un país. Como ya se ha dicho reiteradamente en el transcurso de esta Monografía, las inversiones realizadas para legalizar los predios que ya han sido urbanizados sin los requisitos establecidos en la ley, generan el doble de costos, en comparación a sí se hubieran adecuado los terrenos con anterioridad a la urbanización. Esto crea mayores costos que la administración tiene que enfrentar, valores que no están

calculados en el Presupuesto Nacional y como consecuencia de lo anterior, la economía del país se ve afectada en gran parte para contrarrestar esta medida.

Finalmente y no siendo menos importante, el **sujeto perjudicado** como último elemento del tipo penal representa a todos los ciudadanos. Sí se ve desde la perspectiva que la urbanización ilegal es una actividad que interesa a la población, con su progresiva comisión se está poniendo en peligro la vida no sólo de los que habitan en estas urbanizaciones sino de aquellos que bien pueden estar expuestos a tragedias como consecuencia de los derrumbes, del mal tiempo y de temblores, que afectan la estabilidad de dichas construcciones y que en el ejemplo de las urbanizaciones en zonas de alto riesgo como las montañas que delimitan a Bogotá, en una eventual tragedia, el desplome de estas construcciones recaería sobre la población que habita en la parte baja de la ciudad.

Además de lo anterior, es indispensable mencionar por otro lado, que la alteración del orden económico y social, perjudica a todos los que habitan en el territorio colombiano, y que las consecuencias de esta actividad y las medidas para contrarrestarla afectan la economía del país, en el sentido en que se invierte dinero para legalizar lo ya construido. En consecuencia es menor el dinero destinado a la educación, a los proyectos de vivienda, a salud etc...

En cuanto a la posibilidad de que exista tentativa de urbanización ilegal debemos señalar que la urbanización no es un acto único sino un proceso que a lo largo de la evolución y el progreso de la misma empieza a dar el resultado de una edificación. Por ello consideramos que existen algunas fases de la urbanización que indican que la persona está llevando a cabo una conducta idónea e inequívocamente dirigida a la construcción. Pensemos por ejemplo en quien ha parcelado o desenglobado unos lotes, tiene material de construcción, planos y planos de la futura edificación y es sorprendido por las autoridades. En cualquier caso consideramos que existen actos ejecutivos cuando se empiezan a realizar obras preliminares sobre el terreno. Es un tipo de resultado para nosotros porque la construcción y la urbanización son procesos que finalizan con un resultado llamado obra o edificación, razón por la cual admite la tentativa.

En síntesis, el sujeto activo de la conducta punible es quien realiza cualquiera de los diez verbos descritos en la norma, el sujeto pasivo es el Estado Colombiano titular del bien jurídico denominado orden económico y social, cuya titularidad la ostenta en virtud de lo consagrado por el artículo 333 y subsiguientes de la Constitución. La persona que de manera incauta adquiera un inmueble que sea edificado de manera ilegal será sujeto perjudicado o víctima, pues sin ser titular del bien jurídico si sufre un perjuicio, adicionalmente debe agregarse que es víctima de una estafa. Ello no obsta para que la colectividad en general se vea perjudicada, no sólo por la inseguridad que en si representa las edificaciones sino por el peligro potencial para cualquier ciudadano. Adicionalmente estos delitos afectan el medio ambiente pues incluso este tipo de urbanizaciones a veces se edifican sobre humedales y zonas protegidas y de reserva forestal. Como señalamos, el objeto material es el suelo sobre el que recae la conducta y el tipo consagra la expresión “sin el lleno de los requisitos de ley” lo cual nos indica que estamos frente a una norma penal en blanco puesto que el precepto de la norma se encuentra parcialmente indeterminado y para comprender su sentido y alcance nos resulta necesario acudir a la normatividad administrativa que nos señalará cuándo una construcción es legal y cuando no lo es.

15.2. De la antijuricidad en el delito de urbanización ilegal.

El artículo 11 del Código Penal consagra el principio de antijuricidad, según el cual, *“Para que una conducta típica sea punible se requiere que lesione o ponga efectivamente en peligro, sin justa causa, el bien jurídicamente tutelado por la ley penal”*.

De conformidad con este principio, la Doctrina ha afirmado que la antijuricidad *“es la característica de contrariedad al derecho presentada por un comportamiento consistente en la no observancia de la prohibición o el mandato contenidos en la norma, aspecto que se conoce como antijuricidad formal, sin embargo, para poder el carácter antijurídico de la conducta es además es indispensable la vulneración al bien jurídico protegido, no en sentido naturalístico, como la causación de un daño, sino concebida como la contradicción ideal con el valor protegida por la norma, perspectiva de análisis denominada antijuricidad material”*¹⁴.

En este sentido, sin distingo de si la conducta humana que se tipifica como delito se clasifica en delito de mera conducta o de resultado, la acción que se investigue y que se tenga por antijurídica debe en todo caso lesionar el bien jurídico o ponerlo en peligro efectivo.

Por su parte, es materialmente antijurídica la conducta que lesiona o pone en peligro efectivamente el bien jurídico penal. No puede ser entendida de manera distinta la antijuricidad en el seno del derecho penal de estricta protección de bienes jurídicos, en el que solo se limita el derecho general de acción cuando resulta lesionado o amenazado el derecho de otro. Así pues, para determinar la antijuricidad material de la conducta debe establecerse la lesión o puesta en peligro de un bien jurídico, tomando en consideración el carácter fragmentario del derecho penal que indica que no cualquier lesión o puesta en peligro implica antijuricidad material, sino solo aquellas que superando la insignificancia alcanzan o alcanzarían a afectar el bien jurídico de forma grave.

Es así como entramos a determinar si el actor con su conducta a parte de haber violado el ordenamiento jurídico, lesiona o amenaza el bien jurídico que el tipo pretende tutelar. Pues tal como lo ha definido la doctrina *“antijuricidad es la característica de contrariedad al derecho presentada por un comportamiento consistente en la no observancia de la prohibición o el mandato contenidos en la norma, aspecto que se conoce con la denominación de antijuricidad formal; sin embargo, para poder predicar el carácter antijurídico de la conducta es, además indispensable la vulneración del bien jurídico protegido concebida como la contradicción ideal con el valor protegido por la norma (lesión del bien jurídico), perspectiva de análisis denominada antijuricidad material”*¹⁵

Por lo cual para estudiar la antijuricidad se debe llevar a cabo un juicio negativo para determinar si existe violación al ordenamiento jurídico y si se amenaza o se lesiona el bien jurídico tutelado. En consecuencia no es suficiente establecer la vulneración normativa o la presencia de una norma permisiva o una causal de justificación, pues se

¹⁴ Fernando Velásquez. Manual. Página 338.

¹⁵ Manual de Derecho Penal. Parte General. Editorial Temis, 2002. Fernando Velásquez Velásquez. Pág. 338.

debe a su vez tener en cuenta la posible amenaza del bien en mención, por lo tanto observamos como atendemos a un juicio objetivo y subjetivo.

En primer lugar entraremos a analizar el *desvalor de la acción*, en relación con el punible de urbanización ilegal, dentro del cual debemos determinar las condiciones objetivas del autor, los elementos subjetivos, el dolo y la culpa. En este punto se debe resaltar que atendiendo a las circunstancias que envuelven la sociedad colombiana, el fundamento de la comisión de este delito es la situación económica que afrontan la mayoría de ciudadanos, que ante la posibilidad de adquirir vivienda entregan su patrimonio económico a personas inescrupulosas que valiéndose de engaños y aprovechándose de las condiciones económicas de la sociedad, desarrollan proyectos de urbanización sin dar cumplimiento a los requisitos y normatividad establecida al respecto.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que el punible en cuestión abarca una numerosa clase de conductas, es así como al analizar el desvalor de la acción en cuanto a los empresarios que atendiendo a engaños o aprovechándose de la situación de personas de escasos recursos, adelantan la conducta descrita en el artículo 318 del Estatuto Penal Colombiano, vislumbrándose entonces que una violación del ordenamiento jurídico con la presencia de dolo y culpa en su actuar, es decir, se cumple con la antijuricidad formal. Contrario sensu no se puede argumentar la presencia de este elemento cuando el entredicho actor del delito es una persona que ante sus necesidades económicas y ante su ignorancia acepta financiar dicho proyecto de urbanización que no cumple con la reglamentación existente al respecto, pues el urbanizador pirata aprovechándose de una demanda creciente de vivienda construye en contravía de las mínimas normas de planeación y como anteriormente se ha establecido supera la capacidad de las redes de servicios públicos y pone en peligro el medio ambiente al no permitir el cumplimiento de las disposiciones que la autoridad competente ha decretado para la protección y uso del suelo.

Un problema adicional que es de atender ante la comisión de este delito es que se limita la vigilancia y control, que por vía de mandato constitucional la administración se encuentra obligada a ejercer sobre el crecimiento de la población, multiplicando así los costos de cobertura de las redes de servicios públicos, y tal como se enunciaba en el párrafo anterior, genera un fuerte impacto en el medio ambiente.

Bien jurídico protegido- Orden económico y social.

Adentrándonos un poco en el estudio de la antijuricidad en relación con el delito de urbanización ilegal, y posterior a realizar una clara diferenciación ante la presencia del desvalor de acción en el caso que el supuesto actor sea una persona inescrupulosa que actúa con la finalidad de burlar el ordenamiento jurídico, aprovechando las dificultades económicas que atraviesa un sector de la población; y por otra parte un ciudadano que se encuentra subsumido en la necesidad de adquirir vivienda y de asegurar su estabilidad y la de su familia, encuentra una posibilidad de mejorar su calidad de vida en el desarrollo de este proyecto de urbanización pirata; entraremos a analizar el desvalor de resultado, es decir, si ante la comisión de este punible se lesiona o se pone en peligro el bien jurídico que el tipo penal pretende proteger.

La noción de Bien Jurídico, se ha entendido de diversas formas a lo largo de la historia de la doctrina penal, en primer momento se estableció que eran determinados valores sociales que, según el legislador, merecen especial protección, luego es consagrada por K. Binding (1872) como todo aquello que a los ojos del legislador es de valor para el mantenimiento de la vida sana de la comunidad, de allí que se entendiera al Estado como bien fundamental, más adelante F. Von Liszt postula que los bienes jurídicos son intereses vitales para el individuo y la comunidad surgidos de la vida.¹⁶ Todas estas posturas coinciden en entender los bienes jurídicos como aquellos valores ó intereses sociales que merecen especial protección, en la medida que es a través de estos que se mantiene la vida sana de la comunidad.

En opinión de Manuel Jaén Valero, *“Ni el criterio del bien jurídico protegido, ni el del autor son criterios satisfactorios. Sólo en algunos casos muy nítidos, como el de los delitos clásicos (delitos contra la vida, contra el patrimonio económico), pueden resultar satisfactorios. En los delitos económicos difícilmente puede hallarse un bien jurídico lesionado común, cuya generalización permita abarcar los supuestos tan variados incluidos en la rúbrica de derecho penal económico. En realidad, el criterio del bien jurídico en donde puede seguir siendo de utilidad es en los delitos de resultado de lesión, pero no en los otros delitos.”*¹⁷

Es así como es de mencionar que el delito en cuestión tiene como finalidad la protección del orden económico y social, y que el resultado de la conducta del urbanizador ilegal es la usurpación de una función administrativa dada por la Carta Política, como es la regulación del crecimiento y el desarrollo de las ciudades, lo cual afecta considerablemente el ordenamiento jurídico y la finalidad que la expedición de las diversas disposiciones del orden nacional han tenido. Este problema conlleva a que las ciudades sufran el peligro de derrumbes, inseguridad, concentración de pobreza, concentración de violencia, elementos de insalubridad, entre demás problemas sociales. Por otra parte es evidente como ante la existencia de urbanizadores piratas la economía colombiana se va ver afectada, al existir empresarios que cumplen con todas los requerimientos legales y entran a competir con estas personas inescrupulosas, las cuales evaden todos las disposiciones normativas estipuladas por la Administración Pública.

Estado de Necesidad Justificante

En este punto, es importante entrar a analizar la presencia del aspecto negativo de esta categoría, como es la existencia de una causal de justificación, y en el punible en cuestión consideramos que el estado de necesidad justificante juega un papel fundamental para llevar a cabo un adecuado análisis.

El estado de necesidad, se encuentra consagrado en la ley penal en el numeral séptimo del artículo 32, de la siguiente manera:

“Artículo 32. Ausencia de responsabilidad. No habrá lugar a responsabilidad penal cuando:

¹⁶ Manual de Derecho Penal. Parte General. Editorial Temis, 2002. Fernando Velásquez Velásquez. Pág. 49.

¹⁷ Manuel Jaén Vallejo. Derecho Penal y sociedad moderna. Universidad Santo Tomás. Grupo Editorial IBÁÑEZ. Página 118 – 119.

7. Se obre por la necesidad de proteger un derecho propio o ajeno de un peligro actual o inminente, inevitable de otra manera, que el agente no haya causado intencionalmente o por imprudencia y que no tenga el deber jurídico de afrontar.”

La doctrina ha entendido esta causal como *“cuando el agente realiza una conducta típica con la finalidad de proteger un derecho propio o ajeno de una amenaza o daño actual o inminente, produciendo en tal empeño una lesión de menor gravedad que la impedida en los bienes jurídicos de otra persona, siempre y cuando no pueda acudir a otra vía distinta y no esté obligado jurídicamente a afrontar el trance o haya sido provocado por él”*¹⁸

Es así como se entiende que ante la presencia del estado de necesidad se produce un daño menor para evitar uno mayor, en el caso en estudio es claro como el sujeto activo del punible en la mayoría de los casos son personas con pocos privilegios económicos y que en aras de amparar un bien jurídico como es su vida, su integridad personal, su integridad familiar, optan por infringir y poner en peligro el ordenamiento económico y social.

Resulta aún más evidente esta justificación en casos en que la finalidad de la violación del ordenamiento normativo se debe a que tienen bajo su responsabilidad menores de edad, y como es claro los derechos de los niños prevalecen sobre los demás, y en el caso concreto sobre los intereses económicos del Estado. Es así como al analizar la antijuricidad del punible, se debe acoger el principio de interés preponderante y establecer cual bien jurídico representa un daño de mayor valor.

Sin embargo, como lo hemos manifestado a lo largo de este documento, no hay lugar a analizar esta causal de ausencia de responsabilidad, cuando el autor del delito ha obrado con el dolo de burlar el ordenamiento jurídico y valiéndose de engaños y de las dificultades económicas de un grupo de personas decide llevar a cabo alguna de las conductas descritas en el tipo penal.

Justificando la presencia de esta causal de justificación en el delito objeto de estudio, resulta imperioso corroborar el cumplimiento de cada uno de los requisitos que lo deben amparar:

1. Existencia de un riesgo, un mal, un daño, un peligro:

Para entrar a analizar este requisito tal como lo ha manifestado el Doctor Fernando Velásquez Velásquez *“se debe precisar cuando realmente existe riesgo para el bien jurídico, parece que la única manera de hacerlo es mediante un juicio ex ante, en virtud del cual el juzgador se retrotraiga al lugar y al momento en que el necesitado realizó la conducta típica, el cual como se supone, no podrá brindar certeza absoluta sobre tal acaecimiento, pues se juzgan comportamientos de imposible medición y cuantificación. Sea lo que fuere, debe constatarse claramente la existencia real del riesgo”*

¹⁸ Manual de Derecho Penal. Parte General. Editorial Temis, 2002. Fernando Velásquez Velásquez. Pág. 374.

Es evidente que por las circunstancias económicas que afronta la mayoría de la sociedad económica no cuentan con una vivienda, y por el contrario habitan en lugares insalubres, peligros y ponen en riesgo bienes jurídicos como son la integridad personal, la integridad familiar, la vida e incluso el los derechos de sus niños. Cansados de afrontar estas circunstancias o en aras de proteger la vida de su familia deciden comparecer a urbanizar o financiar en lugares que impiden dar cumplimiento a los requisitos expuestos por el ordenamiento nacional.

2. El riesgo debe ser actual e inminente:

En primer lugar se debe establecer que actual hace referencia a que el riesgo haya comenzado y no haya concluido, es decir que la puesta en peligro pervive, es claro como los bienes jurídicos que pueden verse afectados por la ausencia de morada de muchos colombianos, perdura en tanto no cuenten con mejores calidades de vida.

Inminente por el contrario, alude a que la amenaza sea inmediata, al vivir en condiciones insalubres, peligrosas, sin contar con la debida prestación de los servicios públicos, se puede ver afectada bienes tan importantes como son la vida y la integridad personal.

3. Se debe actuar en beneficio de un derecho propio o ajeno:

El ánimo de la infracción normativa, para la problemática de la sociedad en la cual enfocamos este escrito, es decir, desplazados y personas de escasos recursos y conocimientos en el tema, es la protección de la vida y la dignidad de su familia que como lo ha consagrado la Carta Política de Colombia, es el núcleo de la sociedad.

4. El mal o el daño no sea evitable por otro procedimiento

Es de anotar que por las dificultades económicas que atraviesa nuestro país, las personas cuentan con escasas opciones laborales y financieras, para subsistir a diario, es así como resulta aún más imperiosa la dificultad por adquirir vivienda, aún teniendo en cuenta que por las condiciones en que viven ponen en riesgo la vida y salud propia y familiar. Es así como estas personas al verse en este peligro no tienen la posibilidad de adquirir una vivienda por otra opción distinta, o simplemente no cuentan con un techo para su familia en lugar distinto al que deciden habitar.

5. Se debe causar un mal menor:

Teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso concreto, pero en particular la del enfoque de nuestro escrito, se vislumbra como no es comparable el orden económico social y económico de un país, con la vida, la integridad familiar, la integridad personal e incluso los derechos de los niños.

Adoptando la teoría del doctor Velásquez Velásquez, el cual establece “ *debe tenerse en cuenta la jerarquía de los bienes jurídicos en conflicto, acorde con la valoración del legislador (la vida, por ejemplo es de rango superior al patrimonio económico), la intensidad de afectación, la proximidad y la gravedad del mal, el grado de idoneidad de la acción de salvamento, la meta perseguida y el significado del bien social* ” es de

concluir entonces que se configura la justificante al verse en peligro el respeto debido a la persona humana, a sus derechos, a su vida familiar, a su integridad, los derechos de los niños, y claro esta la unidad familiar, atendiendo a la prevalencia que la Constitución de 1991 le otorgó al catalogarla como el núcleo de la sociedad.

Es importante señalar que estas personas no actúan con la intención de poner en peligro o causar un daño al bien jurídico protegido por el punible, como es el orden económico y social, al verse obligados por sus necesidades económicas, familiares y sociales deciden llevar a cabo la comisión de la conducta descrita en el tipo penal, sin atender a que se encuentran infringiendo la normatividad nacional.

6. Daño o mal no deba afrontarse por deber jurídico.

Este requisito atañe a que el actor se encuentre obligado a afrontar las contingencias que amenazan los bienes jurídicos por deberes emanados de la ley, la profesión, un contrato, acuerdo, o en virtud de asunción voluntaria. Lo cual es evidente no se presenta en la situación contemplada en nuestra hipótesis.

7. Finalidad de proteger el derecho o bien jurídico.

Atendiendo a lo mencionado anteriormente, el animo de esta protección radica primordialmente en mejorar las condiciones de vida en personas de escasos recursos, que no poseen una vivienda para proteger la vida y la de su familia, viéndose en peligro derechos a los que la Constitución brinda especial prevalencia, claro está como son los derechos de los niños, la salud, la vida, la dignidad humana.

15.3. Culpabilidad en el delito de Urbanización Ilegal

El código penal sustancial (ley 599 de 2000) señala en su artículo 9 lo siguiente:

***Conducta Punible.** Para que la conducta sea punible se requiere que sea típica, antijurídica y culpable. La causalidad por si solo no basta para la imputación jurídica del resultado (negritillas y subrayas fuera del texto original).*

A su turno dispone el artículo 12 de la misma fuente normativa lo que a continuación se expone:

***Culpabilidad.** Solo se podrá imponer penas por conductas realizadas con culpabilidad. Queda erradicada toda forma de responsabilidad objetiva.*

La doctrina ha establecido que “la culpabilidad puede definirse, desde una perspectiva meramente formal, como aquel conjunto de condiciones necesarias que permiten justificar la imposición de una pena a un sujeto que ha realizado una conducta típica y antijurídica. La culpabilidad, es entonces, el fundamento de la pena”¹⁹.

¹⁹ CORDOBA ANGULO, Miguel, “Lección 21: Culpabilidad”. Lecciones de Derecho Penal Parte General. Editorial Universidad Externado de Colombia. Bogotá Colombia. 2002. Pág. 343.

La culpabilidad como principio de política criminal, esta consagrado en La ley 559 de 2000, en su artículo 12 de la siguiente manera: *“Solo se podrá imponer penas por conductas realizadas con culpabilidad. Queda erradicada toda forma de responsabilidad objetiva”*. A través de este precepto se le hace un juicio de reproche al sujeto activo del tipo penal que pudiendo actuar de forma ajustada al derecho decide de forma libre cometer una conducta antijurídica y típica.

Este elemento puede ser entendido entonces, como la capacidad del hombre de comprender la ilicitud de la conducta típica que realiza, y de determinarse de acuerdo a esa comprensión, dicho de otro modo, el sujeto sabe y conoce que su actuar es contrario a derecho, pero a pesar de esto decide de manera libre cometer la conducta típica.

Así las cosas es la culpabilidad un presupuesto básico necesario, dentro de la escala o escalafón de la conducta punible, pues es precisamente una de las fases que sin lugar a dudas mas elementos de subjetividad posee, hasta el punto de poder excluir la responsabilidad penal, atendiendo precisamente aspectos meramente individuales, permitiendo de esta forma humanizar el derecho penal, al tener en cuenta calidades específicas del autor o partícipe de la conducta punible, su situación concreta así como el conocimiento de ilicitud de la conducta, lo que permite determinar si una vez conocida a plenitud la ilicitud, conscientemente se opta por la realización de la conducta.

Con esta breve introducción, es imperioso mencionar, a efectos de ilustración los elementos que componen la culpabilidad, para de esta forma poderlos analizar de manera general en el tipo penal de Urbanización Ilegal.

Son entonces dichos elementos la exigibilidad, el conocimiento de la ilicitud de la conducta y finalmente la imputabilidad.

En cuanto al primero, la exigibilidad o juicio de reproche, hace referencia a las condiciones personales, subjetivas e individuales del autor o partícipe de la conducta punible, es decir aquellos elementos que permiten determinar en su actuar un comportamiento exigible de acuerdo a su perfil tanto psicológico, moral, social, cultural, académico, etc.

El delito de Urbanización Ilegal, como se ha expresado a lo largo de este estudio se presenta con más frecuencia en personas de escasos recursos que no solo carecen de formación socio cultural, sino así mismo presentan una situación económica precaria, aspecto que sin lugar a dudas constituye una ausencia de culpabilidad, por cuanto no puede exigirse un comportamiento distinto a este tipo de autores y partícipes, esto sumado a la falta de ayuda del gobierno tanto nacional como municipal, suponen que este juicio de reproche deba ser en este caso, coherente y permisivo, respecto de los autores o partícipes del ilícito que cumplan estas características.

Por otro lado cuando se trata de organizaciones criminales, o personas dedicadas a este tipo de actividades, en complicidad incluso con funcionarios públicos esta latente la exigibilidad de la conducta, y por ende la satisfacción de este requisito.

Analizar un aspecto tan subjetivo bajo el estudio general de un tipo penal resulta extremadamente complicado, máxime cuando el estudio que se realiza se establece a partir de un tipo penal en abstracto sin una aplicación directa a un caso concreto, aunque

a pesar de ello, intentamos direccionarlo a las hipótesis y conclusiones efectuadas en el presente estudio cuales son principalmente el estado de marginalidad, pobreza y desplazamiento presente en la sociedad colombiana, así como el tema de las organizaciones criminales caso en el cual necesariamente se cumple este requisito por lo cual no se harán mayores precisiones al respecto.

Finalmente en este punto es de necesario para soportar lo anteriormente establecido, que Roxin ha sostenido que la imposición de la pena no puede limitarse a una exigencia de comportamiento, pues es imperioso a su vez establecer la necesidad de imponer esta, lo cual de acuerdo a lo mencionado a lo largo de este documento, no encuentra fundamento en personas que sólo pretenden mejorar su calidad de vida y proteger bienes tan preciados como es la integridad personal y familiar.

Por otro lado y como un segundo elemento de la culpabilidad tenemos el conocimiento de la ilicitud de la conducta, y necesariamente volvemos a las premisas anteriores, en el sentido de indicar que para aquellos que no poseen una formación socio-cultural y académica profunda, como sucede con los desplazados y las personas que se encuentran en extrema pobreza, comprender que su actuar se encuentra inmerso en los elementos objetivos de un tipo penal es una situación sin lugar a dudas cuestionable, no solo por su actuar meramente vivencial, excluyendo de esta manera el dolo, lo que indefectiblemente anula la tipicidad en la parte subjetiva, excluyendo el estudio de los demás elementos del delito, aspecto que no es objeto de estudio en esta parte del análisis, pero que se encuentra ligado directamente con el aspecto subjetivo, relativo al conocimiento de la ilicitud de la conducta.

Respecto al tercer elemento, esto es la imputabilidad, es de anotar que el Código Penal vigente, en su artículo 33, la define de la siguiente forma: *“Es inimputable quien al momento de ejecutar la conducta típica y antijurídica no tuviere capacidad de comprender su ilicitud o de determinarse de acuerdo con esa comprensión, por inmadurez psicológica, trastorno mental, diversidad sociocultural o estados similares”*. En esa medida se entiende como causas de esta causal de inculpabilidad, la inmadurez psicológica, trastorno mental, diversidad sociocultural o estados similares y como efectos la incapacidad del individuo de comprender que su actuar es contrario a derecho, o a pesar de comprender su ilicitud se encuentra incapacitado para determinarse de

Dada la especialidad de las causas que dan lugar a esta causal de inculpabilidad, es necesario para su análisis estar en la presencia de un caso concreto.

16. LICENCIAS DE CONSTRUCCIÓN

Son conocidas por ser autorizaciones que permiten a los interesados, sean personas naturales o jurídicas, realizar adecuaciones a predios o terrenos ubicados en espacios públicos y privados.

El Decreto 1052 de 1998 en su artículo 4 establece que : *“Se entiende por licencia de construcción la autorización para desarrollar un predio con construcciones, cualquiera que ellas sean, acordes con el plan de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas del municipio o distrito. Son modalidades de la licencia de construcción las autorizaciones para ampliar, modificar, cerrar y demoler construcciones. Las licencias de construcción y sus modalidades están sujetas a prórroga y modificaciones”*²⁰

Así mismo, las licencias de urbanismo son expedidas con el propósito de realizar construcciones cuyo fin sea la urbanización mediante los conjuntos residenciales u obras de infraestructura en terrenos públicos o privados.

Es importante señalar que para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación en terrenos urbanos de expansión urbana y rural, es de obligatoriedad cumplimiento la expedición de la licencia correspondiente por la persona o autoridad competente, antes de la iniciación. De ello, el encargado de estudiar, tramitar y expedir las nombradas licencias, es el Curador Urbano siempre y cuando la administración municipal haya determinado que las áreas en donde se buscan iniciar los proyectos de urbanización o edificación, sean de su jurisdicción.

En otros términos, la Curaduría Urbana es el ejercicio de una función pública desarrollada por un particular teniendo en cuenta el régimen jurídico especial establecido para ello, cuya función primordial es verificar el cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigentes en el distrito o municipio, mediante el otorgamiento de las licencias de urbanización y construcción.

Para el trámite y expedición de las licencias, se debe tener en cuenta además de los requerimientos de la normatividad vigente, la presentación de planos necesarios para la construcción y modificación de predios, así como la certificación de la nomenclatura de predios y construcciones que serán objeto de modificación.

Los interesados en solicitar una licencia de construcción o urbanismo deberán presentar los siguientes documentos:

- Copia del Certificado de Tradición y libertad del predio
- Copia del Recibo de pago del Impuesto Predial del Inmueble
- Plano de localización del predio
- Relación de las direcciones de predios vecinos al inmueble
- Constancia del pago de Plusvalía en caso de que el bien sea afectado por este beneficio

En el supuesto de que el solicitante sea una persona jurídica, deberá acreditar su existencia y representación a través de la presentación de un documento legal idóneo.

²⁰ Decreto 1052 de 1998, art. 4

Además de lo anterior, se debe especificar si la licencia solicitada tiene como objetivo el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social.

Es imperativo hacer referencia al tiempo con el que cuenta el titular de una licencia de construcción para hacer uso de lo allí autorizado. Frente a las licencias en estudio, se debe resaltar que no es predicable de ellas la figura jurídica de la Caducidad sino las de Vigencia y Prorroga, en el sentido en que sí se deja vencer el término con el que el autorizado cuenta para ser uso de ella, se entenderá que la licencia ha perdido vigencia.

Los términos máximos con que se cuentan para el ejercicio de acuerdo a lo señalado por ley son de veinticuatro (24) meses, prorrogables por una sola vez por un plazo adicional de doce (12) meses contados a partir de la fecha de su ejecutoria. Pero en el supuesto en que se lleve a cabo el trámite de dos licencias en un solo acto, la ley ha previsto un término mayor de vigencia el cual asciende a treinta y seis (36) meses, prorrogables una vez más por doce (12) meses.

Respecto a las entidades competentes para llevar a cabo este procedimiento, tendrán un plazo máximo de 45 días para la expedición de las licencias.

La solicitud de prórroga deberá formularse dentro de los treinta (30) días calendario anteriores al vencimiento de la respectiva licencia, siempre que el urbanizador o constructor responsable certifique la iniciación de la obra²¹. En el caso en que se haya vencido el término de la vigencia de la licencia, el constructor deberá obtener una nueva de acuerdo a las normas vigentes, para ejecutar aquello que se le había autorizado. Si llegare a omitir esta estipulación o se da inicio a una construcción cuando no se cuenta con la licencia obligatoria, se configura una infracción urbanística sancionable de acuerdo a lo establecido en los artículos 83 a 86 del Decreto 1052 de 1998.

²¹ Decreto 1052 de 1998, art. 24

16.1 LA ILEGALIDAD EN LAS LICENCIAS DE CONSTRUCCIÓN

Uno de los trámites que generan mayor dificultad son los referidos a las licencias de construcción, ya que su consecución está acompañada de múltiples papeles, requisitos, permisos, sellos, autorizaciones, fotocopias y demás. Es tal su complejidad, que para el caso de Bogotá, el hecho de construir un proyecto de construcción o urbanización requiere el cumplimiento de 52 trámites aproximadamente en 25 entidades distritales.

El proyecto de urbanización o construcción se inicia con la aprobación del plan parcial realizado ante la Secretaria de Planeación cuyo objetivo es la aprobación del uso del lote, procedimiento que puede demorarse hasta un año y medio. A esto le sigue la presentación del proyecto ante el curador urbano una vez expedido el certificado de libertad y la resolución de aprobación del plan parcial. Entre tanto, el grupo constructor debe demostrar los recursos suficientes para financiar el proyecto o en caso contrario acudir a la fiducia como mecanismo auxiliar que le permita iniciar la construcción.

Para iniciar la promoción del proyecto y mostrar los planos a los interesados en adquirir vivienda, se debe solicitar un permiso a la subdirección de Control y Vivienda de la administración local, frente a ello, es imperativo demostrar que la constructora es una empresa legalmente constituida, con representación legal. Una vez obtenido el visto bueno, se da paso a la actividad de anuncio. Posteriormente, se realiza la solicitud ante la curaduría urbana de la licencia, en caso de que el Municipio no cuente con una, se hará ante la Alcaldía, quienes tienen la función de verificar la posibilidad y el tipo de urbanización, analizar el suelo, su uso y el proyecto en general.

Lamentablemente la dificultad del trámite es distinta en cada municipio, ya que no existe un requisito establecido que opere a nivel nacional sino que cada subsecretaria a disposición suya exige los documentos que cree pertinente.

El procedimiento anterior por la multiplicidad de trámites como ya se demostró, es lento y costoso, haciendo que en muchos casos haya pérdidas económicas en el proceso de obtención de licencias, por lo que en muchas ocasiones, las empresas constructoras para agilizar las diligencias, acuden ante funcionarios públicos que mediante pagos económicos les facilitan la tarea de consecución de licencias.

Frente a esta situación, y aprovechándose de su condición de funcionarios públicos, los empleados oficiales como consecuencia del auge de la construcción buscan lucrarse a sí mismos mediante la facilitación y aceleración de los procedimientos establecidos en la ley. Es así como en muchas ocasiones y pagando sumas de dinero, los constructores se ven beneficiados por la extralimitación en el ejercicio de las funciones de los funcionarios, razón por la cual prefieren acudir a este mecanismo que esperar el resultado de los procedimientos legales que tardan mucho más tiempo.

Es claro que como consecuencia de esta situación y por ser un medio de enriquecerse fácilmente, los funcionarios se han apartado más de su función impuesta por la Constitución Política y han llegado a cometer más ilícitos en materia urbanística, llegando en muchos casos a inducir en error mediante artificios y engaños a los interesados para sacar un provecho económico para sí mismos.

16.2 EL DELITO DE ESTAFA EN LAS LICENCIAS DE CONSTRUCCIÓN

El ánimo de los interesados en adquirir licencias de construcción apartándose de los procedimientos establecidos en la ley, permiten que el delito de Estafa se haya incrementado en materia urbanística. Es así como funcionarios públicos o particulares simulando su condición de empleados oficiales, negocian dichas licencias con el fin de inducir en error a los interesados y les hacen creer que como consecuencia de pagos económicos, les facilitarán o agilizarán los trámites para la expedición de la misma.

En otros casos, acuden a los terrenos en los que se desarrollan los proyectos de construcción o urbanización y mediante engaños hacen creer a las personas que no están cumpliendo con los requisitos establecidos en la ley y como consecuencia de ello, se pueden iniciar sanciones urbanísticas en su contra, razón por la cual ofrecen abstenerse de poner en conocimiento de las autoridades esta situación, siempre y cuando reciban un pago económico a cambio.

El artículo 246 del Código Penal, en su inciso primero establece que: *“El que obtenga provecho ilícito para sí o para un tercero, con perjuicio ajeno, induciendo o manteniendo a otro en error por medio de artificios o engaños, incurrirá en prisión de dos (2) a ocho (8) años y multa de cincuenta (50) a mil (1000) salarios mínimos legales mensuales vigentes”*. Pero además de ello, el artículo siguiente como circunstancia de agravación punitiva señala que: *“La pena prevista en el artículo anterior será de cuatro (4) a ocho (8) años cuando: El medio fraudulento utilizado tenga relación con vivienda de interés social...”*

De esto, queda demostrado la preocupación del legislador por darle una mayor protección a las personas de pocos recursos que deciden invertir en viviendas de interés social y que pueden ser víctimas de los presuntos funcionarios que, engañando mediante su falsa profesión, deciden aprovecharse bien sea de la ignorancia en materia legal de aquellos que adelantan proyectos o de aquellos que para agilizar los trámites, buscan obtener licencias de construcción en plazos más cortos que los establecidos en la ley o señalados por las entidades competentes.

Ahora bien, las autoridades municipales han tomado consciencia de la situación presentada debido a las múltiples denuncias de personas que han sido víctimas de estos casos, razón por la cual han aumentado un control en los procedimientos y han realizado un mayor seguimiento al cumplimiento de los mismos. De igual manera han facilitado a la comunidad líneas de servicio de atención al usuario en donde de forma gratuita se les brinda la información pertinente para adelantar proyectos de urbanización y construcción, cuyo objetivo es reducir las posibilidades de inducir en error a las víctimas mediante la completa información de obtención de las licencias.

Es pertinente señalar que en municipios como Pereira e Ibagué, esta modalidad ha sido tan utilizada que las Alcaldías correspondientes iniciaron campañas para informar a la población de los engaños y artimañas empleadas. Es así como se invita a la comunidad que adelanta construcciones o reparaciones locativas para que no se dejen estafar por personas inescrupulosas que se acercan a solicitarles los permisos o licencias de construcción en nombre del municipio en el que se adelanta el proyecto.

La modalidad más utilizada para estafar a la gente es aquella mediante la cual los falsos funcionarios identificándose con un carné, piden dinero a cambio de no reportarlos en la Oficina de Control Físico de la Alcaldía. El caso más utilizado para obtener una ganancia, es lo referente a la colocación del aviso de la Curaduría Urbana, pues así lo tengan y no lo exhiban, se exponen a que estos falsos funcionarios obtengan un beneficio económico a cambio de su silencio. Lamentablemente hay personas que no tienen conocimiento de que en el desarrollo de obras pequeñas muchas veces no se requieren las licencias en cuestión, por lo que el falso funcionario se vale de la supuesta anomalía para exigir dinero a cambio de abstenerse a sancionarlos.

De igual forma, acuden al engaño para tramitar licencias de construcción, razón por la cual los funcionarios de la oficina del espacio público y control urbano hacen constantes llamados a la comunidad para que no caigan en estas mentiras. Tal es el caso de Ibagué, en donde un hombre que se moviliza en moto, viene cobrando doscientos cuarenta mil pesos para adelantar dichos trámites, y aunque el individuo ya ha sido identificado por varias personas que han sido víctimas de sus artimañas, posee un chaleco con los distintivos de la Alcaldía y se identifica con un carné que lo reconoce como funcionario de la administración municipal. Es así, como las autoridades se han dedicado a informar a la comunidad que ningún funcionario de dicha administración está encargado o tiene facilidad para incidir en el trámite de las licencias de construcción, motivo por el cual, en todos los casos de estafa, las personas interesadas siempre pierden el dinero pagado.

Ahora bien, en materia penal y como quedó establecido en el Código, para que se considere el delito de Estafa en el ordenamiento jurídico, deben proceder determinadas circunstancias:

1. El empleo de artificios o engaños;
2. Que la víctima incurra en error por virtud de la actividad del sujeto activo de la conducta;
3. Que el sujeto agente obtenga un provecho patrimonial ilícito para sí o para un tercero;
4. Que se cause un perjuicio ajeno correlativo

Lo que hace importante precisar que no se requieren grandes sumas de dinero para que este delito se configure, pues la legislación vigente conceptúa el requerimiento de un provecho patrimonial, demostrando con esto que la comisión de este delito se realiza de forma más constante que el índice de denuncias que poseen las autoridades. En otros términos, existe un gran porcentaje de personas que está engañando a los beneficiarios de los programas de vivienda, exigiendo sumas de dinero que vacilan entre los diez mil y veinte mil pesos, para que en estos casos se adelanten estudios topográficos sobre los terrenos en los que se aspira a llevar a cabo los proyectos de urbanización, estudios que no deben ser costeados por las personas interesadas en adquirir este tipo de vivienda sino que recae absolutamente en cabeza de la administración municipal.

Otro caso de Estafa es el que realizan falsos funcionarios de la Gestora Urbana, en el cual llegan a cobrar hasta trescientos cincuenta mil pesos por cada formulario para postularse a un subsidio de vivienda. Circunstancia que es lamentable en el sentido en

que los mismos no tienen ningún costo y pueden ser reclamados fácilmente por la comunidad en las instalaciones de la entidad correspondiente²².

La modalidad en todos los casos de Estafa es la misma. Los falsos funcionarios portan carnes o chalecos que los distinguen como funcionarios de las alcaldías correspondientes, pero en este caso, además de cobrar estas sumas de dinero por los formularios, les piden cuotas que ascienden al millón de pesos para abrirles cuentas de ahorro programado, hechos que son lamentables ya que las cuentas deben ser abiertas directamente por las personas que aspiran al subsidio.

De lo anterior se puede concluir que es importante advertirle a la comunidad que bajo ninguna circunstancia se deben gestionar trámites por fuera de los procedimientos que señalan las entidades competentes y la ley. Entre tanto, el control por parte de las autoridades se ha aumentado con el fin de proteger de este delito a la comunidad y de judicializar a los capturados. La administración de los municipios ha facilitado a los interesados líneas de atención en lo que se ofrece de manera gratuita toda la información necesaria para adelantar estas licencias, especificando en gran medida los costos económicos para la gestión de la misma, y en caso de que llegaran a haber trámites adicionales, la cuantía de los mismos.

Así mismo, se solicita a los interesados no entregar sumas de dinero a personas que prometen agilizar los procedimientos u ofrecen garantías de los mismos, pues en ninguna circunstancia, la expedición de las licencias está en cabeza de los funcionarios, razón por la cual, no pueden incidir bajo ninguna manera en los procedimientos para la expedición de las mismas. De igual forma, la administración municipal ofrece líneas telefónicas en la cual las personas que se sienten amenazadas pueden llamar y poner en conocimiento de las autoridades competentes estos hechos o acercarse a las entidades competentes quienes ofrecen asesoría gratuita.

²² <http://www.alcaldiadeibague.gov.co>

16.3 EL DELITO DE FALSEDAD EN LAS LICENCIAS DE CONSTRUCCIÓN

Al igual que el delito de Estafa, la falsificación de las Licencias de construcción para el desarrollo de proyectos de urbanización y construcción ha tenido una práctica desmesurada. Fue de preocupación del legislador en materia penal, sancionar dichas conductas por lo que en los artículos 286, 287 y 288 del Código Penal, quedó plasmada la voluntad de castigar punitivamente el ejercicio de dichas actividades en lo referente a la Falsedad de Documentos.

Para entrar en materia es necesario analizar los artículos mencionados para concluir el régimen aplicable a los curadores urbanos por considerarse particulares que ejercen funciones públicas.

“Art. 286: El servidor público que en ejercicio de sus funciones, al extender documento público que pueda servir de prueba, consigne una falsedad o calle total o parcialmente la verdad, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de cinco (5) a diez (10) años”.

“Art. 287: El que falsifique documento público que pueda servir de prueba, incurrirá en prisión de tres (3) a seis (6) años. Si la conducta fuere realizada por un servidor público en ejercicio de sus funciones, la pena será de cuatro (4) a ocho (8) años e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de cinco (5) a diez (10) años”.

“Art. 288: El que para obtener documento público que pueda servir de prueba, induzca en error a un servidor público, en ejercicio de sus funciones, haciéndole consignar una manifestación falsa o callar total o parcialmente la verdad, incurrirá en prisión de tres (3) a seis (6) años”²³.

Ahora bien, es claro que con la falsificación de estos documentos públicos, los curadores urbanos han generado distintas interpretaciones de corrupción y malos manejos en el desarrollo de sus funciones a nivel nacional, por lo que es importante señalar que sus actos se encuentran soportados en nuestra legislación vigente, al establecer que serán responsables penal, disciplinaria, fiscal y civilmente por sus actos.

Es lamentable que los curadores urbanos, en ejercicio de sus deberes y obligaciones, incurran en anomalías que pueden descender en conductas típicas, antijurídicas y culpables. El hecho de que la falsificación de las licencias sea expedida por dichos funcionarios que mediante pagos económicos incumplen la normatividad vigente y la Constitución Política con la extralimitación en el ejercicio de sus funciones, hace más difícil su seguimiento y precedente captura debido a que aparentemente son documentos públicos que cumplen con todos los requisitos para su expedición, ya que por ser empleados que se desenvuelven en las entidades del Estado, tienen conocimiento del contenido de dichas licencias, así como los requisitos para su expedición.

En igual sentido se entiende por falsedad en documento toda alteración de los hechos que originan la expedición de las licencias de construcción y urbanización. Así como la alteración que se haga por parte de los funcionarios encargados de los resultados de

²³ Código Penal Colombiano art. 286, 287, 288.

estudios de suelos, de su uso o el estudio del proyecto en general. En otros términos, este delito se configura cuando el funcionario público en el ejercicio de sus funciones nota o es cómplice de alguna irregularidad en todas aquellas circunstancias que originan la expedición de la Licencia y se abstenga de poner en manifiesto dicha situación cuando está obligado a hacerlo, y como resultado de ese silencio, se le paga una cantidad de dinero, razón por la cual, la validez de dicha licencia esta viciada de ilegalidad pues no se hizo acorde a lo estipulado en la Constitución y las normas. Es decir que actuando en su condición de funcionario y a voluntad propia, tergiversa la realidad para facilitar la expedición de las Licencias, hecho que no podría darse a la luz de la normatividad.

Como consecuencia de lo anterior, es de notoria realidad que la confianza de los coasociados frente a los curadores urbanos se fue debilitando con el tiempo hasta el punto de considerar que se requería una normatividad más fuerte y castigadora frente a este delito, razón por la cual en atención a las facultades constitucionales conferidas en el artículo 150 de la Constitución y de conformidad a lo expuesto en la Ley 5 de 1992 y demás normas atinentes, los congresistas Manuel Antonio Virgüez, Alexandra Moreno Piraquive y Gloria Stella Díaz Ortiz, presentaron ante la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el Proyecto de ley número 20 de 2006, cuyo objetivo principal es tipificar dentro del marco legal vigente las conductas antijurídicas en las que llegaren a incurrir los curadores urbanos en ejercicio de la función pública que les fue confiada.

A juicio de los proponentes, la legislación penal actual no endilga ningún tipo de responsabilidad a dichos sujetos, razón por la cual el proyecto determinó en tres puntos concretos sus objetivos, los cuales se discriminan a continuación:

1. Posibilitar la exigencia de la responsabilidad penal a los curadores urbanos y demás personas que intervienen en la concesión de las licencias de construcción. 2. Devolver la confianza pública a la sociedad colombiana, sobre los procesos de expedición de las licencias antes mencionadas. 3. Disminuir en gran manera las irregularidades conocidas en estos²⁴.

Básicamente se pretende la recuperación y el fortalecimiento de la confianza de los curadores urbanos, para hacerles exigibles la legitimidad, idoneidad, transparencia y valor legal en sus actuaciones.

Es de conocimiento que el legislador penal al castigar estas conductas y tipificarlas en su articulado buscaba la protección de la fe pública como valor legítimo de la sociedad mediante la fijación de responsabilidad penal para los Curadores Urbanos al ser considerados servidores públicos en su artículo 20, cuando señala que serán considerados de esta manera los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitoria. La licencia de construcción al ser constituida como documento público acredita las condiciones específicas para la ejecución del acto urbanístico, trayendo el reconocimiento Estatal de su legitimidad sin posterior necesidad de acreditación de la misma. De allí el problema.

²⁴ Proyecto de ley número 20 de 2006.

La comunidad conoce de la constante problemática en torno a la expedición de licencias urbanísticas, pues constituyen situaciones jurídicas que van desde la permisión de construir edificaciones en áreas no urbanizables por constituir terrenos que requieren de la protección de las autoridades ambientales, o por desarrollar proyectos en zonas de alto riesgo para la vida humana; en igual sentido se da inicio a construcciones que violan flagrantemente las normas de uso de suelo, o se construyen edificaciones con deficiencias de tipo estructural y de asentamiento como resultado en gran medida de la falta de diligencia en la evaluación de los proyectos.

Esto ha generado una mayor problemática a tal punto de alertar a las autoridades sobre el verdadero papel que está cumpliendo el Curador Urbano, por lo que se han presentado muchas iniciativas orientadas a eliminar esta figura del Ordenamiento Jurídico. Es así como se han expedido distintas disposiciones que buscan darle solución a esta situación hasta culminar en el Decreto 654 de 2006 expedido por el Gobierno nacional cuya finalidad es hacer más exclusiva la escogencia de los curadores, teniendo en cuenta ante todo los requisitos del mérito, la experiencia y el conocimiento que deben detentar, solución que ha sido considerada por muchos como errónea por no brindar ninguna mejoría a la situación, ya que en muchos casos, las autoridades municipales y distritales han realizado una investigación y seguimiento a las licencias expedidas, encontrando vicios en ellas que bajo ninguna circunstancia se pueden justificar como simples errores o impericia del Curador.

En síntesis, es evidente el progresivo auge que ha manifestado la Falsedad en las Licencias de Construcción y Urbanización, como resultado del negligente papel que han desarrollado algunos Curadores Urbanos en el país, quienes se prestan a cambio de pagos económicos a alterar la documentación o los hechos que originan la expedición de dichas licencias. Teniendo como resultado que por ser una función pública ejercida por particulares, entendiéndose como una función estatal, en muchas ocasiones no se requiera de la verificación de estos documentos público, pues al ser una función del estado se presume su legalidad.

17. ESPAÑA: DELITO URBANÍSTICO CONTRA LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

TRATAMIENTO JURÍDICO

El Código Penal de 1995 de España, en su Título XVI consagra “De los delitos relativos a la ordenación del territorio y la protección del patrimonio histórico del medio ambiente”, pero en su Capítulo I establece más exactamente “De los delitos sobre la Ordenación del Territorio” o lo que en otros términos es conocido mayoritariamente como Delitos Urbanísticos. La necesidad de tipificar estos delitos y respaldarlos con sanciones penales surge del interés de reforzar lo que en materia administrativa está regulado por la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Anteriormente la situación frente a esta actividad era distinta. Sí bien los parámetros administrativos no eran suficientes para controlar la comisión, la intervención penal a través de otros tipos penales, como el delito de desobediencia o prevaricación no daba abasto para mejorar dicho escenario. Para contribuir a este entorno, la judicialización de los sujetos activos requería además de una violación flagrante a los mandatos, clara y precisa, una reiteración en la misma, razón por la cual una vez se podía suspender penalmente la obra, ésta en muchos casos estaba avanzada o incluso concluida.

Como resultado de lo anterior, el Código Penal le dio un tratamiento jurídico distinto, elevando a la categoría de delito autónomo conductas de edificaciones sin licencia que materialmente vienen a coincidir con las infracciones administrativas.

Otro punto importante a señalar en el caso Español, es la relación existente entre la ordenación del territorio y el medio ambiente, bien jurídico protegido, que junto a éste aparecen nuevos intereses indisolublemente unidos como la conservación del valor paisajístico, ecológico, artístico, histórico o cultural de determinados lugares. En otras palabras, la legislación española busca como factor primordial de protección en materia urbanística velar por garantizar el derecho de todo ciudadano a la conservación y disfrute de la riqueza natural y el patrimonio cultural.

Ahora bien, es importante analizar el artículo en cuestión que consagra el ordenamiento jurídico de España: “*Art. 319: Se impondrán las penas de prisión de seis meses a tres años, multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de seis meses a tres años, a los promotores, constructores, o técnicos directores que lleven a cabo una construcción no autorizada en suelos destinados a viales, zonas verdes, bienes de dominio público o lugares que tengan legal o administrativamente reconocido su valor paisajístico, ecológico, artístico, histórico o cultural, o por los mismos motivos hayan sido considerados de especial protección.*”

Se impondrá la pena de prisión de seis meses a dos años, multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de seis meses a tres años, a los promotores, constructores o técnicos directores que lleven a cabo una edificación no autorizable en suelo no urbanizable.

En cualquier caso, los jueces y Tribunales, motivadamente, podrán ordenar, a cargo del autor del hecho, la demolición de la obra, sin perjuicio de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe”²⁵.

Para realizar un estudio detallado del artículo, es necesario analizar por separado los párrafos del mismo. La segunda parte del artículo constituye el Tipo Básico, que nos induce a pensar que la acción típica se concentra en llevar a cabo una edificación no autorizable en suelo no urbanizable.

Para efectos de mejor entendimiento, es necesario desmembrar la acción típica como tal e iniciar por la expresión “no autorizable”. La razón de ser de este término en vez de “no autorizado” que suele ser más común es debido a que se busca excluir del ámbito típico, los supuestos en que la ilegalidad de la edificación es subsanable por cumplir con los requisitos establecidos en el Plan de Ordenación, mediante la solicitud de la debida autorización. Por esta razón, este término no da lugar a que circunstancias similares se presenten, descartando toda posibilidad de subsanar la ilegalidad.

Respecto a las clases de suelos, los Planes de Ordenación (y no de ordenamiento como lo regula la legislación colombiana) junto con leyes específicas reguladoras de la materia, han catalogado a los terrenos como urbanos, urbanizables y no urbanizables. Entendiendo como urbanizables, los suelos que el planeamiento general declare adecuados para ser urbanizados; a diferencia de los no urbanizables, que no cuentan con las condiciones del suelo urbano, es decir, aquel que tenga acceso, abastecimiento de aguas, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica, o que por sus difíciles condiciones sea apto para llegar a serlo.

Al igual que Colombia, España brinda especial protección y excluye de su urbanización a los terrenos que por sus condiciones son de un alto valor agrícola, forestal o ganadero, que cuentan con importantes recursos naturales, valores paisajísticos, históricos o culturales y que requieren de un tratamiento diferente. Sin olvidar de igual forma, los terrenos que constituyen la fauna y flora o que son de gran importancia por su equilibrio ambiental.

Pero frente a esta circunstancia, es necesario hacer referencia de nuevo a la acción típica, y entenderla como el carácter no autorizable de la edificación. De esto, se debe hacer una aproximación a las normas del plan de ordenación configurando dicho precepto como una norma penal en blanco. Es decir que lo que castiga el tipo penal realmente es la urbanización en suelo no urbanizable, dando lugar a que exista un vacío jurídico que permita el ejercicio de determinadas actividades que no consisten en urbanizar en dichos suelos pero que pueden ser ejercidas porque su fin es totalmente distinto, como lo sería el desarrollo de una actividad agrícola.

Desde el punto de vista del Tipo Subjetivo, el artículo excluye toda posibilidad de culpabilidad y obliga para su configuración a que el autor obre dolosamente, teniendo conocimiento de que el suelo en el que construyen no es urbanizable o que la construcción no es susceptible de autorización. Sin embargo, el Derecho penal de ese país no excluye de su aplicación a la figura jurídica del Error de Tipo, cuando se

²⁵ Código Penal, España. Título XVI. De los delitos relativos a la ordenación del territorio y la protección del patrimonio histórico y del medio ambiente. Capítulo I, artículo 319.

presente un error en los elementos anteriores, bien sea en su modalidad de vencible o de invencible, dando lugar con ello a la impunidad por no ser castigada la imprudencia en las condiciones acá expuestas.

Entre tanto, al estudiar el inciso primero, es necesario hacer referencia a la Cualificación que señala el artículo en su totalidad. En otras palabras, para que se configure este delito, se ha establecido que la condición del sujeto activo de este delito es determinada bien sea en los promotores, constructores o técnicos directores. Frente a esto, la normatividad administrativa en España ha omitido la definición de estas profesiones, situación que genera problemas interpretativos, por lo que es pertinente aclarar esta cuestión. Se entiende por promotor, el que organiza la construcción, encargándose de presentar en el órgano correspondiente un proyecto de construcción para fines de obtener la licencia correspondiente. Constructor es aquel que ejecuta los trabajos previstos por el técnico bajo su control y Técnico Director, el encargado de redactar el proyecto. Aunque no es tipificada su profesión, es importante referirnos al arquitecto técnico por tener un ejercicio similar a las profesiones descritas, encargándose de la vigilancia de la calidad de los materiales de la obra y de su correcta disposición en ella.

Es claro que el inciso primero tiende a proteger los suelos viales, zonas verdes, bienes de dominio público o lugares de reconocido valor ecológico o cultural. Por su misma condición, es difícil creer que una construcción puede desarrollarse en una calle, jardines o en espacios monumentales, motivo por el que no parece lógico su tipicidad. A diferencia de los suelos que no siendo zonas verdes o viales, tengan previsto dicha función al ser considerados de esa forma por el Plan de Ordenación.

En todo sentido, se pretende sancionar los supuestos en que la construcción no goce de una autorización conforme a lo que estipula la ley, o que por el contrario teniendo licencia, la construcción exceda sus límites y como resultado de ello, la autorización pase a ser nula.

EVOLUCIÓN NORMATIVA

LEY 9 DE 1989

Esta ley regula lo relativo a los planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes. Es así como en primer lugar respecto a la planeación municipal, se estableció que los habitantes, cuya población sea superior a cien mil habitantes, deben crear su plan de conformidad con la política nacional y departamental.

Por otra parte se estipulan los puntos que debe contener el plan de desarrollo:

1. Un plan y un reglamento de usos del suelo.
2. Un plan vial de servicios públicos y de obras públicas;
3. Un programa de inversiones.
4. Reserva de tierras urbanizables necesarias para atender demanda por vivienda de interés social.
5. Entre otros.

En esta ley es definido espacio público, como el conjunto de inmuebles públicos y elementos arquitectónicos y naturales, destinados a atender las necesidades urbanas colectivas. Este tiene como medio de defensa, al igual que el medio ambiente, la acción popular, la cual puede ser dirigida contra cualquier persona pública o privada.

Respecto a la expropiación se establecen como motivos para su procedencia, la utilidad pública o el interés social, esta se puede llevar a cabo entre otros fines para ejecutar planes de desarrollo, de vivienda social, de ejecución de obras públicas, para la preservación del patrimonio cultural.

El representante legal de la entidad adquirente, mediante oficio solicitará la enajenación voluntaria directa, este contendrá la oferta de compra, la transcripción de las normas que reglamentan la enajenación voluntaria y la expropiación, la identificación del inmueble y el precio base de la negociación.

Este oficio debe ser notificado personalmente, en caso de no poder hacerlo, la notificación se efectuará mediante edicto, el cual se fijará por un término de cinco días hábiles, en un lugar visible de la entidad adquirente, en el lugar de ubicación del inmueble y en la alcaldía correspondiente. A su vez este oficio se debe inscribir en el folio de matrícula inmobiliaria, a partir de este momento el inmueble queda fuera del comercio.

En caso de presentarse acuerdo respecto al precio y demás condiciones de la oferta, se celebra un contrato de promesa de compraventa o de compraventa. Es de anotar que el precio máximo de adquisición es fijado por el Instituto Agustín Codazzi.

Agotada la etapa de adquisición directa por enajenación voluntaria, en los dos meses siguientes el representante legal de la entidad adquirente debe expedir resolución motivada ordenando la expropiación del inmueble. Esta resolución será notificada de la misma manera establecida para el oficio de adquisición directa. Sin embargo es de anotar que a diferencia del mencionado oficio, contra esta resolución procede el recurso

de reposición, el cual debe interponerse en los diez días hábiles siguientes, a la notificación.

Contra la resolución que ordena una expropiación, proceden las acciones contencioso-administrativas de nulidad y de restablecimiento de derecho ante el Tribunal Administrativo correspondiente, el cual debe mediante sentencia definir la situación en un término no superior a ocho meses.

La demanda de expropiación debe ser presentada por el representante legal de la entidad expropiante, mediante abogado titulado, en los dos meses siguientes a la fecha en que quedo en firme la resolución que ordena la expropiación.

La indemnización, la cual será establecida por el juez debe comprender el daño emergente y el lucro cesante. El daño emergente debe incluir el valor del inmueble el cual se determinará según el avalúo administrativo efectuado por el Instituto Agustín Codazzi.

Si por circunstancias ajenas a la voluntad del propietario del inmueble, no se pudo llevar a cabo la enajenación voluntaria directa, se ordena la expropiación y el juez competente puede ordenar el pago de la indemnización, en los mismos términos acordados en la negociación voluntaria.

Por otra parte, se establece que las afectaciones a causa de obras públicas, pueden tener una duración de tres a seis años, la cual debe notificarse personalmente al propietario e inscribirse en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente, esta afectación no tendrá efecto alguno, si el inmueble no ha sido adquirido por la entidad pública que impuso la afectación.

Respecto a la afectación como consecuencia de vías públicas, esta tendrá una duración máxima de nueve años. Será celebrado un contrato con el propietario fijando el valor y la forma de pago de la compensación por los perjuicios causados.

Es entendida afectación como toda restricción que limite o impida la obtención de licencias de urbanización, de parcelación, de construcción, o de funcionamiento, a causa de una obra pública o por protección ambiental.

Por otra parte respecto a adelantar obras de construcción, ampliación, modificación, adecuación y reparación, demolición de edificaciones o de urbanización requieren un permiso o licencia expedido por los municipios, áreas metropolitanas, del Distrito Especial de Bogotá o de la Intendencia de San Andrés y Providencia. Estas entidades en los noventa días hábiles siguientes a la solicitud deben pronunciarse respecto al otorgamiento de las licencias de urbanización y construcción.

El vendedor de vivienda nueva debe constituir una póliza para garantizar la estabilidad y la calidad de la vivienda.

DECRETO 2400 DE 1989

Esta norma en primer lugar establece que los proyectos y los respectivos acuerdos aprobatorios de los Planes de Desarrollo, deben estar sujetos a las siguientes reglas: los

alcaldes ante la falta de existencia de Plan o ante la necesidad de adecuar el Plan existente, debe presentar el respectivo proyecto de Plan de Desarrollo, en los diez primeros días de noviembre, es así como a partir de 1990 cada dos años en este termino deben cumplir con esta obligación

Las Oficinas Departamentales, Intendenciales y Comisariales de Planeación tienen a su cargo la elaboración de los Planes de desarrollo, con el fin que los Alcaldes al comienzo de las sesiones ordinarias del segundo periodo del Concejo presenten dicho plan, al haber transcurrido el primer periodo de sesiones ordinarias sin que hubiese sido aprobado el Plan.

Por otra parte, se regula la interposición de la acción popular con el ánimo de defender el espacio público y el medio ambiente.

Con la inscripción del acto que declara la extinción del dominio en el Folio de Matrícula Inmobiliaria el bien queda fuera del comercio.

El Instituto de Crédito Territorial certificará a solicitud de la entidad que lleve a cabo la renovación urbana, el área, el costo y las condiciones de financiación para la vivienda popular o de interés social.

DECRETO 1710 DE 1989

Este decreto regula la emisión de títulos de deuda pública sin garantía de la Nación, los cuales se han denominado por la Ley 09 de 1989, como Bonos de Reforma Urbana, y los requisitos que se deben cumplir para su emisión, además los documentos que deben acompañar la solicitud la cual debe presentarse al Ministerio de Hacienda.

LEY 3 DE 1991

Mediante esta ley se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y el Subsidio Familiar de Vivienda, es así como este subsidio es un aporte estatal en dinero o en especie, y la cuantía la determina el Gobierno Nacional, según los recursos disponibles.

Es así como se determina que los Fondos de Vivienda de Interés social y Reforma Urbana deben desarrollar las políticas de vivienda de interés social en las áreas urbanas y rurales. Es de anotar que estos fondos tienen entre sus funciones el desarrollo de programas de construcción, adquisición, mejoramiento, reubicación, rehabilitación y legalización de títulos de vivienda de interés social. A su vez pueden adquirir por enajenación voluntaria, expropiación o extinción del dominio los inmuebles necesarios para ejecutar planes de vivienda de interés social, legalizar títulos de urbanizaciones ilegales o de hecho, o para reubicar asentamientos que se encuentren ubicados en zonas de alto riesgo.

LEY 02 DE 1991

En primer lugar en esta ley, se consagra que en las áreas metropolitanas, el plan de desarrollo expedido por la Junta Metropolitana, prevalece sobre los planes adoptados por los municipios, integrantes de dicha área.

Modificando los parámetros dados por la Ley 9 de 1989, esta ley modifica la definición de vivienda de interés social.

A su vez se impone la obligación a los alcaldes de elaborar y actualizar periódicamente, un inventario de las zonas que presenten un alto riesgo para urbanización por ser inundables, sujetos a derrumbes o deslizamientos, o que presenten condiciones insalubres para la vivienda.

LEY 99 DE 1993

Esta ley crea el Ministerio del Medio Ambiente, siendo este el órgano rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables.

El Sistema Nacional Ambiental, es el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la ejecución de los principios ambientales.

Entre las funciones de esta entidad se encuentran: la formulación de la política nacional en relación con el medio ambiente, y los recursos naturales renovables, estableciendo reglas de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares, asegurando el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente.

A su vez, tiene entre otras funciones, la evaluación de los alcances y efectos económicos de los factores ambientales, el costo económico del deterioro y la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables.

Es importante anotar que tiene a su cargo, la expedición y actualización del estatuto de zonificación del territorio, para su adecuado ordenamiento y las regulaciones sobre el uso del suelo en relación a los aspectos ambientales.

Por otra parte se establece, que las entidades territoriales, deben ejercer las funciones ambientales, con base a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario. En primer lugar el *Principio de Armonía Regional*, es que dichas entidades deben ejercer sus funciones relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, de forma coordinada y armónica con la Política Nacional Ambiental, buscando lograr un manejo unificado de los recursos naturales de la Nación.

En segundo lugar el *Principio de Gradación Normativa*, esta relacionado con las disposiciones que dictan las entidades territoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables respeten las normas de carácter superior.

Finalmente el *Principio de Rigor Subsidiario*, establece que las normas y medidas de política ambiental, es decir aquellas que tiene que ver con la regulación del uso, manejo,

aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o para la preservación del medio ambiente, cada vez deben ser más rigurosas por las autoridades competentes del nivel regional.

En cuanto a las sanciones al verse vulnerado el medio ambiente, como consecuencia de violación de las normas sobre protección ambiental o sobre el manejo de los recursos naturales renovables, el Ministerio del Medio Ambiente o las Corporaciones Autónomas Regionales pueden imponer la sanción pertinente.

En esta ley, se contemplan entre otras, las siguientes sanciones: multas, suspensión del registro o de la licencia, la concesión, permiso o autorización, revocatoria o caducidad del permiso o concesión, demolición de la obra, entre otros.

Por otra parte, se establecen medidas preventivas como es la amonestación, el decomiso, la suspensión de obra, entre otras.

DECRETO 1319 DE 1993

Esta norma reglamenta la expedición de las licencias de construcción y urbanización

En primer lugar se entra a definir *Licencia*, como el acto administrativo mediante el cual, la entidad competente autoriza la construcción o demolición de edificaciones, y la urbanización o parcelación de predios en las áreas urbanas, suburbanas o rurales.

Por su parte *Permiso*, es entendido como el acto administrativo, por el cual se autoriza la ampliación, modificación, adecuación y reparación de edificaciones.

Delineación Urbana, es la información suministrada sobre las normas urbanísticas y arquitectónicas y especificaciones técnicas que afectan a un predio.

Vecinos, son los propietarios, poseedores o tenedores de todos los predios colindantes.

Finalmente se define *Cesión Obligatoria*, como la enajenación gratuita de tierra a favor de una entidad territorial, cuya contraprestación se entiende la autorización para urbanizar o parcelar.

Por otra parte, se entra a establecer quienes son los titulares de las licencias, así los de las *Licencias de urbanización o Parcelación* son los propietarios de los respectivos inmuebles. De la *Licencia de Construcción* y de los *Permisos*, los propietarios y los poseedores de buena fe.

No pueden figurar como titulares de una licencia o permiso los adquirentes de inmuebles que solo hubieran parcelado, urbanizado o construido buscando el amparo de dicho acto administrativo.

El otorgamiento de una licencia o permiso no implica definición de linderos, dominio ni posesión sobre un inmueble.

Es de anotar que el titular de dicha licencia o permiso, será el responsable de toda obligación urbanística y arquitectónica, y por los perjuicios que pudieran causarse a terceros en su desarrollo.

La solicitud de la licencia, debe ser notificada a los vecinos, para que estos puedan hacer valer sus derechos.

El acto administrativo mediante el cual se concede o modifica la licencia, se notificará en los cinco días siguientes a su expedición al titular y a los vecinos. El término de ejecutoria comienza al día siguiente de la publicación o notificación. Contra este acto caben los recursos de la vía gubernativa.

Durante la ejecución de las obras, estas deben contar con vigilancia constante para verificar el cumplimiento de las normas urbanísticas, arquitectónicas y las especificaciones técnicas.

DECRETO 633 DE 1995

Mediante este decreto se establece que no procede el proceso de extinción de dominio, cuyo objeto verse sobre bienes imprescriptibles o que sean de propiedad de las entidades de Derecho Público.

LEY 308 DE 1996

Esta ley fue derogada por la Ley 599 del año 2000, sin embargo es importante hacer un análisis de esta pues tipifico la conducta delictiva del urbanizador ilegal.

En primer lugar es de anotar como en su artículo primero, tipificando la conducta punible de invasión de tierras o edificaciones, se contempla una pena de prisión de dos a cinco años y una multa de 50 a 200 salarios mínimos. A su vez se contemplaba el aumento de la pena hasta en la mitad para el promotor, organizador o director de la invasión; y también en el caso de haber cometido el punible en terrenos que hicieran parte de zona rural.

Sin embargo se contemplaba la posibilidad, de una rebaja hasta de dos terceras partes, si antes del proferimiento de primera instancia, cesaran los actos de invasión.

En el artículo segundo, se consagra una protección al medio ambiente, por lo cual se manifiesta que al incurrir en este punible, en zonas de preservación ambiental y ecológica, de reserva para la construcción de obras públicas, de contaminación ambiental, de alto riesgo o en zonas rurales. La pena que se estipulo en el artículo primero aumentaría hasta en la mitad.

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 ambiental y ecológica, de reserva para la construcción de obras públicas, en zonas de contaminación ambiental, de alto riesgo o en zonas rurales.

A su vez es sancionado el servidor público, cuando aproveche su jurisdicción y competencia para la ejecución de los hechos que configuran este punible, por lo cual se dará interdicción de sus derechos y funciones públicas de tres a cinco años.

LEY 258 DE 1996

Mediante esta ley se regula la afectación a vivienda familiar, entendida que es sobre el inmueble adquirido en su totalidad por uno de los cónyuges, antes o después del matrimonio, que este destinado a habitación familiar.

Para la afectación de este bien se requiere consentimiento libre de ambos cónyuges, por lo cual debe constar un documento con su firma.

Esta afectación puede ser levantada en cualquier momento, de común acuerdo entre los cónyuges y mediante escritura pública, sometida a registro.

DECRETO 01 DE 1997

Este decreto tiene como finalidad, reglamentar el artículo 58 de la Ley 9 de 1989, el cual establece la obligación para las entidades públicas, de ceder a título gratuito los inmuebles ocupados con vivienda de interés social.

En cumplimiento de esto, las actuaciones se iniciaran de oficio o a petición de parte. Entendiendo que de oficio, las entidades en un término de 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de este Decreto, realizaría un inventario de los bienes de su propiedad para establecer cuales podrían cumplir con las exigencias establecidas anteriormente.

Por otra parte, a petición de parte, se entiende que el ocupante buscando que la entidad le transfiera a título gratuito un bien fiscal, debe presentar una solicitud a esta cumpliendo ciertos requisitos que establece este decreto. Recibida la solicitud se procederá a realizar una inspección, dicho proceso debe ser publicado en un diario de amplia circulación en el lugar de ubicación del predio.

Es de anotar, que en caso que el bien sea de uso público, este destinado a salud o educación, sea propiedad particular, se encuentre ubicado en una zona insalubre; este no podrá ser transferido, y se procederá a poner fin a la actuación mediante resolución.

DECRETO 2111 DE 1997

Mediante esta norma se reglamentan entre otras, las disposiciones sobre licencias de construcción y urbanismo.

En primer lugar se define licencia como el acto por el cual se autoriza la adecuación de terrenos o la realización de obras. Es de anotar que las licencias pueden ser de urbanismo o de construcción.

Licencia de urbanismo es la autorización de llevar a cabo un conjunto de edificaciones, acorde con el Plan de Ordenamiento Territorial Municipal. Bajo esta clase se encuentra

la concesión para parcelación de un predio en suelo rural o de expansión urbana y el encerramiento temporal durante la ejecución de la obra.

Por su parte se entiende como licencia de construcción, la autorización para el desarrollo de un predio con construcciones, acorde claro está con el Plan de Ordenamiento Territorial y las normas urbanísticas de la ciudad. Bajo esta clase se encuentran las autorizaciones para ampliar, adecuar, modificar, cerrar, reparar y demoler las construcciones.

Es de anotar, que para llevar a cabo cualquier obra de las señaladas anteriormente, se requiere haber obtenido la licencia correspondiente. Los titulares de estas licencias pueden ser los titulares de derechos reales principales, los poseedores, los titulares del derecho de dominio en virtud de fiducia y los fideicomitentes de las mismas.

Para proceder al estudio, trámite y expedición de licencias, se requiere la solicitud por la persona que pueda figurar como titular de la misma. La licencia comprende la información sobre la normatividad urbanística aplicable al predio, la aprobación de los planos necesarios para la construcción, reglamentos de propiedad horizontal y el trámite ante la entidad competente para la asignación, rectificación y certificación de la nomenclatura de los predios y construcciones.

Entre los documentos que deben acompañar la solicitud, se encuentran: copia del certificado de tradición y libertad, certificado de existencia y representación (tratándose de una persona jurídica) copia del recibo de pago del impuesto predial, plano de localización e identificación del predio, entre otros.

Al tratarse, de remodelación o restauración de fachadas, o demolición de un inmueble considerado patrimonio arquitectónico, se debe acompañar a los documentos básicos, el concepto favorable de la entidad que vigila el cumplimiento de las normas sobre patrimonio existente en el municipio. Esta entidad tiene treinta días calendario, para responder acerca de la mencionada solicitud.

Por su parte cuando se trate de ampliación, adecuación, modificación, cierre, reparación o demolición de inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal, se debe acompañar a los documentos copia autorizada del acta de la asamblea general de copropietarios.

En caso que el solicitante no sea el titular de derechos reales principales, debe citarse a dicho titular. Las entidades cuentan con un término de cuarenta y cinco días hábiles para pronunciarse acerca de las solicitudes de licencia. Vencido este plazo, sin resolución alguna, la solicitud de licencia se entiende aprobada. Sin embargo, es de anotar que este plazo puede ser prorrogado mediante resolución motivada hasta en la mitad del mismo.

La licencia debe contener: su vigencia, las características básicas del proyecto, el nombre del constructor responsable, indicación que la obra se debe desarrollar garantizando la salubridad, la estabilidad de los terrenos, edificaciones y elementos constitutivos de espacio público, entre otros.

La notificación de la licencia, se efectuará a los vecinos personalmente, en caso de no poder surtirla de esta forma, se enviará por correo certificado una citación, en los cinco

días siguientes, a la expedición del acto, en caso de no poderse llevar a cabo la notificación de la forma anteriormente establecida, se fijará edicto en un lugar público del respectivo despacho por un término de diez días.

La licencia tendrá una vigencia máxima de veinticuatro meses prorrogables por una vez, hasta treinta y seis meses, contados a partir de la fecha de su ejecutoria. Esta prórroga debe solicitarse en los treinta días calendario anteriores a su vencimiento.

El titular de la licencia, debe instalar una valla de mínimo dos metros por un metro, en un lugar visible del predio. En esta deben aparecer los siguientes puntos: la clase de licencia, número, dirección del inmueble, vigencia, nombre o razón social del titular, el tipo de obra que se adelante, metros de construcción, altura de las edificaciones, entre otros. Esta se debe instalar en los cinco días siguientes a la fecha de expedición de la licencia.

Durante la ejecución de la obra, los alcaldes deben llevar a cabo vigilancia y control, asegurando el cumplimiento de la licencia de urbanismo o construcción, y la normatividad y especificaciones técnicas establecidas en el Plan de Ordenamiento Físico.

Se establece a su vez, las sanciones urbanísticas que pueden imponerse por parte de los alcaldes, en caso de violación a las disposiciones enunciadas anteriormente, el grado de las cuales dependerá de la gravedad de la falta cometida.

LEY 388 DE 1997

El ordenamiento territorial, se fundamenta en los siguientes principios: la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general y la distribución equitativa de las cargas y beneficios.

El ordenamiento del territorio al ser una función pública, cuya finalidad es posibilitar a los habitantes el acceso a los espacios públicos, destinando estos sólo para el uso común. También se busca adecuar los procesos de cambio de suelo, adecuándolo al interés común, al desarrollo sostenible, entendiendo que la propiedad debe cumplir una función social. A su vez entre otros fines, se encuentra brindar seguridad a las familias para que su lugar de asentamiento no se encuentre sujeto a riesgos naturales.

El ordenamiento territorial municipal y distrital, es el conjunto de acciones político-administrativas y de planificación destinadas a disponer de instrumentos eficientes para el desarrollo del territorio, en armonía con el medio ambiente. Este ordenamiento tiene como objeto, entre otros, racionalizar el uso, ocupación y manejo del suelo.

El ordenamiento territorial, se concreta con la acción urbanística, la cual está relacionada con los usos del suelo, es así como dentro de estas acciones se encuentra la clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana.

El Plan de Ordenamiento Territorial, es el conjunto de objetivos, políticas, estrategias, programas, actuaciones y normas que buscan orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y el uso del suelo.

Por otra parte, se definen las normas urbanísticas, como aquellas que tienen como finalidad regular el uso, ocupación y aprovechamiento del suelo; definiendo las consecuencias que las actuaciones urbanísticas puedan tener en estos procesos.

Los esquemas de ordenamiento territorial, deben contener los objetivos, estrategias y políticas para la ocupación y aprovechamiento del suelo, la división del territorio en suelo urbano y rural, las zonas de riesgos naturales y las medidas para su protección, las zonas de conservación y protección de recursos naturales y ambientales, entre otros.

Sólo podrán ser otorgadas las licencias urbanísticas, una vez hubiese sido adoptado el Plan de Ordenamiento Territorial, respecto a la aprobación de estos planes, establece esta ley que después del cumplimiento de la etapa de participación democrática y de concertación interinstitucional, se presenta por el alcalde al concejo municipal o distrital, en los treinta días siguientes, al recibo del concepto del Consejo Territorial de Planeación.

Si cumplidos sesenta días desde la presentación del proyecto, el concejo municipal o distrital no hubiese adoptado decisión alguna, el alcalde lo adoptará mediante decreto.

Esta ley presenta una clasificación detallada del suelo, estableciendo que los planes de ordenamiento territorial están en la obligación de clasificar el territorio del municipio en suelo urbano, rural y de expansión urbana.

Es de anotar que *suelo urbano*, corresponde a las áreas del territorio cuya destinación es el uso urbano, que cuenten con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, posibilitándose su urbanización y edificación.

Se entiende como *suelo de expansión urbana*, el comprendido por el territorio municipal que será habilitado para el uso urbano durante la vigencia del plan de ordenamiento. Esta determinación dependerá del crecimiento de la población, y la posibilidad de dotación para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos domiciliarios, áreas libres, parques y equipamiento colectivo de interés público o social.

Por su parte *suelo rural*, es el terreno que no puede considerarse como apto para el uso urbano, se encuentra destinado para fines agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades semejantes.

El *suelo suburbano*, es definido como el área ubicada en suelo rural, pero en el que se encuentran usos del suelo y forma de vida de campo y ciudad. Los municipios deben impedir el desarrollo de actividades y usos urbanos en este territorio, sin llevar a cabo un proceso de incorporación al suelo urbano, para lo cual deben contar con infraestructura de espacio público y redes de energía, acueducto y alcantarillado requeridas para este tipo de suelo.

Finalmente, es entendido *suelo de protección*, como las áreas localizadas dentro de cualquiera de las clases anteriores, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por ser parte de zonas de utilidad pública para ubicar provisiones de servicios públicos domiciliarios, o constituyan amenaza y riesgo para asentamientos humanos, por lo cual está imposibilitada para ser urbanizada.

Por otra parte esta norma, regula la actuación urbanística pública, entendida esta como la parcelación, urbanización y edificación de inmuebles. Estas se pueden llevar a cabo por propietarios individuales, por asociaciones de propietarios, por entidades públicas o mediante formas mixtas de asociación entre el sector público y privado.

Respecto a la adecuación de terrenos en suelo de expansión, que cuenten con infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos, puede llevarse a cabo por entidades públicas competentes, o por los propietarios según lo hubiese determinado el Plan de Ordenamiento.

El proceso de enajenación forzosa, procede cuando las obras de urbanización o construcción no se hubiesen iniciado en el término previsto, y recaerá sólo sobre la parte de terreno no urbanizada o construida. Este proceso inicia con la resolución motivada que expida el alcalde, ordenando dicha enajenación sobre los inmuebles que no cumplan con la función social, en esta resolución debe señalarse el uso o destino que debe dársele a este bien según lo contemplado en el plan de ordenamiento y en las normas urbanísticas. Contra esta resolución sólo procede el recurso de reposición, el cual debe interponerse en los quince días siguientes a la notificación. Inscrita la enajenación forzosa, en los tres días siguientes, se someterá el inmueble a subasta pública.

Posteriormente se entra a definir que se entiende por motivos de utilidad pública o interés social para expropiar por la vía administrativa el derecho de propiedad y demás derechos reales, cuando la respectiva autoridad administrativa considere que existen condiciones de urgencia. A su vez es un motivo para expropiar cuando se presente el incumplimiento de la función social de la propiedad.

En esta ley se presenta una nueva definición de viviendas de interés social, las cuales son las que se desarrollan para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos.

Modificando lo establecido en la Ley 9 de 1989, esta ley establece lo siguiente en materia de licencias urbanísticas: para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación en terrenos urbanos, de expansión urbana y rural, se requiere la expedición de estas licencias por los municipios.

Es de anotar que estas licencias se expedirán teniendo en cuenta el Plan de Ordenamiento Territorial, y que no se requiere licencia o plan de manejo ambiental, cuando el plan haya sido expedido según lo dispuesto en la ley.

La entidad competente y los curadores urbanos, en un término no superior a cuarenta y cinco días, deben pronunciarse sobre la solicitud, a falta de pronunciamiento se entiende concedida la licencia.

DECRETO 151 DE 1998

Esta norma regula los mecanismos de compensación en el tratamiento de conservación mediante la transferencia de derechos de construcción y desarrollo.

En primer lugar se definen derechos de construcción y desarrollo como aquellos que regulan el aprovechamiento del suelo, subsuelo y espacio aéreo de un predio, de acuerdo con la licencia que ha otorgado la autoridad competente en el caso concreto, de conformidad con la normalidad urbanística vigente.

En segundo lugar es definida conservación, como el tratamiento urbanístico que tiende como objetivo limitar la transformación de la estructura física de áreas del municipio, de inmuebles particulares, de obras públicas o del espacio público, como consecuencia de razones ambientales, históricas o arquitectónicas. En el Plan de Ordenamiento Territorial, se determinarán las áreas que requieran el mencionado tratamiento.

Este tratamiento limita los derechos de construcción y desarrollo, por lo cual como mecanismo de compensación se crean los derechos transferibles de construcción y desarrollo, los cuales serán proporcionales a los costos y beneficios derivados de la aplicación de dicho tratamiento.

Los mencionados derechos de construcción y desarrollo se adquieren por medio de licencias, y se pueden clasificar de la siguiente manera:

- *Derechos de urbanización, construcción o parcelación*: mediante los cuales se concretan normas generales expedidas, para zonas o subzonas económicas homogéneas, planes parciales, o unidades de actuación urbanística, contenidos en el Plan de Ordenamiento Territorial.
- Derechos transferibles de construcción y desarrollo: mediante los cuales se permite trasladar los materiales de construcción de un predio o inmueble con tratamiento de conservación urbanística a un predio definido como receptor de los mismos dentro del Plan de Ordenamiento Territorial.
Estos derechos son emitidos por el municipio correspondiente, para lo cual este debe realizar y publicar un estudio de factibilidad, estableciendo las pautas generales de uso, tratamiento y aprovechamiento previstas en el Plan de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que lo desarrollen.
Estas zonas receptoras, deben estar localizadas dentro del mismo municipio o subzonas económicas homogéneas.

Con el objeto de generar espacio público en áreas desarrolladas y a solicitud de los particulares, el municipio puede crear áreas generadoras de derechos transferibles de construcción y desarrollo, siendo estas incorporadas al Plan de Ordenamiento Territorial.

DECRETO 150 DE 1998

Mediante esta norma, en primer lugar se le asignan ciertas funciones al Viceministro de Desarrollo Urbano, como es la de apoyar y prestar cooperación técnica a las entidades territoriales en los mecanismos de ordenamiento territorial municipal y distrital.

Por su parte se establecen las funciones de la Dirección de Vivienda, Suelo y Construcción, entre las cuales se encuentran, el asesoramiento respecto a las políticas del Consejo Superior de Desarrollo en conformidad con la ley 3° de 1991; coordinar con el Ministerio de Agricultura las políticas y planes por desarrollar respecto a vivienda rural; asesorar al Sistema Nacional de Vivienda en relación con los procesos de

planeación; plantear y presentar mecanismos que ante la gran demanda de vivienda social, permita la oferta institucional de subsidios, créditos y políticas de financiación de vivienda social.

A su vez este órgano tiene como función la destinación de suelo urbanizado y urbanizable en áreas de expansión urbana, con el fin de atender la demanda de vivienda social, de acuerdo a los Planes de Ordenamiento territorial vigentes.

Este decreto configura las funciones de la Dirección Nacional de Servicios Públicos domiciliarios, como es la elaboración de los planes de desarrollo y de expansión de la cobertura de los servicios de acueducto, alcantarillado y saneamiento básico urbano y rural.

Es de anotar que esta norma como aspecto fundamental para nuestra investigación, regula las funciones de la **Dirección de Espacio Público, Ordenamiento Territorial y Urbano**, como son asesorar la formulación de la Política Urbana Nacional y el planteamiento de los mecanismos de su aplicación en relación con el Ordenamiento Territorial y Urbano.

De igual forma es deber de este órgano, el diseño y planteamiento de metodologías para el ordenamiento territorial y urbano, cumpliendo la normatividad vigente. Así como de los instrumentos para la construcción, mantenimiento y administración del espacio público en áreas urbanas.

Este órgano también tiene el deber de participar en el diseño, coordinación y evaluación de políticas y planes del espacio público y ordenamiento territorial y urbano, de acuerdo a la vivienda, suelo y construcción, agua potable y saneamiento básico y transporte urbano.

Por su parte, es de anotar que se establecen las funciones del **Consejo Superior de Desarrollo Urbano**, como es la asesoría que debe prestar al Ministro de Desarrollo Económico, para que este pueda formular, coordinar y ejecutar la política urbana del Plan Nacional de Desarrollo; a su vez dentro de sus labores se encuentra el estudio periódico a los programas de implementación de la política urbana, aplicando los correctivos pertinentes para garantizar el cumplimiento expuesto por el Gobierno Nacional.

DECRETO 879 DE 1998

Mediante esta norma se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial.

El ordenamiento del territorio implica un conjunto de acciones político administrativas y de planeación física concertadas y coherentes, para la disposición de instrumentos eficaces de orientación del desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y de regulación de la utilización, ocupación y transformación de su espacio físico.

Este conjunto de acciones debe ser acorde con las estrategias de desarrollo económico del municipio, con el medio ambiente y su cultura. Su objeto es la planeación

económica y social del municipio, racionalizando la intervención sobre el territorio y estimular su desarrollo y aprovechamiento sostenible.

En la formulación del ordenamiento territorial, debe incluirse en primer término los siguientes asuntos:

- La conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales.
- Las políticas y normas sobre conservación y uso de las áreas e inmuebles que constituyen patrimonio cultural.
- El señalamiento y localización de las infraestructuras de la red vial nacional y regional, los puertos y aeropuertos y los sistemas de suministros de agua, energía y servicios de saneamiento básico.
- Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano en cuanto sean aplicables.

El **Plan de Ordenamiento Territorial**, es un conjunto de objetivos, directrices, políticas, programas y normas destinadas a orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y el uso de su suelo.

Esta disposición debe contener tres componentes:

- *Componente General*: constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo.
- *Componente Urbano*: constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano.
- *Componente Rural*: constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo.

Este plan, señalará los proyectos prioritarios, la programación de actividades, las entidades responsables y los recursos respectivos, necesarios para el desarrollo del objeto de este.

Tendrán los de largo plazo, una vigencia mínima de tres períodos constitucionales de las administraciones municipales; los de mediano plazo dos períodos y los de corto plazo un periodo.

El *componente general* del plan, prevalece sobre los demás componentes y contiene los objetivos y estrategias territoriales a mediano y largo plazo.

Por otra parte el *componente urbano*, contempla la administración del suelo urbano y expansión urbana. Y finalmente el *componente rural*, es el instrumento mediante el cual se busca garantizar el adecuado uso del suelo rural, y la interacción entre los asentamientos rurales y su cabecera municipal, a su vez establece las actuaciones públicas tendientes a suministrar infraestructura y equipamiento básico para el servicio de la población rural.

Es de anotar, que se exige a los municipios entre treinta mil y cien mil habitantes, adoptar Planes Básicos de Ordenamiento Territorial, adoptar un **Plan Básico de Ordenamiento Territorial**, este contendrá los componentes general, urbano y rural.

En primer lugar el componente general señalará los objetivos y estrategias territoriales de mediano y largo plazo necesarias para aprovechar las ventajas del territorio municipal y para identificar, delimitar y definir los siguientes puntos, entre otros: Las áreas de reserva para la conservación y protección del medio ambiente, de los recursos naturales, del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico, áreas expuesta a amenazas y riesgos.

El ***componente urbano*** del plan señalará: las áreas de conservación y protección de los recursos naturales; los conjuntos urbanos, históricos y culturales; las áreas expuestas a amenazas y riesgos; la infraestructura para vías y transporte; las redes de servicios públicos, la estrategia de mediano plazo para programas de vivienda de interés social; y los planes parciales y unidades de actuación urbanística.

El ***componente rural*** del plan señalará entre otros aspectos: las áreas de producción agropecuaria, forestal y minera; los centros poblados y áreas suburbanas; el equipamiento de salud y educación; la expedición de normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre, considerando la legislación agraria y ambiental.

Por otra parte se establece en esta norma, que los municipios para determinar el porcentaje de suelo que será destinado a programas de vivienda de interés social, deben considerar el estudio de la demanda.

Formulación del Plan de Ordenamiento Territorial.

Para cumplir esta tarea, el municipio debe seguir cinco etapas que son:

1. ***Etapa preliminar:*** En la cual se desarrollará un análisis de la factibilidad técnica, institucional, y financiera; la determinación de los temas estratégicos y prioritarios para la elaboración del plan, en concordancia con las políticas sociales y económicas, entre otros aspectos.
2. ***Diagnóstico:*** En este punto se debe formular el propósito general de desarrollo del municipio, por lo cual se hará un diagnóstico de la imagen actual del territorio confrontando con deseada. Es así como se establece el desarrollo territorial en lo urbano o rural, en lo ambiental, en lo económico, en lo cultural y lo institucional.
3. ***Formulación:*** Comprende el proceso de la toma de decisiones acerca del ordenamiento, es así como se deben incluir todas las actuaciones a desarrollar en el programa de ejecución.
4. ***Implementación:*** Esta etapa contiene todos los programas financieros, institucionales, de desarrollo técnico y de convocatoria a desarrollar, par la ejecución de los propósitos planteados respecto al Plan de Ordenamiento,

5. *Evaluación y Seguimiento*: Esta etapa será desarrollada de forma permanente por el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial durante la vigencia del Plan.

DECRETO 1052 DE 1998

Mediante esta norma se reglamenta lo respectivo a licencias de construcción y urbanismo, al ejercicio de la curaduría urbana y las sanciones urbanísticas.

En primer lugar es definida licencia como la autorización que se otorga a la solicitud del interesado para la adecuación de terrenos o para la realización de obras.

A su vez es de anotar que existen *licencias de urbanismo*, las cuales son la autorización para ejecutar en un predio la creación de espacios abiertos públicos o privados y las obras de infraestructura que permitan la construcción de edificaciones.

Por su parte las *licencias de construcción*, son autorizaciones para el desarrollo de un predio con construcciones. Dentro de esta clase, se encuentran la ampliación, adecuación, modificación, encerramiento y demolición de construcciones.

Para llevar a cabo obras de construcción, ampliación, modificación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación, es obligatoria la obtención de la licencia.

Los titulares de derechos reales principales, los poseedores, los propietarios del derecho de dominio a título de fiducia y los fideicomitentes de los inmuebles objeto de solicitud pueden ostentar el carácter de titulares de las licencias.

El estudio, trámite y expedición de las licencias solo tendrá lugar a solicitud de la persona que puede ser titular de las mismas.

Si durante el término de tramitación de la licencia, cambian las normas urbanísticas que benefician el proyecto, será aplicable la legislación vigente al momento de radicación de la solicitud.

El proferimiento de la licencia, no implica pronunciamiento alguno sobre la titularidad de derechos reales ni sobre la posesión respecto al inmueble objeto de solicitud.

El término para la expedición de la licencia por parte de la entidad competente o del curador urbano, es de cuarenta y cinco días hábiles contados desde la fecha de la solicitud. Si en este plazo no existiera pronunciamiento se entiende otorgada la licencia en los términos solicitados. Sin embargo es de anotar, que este término puede ser ampliado hasta en la mitad, mediante resolución motivada.

La licencia debe contener: su vigencia, las características básicas del proyecto, el nombre del titular, del urbanizador o del constructor responsable; la determinación de las obras que han de ejecutarse; y la obligación de mantener en la obra la licencia y los planos.

A los vecinos del inmueble el acto administrativo resolutorio de la solicitud de la licencia, se les notificará personalmente, igual en el caso de ser el titular de la licencia

un poseedor, se surtirá en igual forma la notificación a los titulares de derechos reales del inmueble objeto de la solicitud.

Contra el acto resolutorio de la solicitud de licencia, proceden los recursos de la vía gubernativa, la revocatoria directa y las demás acciones que consagra el Código Contencioso Administrativo

La licencia tendrá una vigencia máxima de veinticuatro meses, término que puede ser prorrogado hasta por doce meses. Sin embargo es de anotar que si la licencia constituye a su vez autorización de construcción y urbanización, podrá tener una vigencia máxima de treinta y seis meses, prorrogable por doce meses. Para que las mencionadas prorrogas operen es necesario que la solicitud correspondiente, sea presentada treinta días previos al vencimiento de la licencia.

En el caso de una licencia perder su vigencia, el interesado solicitara una nueva licencia, en cumplimiento de la legislación vigente, sin embargo, al ser modificadas las normas urbanísticas con base en las cuales les fue otorgada la licencia, tendrá derecho a que la nueva licencia le sea concedida con fundamento en la misma normatividad, si no ha transcurrido un mes desde el vencimiento de la licencia anterior y se debe cumplir con una de las siguientes condiciones:

- a) En el caso de las licencias de urbanismo, cuando las obras de la urbanización se encuentren ejecutadas en un treinta por ciento.
- b) En el caso de las licencias de construcción cuando por lo menos la mitad de las unidades constructivas autorizadas, cuenten como mínimo con el cincuenta por ciento ejecutado.

Para cada etapa del proyecto urbanístico se puede expedir una licencia, sin embargo es de anotar que el proyecto urbanístico general es el planteamiento gráfico de un diseño que evidencia el desarrollo de un predio.

El titular de cualquiera de las licencias está obligado a instalar una valla con una dimensión mínima de dos metros por un metro, en un lugar visible de la vía pública más importante sobre la cual tenga frente o límite la construcción objeto de licencia. Esta debe contener:

- La clase de licencia.
- El número de identificación de la licencia, expresando la entidad o curador que la expidió.
- La dirección del inmueble.
- Vigencia de la licencia.
- El nombre o razón social del titular de la licencia.
- El tipo de obra.

Esta será instalada en un término de cinco días siguientes a la expedición de la licencia.

Los alcaldes desempeñaran la función de vigilancia y control durante la ejecución de las obras, asegurando el cumplimiento de la licencia de urbanismo o de construcción, y del Plan de Ordenamiento Territorial.

Es de entender, que toda parcelación, urbanización, construcción, reforma o demolición que viole las normas urbanísticas o el Plan de Ordenamiento Territorial es considerada como una *Infracción Urbanística*, y dará lugar a la imposición de sanciones.

A su vez es considerada infracción urbanística, la localización de establecimientos comerciales, industriales y de servicios, violando la normatividad de usos del suelo.

Las sanciones urbanísticas se impondrán según la violación que se hubiese presentado, es así como esta norma clasifica de la siguiente manera:

1. Para quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos no urbanizables o parcelables, se impondrán multas entre (100) y quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales, además de la orden policiva de demolición de la obra y la suspensión de servicios públicos domiciliarios.
2. Para quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos aptos para estas actuaciones, sin licencia, se impondrán multas entre setenta (70) y cuatrocientos (400) salarios mínimos legales mensuales, además de la orden policiva de suspensión y sellamiento de la obra y la suspensión de servicios públicos domiciliarios.
3. Para quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos aptos para estas actuaciones, en contravención a lo preceptuado en la licencia, o cuando ésta haya caducado, se impondrán multas entre cincuenta (50) y trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales, además de la orden policiva de suspensión y sellamiento de la obra y la suspensión de servicios públicos domiciliarios.
4. Para quienes ocupen en forma permanente los parques públicos, zonas verdes y demás bienes de uso público, o los encierren sin la debida autorización de las autoridades municipales, se impondrán multas entre treinta (30) y doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales, además de la demolición del cerramiento y la suspensión de servicios públicos.
5. La demolición total o parcial de las obras desarrolladas sin licencia o de la parte de las mismas no autorizada o ejecutada en contravención a la licencia.

Al ser afectados, destruidos o alterados elementos constitutivos del espacio público o áreas de conservación, deberán ser restituidos en un término de dos meses contados a partir de la providencia que impuso la sanción.

DECRETO 1504 DE 1998

Mediante esta norma se reglamenta el manejo del espacio público en los Planes de Ordenamiento Territorial.

En cumplimiento de la función pública de urbanismo, es deber del Estado proteger la integridad del espacio público y el uso común de este. Es así como los municipios deben dar prelación a la planeación, construcción, mantenimiento y protección del espacio público, sobre cualquier otro uso del suelo.

Se define espacio público como el conjunto de inmuebles destinados a la satisfacción de las necesidades urbanas.

El destino que se le da a estos bienes no puede ser variado sino por los Concejos Municipales a través de los Planes de Ordenamiento Territorial.

El espacio público está constituido por elementos constitutivos y complementarios. Dentro de los *elementos constitutivos* existen:

- Elementos constitutivos naturales, en los cuales se encuentran:
 - Áreas para la conservación y preservación del sistema de montañas.
 - Áreas para la conservación y preservación del sistema hídrico.
 - Áreas de especial interés ambiental, científico y paisajístico, como parques naturales y áreas de reserva natural.

- Elementos constitutivos artificiales o construidos, en los cuales se encuentran:
 - Áreas que integran los sistemas de circulación peatonal y vehicular, en los cuales aparecen componentes de perfiles viales y de los cruces o intersecciones.
 - Áreas articuladoras del espacio público.
 - Áreas para la preservación y conservación de obras de interés público.
 - Áreas y elementos arquitectónicos y naturales de propiedad privada que por su localización y condiciones ambientales, son incorporados en el Plan de Ordenamiento Territorial.
 - Antejardines de Propiedad Privada.

Dentro de los *elementos complementarios* existen:

- Componentes de la vegetación natural.
- Componentes del amoblamiento urbano.

El espacio público es considerado como uno de los elementos estructurales del Plan de Ordenamiento Territorial, al ser un regulador de las condiciones ambientales del Estado.

En los planes de Ordenamiento Territorial debe contener los siguientes componentes:

1. Componente General:
 - a. Definición de políticas, estrategias y objetivos del espacio público.
 - b. Definición del sistema del espacio público.

2. Componente Urbano:
 - a. Inventario de los elementos constitutivos del espacio público en el área urbana.
 - b. Definición de los proyectos y programas para superar las necesidades y desequilibrios del espacio público.
 - c. Definición del espacio público a nivel sectorial y local.

3. Componente rural:
 - a. Inventario de los elementos constitutivos del espacio público en el área urbana.
 - b. Definición de los elementos de interacción entre el espacio público urbano y rural.
 - c. Estrategias para su preservación y mantenimiento.

Por otra parte se establece que los municipios deben contratar con entidades privadas la administración del espacio público.

Es de anotar que esta norma consagra que los parques y zonas verdes que posean el carácter de bienes de uso público no pueden ser encerrados.

La Oficina de Planeación Municipal es la única que cuenta con licencia para expedir licencias permisivas de intervención y ocupación de zonas consideradas como espacio público.

DECRETO 297 DE 1999

Esta norma permite la concesión de una segunda prórroga para las licencias de construcción o urbanización, que será de doce meses, condicionado a que dicha solicitud se eleve dentro de los treinta días calendario anteriores al vencimiento de la misma, y el urbanizador certifique el inicio de la obra.

LEY 546 DE 1999

Mediante esta ley se crea el Consejo Superior de Vivienda, como un órgano asesor del Gobierno en todos los temas relacionados con la vivienda.

Además se consagra como apoyo a la financiación de vivienda, que a parte de las facultades de la Superintendencia Bancaria y la de Valores, el Gobierno reglamentará nuevas operaciones con destino a esta financiación.

Es de anotar que los Planes de Ordenamiento Territorial, deben establecer zonas que cuenten con la amplitud y condiciones necesarias para la construcción de viviendas de interés social, garantizando el déficit habitacional para la vivienda de interés social.

LEY 614 DE 2000

Mediante esta ley se crean los Comités de Integración Regional, los cuales tendrán a su cargo, concertar la implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial, así como la creación de espacios de participación de la comunidad

Son definidas las áreas de influencia, como el territorio conformado por la capital del departamento o del municipio principal y municipios circunvecinos, en los que se hace necesaria la implementación conjunta de los Planes de Ordenamiento Territorial como son circunstancias de conurbación, relaciones en el uso del suelo o en la prestación de servicios públicos.

En caso de conflicto en la conformación de esta área de influencia, lo hará el Gobernador del Departamento; y en caso que dentro del área existan municipios de distintos departamentos, la conformación estará a cargo del Ministerio del Interior en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación.

DECRETO 2015 DE 2001

Mediante esta norma es reglamentada la expedición de licencias de urbanismo y construcción en los proyectos inmobiliarios que se pretendan desarrollar, con posterioridad a la declaración de una situación de desastre o calamidad pública.

Posterior a esta declaración la autoridad municipal o departamental competente, llevará a cabo un inventario y diagnóstico de los inmuebles que hubiesen sido afectados con el desastre o la calamidad, una vez se adelante este trámite se procederá a establecer: las edificaciones que sufrieron daños graves, moderados o severos, determinando cuales pueden ser adecuados a su estado natural; a su vez esto puede llevar a establecer cuales edificaciones requieren su demolición por el daño severo e irreparable que sufrió.

Previa la construcción o adecuación del predio se requiere la obtención de la respectiva licencia, para lo cual se requiere la presentación de los siguientes documentos: copia del certificado de tradición y libertad del inmueble, cuya expedición no sea mayor a tres meses; acreditación de la existencia y representación de la persona jurídica de ser el caso; plano de localización e identificación del predio; y la determinación si el bien será destinado a vivienda de interés social.

Cuando se trate de la obtención de licencias de construcción, además de los documentos anteriormente descritos se requiere, según sea el caso:

Para la adecuación: Una descripción técnica de los daños estructurales y de su causa. Esto aplicará para el caso de daño de elementos estructurales y no estructurales. A su vez debe ser presentado un proyecto de adecuación y una constancia de adecuación.

Para la construcción de inmuebles nuevos: Cálculos estructurales y el proyecto arquitectónico.

La solicitud de estas licencias de construcción se hará ante el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente.

LEY 675 DE 2001

Mediante esta norma, se establece el régimen de propiedad horizontal, con el fin de garantizar la seguridad y convivencia pacífica en los inmuebles que se encuentren sometidos a este, y el cumplimiento de la función social de la propiedad.

Se consagran los principios orientadores de este régimen, los cuales entre otros son: la función social y ecológica de la propiedad, la convivencia pacífica y la solidaridad social, el respeto a la dignidad humana, la libre iniciativa empresarial, el derecho al debido proceso

Es definido este régimen, como el sistema jurídico que regula el sometimiento a propiedad horizontal de un edificio o conjunto, que esté construido o en dicho proceso.

Se entiende por edificio, la construcción de uno o varios pisos, cuya estructura comprende un número plural de unidades independientes. Por su parte, conjunto es entendido como el desarrollo inmobiliario conformado por varios edificios que comparten, áreas y servicios de uso y de unidad general.

Para que un edificio o conjunto sea sometido a este régimen se requiere la celebración de una escritura pública y que esta se encuentre registrada en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, se entiende que surtida esta inscripción surge la persona jurídica.

La escritura pública, contiene el reglamento de propiedad horizontal, la cual debe mencionar entre otros puntos: el nombre e identificación del propietario, el nombre del edificio o conjunto, la determinación del terreno, determinación de los bienes comunes, especificaciones de construcción y condiciones de seguridad y salubridad del edificio o conjunto.

La inscripción y certificación sobre la existencia y representación de estas personas jurídicas se encuentra a cargo del Alcalde del lugar en que esta esté ubicada.

En esta norma es tratado a su vez, la extinción de la propiedad horizontal, estableciendo las causales en las cuales es procedente esta figura, estas son: la destrucción o el deterioro total del edificio o las edificaciones que conforman el conjunto, o cuando esta represente el setenta y cinco por ciento del conjunto o edificación; la decisión unánime de los titulares del derecho de propiedad sobre bienes de dominio particular; y la orden de autoridad judicial o administrativa.

La propiedad horizontal se extingue total o parcialmente cuando se cumplan las causales enunciadas anteriormente, y además sea elevada a escritura pública la decisión de la asamblea general de propietarios o la sentencia judicial que lo determine, y se inscriba en la Oficina de Instrumentos Públicos. Luego de esto la copropiedad cuenta con un término de un año para llevar a cabo su división.

Es de anotar, que una vez se lleve a cabo el registro se procederá a la disolución y liquidación de la persona jurídica.

Esta norma consagra que los bienes comunes de la propiedad industrial no pueden ser desafectados en principio, a menos que se surta el procedimiento que allí se consagra, en el cual se establece que se requiere surtir una reforma al reglamento de propiedad horizontal, el cual se debe llevar a cabo mediante escritura pública, protocolizando el acta de autorización de la asamblea general de propietarios.

El objeto de esta persona jurídica que surge es administrar correcta y eficazmente los bienes y servicios comunes, manejar los asuntos de interés común de los propietarios de bienes privados y cumplir y hacer cumplir la ley y el respectivo reglamento de propiedad industrial.

Es de resaltar que esta persona jurídica que nace es de naturaleza civil, y sin ánimo de lucro.

DECRETO 1337 DE 2002

Mediante esta norma se reglamenta la Ley 388 de 1997, en relación con las compensaciones en tratamientos de conservación mediante la transferencia de derechos de construcción y desarrollo.

Es de anotar que esta ley consagraba que los propietarios de inmuebles cuya condición fuese establecida en los planes de ordenamiento territorial, como de conservación histórica, arquitectónica o ambiental, se deberán aplicar compensaciones económicas, transferencias de derechos de construcción y desarrollo, y beneficios tributarios, entre otros.

Es de anotar que en reiterada legislación se ha entendido por conservación al tratamiento urbanístico que atendiendo a razones ambientales, históricas o arquitectónicas, limita su transformación.

Suelo urbano, es definido como aquellas áreas del territorio distrital o municipal destinados al uso urbano, de acuerdo a lo establecido por el Plan de Ordenamiento Territorial, a su vez se requiere que cuenten con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado.

Por el contrario suelo rural, será aquel cuya destinación son usos agrícolas, ganaderos, forestales de explotación de recursos naturales y actividades análogas.

Esta compensación solo procede cuando se limiten derechos de edificabilidad de determinados predios o inmuebles ubicados en el suelo urbano o de expansión urbana. Los mecanismos de garantía de estos pagos, serán definidos por los municipios y los distritos.

En el caso que los propietarios que no hubiesen sido beneficiados con el mecanismo de compensación referente a la transferencia de derechos de construcción y desarrollo por parte del municipio o distrito, deben ser protegidos con otro tipo de estímulos, beneficios o formas de compensación.

Otros de estos mecanismos de pago de compensación, que tendrán lugar de manera alternativa o complementaria cuando no se opte por la asignación de derechos transferibles son: la asimilación de los inmuebles a los estratos 1 o 2 para efectos del pago del impuesto predial y demás gravámenes que tengan como base gravable el avalúo; y la asignación de tarifas reducidas de impuesto predial.

Como condicionamiento a esta compensación, la ley establece ciertos requerimientos para que el ciudadano tenga derecho a su pago como son: los propietarios deben mantener y cumplir con las condiciones y requisitos que consagre la declaratoria de conservación; en caso que el municipio o distrito lo considere necesario podrá condicionar su pago a la presentación, aprobación y ejecución por parte de los propietarios de un proyecto de recuperación integral del inmueble.

Los propietarios de inmuebles sometidos a tratamiento de conservación y que hubieran recibido el respectivo pago de compensación, están obligados a adoptar las medidas de conservación procedentes en cada caso. En caso de incumplimiento del mencionado

deber devolverán la suma recibida y actualizada con el Índice de Precios al Consumidor más diez puntos porcentuales anuales.

LEY 810 DE 2003

Mediante la cual se modifica la ley 388 de 1997, en materia de sanciones urbanísticas, a su vez es regulada la actuación de curadores. Es así como en primer lugar se establece que la construcción, ampliación, modificación, adecuación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación, que contraríe el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial, llevará a la imposición de sanciones urbanísticas a los responsables, entre las cuales se encuentra la demolición de obras.

Es considerada infracción urbanística, a su vez, la localización de establecimientos comerciales, industriales, institucionales y de servicios, con violación de las normas del uso del suelo

Hay lugar a implementar la medida policiva de suspensión inmediata de todas las obras que se encuentren violando dichas disposiciones, en los casos que no se acredite la existencia de la licencia correspondiente.

Para el caso de Bogotá, la suspensión de obras será adelantada por los alcaldes locales, de conformidad con lo consagrado en el Estatuto Orgánico del Distrito.

Las sanciones a imponer oscilarán según sea el grado de gravedad de la infracción, entre multas y la demolición total de la obra.

Respecto a la adecuación de las normas, se establece que el acto que impone la sanción, ratificará la medida policiva de suspensión y sellamiento de la obra, otorgando un término de sesenta (60) días, para que el infractor se adecue a las normas vigentes, obteniendo la licencia que corresponde. Vencido este término sin cumplir esta disposición se procederá a la demolición de la obra.

Por otra parte, se consagra que para el caso de la alteración o destrucción de elementos constitutivos del espacio público, estos deben ser restituidos en un término no superior a dos meses, contados a partir de la providencia que impone la sanción.

Está prohibido para los notarios y los registradores, autorizar o inscribir la escritura de división de terrenos o parcelación de lotes, sin que se hubiese acreditado el otorgamiento de la licencia urbanística.

Las reparaciones o mejores locativas, entendidas estas como aquellas que buscan mantener el inmueble, sin modificar su estructura, su distribución interior, sus características funcionales o formales, no requieren licencia de construcción.

Es definido curador urbano como el particular encargado de estudiar, tramitar y expedir las licencias de parcelación, urbanismo, construcción o demolición. Esta tarea implica el ejercicio de una función pública para la verificación de las normas urbanísticas.

El alcalde municipal o distrital, designará los curadores urbanos, previo concurso de méritos, sin embargo para tal designación se deben reunir los siguientes requisitos: poseer título profesional de arquitecto, ingeniero civil o posgrado de urbanismo o planificación regional o urbana; acreditar experiencia laboral mínima de diez años, relacionadas con la planificación urbana.

Los curadores urbanos serán designados para periodos de cinco años, pudiendo ser designados nuevamente según la evaluación de su desempeño que realice el alcalde. Es de anotar que los alcaldes distritales y municipales se encuentran en la obligación de vigilar y controlar el cumplimiento de las normas urbanísticas por parte de los curadores urbanos.

LEY 902 DE 2004

Siendo modificatoria de la ley 388 de 1997, define en primer lugar el concepto de normas urbanísticas, como aquellas que regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las diversas actuaciones urbanísticas necesarias para la administración de estos procesos.

Se entiende por normas urbanísticas estructurales: aquellas que aseguran la consecución de los objetivos y estrategias adoptadas en el componente general del Plan y en las políticas de mediano plazo del componente urbano. Estas prevalecen sobre las demás normas urbanísticas; es así como estas normas estructurales incluyen:

- Las que clasifican y delimitan los suelos.
- Las que establecen áreas y definen los tratamientos de conservación y manejo de los centros urbanos e históricos.
- Las que definen las características de las unidades de actuación.
- Las que establecen criterios para la formulación y adopción de planes parciales.
- Las que definan las áreas de protección y conservación de los recursos naturales.

Por otra parte las normas urbanísticas generales: son las que permiten establecer los usos del suelo; las actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización e incorporación al desarrollo de las diferentes zonas que se encuentran en el perímetro urbano y suelo de expansión. Es así como incluyen:

- Las especificaciones de aislamientos, volumetrías y alturas para los procesos de edificación.
- La determinación de las zonas de renovación, con la definición de prioridades, procedimientos y programas de intervención.
- La adopción de programas urbanos contemplados en el componente general del Plan.
- Entre otras.

Finalmente es definido el concepto de normas complementarias: como aquellas relacionadas con las actuaciones, programas y proyectos adoptados en desarrollo de lo estipulado en los componentes general y urbano del Plan de Ordenamiento, y que deben ser incluidas en el Programa de Ejecución. En esta categoría cobija:

- La declaración e identificación de los terrenos e inmuebles de desarrollo o construcción prioritaria.
- La localización de terrenos de vivienda de interés social y la reubicación de asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo.
- Las normas urbanísticas específicas que sean expedidas en desarrollo de Planes Parciales.

En esta ley se dispone que las normas para la urbanización y construcción de vivienda, no podrán limitar el desarrollo de programas de vivienda de interés social, por lo cual las especificaciones deben ser acordes con las condiciones de precio para este tipo de vivienda.

Por otra parte se establece que los Planes de Ordenamiento Territorial, deben definir la vigencia de sus diferentes contenidos y las condiciones que llevan a su revisión, dando cumplimiento a las siguientes disposiciones:

- El contenido estructural del Plan tendrá una vigencia de largo plazo, siendo entonces como mínimo tres períodos constitucionales de las administraciones municipales o distritales.
- El contenido urbano de mediano plazo, tiene una vigencia mínima de dos periodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales.
- Los contenidos urbanos de corto plazo y los programas de ejecución regirán como mínimo por un periodo constitucional de la administración municipal y distrital.
- Las autoridades municipales y distritales se encuentran facultadas para revisar y ajustar el Plan de Ordenamiento Territorial y sus componentes, vencido el período constitucional inmediatamente anterior.

DECRETO 2060 DE 2004

Mediante esta norma se reglamentan las condiciones de las viviendas de interés social. En primer lugar, atendiendo al artículo 51 de la Carta Política Colombiana, dispone que el Estado debe fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna, promoviendo planes de vivienda de interés social.

Es así como las normas que regulan el aprovechamiento del suelo, deben hacer viable la implementación de estos planes de vivienda de interés social. El Gobierno Nacional, reglamentará las normas mínimas de calidad de vivienda de interés social, especialmente en cuanto a espacio, servicios públicos y estabilidad de la vivienda.

Los Planes de Ordenamiento Territorial deben facilitar la construcción de todos los tipos de vivienda de interés social definidos por los Planes de Desarrollo y por las reglamentaciones del Gobierno, cubriendo así el déficit habitacional para la vivienda de interés social.

DECRETO 1600 DE 2005

Esta norma reglamenta las licencias urbanísticas. En primer lugar define esta licencia como la autorización previa, expedida por el curador urbano o por la autoridad

municipal o distrital competente, para adelantar obras de urbanización, construcción, ampliación, adecuación, reforzamiento estructural, modificación, demolición de edificaciones, parcelación, loteo o subdivisión de predios, y para la intervención y ocupación del espacio público, dando cumplimiento a las normas urbanísticas y de edificación adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial, en los instrumentos que lo desarrollen y en las demás disposiciones que expida el Gobierno.

Las licencias urbanísticas podrán ser objeto de prórrogas y de modificaciones, tales como la introducción de cambios urbanísticos, arquitectónicos o estructurales.

Las licencias urbanísticas pueden ser de: urbanización, parcelación, subdivisión, construcción o intervención y ocupación del espacio público. La expedición de estas conlleva al cerramiento del predio durante la ejecución de las obras.

La licencia de urbanización: es la autorización para ejecutar un predio que se localice en suelo urbano, la creación de espacios públicos y privados y la construcción de infraestructura de servicios públicos y vías, para la adecuación y dotación de estos terrenos.

La licencia de parcelación: es la autorización para ejecutar un predio que se localice en suelo rural, la creación de espacios públicos y privados y la construcción de vías e infraestructuras que garanticen la auto-prestación de los servicios domiciliarios.

La licencia de subdivisión: es la autorización para dividir un predio ubicado en suelo rural, urbano o de expansión urbana, dando cumplimiento a lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial.

Esta licencia adopta modalidades según se trate de suelo rural o urbano, es así como en suelo rural y de expansión urbana, se adoptara la licencia de subdivisión rural: siendo la autorización para dividir en esta clase de suelo, dando cumplimiento a la normatividad agraria y ambiental.

En suelo urbano, se adoptará la licencia de subdivisión urbana y la licencia de reloteo: siendo esta última la autorización para redistribuir o modificar el loteo de un predio previamente urbanizado, buscando obtener un provecho urbanístico.

Estas modalidades de licencia de subdivisión no autorizan la ejecución de obras de infraestructura o de construcción, ni delimitar espacios públicos o privados.

La licencia de construcción: es la autorización para el desarrollo de edificaciones en un predio dando cumplimiento al Plan de Ordenamiento Territorial.

Esta licencia adopta las siguientes modalidades: obra nueva: siendo la autorización para llevar a cabo obras de edificación en un terreno no construido, ampliación: para incrementar el área construida de una edificación existente, adecuación: adelantar obras para adaptar una edificación para el desarrollo de otro uso, garantizando la permanencia del inmueble original, modificación: para variar el diseño arquitectónico de una edificación existente sin incrementar su área construida, reforzamiento estructural: para reforzar la estructura de un inmueble adecuándolo a niveles de seguridad sísmica, demolición: para derribar total o parcialmente una edificación, cerramiento: para encerrar de manera permanente un predio de propiedad privada.

Cuando una edificación se encuentre en estado ruinoso y atente contra la seguridad de la comunidad, sin perjuicio de las normas de policía y de las que regulen los inmuebles de conservación arquitectónica, cultural e histórica; el alcalde de oficio o a solicitud de parte ordenara la demolición de dicho inmueble.

Las reparaciones locativas, se llevaran a cabo para mantener el inmueble en las condiciones requeridas de higiene, sin afectar su estructura, su distribución interior, y sus características funcionales y formales.

La licencia de intervención y ocupación del espacio público: es la autorización para ocupar o intervenir bienes de uso público, dando cumplimiento a las normas urbanísticas. Las entidades del nivel central o descentralizado de la rama ejecutiva, salvo las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta, no están en la obligación de obtener estas licencias.

A su vez es de anotar que la intervención de elementos arquitectónicos o naturales de bienes de propiedad privada que hagan parte del espacio público, no requieren la obtención de esta licencia, sin embargo debe obtenerse la respectiva licencia de construcción en los casos que sea requerida.

Esta licencia también adopta modalidades como son: De ocupación del espacio público para la localización de equipamiento: para ocupar una zona de cesión o uso público con edificaciones destinadas al equipamiento comunal público. De intervención del espacio público: para la construcción, reparación, sustitución, modificación y/o ampliación de instalaciones y redes para la provisión de servicios públicos domiciliarios y de telecomunicaciones. A su vez, para la utilización del espacio aéreo o del subsuelo generando enlace urbano entre inmuebles privados, o entre inmuebles privados y elementos del espacio público, como puentes peatonales y pasos subterráneos. Finalmente esta licencia tiene como propósito la dotación de amoblamiento urbano y la instalación de expresiones artísticas o arborización. De intervención y ocupación temporal de playas marítimas y terrenos de bajamar: para ocupar o intervenir temporalmente las playas y zonas de bajamar, sin perjuicio de las concesiones cuyo otorgamiento esté a cargo de la Dirección General Marítima o de la Superintendencia de Puertos y Transporte. Esta licencia debe concederse siempre que se garantice el libre tránsito a la ciudadanía.

Es importante anotar que estas licencias de intervención no conceden derechos adquiridos a sus titulares sobre bienes de uso público.

PROCESO DE SOLICITUD DE LA LICENCIA.

- Para que una solicitud se entienda radicada en debida forma se requiere que se hubiesen allegado la totalidad de los documentos exigidos. Una vez presentada la solicitud de licencia, esta será radicada y numerada consecutivamente, en orden cronológico, si la documentación requerida no está completa, se devolverá para complementarla. En caso de insistencia se radicaré la solicitud, dejando constancia de la documentación faltante, obligándose el peticionario a cumplir en los treinta días siguientes, so pena de entenderse desistida dicha solicitud.

- Si durante el término de solicitud y expedición de la licencia, se produce un cambio de las normas urbanísticas que afecten el proyecto, el titular tiene derecho a que la licencia le sea concedida con base en las normas vigentes al momento de radicación.
- Pueden ser titulares de las licencias de urbanización, parcelación, subdivisión y construcción, los titulares de derechos reales principales, los propietarios del derecho de dominio a título de fiducia y los fideicomitentes.
Es de anotar que los poseedores solo pueden ser titulares de licencias de construcción.

Por su parte respecto de la licencia de intervención y ocupación del espacio público serán titulares las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas y los consorcios o uniones temporales.

- Sin perjuicio de los documentos específicos requeridos según la modalidad que trate la solicitud, toda solicitud de licencia urbanística debe ir acompañada de los siguientes documentos:
 1. Formulario Único Nacional de Solicitud de la Licencia, diligenciado.
 2. Certificado de Existencia y Representación, en caso de ser una Persona Jurídica.
 3. Poder debidamente otorgado, al cuando se actúe a través de apoderado.
 4. Copia del documento que acredite el pago o declaración privada con pago del impuesto predial de los últimos 5 años.
 5. Plano de localización e identificación del predio objeto de solicitud.
 6. Relación de la dirección de los predios colindantes al proyecto.
 7. En caso de que el proyecto tenga por objeto el desarrollo de programas de vivienda de interés social, se debe manifestar.
 8. Si el titular fuese un poseedor, debe probar esta condición aún sumariamente.
- El curador urbano o la autoridad competente citará a los vecinos colindantes del inmueble para que se hagan parte y puedan hacer valer sus derechos.
- A partir del día siguiente a la radicación de la solicitud el peticionario de la licencia debe instalar una valla en un lugar visible desde la vía pública, dando aviso a terceros del inicio del trámite. Cualquier persona interesada puede formular objeciones y hacerse parte en cualquier momento desde la fecha de radicación de la solicitud hasta la expedición del acto administrativo que resuelva la solicitud.
- El curador urbano o la autoridad encargada de estudiar, tramitar y expedir las licencias, debe revisar el proyecto, desde el punto de vista técnico, jurídico, estructural, urbanístico y arquitectónico, observando el cumplimiento de las normas urbanísticas vigentes.
- Una vez cumplida esta revisión, se expedirá un “Acta de Observaciones y Correcciones”, informando al solicitante las actualizaciones, correcciones o aclaraciones que se deben llevar a cabo en el proyecto y los documentos

adicionales que se requieren para conceder la solicitud. Se le otorgará al solicitante un plazo de treinta (30) días para dar respuesta al requerimiento.

- El curador o la entidad competente cuenta con un plazo de cuarenta y cinco días hábiles para pronunciarse sobre la solicitud, contado a partir de la radicación en legal y debida forma.
- El otorgamiento de la licencia implica la adquisición de los derechos de construcción y desarrollo en los predios objeto de la solicitud y en los términos y condiciones consagrados en la licencia.
- El solicitante de una licencia puede desistir, en tanto no se haya notificado el acto administrativo que aprueba la solicitud presentada.
- La licencia debe contener:
 1. El número secuencial de la licencia y su fecha de expedición.
 2. El tipo de licencia y su modalidad.
 3. La vigencia.
 4. El nombre e identificación del titular y del urbanizador o constructor responsable.
 5. Los siguientes datos del predio: el folio de matrícula inmobiliaria y la dirección.
 6. Las características básicas del proyecto identificando: el uso, el área, número de piso, índices de ocupación y construcción, estacionamientos, número de unidades privadas aprobadas, entre otros.
- El titular de la licencia adquiere las siguientes obligaciones:
 1. Garantizar la salubridad y seguridad de las personas, la estabilidad de los terrenos y edificaciones vecinas y de los elementos constitutivos de espacio público.
 2. Ejecutar las obras de urbanización dando cumplimiento a los proyectos técnicos aprobados.
 3. Mantener en la obra la licencia y los planos aprobados.
 4. Dar cumplimiento al Programa de Manejo Ambiental.
 5. Tratándose de licencias de construcción, solicitar el Certificado de Permiso de Ocupación al dar terminación a las obras de edificación.
 6. Someterse a una supervisión técnica en los términos que señalan las normas de construcción.
 7. Realizar constantes controles de calidad respecto de los materiales y elementos.
 8. Dar cumplimiento a las normas vigentes
 9. Entre otras
- El acto administrativo que resuelve la solicitud de la licencia debe ser notificada personalmente al solicitante y a los vecinos y terceros que hayan hecho parte. En caso de no poderse llevar a cabo esta notificación, se fijará edicto en un lugar público de la respectiva curaduría u oficina municipal, por diez días hábiles.

- Contra este acto que resuelvan las solicitudes, procederán los recursos de reposición y apelación, este último será interpuesto ante la Oficina de Planeación o el Alcalde Municipal. Es de anotar que también procede la revocatoria directa.

VIGENCIA DE LAS LICENCIAS

- Las licencias de urbanización, parcelación y construcción tienen una vigencia de 24 meses prorrogable por una sola vez por un plazo de 12 meses, contados a partir de la fecha de su ejecutoria.
- Cuando en el mismo acto se conceda licencia de urbanización y construcción, esta tiene una vigencia máxima de 36 meses, prorrogable por una sola vez por un plazo de 12 meses, contados a partir de la fecha de su ejecutoria.
- Esta solicitud de prórroga debe efectuarse 30 días calendario antes del vencimiento de la licencia.
- La licencia de subdivisión tiene una vigencia de 6 meses.
- Cuando una licencia pierda su vigencia por vencimiento de su plazo o prórroga, el interesado debe solicitar una nueva licencia, pero ajustada a las normas urbanísticas del momento de la solicitud.
- La licencia de intervención y ocupación del espacio público tiene una vigencia de 24 meses, este puede prorrogarse por una sola vez por un término igual a la mitad del tiempo inicialmente concedido, presentando esta solicitud antes de los 15 días del vencimiento.

Esta ley también dispone que corresponde a los alcaldes ejercer la vigilancia y control durante la ejecución de las obras, asegurando de esta forma el cumplimiento de las licencias urbanísticas y de las normas consagradas en el Plan de Ordenamiento Territorial. Sin embargo es de anotar que esta inspección se llevara a cabo mediante visitas técnicas periódicas.

DECRETO 2181 DE 2006

Mediante esta norma se reglamentan los Planes Parciales.

En primer lugar son definidos los siguientes términos:

- Aprovechamiento del suelo: Número de metros cuadrados de edificación para un determinado uso, que las normas urbanísticas autorizan en un predio.
- Aprovechamiento urbanístico básico: Beneficio urbanístico indicador de la superficie máxima construible, de acuerdo a los usos para suelo urbano y de expansión que tienen derecho los propietarios del área del plan parcial, de acuerdo a su participación en las cargas locales.

- Aprovechamiento urbanístico adicional: Superficie máxima construible adicional del aprovechamiento básico, de acuerdo a los usos establecidos en el Plan Parcial al que tienen derechos los propietarios.
- Área Bruta: Área total del predio sujeto a plan parcial.
- Área Neta Urbanizable: Área resultado de descontar el área bruta, las áreas para la localización de la infraestructura para el sistema vial principal y de transportes, las redes de servicios públicos y las áreas de conservación y protección.
- Área Útil: Área resultado de restarle al área neta urbanizable, el área que corresponde a las zonas de cesión obligatoria por vías locales, espacio público y equipamiento de la urbanización.
- Plan Parcial: Instrumento de desarrollo y complementación del Plan de Ordenamiento Territorial, para determinadas áreas de suelo urbano y de expansión urbana. A través de este plan se establece el aprovechamiento de los espacios privados, asignándoles usos específicos, intensidades de uso y edificabilidad.
- Tratamientos Urbanísticos: Determinaciones del Plan de Ordenamiento Territorial que consagran normas que definen un manejo distinto para los sectores especiales de suelo urbano y de expansión urbana. Entre estos se encuentran la renovación urbana, la consolidación, la conservación y el mejoramiento integral.
- Uso del suelo: Destinación al suelo, que ha determinado el Plan de Ordenamiento Territorial, conforma a las actividades que se puedan desarrollar sobre el mismo.

Los proyectos de Planes Parciales, serán elaborados por las autoridades municipales o distritales de Planeación o por particulares interesados, de acuerdo con las estipulaciones del Plan de Ordenamiento Territorial.

Los interesados pueden solicitar a la Oficina de Planeación correspondiente, que defina la delimitación, las condiciones técnicas y las normas aplicables para su formulación. Esta oficina cuenta con un término de 15 días para responder esta solicitud, mediante acto administrativo que será debidamente notificado al solicitante.

Es de anotar que ciertos planes parciales deben ser concertados con la autoridad ambiental, que son:

- Los que contengan actividades, obras o proyectos que requieran licencia ambiental.
- Los que delimiten los suelos de protección o colinden con ecosistemas.
- Los que contengan o colinden con áreas de amenaza y riesgo que hubiesen sido señaladas como tales en el Plan de Ordenamiento Territorial.
- Los que se lleven a cabo en suelo de expansión urbana.

Este proceso de concertación deberá ser evacuado por la autoridad ambiental y por la Oficina de Planeación en un término máximo de 8 días hábiles, a partir de la radicación del proyecto.

Una vez cumplido este paso, será sometido el proyecto a consideración del Consejo Consultivo de Ordenamiento para que rinda su concepto y formule las recomendaciones que considere pertinentes. Cuenta con un término de 30 días hábiles para emitir dicho concepto.

Posteriormente las autoridades de planeación deben presentar el proyecto en un término máximo de 15 días hábiles, para la adopción mediante decreto por parte del alcalde, quien a su vez cuenta con 15 días hábiles para su expedición.

DECRETO 564 DE 2006

Esta norma, concede un término máximo de 45 días para que las entidades competentes o los curadores urbanos, según proceda, se pronuncien respecto de las solicitudes de licencia, este se contará a partir de la fecha en que haya sido radicada esta en legal y debida forma. Vencido este término se dará aplicación al silencio administrativo positivo. El otorgamiento de la licencia implica la adquisición de los derechos de construcción y desarrollo.

Son definidos, a su vez diversos términos relacionados con la expedición de licencias como son:

- Ajuste de cotas de áreas: siendo la autorización para incorporar en los planos urbanísticos previamente aprobados, la corrección técnica de cotas y áreas de un predio cuya urbanización haya sido ejecutada en su totalidad.
- Concepto de Norma Urbanística: Es el dictamen a través del cual el curador o la autoridad competente informa al interesado sobre las normas urbanísticas vigentes aplicables al predio que pretende ser construido o invadido. Es de anotar que este escrito no tiene la facultad de imponer derechos u obligaciones al peticionario.
- Concepto de uso del suelo: Este por su parte es el dictamen por medio del cual el curador o la autoridad competente informa al interesado sobre el uso permitido de un predio o edificación de conformidad con las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial.
- Copia certificada de planos: Certificación otorgada por el curador o la autoridad competente de que la copia adicional de los planos es idéntica a los planos que se aprobaron en la respectiva licencia urbanística.
- Aprobación de los Planos de Propiedad Horizontal: Esta autorización es otorgada por el Curador Urbano o la autoridad competente y certifica que el proyecto de parcelación, urbanización o construcción aprobado corresponde a las disposiciones establecidas en la Ley 675 de 2001. Estos deben señalar la

localización, linderos, nomenclatura, áreas de cada una de las unidades privadas y las áreas y bienes de uso común.

- Autorización para el movimiento de Tierras: Aprobación concedida por el curador o la autoridad competente, de la adecuación de un terreno para la realización de obras, conformes al Plan de Ordenamiento Territorial municipal o distrital, según corresponda.

Por otra parte, se trata el tema del *Reconocimiento de la existencia de edificaciones*: en primer lugar respecto a este punto, es de anotar que en algunos casos no procede dicho reconocimiento, los cuales son: las áreas de protección ambiental y el suelo clasificado como de protección en el Plan de Ordenamiento Territorial; las zonas declaradas de alto riesgo no mitigable, identificadas como tales en el Plan de Ordenamiento Territorial; entre otros.

Podrán ser titulares de esta acción, las mismas personas que ha previsto la ley como titulares del reconocimiento de licencias. Es así como los términos para la resolución de esta solicitud, los gravámenes causados y los efectos legales, serán los mismos que representa el otorgamiento de la licencia de construcción

Posteriormente es definido *curador urbano*: como el particular que tiene la función de estudiar, tramitar y expedir licencias de parcelación, urbanización, construcción y subdivisión de predios. El cumplimiento de estas tareas implica el desarrollo de una función pública para la vigilancia del cumplimiento de normas urbanísticas y de edificación que se encuentren vigentes. Es así como es autónomo en el ejercicio de dichas funciones y será responsable disciplinaria, fiscal, civil y penalmente por los daños y perjuicios que cause a los usuarios, a terceros o a la administración pública.

El alcalde municipal o distrital, vigilará y controlará permanente el cumplimiento de las normas urbanísticas por parte de los curadores urbanos.

DECRETO 097 DE 2006

Mediante esta norma se reglamenta la expedición de licencias urbanísticas en suelo rural.

En primer lugar son definidos los siguientes términos:

- Núcleo de población: como el asentamiento humano agrupado en un conjunto de construcciones próximas, que comparten circulaciones e infraestructura de servicios comunes.
- Parcelación de Predios Rurales destinados a vivienda campestre: Unidades habitacionales en predios indivisos que presenten características similares a las de una urbanización pero con intensidades y densidades que son propias del suelo rural.

Condiciones para edificación en suelo rural:

1. Cumplimiento a las incompatibilidades sobre el uso del suelo, que se hubiesen estipulado en el Plan de Ordenamiento Territorial.
2. La edificación tenga como fin su explotación económica.
3. No exista formación de un núcleo de población, de acuerdo a la localización prevista para estos usos por el Plan de Ordenamiento Territorial.
4. Los usos industriales, comerciales y servicios en este suelo, darán cumplimiento a las determinaciones y localización de las áreas destinadas a estos usos por el Plan de Ordenamiento.
5. La autorización de actuaciones urbanísticas en centros poblados de este suelo darán cumplimiento a las normas establecidas en el Plan de Ordenamiento Territorial.

Es de anotar que mediante este decreto se prohíbe la expedición de licencias de parcelación o construcción que autoricen parcelaciones en suelo rural para vivienda campestre, en tanto no sea incorporada en el Plan de Ordenamiento Territorial la identificación y delimitación de las áreas que sean destinadas a este uso.

El suelo suburbanos era objeto de desarrollo dando cumplimiento a las restricciones de uso, intensidad y densidad, garantizando el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios.

JURISPRUDENCIA

Sentencia C-658/97

El alcalde al ser el representante del municipio judicial y extrajudicialmente, ostenta la calidad de querellante legítimo en este delito. Es así como no sólo el particular que se ve afectado en sus intereses como consecuencia de la negociación adelantada con un urbanizador ilegal, puede adelantar esta acción.

Es de anotar en este punto que corresponde al Concejo Municipal, reglamentar los usos de suelo, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda. Por lo anterior, siendo obligación del Alcalde Municipal, cumplir y hacer cumplir los acuerdos del concejo. Resulta imperiosa la habilitación como querellante al alcalde ante este punible, siendo no solo una permisión, sino también una obligación que ante el conocimiento de la comisión de este ilícito acudir ante la justicia penal, al ser un representante del interés público.

Es así como este delito puede tener varios querellantes legítimos, lo cual implica que si uno de estos desiste, este acto no produce efectos legales mientras no halla sido ratificado por los demás demandantes. En este punto se debe diferenciar la situación en

que sólo uno de los querellantes hubiese formulado denuncia, puesto que en este caso su desistimiento no impide que los demás querellantes acudan a la Justicia Penal.

En la exposición de motivos del proyecto de la ley 308 de 1996 se estableció que el objetivo de tipificar penalmente la conducta de urbanización ilegal, es proteger y mantener un adecuado nivel de vida para los ciudadanos, puesto que la comisión de este punible impide a la administración racionalizar el crecimiento de la ciudad al multiplicar los costos de la cobertura de redes de servicios públicos, causando un grave perjuicio al medio ambiente. Es así como el actor de este delito construye obviando las normas de planeación, la capacidad de las redes de servicios públicos, y el control del uso del suelo.

Sentencia C-026/98

Norma demandada: artículo 57 del Decreto 2150 de 1995, el cual establece los documentos que deben presentarse en el momento de solicitar la licencia de construcción y urbanismo:

1. Copia del folio de matrícula inmobiliaria del predio por urbanizar o construir, expedida con anterioridad no mayor de cuatro meses de la fecha de solicitud. Si el propietario fuere persona jurídica deberá adjuntar certificado de existencia y representación legal expedida con anterioridad no mayor a cuatro (4) meses.

(...)

Al existir diversa normatividad para el proceso de obtención de licencia, el Ejecutivo buscando eliminar trámites innecesarios, expide este decreto. Así es como cumpliendo con los principios de eficiencia, moralidad e igualdad, unifica en una norma los documentos requeridos para solicitar una licencia de construcción y urbanismo

La licencia de construcción y urbanismo es definida por el Decreto 1319 de 1993 así: *“Es el acto administrativo por el cual la entidad competente autoriza la construcción o demolición de edificaciones y la urbanización o parcelación de predios en las áreas urbanas, suburbanas o rurales con base en las normas urbanísticas y/o arquitectónicas y especificaciones técnicas vigentes”*

Por su parte el Decreto 2150 de 1995 la define como *“el acto por el cual se autoriza a solicitud del interesado, la adecuación de terrenos o la realización de obras”*

La norma demandada, es decir el numeral primero, del mencionado artículo no tiene como objetivo acreditar la titularidad del bien, pues la petición de este documento público pretende identificar plenamente el inmueble objeto de la licencia. Logrando así cumplir con el Plan de Ordenamiento Físico del municipio, controlando las construcciones y urbanizaciones que se presenten en el mismo. Es así como el registro de instrumentos públicos puede ser solicitado por cualquier persona, independientemente de quien figure como propietario.

Por otra parte es de anotar que la Corte reconoce que la concesión de la licencia no sólo será otorgada al propietario, pues puede el poseedor construir o urbanizar en inmueble

ajeno, claro está asumiendo las consecuencias que a esto consagra el Código Civil Colombiano.

Por lo cual la solicitud de la norma demandada en cuanto a que si el propietario es una persona jurídica, se debe allegar certificado de existencia y representación, no impide que se le vaya a otorgar la licencia a una persona distinta al propietario. Mediante la petición de este documento que expide la Cámara de Comercio, se pretende probar la existencia de la persona jurídica y las cláusulas del contrato de sociedad; a su vez se acredita que el acto mediante el cual se constituyó la sociedad está vigente, es decir, que la sociedad no se encuentra disuelta. Así mismo hace constar que el acto que dio posesión al representante legal fue debidamente inscrito en el registro mercantil.

La norma demandada no genera un trato discriminatorio entre poseedores y propietarios, pues es claro como en virtud de la Carta Constitucional se justifica la diferencia entre estos, al brindarle una garantía de naturaleza constitucional a la propiedad privada, prevaleciendo esta sobre los demás derechos reales. Es así como los requisitos exigidos para la obtención de la licencia pretende evitar construcciones y urbanizaciones ilegales, protegiendo los derechos del propietario del inmueble y de terceros de buena fe.

Respecto a la función constitucional de las licencias de construcción, el Consejo de Estado ha consagrado que tienen como fundamento el artículo 58 de la Constitución Política de Colombia, en virtud del cual se consagra: *“la propiedad tiene una función social la cual implica obligaciones, las cuales tienen fines de tipo general y abstracto, y consiste en que el Estado debe vigilar el destino que las personas deben dar a la propiedad y las limitaciones que deben consagrarse para que puedan los entes estatales prestar servicios fundamentales. (..)*

A su vez tienen como propósito garantizar en forma concreta ciertos derechos de los vecinos de los solicitantes de tales permisos”²⁶

Sentencia C-157/97 JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

En virtud de la Carta Constitucional Colombiana, el derecho de propiedad se reconoce y protege, si cumple con la función social que consagra el artículo 58 de la misma, es así, como prevalece el beneficio de la sociedad y el interés colectivo. Es así como la normatividad a parte del cumplimiento de las obligaciones, cargas y deberes que implica la función social, ha estipulado los procedimientos mediante los cuales la propiedad puede verse sometida a la prevalencia del interés público, sin desconocer los derechos del propietario. Por lo cual el interés social, prevalece sobre el interés particular del dueño.

Sin embargo como lo estipula la Corte, no es viable alegar la función social o la prevalencia del interés colectivo, en el caso de quebrantamiento del derecho de propiedad de hecho o mediante violencia o uso de la fuerza física, como es el caso del la invasión de tierras o inmuebles ajenas, impidiendo al propietario el goce y uso del bien, la percepción de sus frutos y su disposición. Es así como en esta providencia se señala

²⁰ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia 26 de octubre de 1973. CP. Alfonso Arango Henao. Anales del Consejo de Estado.

que ante la ilicitud de esta conducta se deben imponer las sanciones respectivas, las cuales deben ser proporcionales a la agresión.

Es de anotar que reiteradamente las invasiones de hecho, tienen como causa la necesidad y pobreza de los actores, por lo cual el Estado debe crear mecanismos procurando el respeto a la dignidad humana y los derechos fundamentales de estas personas. Es así como en el curso del proceso penal, el juez debe estudiar los elementos sociales que influyeron en la comisión del ilícito, con la posibilidad de configurar causales de justificación o exculpación.

Por lo cual el juez debe evaluar si la persona se encuentra en un estado de necesidad impostergable, como es el caso que deba dar vivienda a niños o ancianos. Puesto que no puede dársele el mismo trato a este sujeto que a la persona a que incurre en el punible con el fin de crear un negocio, aprovechando en la mayoría de las ocasiones la necesidad de familias de escasos recursos económicos.

El punible requiere para su configuración, la presencia de dolo, pues no se contempla, sancionar esta conducta a la persona que obra de buena fe. Por lo cual se requiere que el actor obre con la finalidad de obtener un provecho ilícito.

La protección a la comunidad, es el fundamento del punible de urbanización ilegal. La pena a imponer al actor de este punible, el cual urbaniza violando la legislación aplicable, es proporcional al daño causado a la sociedad y a la amenaza que representa para los habitantes del territorio y para el medio ambiente. Por cual, es así como se sanciona con mayor rigor al urbanizador ilegal, cuando el punible es desarrollado, en un terreno considerado reserva ecológica, de alto riesgo, o este destinada a la construcción de obras públicas.

Las obligaciones, mediante las cuales se puede materializar la prevalencia del interés público sobre el derecho de propiedad y cumplimiento de los deberes que implica la función social, pueden ser definidas por la ley y concretadas por los jueces, mediante mecanismos y procedimientos, como la expropiación o la extinción de dominio.

Es de mencionar que se establece una rebaja de la pena hasta en dos terceras partes, cuando antes de proferir sentencia de primera instancia, cesen los actos de invasión, llevándose a cabo un desalojo de los terrenos y edificaciones que hubiesen sido objeto de invasión, puesto que es claro que el juez reconoce la desaparición de la perturbación a la propiedad, posesión y uso del bien.

En la comisión de este punible se presenta el problema, que generalmente al tratarse de personas con escasos recursos económicos y con un nivel de educación mínimo, aportan cuotas al actor de la urbanización ilegal, y a la hora de exigir el cumplimiento o la devolución del dinero, ante la inexistencia de registros de personas responsables de la actividad urbanizadora prometida, resulta imposible esto, pues al haber incumplido los requisitos de ley dichas obras, no contó con la vigilancia y el control estatal.

Por otra parte como atrás se ha señalado, el Estado, según disposición constitucional al estar obligado al mantenimiento del equilibrio ambiental, a la preservación de los recursos naturales, y a la protección de la vida, la salud y la integridad de los residente en Colombia, es claro que se sancione con mayor rigor a el actor del punible de

urbanización ilegal, cuando dicha obra la adelante en zonas de reserva ecológica, en zonas de alto riesgo, o se encuentren destinadas para la construcción de obras públicas.

Es así como ante la adquisición de vivienda, el Estado debe asegurar que los ingresos personales y familiares que para este objetivo se destinen, cuente con la vigilancia de las autoridades públicas, evitando así el enriquecimiento ilícito de terceros que obran de mala fe, al incurrir en la comisión de este punible.

18. CONCLUSIONES

No es posible asegurar que la solución a la urbanización ilegal, es el mejoramiento de los barrios piratas en el sentido de las condiciones de vida de la población habitante y la destinación de recursos para reforzar las construcciones que constituyen dicha urbanización. En realidad lo que se pretende es evitar la urbanización sin el lleno de los requisitos de la ley, dando solución de manera digna a la necesidad de vivienda de los ciudadanos.

Es obvio que el desarrollo y progreso de una ciudad como Bogotá es un hecho inevitable y deseado, pero que siguiendo un estratégico y actual Plan de Ordenamiento Territorial, los frutos serán más beneficiosos para la comunidad de distintos estratos económicos al constituirse como interés general.

Ahora bien, es importante ser conscientes de la actualidad colombiana, siendo este país uno en vía de desarrollo donde la pobreza sobre abunda, el hecho de evitar la constitución de barrios “piratas” no será posible mientras los ciudadanos de menores recursos no tengan una solución de vivienda legal al alcance de sus posibilidades económicas. Distintas opiniones existen respecto a superar la pobreza en Colombia, pero en materia de vivienda que es lo que nos interesa, consideramos que ello no ocurrirá mientras la tierra alrededor de las ciudades sea propiedad del sector privado. Se habla constante y públicamente de incrementar los niveles de empleo e ingreso que benefician a las personas menos favorecidas pero lo que no se tiene en cuenta es que si esto ocurre inevitablemente los precios de la tierra suben en respuesta a la mayor demanda de los incrementos salariales, logrando consigo que se presente una circunstancia poco provechosa para la sociedad de estratos económicos bajos y que en consecuencia los terrenos legales para urbanizar sean inalcanzables para dicho sector.

Como se dijo reiteradamente en el desarrollo de esta Monografía, la urbanización ilegal fue y sigue siendo una consecuencia de la defectuosa y/u omisiva actuación del Estado Colombiano, pues es lamentable que al proponerse tipificar por la legislación penal esta conducta, se hubiese pasado por alto que esta actividad es la clara respuesta a la ausencia de proyectos estatales de urbanización al alcance de las personas con menores recursos. En otras palabras, se busca sancionar la urbanización sin los requisitos señalados, pero el Estado se abstiene de dar soluciones a la vivienda siendo ésta un bien tan especial. Es claro que la vivienda resuelve una necesidad fundamental para una vida amable y civilizada, sin olvidar que se convierte en un activo que permite a las familias la obtención de créditos hipotecarios que a su vez facilitan e incrementan las inversiones en pequeñas y medianas empresas, y que al poseerla, se adquiere la tranquilidad de sobrevivir en periodos de desempleo o incluso en la vejez.

Dejando a un lado la visión social y centrándonos en los efectos penales, es claro que la norma que tipifica el Código Penal, pretende contrarrestar esta medida. Pero no será útil y seguirá pasando desapercibida si no existe una política interinstitucional más fuerte que permita concretar los resultados. La norma penal es clara y bien redactada. La situación actual del país requiere la tipificación de esta conducta, pues de lo contrario sería mayor la comisión de este delito. En este sentido se debe aprovechar el ejemplo dado en el ordenamiento jurídico español, que demostró que las normas administrativas no eran suficientes para encarar la urbanización ilegal y que incluso los tipos penales existentes como el delito de Prevaricación y Desobediencia no reducían sus efectos, motivo por el

cual, y siendo consientes de la situación, se le dio a esta conducta el Tipo Penal consagrado en el artículo 319 del Código Penal Español.

Es por esto que no se puede considerar, desde un punto de vista objetivo la despenalización de esta actividad, pues el verdadero problema no encuentra su expresión en la norma, sino en la insuficiencia de las autoridades competentes para ejecutarla.

Llama así mismo la atención el hecho que como quedo consignado en el presente escrito, concretamente en el acápite de evolución normativa, sea una constante no solo del Congreso de la República a través de su forma de actuar (Expedición de Leyes), sino así mismo del propio Gobierno Nacional mediante su facultad normativa y reglamentaria (Producción de Decretos), la intención de propiciar espacios, medios y condiciones adecuadas para la implementación y designación de zonas a efectos de ser utilizadas como vivienda de interés social, pues reiteradamente en las fuentes legales y normativas se hace alusión directa al tema, lo que permite inferir el interés y preocupación de los Entes del orden nacional en la solución del problema. Estos buenos oficios encaminados a suplir necesidades básicas insatisfechas de ciudadanos colombianos, indefectiblemente tienen una implicación directa en el fenómeno de la urbanización ilegal, pues precisamente es esta una forma de atacarlo. No puede pretenderse que mediante la expedición de normas al respecto, se solucionen aspectos como el que se analiza en este estudio, por cuanto no basta la reglamentación e implementación de iniciativas, si no se procura efectivamente por su correcta aplicación y desarrollo, mediante la canalización de recursos y la utilización de vías jurídicas y herramientas adecuadas a tal fin, es decir que no es suficiente la consagración legal y normativa de mecanismos proteccionistas en este tema, si los mismos no se ejecutan adecuadamente.

En cuanto al tema de la efectividad de las medidas para atacar este fenómeno, presentado en su mayoría por las condiciones sociales de los potenciales victimarios, resulta preciso mencionar que si bien se adoptan disposiciones para hacer frente al tema de vivienda de interés social, en muchas de las estipulaciones legales instituidas con este fin, y cuyo origen y creación pertenece a Instituciones del Orden Nacional (Congreso de la República y Rama Ejecutiva), suponen por la misma disposición legal o normativa, la ejecución o implementación en cabeza de Instituciones del orden descentralizado (Municipal y Distrital), tema que dificulta su correcto desarrollo, no solo por el tema de eficiencia y eficacia, sino principalmente por la situación de los recursos, que en el orden nacional permiten implementar políticas de ejecución más adecuadas y soportadas en verdaderas fuentes de ingreso, situación que a nivel municipal, sin lugar a dudas se ve diezmado, por sus fuentes de ingreso y la cantidad de problemas que deben ser atendidos en este nivel, sin mencionar igualmente la falta de control en la implementación de políticas y la ejecución de las mismas en este tema.

Resulta pertinente mencionar igualmente, que Colombia es un país cuya actuación constante para la solución de problemas de índole social se remonta a la utilización del sistema penal, tipificando conductas que pueden atribuirse a otro tipo de derecho sancionador, cual es por ejemplo el derecho sancionador administrativo. El tema de la urbanización ilegal, lejos de ser atacado, con las herramientas creadas (legislativamente) pero no implementadas adecuadamente, nombradas en el párrafo anterior, pretende mitigarse (como se hace con muchos problemas sociales) con la inclusión de tal conducta en la parte especial del Código Penal, asignando de esta forma una

consecuencia jurídica (sanción) a una conducta previamente establecida como punible (precepto de hecho). Como se expresó en el presente escrito, la persecución penal en este tipo de actuaciones delictivas se torna difícil, pero lo más preocupante de esta situación es que el fenómeno como se presenta en Colombia, supone en la mayoría de los casos la autoría de esta conducta delictiva en cabeza de personas de escasos recursos cuyo actuar, deja en entredicho uno de los escalafones de la conducta punible cual es la antijuricidad (material), puesto que no se vislumbra efectivamente la vulneración o puesta en peligro del bien jurídico tutelado que en este caso es el orden económico y social, pero así mismo y en el evento de demostrarse esa efectiva puesta en peligro o vulneración del bien jurídico protegido, indudablemente prosperaría a efectos de la absolución la configuración del estado de necesidad, consagrado como causal de ausencia de responsabilidad, concretamente en el numeral 7 del artículo 32 del Código Penal. Este aspecto evidentemente dificulta y hace casi nulo el delito de urbanización ilegal, pues reiteramos, las condiciones en las cuales se efectúa el delito en Colombia y específicamente las calidades de sus autores, suponen una ausencia de efectividad en la persecución criminal, pero no obstante ello, el proceso para la obtención de una condena es prácticamente imposible.

Otro aspecto de importante relevancia en el tema, es lo relacionado con las sanciones de tipo administrativo, pues como se mencionó en esta monografía existen normas vigentes, que suponen la imposición de sanciones de tipo administrativo a quienes efectúen conductas sumergibles en los elementos del tipo penal de urbanización ilegal, pero así mismo existen procesos policivos encaminados a mitigar estas situaciones, mecanismos que consideramos más acordes y adecuados para hacer frente a las situaciones que se presentan en la sociedad colombiana, respecto del delito, pues reiteramos la mayoría de personas que cometen tal conducta son de escasos recursos, y si a este aspecto se le suma el fenómeno del desplazamiento forzado, evidentemente los índices delictivos en este sentido aumentarán de manera directa.

No quiere decir lo anterior que deba prescindirse totalmente del punible de urbanización ilegal, pues también incurren en esta conducta, personas dedicadas a tal efecto, mediante verdaderas empresas criminales, que mediante la comisión de este punible, incluso pueden llegar a estafar a sus víctimas, pero así mismo existen las conocidas “constructoras piratas”, que se dedican a realizar esta actividad, trayendo consigo incluso temas de lavado de activos, que mediante este tipo de construcciones ilegales, en muchas oportunidades en complicidad con funcionarios públicos, utilizan tal mecanismo a efectos de obtener el blanqueo de capitales. Así las cosas la judicialización del punible de urbanización ilegal, debe estar encaminado y acorde con una política criminal previamente establecida, que permita mitigar los efectos de pobreza y desplazamiento forzado, propios de la sociedad colombiana y su actualidad, pero sin olvidar la persecución criminal en aquellas situaciones que realmente lo ameriten como el caso de la delincuencia organizada y el campo de la construcción ilegal como un *modus operandi*.

Entretanto desde el punto de vista del interés general, la construcción de vivienda genera empleo directo e indirecto, pues tiene un valor agregado nacional importante, más aún si se desarrolla en barrios formales que posean un buen diseño arquitectónico haciendo énfasis en el espacio público, resaltando los parques y zonas verdes que tengan como prioridad el bienestar de la niñez, mejorando la calidad de vida, la seguridad y la integración social.

De esto, queremos manifestar que es necesario e imperativo la creación de una reforma urbana, cuyo principal objetivo sea la titularización a nombre del Estado de decenas de miles de hectáreas de tierra rural a precios rurales, en otras palabras, accesibles a los estratos económicos bajos, alrededor de las ciudades de nuestro país, que se conviertan en bancos de tierra para urbanizar, trayendo consigo seguridad jurídica para los interesados y confianza en los proyectos estatales.

Es así como se lograría la urbanización de vivienda digna con excelentes beneficios que resalten el ordenamiento urbano y que permita exterminar por completo la urbanización ilegal y los grandes problemas sociales y ambientales que se desprenden de este, todo con la activa y constante participación del gobierno en proyectos que promuevan la construcción y la adquisición de la vivienda.

19. BIBLIOGRAFÍA

- Contraloría de Bogotá, Informe Técnico Pronunciamiento, Desarrollo Urbanístico Ilegal en Bogotá y su afectación a la estructura ecológica principal. Vigencia 2005.
- Concepto 1470 de 1998 Departamento Administrativo de Planeación Distrital, Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Acuerdo 7 de 1991 Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana – ITURBE
- Acuerdo 6 de 1990, Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá
- MORCILLO DOSMAN, Pedro Pablo. Derecho Urbanístico Colombiano, Editorial Temis 2007.
- TURNER John. Vivienda, todo el poder para los usuarios: Hacia la economía en la construcción del entorno. Madrid : Hermann Blume, 1977. 171 p
- ROTHER, Hans. D, Estructura ecológica Regional. CAR-Gobernación de Cundinamarca- U. Externado de Colombia y SOS Bogotá. 2000.
- <http://www.metrocuadrado.com>
- <http://agora.unalmed.edu.co/docs/gae06-HabitatMed.PDF> - ARANGO ESCOBAR, Gilberto. El hábitat en Medellín: Situación actual y perspectivas. 1991. Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín.
- <http://www.sogeocol.edu.co> – Sociedad Geográfica de Colombia
- Derecho Urbanístico Colombiano, Editorial Temis 1990.
- QUINTERO OLIVARES, Gonzalo; MORALES PRATS, Fermín; VALLE MUÑOZ, José Manuel; PRATS CANUT, José Miguel; TAMARIT SUMALLA, José María; GARCÍA ALBERO, Ramón. Comentarios a la Parte Especial del Derecho Penal. Editorial Aranzandi.
- Colombia – DEPARTAMENTO TÉCNICO ADMINISTRATIVO DEL MEDIO AMBIENTE (DAMA), FUNDACIÓN ESTACIÓN BIOLÓGICA BACHAQUEROS. CUADRO N. 7: Expansión Urbana Subnormal sobre áreas de vocación forestal. En: Protocolo Distrital de Restauración Ecológica: Guía para la restauración de ecosistemas nativos en las áreas rurales de Santafé de Bogotá. Edición e interventoría: Liliana Castro, Viviana Vanegas. Bogotá Abril de 2000, Pág. 174-176.
- Hammen, T, <http://www.javeriana.edu.co/> - PUENTE BURGOS, Carlos. Urbanización Clandestina: La Discusión Teórica.
- <http://www.alcaldiadeibague.gov.co>
- <http://www.pnud.org.co> – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- <http://www.dnp.gov.co> – Departamento Nacional de Planeación
- <http://pwp.etb.net.co/lcjimenezre> - Asesoría y Acompañamiento a la Alcaldía de Ciudad Bolívar en el tema de seguridad y convivencia.
- <http://www.uniderecho.com> – Ordenamiento Territorial y Reforma Urbana en Colombia.
- <http://es.wikipedia.org>
- <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revlad/cont/7/cnt/cnt3.pdf>