

# Análisis Jurídico del Fenómeno de los Asentamientos Irregulares en Bogotá<sup>1</sup>

Legal Analysis of the Phenomenon of Irregular Settlements in Bogotá

Diana Calderón Robles<sup>2</sup>

## Resumen

El acceso al suelo urbano por parte de la población vulnerable ha suscitado el fenómeno del asentamiento irregular en las grandes ciudades, incluida Bogotá – Colombia, por lo que en este escrito se plantea conocer dicha problemática a través de tres líneas diferenciadas, a saber: el abordaje del fenómeno de la construcción irregular, antecedentes históricos y causas a nivel local, el análisis del marco jurídico que pretende regular los asentamientos irregulares en Colombia, y la revisión de las medidas correctivas frecuentemente utilizadas para solventar la situación.

Sintetizando, se encuentra que los asentamientos irregulares en Bogotá se ubican estratégicamente en la periferia, respondiendo a unas condiciones económicas, sociales y políticas que a la vez fomentan su expansión, resaltando como las más relevantes el mercado irregular, la necesidad de los habitantes y la omisión del Estado en el control, y la ausencia de políticas públicas efectivas, entre otras. Se detecta también que la normativa que regula este aspecto se encuentra dispersa y que las medidas correctivas implementadas se fundamentan en la protección de derechos fundamentales y en salvaguardar la presunta responsabilidad por falla en el servicio estatal, sin atender realmente las causas de la problemática.



Open Access

Para citar este artículo: Calderon, R. D. (2021). Análisis Jurídico del Fenómeno de los Asentamientos Irregulares en Bogotá. *Diálogos de Saberes*, (56), 69-90. DOI: <https://doi.org/10.18041/0124-0021/dialogos.56.2022.10245>

Fecha de recepción: 05 de diciembre de 2021 ° Fecha de aceptación: 10 de enero de 2022

<sup>1</sup> El presente manuscrito es producto de la Investigación *Análisis Jurídico del Fenómeno de los Asentamientos Irregulares en Bogotá*, gestionada en la Facultad de Derecho de la Universidad Libre.

<sup>2</sup> Especialista en Geomática, Universidad Militar Nueva Granada. Número Orcid: 0000-0002-1009-9150

[https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod\\_rh=0000803502](https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000803502)

<https://scholar.google.es/citations?user=R7p42YkAAAAJ&hl=es>

<https://orcid.org/0000-0002-1009-9150>

diana-calderonr@unilibre.edu.co; dcalderonrobles@gmail.com

**Palabras clave:** Asentamientos irregulares, construcción informal, gestión del riesgo y medidas correctivas.

## Abstract

Access to urban land by vulnerable population has result in a steady rise of irregular settlements in large cities, including Bogotá - Colombia, which is why this text wants to take a look at this problem through three different approaches, namely: the phenomenon of irregular construction, historical background and causes at the local level; the analysis of the legal framework that seeks to regulate irregular settlements in Colombia and the assessment of the corrective measures frequently used to solve this situation.

Synthesizing, it is found that the irregular settlements in Bogotá are strategically located on the confines of the city in response to economic, social and political conditions that at the same time stimulate their expansion, and more relevant, the housing black market, the necessity of the inhabitants and the omission of control from the State and the lack of effective public policies, among others. It is also found that the regulations that rule this matter are disassembled and the corrective measures already implemented are centered only in the protection of fundamental rights and safeguarding the presumed responsibility for failure in the state service, without really addressing the causes of the problem.

**Keywords:** Irregular settlements, informal construction, risk management and corrective measures.

## Introducción

El presente artículo busca esbozar las características del fenómeno del asentamiento irregular tomando como referencia la ciudad de Bogotá - Colombia. Esta conducta humana se suscita por una diversidad de condiciones socio económicas, culturales y problemáticas humanitarias, para lo cual el Estado colombiano ha desarrollado un conjunto de normas que pretenden regular, incluso “ayudar” a los administrados que recurren a esta práctica, y otras que sancionan el proceso irregular de urbanización. Este texto presenta el concepto y las características de los asentamientos ilegales, así como el marco normativo y las medidas correctivas específicas que se están implementando, evalúa su pertinencia y eficacia, y realiza una serie de recomendaciones ante los vacíos o contradicciones detectadas.

### 1. Del asentamiento irregular como fenómeno

El asentamiento irregular tiene su antecedente en el siglo XVIII, específicamente con el desarrollo de la revolución industrial que surgió en Inglaterra y posteriormente se extendió a Europa y América. Explica Puente (s.f) que “en la medida en que las ciudades crecen, los recién llegados

buscan solucionar su problema de vivienda a través de la libre iniciativa y sus estándares se reducen al mínimo nivel necesario de supervivencia” (p. 4). El asentamiento se observa de manera contundente desde mitad del siglo XX, cuando comienza a darse un volumen importante de construcciones informales debido al crecimiento poblacional y a la migración de la población a los principales centros urbanos en busca de mejores oportunidades.

En Latinoamérica, afirma Hernández (2017) que “los procedimientos urbanos informales datan del siglo XIX” (p. 17), y Mosquera y Ahumada (2005) aseveran que el fenómeno del asentamiento informal propiamente dicho es similar en todos los países de la región por cuanto son la alternativa para quienes no tienen suficientes recursos para una vivienda “regular”, cuestionando en parte la capacidad de los gobiernos de brindar vivienda a los pobres.

Al contrastar los asentamientos informales en Estados Unidos (frontera con México), Texas, Medellín, Rio de Janeiro, Montevideo y ciudades bolivianas, pueden encontrarse tres puntos comunes: (i) las personas que recurren a ellos pertenecen a comunidades segregadas, marginadas o con bajos índices socioeconómicos, que abandonan sus orígenes territoriales, generalmente zonas rurales o de alta pobreza, para buscar un mejor futuro en estas ciudades desarrolladas; (ii) ante la necesidad de encontrar vivienda, sea arrendada o propia, recurren a establecerse en las zonas de las ciudades donde hay más pobreza, como la periferia, ya que es más sencillo asentarse allí que en zonas donde obligatoriamente se debe acudir a la urbanización regular; y (iii) este fenómeno ocurre mucho más en países en desarrollo (en el ámbito local es trasladable a ciudades en desarrollo).

En nuestro país el asentamiento irregular como fenómeno es similar a los países de la región y comienza a cobrar fuerza en los años 60 y 70, derivado del fuerte conflicto armado y sus consecuencias, situación que continuó hasta un relativo freno con la firma del Acuerdo de Paz con la guerrilla de las FARC-EP y, pero que se reactivó por la migración del pueblo venezolano a nuestro país iniciada en los años 2014 y 2015. En el siglo XX la población colombiana se octuplica, y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE indica que para los años dos mil existirán 31 millones de personas en área urbana y 11 en zona rural. Este aumento exponencial de población en Colombia y la remisión de esta población a la zona urbana, en especial a áreas metropolitanas, ha tenido una afección gigantesca en las formas de construcción y urbanización, expandiendo las periferias de la ciudad (Morón, 2017; Navarro et al., 2016; Parra et al., 2015).

Entrando en materia, en Bogotá la historia del desarrollo urbanístico se divide en dos etapas: la primera refiere al Plan Piloto de Le Corbusier y la segunda a la introducción de la planeación integral<sup>3</sup>. En la primera etapa se destaca una carencia de planificación reguladora, por lo que se elaboró un Plan Regulador para ordenar su expansión física, sobre lo cual se afirmó que “a finales

<sup>3</sup> Etapa en la que es pertinente resaltar la valiosa labor de las entidades Banco Central Hipotecario e Instituto de Crédito Territorial quienes aportaron a la arquitectura urbana de Colombia desde 1940 hasta la década del 90.

de los años sesenta, el planeamiento físico viene a ser desplazado por la planificación económica y se abandona la noción del plan proyecto de ciudad ligado la forma urbana” (Dossier Bogotá, 2018, p. 6). Esta situación se mantuvo hasta los años dos mil, formando parte de los problemas estructurales de Bogotá debido a la construcción no planificada.

Respecto al plan territorial de Bogotá, se trató doctrinalmente el concepto de la norma urbanística e inició con el Acuerdo 6 de 1990, derivado de la Ley 9 de 1989. Al respecto, Montoya (2014) afirma que:

con él se desmontaron no solo gran parte de las reglamentaciones de la Ley 09 con las que se pretendía controlar las distorsiones provocadas por la liberalización del mercado inmobiliario, sino que también se flexibilizó la normativa referida a la urbanización, la cual terminaría excluyendo a la administración distrital de las licencias (p. 17).

Cronológicamente el siguiente momento refiere al Decreto 469 de 2003, el cual mantiene la anterior tendencia pero con matices adicionales, más en lo relacionado con el concepto de sostenibilidad, el cual estaba enfocado a fortalecer la economía urbana de los municipios aledaños, sin embargo, esto no fue importante en materia urbana, siendo una mera forma de actualización en conexidad de vías internas y manteniendo una expansión hacia el norte y occidente, lo que significó un descuido de todo lo relativo al centro de Bogotá.

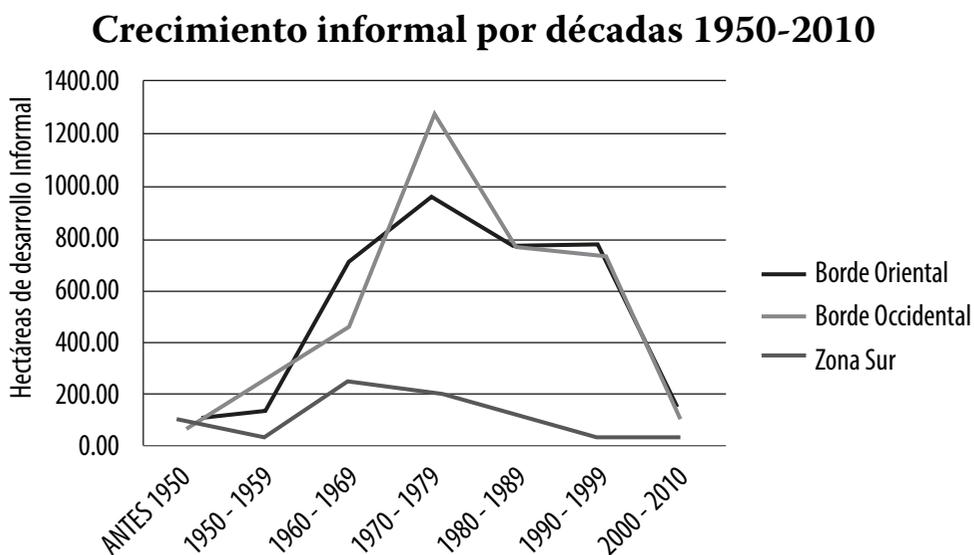
Para los años 2006 y 2007 Bogotá adquiere fuerza como la ciudad central de prestación de servicios en el país, ya que allí es donde se enfocaban la mayoría de inversiones extranjeras directas e indirectas (Romero, 2010, p. 91). Esta tendencia sigue constante en años subsiguientes, es decir, mantiene a Bogotá como el principal centro económico del país, que a su vez expande la urbanización tanto para el norte, como para el occidente y el sur.

En cuanto el asentamiento de carácter irregular, según el postulado de Camargo y Hurtado (2013), “la urbanización informal en Bogotá es un fenómeno difícilmente mensurable pues la información, dada su naturaleza, es generalmente imprecisa, difusa o inaccesible” (p. 79), con lo que estos autores, en armonía con las ideas de Puente (s.f), explican que la urbanización se puede dar por contrato social, oferta y demanda, o por un estado de necesidad manifiesto, aclarando que es en este último escenario donde se ubican los asentamientos irregulares.

Granda y Mejía (2013) indican que en Bogotá “las ocupaciones se han dado en su mayoría sobre propiedades particulares, a diferencia de otros países de la región, donde se ocupan suelos de propiedad pública o estatal” (p. 83). De acuerdo a estadísticas establecidas por Camargo y Hurtado (2013), antes de 1950 los asentamientos irregulares eran de 287,75; de 1950 a 1959 aumentaron a 492,48; de 1960 a 1969 creció mucho más, incrementando a 1393,06; y del 70 al 79 siguió aumentando a 2394,44. Ya durante los años ochenta disminuyeron a 1687,59, durante los noventa siguió decreciendo a 1519,93, y durante los años dos mil se detectaron 262,07 (Camargo y Hurtado 2013, p. 84), época para la que se explica que el asentamiento irregular constituyó casi el 65% de la urbanización.

De dicho análisis estadístico, los autores concluyen que “de las 38.000 hectáreas de superficie urbanizada en Bogotá, 8036 Ha se han generado de manera ilegal, lo cual corresponde a cerca del 21% del área urbana del distrito” (Camargo y Hurtado, 2013, p. 84), y realizando análisis de estadísticas la gran parte de estos asentamientos irregulares se dan en la zona sur de la ciudad, luego sigue el borde occidental, y finalmente el borde oriental.

**Gráfico 1**



*Nota.* El gráfico representa el crecimiento informal por décadas en el lapso 1950-2010.

Tomado de “Urbanización informal en Bogotá: agentes y lógicas de producción del espacio urbano” (p. 85), por A. Camargo y A. Hurtado, 2013, *Revista INVI*, 28(78).

Para el caso bogotano el crecimiento en la última década es casi totalmente derivado de la construcción irregular, explicando que a nivel del sur, occidente y oriente se dan tres patrones prácticos. En primer lugar, la zona oriental de la ciudad ha estado relacionada con procesos de naturaleza extractivista, adicionando que su cercanía al centro ha generado comportamientos de crecimiento relacionadas más que todo con los ejes viales principales. En segundo lugar, en el borde occidental de la ciudad es posible identificar un crecimiento informal que manifiesta crecimiento por anillos en torno a los centros históricos tradicionales de Suba, Fontibón y Bosa. Y en tercer y último lugar, las ubicaciones relativas a Ciudad Bolívar y Usme tienden a un crecimiento relacionado con la expansión de la ciudad hacia el borde sur (Camargo y Hurtado, 2013).

Sobre el particular, Montejó y Prado (2017) indican que “la Secretaría del Hábitat a través de la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda, identificó 18.861 ocupaciones ilegales en las que habitan más de 34 mil personas, según un reporte realizado el 30 de junio de 2015” (p. 40), y en el mismo sentido de lo anotado por Camargo y Hurtado (2013), dejan claro que este tipo de edificaciones “se encuentran en su mayoría en las localidades de Ciudad Bolívar, Rafael Uribe Uribe y Bosa” (Montejó y Prado, 2017, p. 40).

De lo anterior es posible afirmar que en la ciudad capital los asentamientos irregulares siguen en aumento, y que se presentan en las mismas partes de la ciudad, bajo los mismos patrones de comportamiento.

Ahora bien, en cuanto al proceso de construcción informal conviene precisar los principales y más importantes riesgos de la construcción irregular, para lo cual la compañía ARGOS (2009) mencionó los siguientes en el reporte oficial: construcción en sectores sin urbanismo y de alto riesgo con formas del lote muy variadas, construcción ascendente con adición de nuevos pisos, en su mayoría sin vinculación por medio de elementos estructurales y combinando sistemas constructivos diversos; construcción ascendente con forma de pirámide invertida, en que cada piso nuevo es más grande que el anterior; accidentes al trabajar en altura y profundidad.

Los mismos Montejo y Prado (2017) explican que “el mayor problema de la autoconstrucción es que se vuelven viviendas altamente vulnerables, que a cualquier movimiento telúrico pueden producir grandes daños en la estructura sin quitar de lado el derrumbe de la misma” (p. 42); lo anterior para identificar que las zonas de Bogotá donde se construye informalmente, esto es, la periferia, están en riesgo por el tipo de suelo, adicionado a que los materiales con los que se construye no son óptimos, debido a que el objetivo es minimizar costos.

Esto significa que, no solo se construye sin considerar las condiciones del terreno y que las bases de la edificación no suelen ser fuertes, sino que se construye con materiales de baja calidad, y en forma de pirámide invertida. Ello, sin mencionar los problemas de salubridad con ocasión de la humedad, tuberías, basuras y contaminación, lo que puede llegar a generar problemas de salud mental incluso.

Abordando el siguiente elemento estructural de la definición, que implica la carencia de legalidad y según Puente (2001) tiene amplio espectro: “va desde el extremo de la ocupación ilegal (invasión) hasta una ocupación completamente legal de la tierra pero con un aspecto de la vivienda o del lote o de la urbanización que no satisface los estándares oficiales” (p. 240), lo que abarca desde el incumplimiento total de la norma en cuanto a la tenencia del suelo y desarrollo de la construcción, hasta el cumplimiento del derecho de propiedad e ilegalidad únicamente de la construcción.

La cuestión de la legalidad en la tenencia de la tierra y el derecho de propiedad está regulado en los códigos civiles de los diferentes países, que sin importar si son de tesis pro social o no, todos condicionan la propiedad a un correcto proceso de adquisición mediante título traslativo (Sänger, 2015).

## 2. Marco jurídico de la urbanización irregular en Colombia.

Según Torres (1999), la Ley 9 de 1989 constituye el primer paso en la consolidación de un verdadero derecho urbano colombiano. De forma general, esta norma dio nuevas herramientas de desarrollo municipal (planes de desarrollo, espacio público, enajenación voluntaria y por expropiación, legalización de títulos, licencias y sanciones urbanísticas, Bancos de Tierras, extinción del dominio

sobre inmuebles urbanos, entre otros) y fue importante para temáticas de legalización de títulos en vivienda de interés social, así como para el control de la construcción ilegal o irregular, también denominada como asentamiento irregular, asuntos que quedarían reforzados en la Constitución del año 1991, la cual a su vez abre el camino para la expedición de la Ley 388 de 1997.

La Carta Política de 1991 postula la función social de la propiedad y define las formas de organización a nivel territorial descentralizando competencias (Blanco, 2015; Blanco, 2017; Blanco et al., 2020). Respecto del marco jurídico constitucional del derecho urbanístico, y por ende, de asentamientos irregulares, se rige por los siguientes principios: el principio de la prevalencia del interés general, que implica que los intereses privados no pueden anteponerse a los de la colectividad (Pardo, 2014); el principio de participación ciudadana; el de igualdad frente a las cargas públicas; y el principio de la vivienda digna, consignado en el artículo 51 e indica que el Estado deberá proteger el derecho a la vivienda, así como elaborar programas de vivienda de interés social y reglamentaciones de financiación. Este principio/derecho puede considerarse el núcleo de las medidas correctivas diseñadas para afrontar la problemática, ya que constitucionalmente el derecho a la vivienda digna se relaciona con el núcleo duro del derecho a la dignidad humana y el derecho a la vida (Mendieta et al., 2020; Saucedo, 2021; Velasco, 2016).

En general, se observa una pugna entre el derecho civil, dado que los asentamientos ilegales sencillamente son un quebranto al derecho de la propiedad privada, y el constitucional, en donde la vivienda tiene la categoría de derecho fundamental y cuenta, por lo tanto, con la protección derivada del sistema jurídico.

Con posterioridad a la promulgación de la nueva Carta Política se expidió un amplio grupo normativo orientado al tema de estudio: la Ley 99 de 1993 (Ley del Medio Ambiente), la Ley 128 de 1994 (Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas), la Ley 142 de 1994 (Ley de Servicios Públicos Domiciliarios) y la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan). Asimismo, el Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES publicó dos documentos relevantes: el CONPES 2808 de 1995, donde se postula que “el desarrollo urbano del país ha propiciado el desorden y la inequidad en las ciudades, siendo urgentes nuevas formas de regulación e intervención gubernamental” (p. 11), y el CONPES 3305 de 2004, cuya finalidad es optimizar la política de desarrollo urbano del país, a través de (i) un diagnóstico general sobre la situación actual de los centros urbanos del país, (ii) un análisis de la evolución de la Política de Desarrollo Urbano y de los principales atributos urbanos, y (iii) una propuesta y estrategias para mejorar la gestión del desarrollo urbano en Colombia (CONPES, 2004).

Sumado a lo anterior, para el análisis jurídico de la problemática se consideran especialmente las siguientes normas:

Ley 308/1996: modifica el artículo 367 del Código Penal, en cuanto al tipo penal denominado invasión de tierras o edificaciones y su respectiva sanción.

Ley 388/1997: referida al licenciamiento urbanístico, al reconocimiento de edificaciones y la legalización de asentamientos humanos. Maldonado (2003) afirma al respecto que la estructura temática de la ley refiere tres bloques: las relaciones entre niveles de gobierno o la distribución de competencias, (2) el régimen jurídico-urbanístico de la propiedad a partir de la revisión del significado y alcance de la función social de la propiedad y 3) la articulación entre políticas de suelo y políticas de vivienda de interés social.

Es por esta ley que actualmente las autoridades municipales pueden definir el plan de ordenamiento territorial, los impuestos por propiedad de bienes inmuebles, y la participación en la plusvalía producto de la acción estatal. En cuanto a la función social de la propiedad, se crea una relación armónica entre el derecho civil y la norma urbana respecto del derecho de disposición material y jurídica, lo cual implica que una persona no puede, por el hecho de ser propietaria de un terreno, construir o manejar el suelo de forma indiscriminada, ya que esto tiene relación directa con lo público (García y Fino, 2014).

Fuera de todos los elementos positivos de la norma, esta tuvo una problemática contundente, en el entendido de que se nombra como Ley de Ordenamiento en territorio, pero la Carta Política explica que esto no es así. Morcillo (2007) explica bien la cuestión afirmando que “la misma ley se encargó de crear confusión entre ordenamiento territorial –según la Carta, de sentido político administrativo (art. 288)- y el ordenamiento territorial, de sentido urbanístico, de la ley 388” (p. 95). Respecto de la diferenciación de los conceptos, Arbouin-Gómez (2012) aclara que, “por un lado, el ordenamiento territorial, que hace referencia a la división político-administrativa del Estado y su estructura en las diversas entidades territoriales” (p. 40), y por otro lado desarrollo territorial “refiriera a la clasificación de usos del suelo y organización física del territorio” (p. 40).

Decreto 1469/2010: es un cuerpo normativo reglamentario de las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas, al reconocimiento de edificaciones y a la función pública que desempeñan los curadores urbanos, entre otras disposiciones. Básicamente dejó en manos de un particular la importante función de otorgar derechos urbanísticos.

Decreto 564 de 2006: su finalidad es que la urbanización y la construcción de las ciudades tengan un mayor control por parte de la administración e incentivar a la construcción urbana formal, principalmente con la emisión de licencias de construcción previas. Regula también los costos y la retribución para el curador urbano.

Decreto 824 de 1999: reglamenta parcialmente la Ley 3 de 1991 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda en dinero para áreas urbanas, y la Ley 49 de 1990, en cuanto a su asignación por parte de las Cajas de Compensación Familiar.

Decreto 2190 de 2009: reglamentario de la Ley 388 de 1997, para lo cual establece, entre otras, la definición de vivienda de interés social, entendida como “aquella que reúne los elementos que aseguran su habitabilidad, estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de

construcción cuyo valor máximo es de ciento treinta y cinco salarios mínimos legales mensuales vigentes” (Decreto 2190, 2009, Art. 2.1).

Ley 3 de 1991: según Nudelman (s.f.), esta ley ejecuta la creación del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y establece el subsidio de vivienda familiar. En el artículo 5 señala unas acciones que pueden utilizarse como alternativas para la obtención de soluciones de vivienda: construcción o adquisición de vivienda, adquisición o urbanización de terrenos para desarrollo progresivo, adquisición de terrenos destinados a vivienda, adquisición de materiales de construcción, mejoramiento, habilitación y subdivisión de vivienda, habilitación legal de los títulos de inmuebles destinados a la vivienda, entre otros.

Ley 1448 de 2011: es la conocida Ley de restitución de tierras y regula específicamente los asentamientos ilegales provocados por el desplazamiento forzoso. Al respecto, Ramírez (2015) indica que “estos asentamientos que se formaron por invasión de población desplazada han surgido por la incompetencia del Estado para dar soluciones dignas e integrales de vivienda a la población desplazada” (p. 67).

En este punto emerge la responsabilidad del Estado, y si bien este artículo no busca detenerse en ello, es importante mencionar que el fenómeno jurídico sociológico implica que la omisión del Estado en el cumplimiento de su obligación de cuidar el territorio y, en especial, las zonas rurales, le significó una importante responsabilidad en el desplazamiento masivo. En consecuencia, no guarda coherencia con la Constitución castigar a las personas que, en condición de desplazamiento forzado, se ven abocadas a acudir a zonas metropolitanas y crear un asentamiento irregular, ya que es el mismo Estado es que los ha llevado a ese estadio.

Ley 1537 de 2012: dicta las normas que promueven y facilitan el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda, y establece el Programa de Vivienda Gratuita así como el Programa de viviendas 100% subsidiadas. Esto con la mira en el desarrollo de una política de vivienda integral, factor que complementa lo establecido por la Ley 1448 de 2011, en el entendido de que sí surge la necesidad de una reparación *sui generis* por la responsabilidad del Estado (Sarmiento et al., 2017; Charris, 2019).

Ley 1801 de 2016: Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, visto como un conjunto de normas que orienta el comportamiento humano, cuyo artículo 242 derogó el artículo 108 de la Ley 388 de 1997 y los artículos 1 y 2 de la Ley 810 de 2003. En el artículo 135 establece los comportamientos contrarios a la actividad urbanística y la manera en que debe proceder cada ciudadano, puntualmente el deber de tramitar licencias y permisos de construcción para que se genere el respectivo conocimiento ante la autoridad competente; de lo contrario estas acciones contrarias a la integridad urbanística traerán consecuencias desfavorables para las personas, específicamente sanciones y multas.

Este entramado normativo reconoce el carácter urbano del país y la falta de oportunidades de los ciudadanos para acceder a una vivienda digna en un espacio adecuadamente urbanizado.

### 3. Medidas correctivas respecto del asentamiento irregular

El **inventario de asentamientos en alto riesgo** es la primera medida o estrategia del Estado para facilitar la toma de decisiones y así proteger la vida de los habitantes. Consiste en una forma de estandarización y registro de información con la finalidad de conocer los hogares que están en riesgo manifiesto (movimientos de remoción en masa, inundación, etc.) cuya implementación se hizo obligatoria con la expedición de la Ley 9 de 1989.

En la ciudad de Bogotá este inventario lo realizan de manera articulada el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático - IDIGER y la Secretaria de Hábitat desde la subdirección de Inspección, Vigilancia y Control. La importancia de este registro encuentra asidero en la cláusula de responsabilidad establecida en el artículo 90 constitucional, señalando que la carencia de dicho registro y por ende la falta de acción en cuanto a una vivienda en riesgo, puede acarrear la responsabilidad del Estado. El factor correctivo se observa cuando, a pesar de que quien está actuando incorrectamente en principio es el dueño o responsable de la construcción o asentamiento, si ocurriese alguna tragedia no operaría lo relativo a la culpa exclusiva de la víctima, ya que jurídica y constitucionalmente hablando el Estado debe estar vigilando cómo avanza el referido fenómeno.

Actualmente son contados los municipios que llevan el registro, siendo mucho más fuertes en ciudades no metropolitanas, en donde se presenta el fenómeno en menor medida. Múltiple doctrina habla sobre la falta de estandarización y gestión documental en el Estado, pero más que esto es la falta de utilización de herramientas tecnológicas y omisiones del mismo.

La segunda medida correctiva refiere la **legalización de los asentamientos informales**, sobre lo cual Hernández (2017) explica que está regulada por el Decreto 564 de 2006, que “reglamenta las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos; a la legalización de asentamientos humanos constituidos por viviendas de Interés Social” (p. 51). Pinzón et al. (2018) indican que legalizar un predio para la construcción de vivienda urbana “implica reconocer la incorporación de un asentamiento humano al perímetro urbano y de servicios, cuando a ello hubiere lugar, la regularización urbanística del asentamiento humano mediante una acción de ordenar, normalizar y establecer los parámetros urbanísticos” (p. 62); también explica que se tienen en cuenta los aspectos arquitectónicos en los asentamientos, así como la legalización de los derechos de propiedad en favor de los poseedores potenciales.

Tulande y Rodríguez (s.f.) explican que la teleología jurídica de esta medida correctiva, reposa en la comprensión de su relación con los derechos económicos sociales y culturales, los cuales a su vez son la base de los derechos prestacionales, agregando que la Corte Constitucional en diferentes decisiones retoma la exigencia sobre la vivienda digna, dando prevalencia a la importancia de las condiciones que debe tener, como la seguridad, tenencia, y asequibilidad. De esta conexidad se desmiembra el resto de normas jurídicas que avalan y permiten la legalización de un asentamiento,

toda vez que esta es una forma de indemnización a personas que perdieron sus territorios o vivienda por factores de pobreza o violencia, lo cual termina siendo responsabilidad del Estado.

Se deja claro por parte de Pinzón et al. (2018) que resultaría improcedente la legalización de asentamientos irregulares bajo la hipótesis que se encuentren ubicados en zonas de afectación de riesgo, así como “franjas viales, reservas naturales, existencia de humedales o el suelo sea protección ambiental o reserva forestal” (p. 62). Respecto de la misma medida correctiva y la misma restricción, Corredor (2020) explica que “la legalización de un barrio puede ser negada por estar localizado en zonas pertenecientes a la estructura ecológica principal, suelo de protección, áreas de reserva para la construcción de infraestructura de servicios públicos” (p. 8).

El procedimiento de legalización irregular puede darse desde dos perspectivas diferentes: la primera cuando el asentamiento está ubicado en una zona fiscal, es decir, cuya propiedad está a título del municipio, y la segunda cuando el asentamiento está ubicado en la propiedad de un privado particular, de lo que explica Pinzón et al. (2018) que el municipio deberá “asesorar a la comunidad que habita el asentamiento para que inicie los trámites necesarios para adquirir formalmente la propiedad” (p. 64).

Se añade que la resolución de legalización tendría que reconocer oficialmente la urbanización irregular para así aprobar los planos, la reglamentación y las acciones de mejoramiento en caso de ser necesarios; en el mismo sentido la resolución/acto administrativo establece las obligaciones de quien haga las veces de urbanizador, propietario o responsable y acto administrativo que legaliza el asentamiento, condicionado a las modalidades y mandatos relativos al tratamiento de mejoramiento integral del respectivo municipio o Distrito, dejando claro que la legalización no constituye ni podrá constituir título traslativo de dominio (Pinzón et al., 2018).

Según Corredor (2020), la importancia de esta medida correctiva radica en que en la ciudad de Bogotá cerca de “1.771 barrios y 552.810 predios son de origen informal donde habitan por lo menos el 30% de los bogotanos ocupando el 24% del área urbana” (p. 23), siendo importante también la mención de que en una gran mayoría los asentamientos sujetos a solicitud han sido aprobados, siendo el margen de negación cerca del 2% y existiendo un 6 % en trámite, ya viendo que no son procesos tan rápidos. En la ciudad de Bogotá los programas de legalización encuentran lugar preponderante en Ciudad Bolívar, Bosa, Kennedy, Usme, San Cristóbal, Santafé y Rafael Uribe Uribe, los cuales en los mismos términos y estadísticas que Camargo y Hurtado (2013), ocupan casi un 63% de predios en irregularidad, viendo que en general y desde una perspectiva positiva, estos logran ser legalizados, lo que permite concluir que la medida correctiva actualmente tiene aplicación material.

La tercera medida correctiva existente en la normativa refiere la **reubicación**, y es tal vez la más controversial y la que ha tenido mayor cantidad de debates a nivel doctrinal y jurisprudencial. Esta funciona cuando no se pueda utilizar la anterior medida correctiva e implica la responsabilidad de las autoridades locales de reubicar a todas las personas en riesgo con la finalidad de anular la posibilidad de que dicha reasignación cree desplazamiento o afectación en su calidad de vida,

buscando, además, igualar las condiciones socioeconómicas del lugar del cual fueron apartados. Osorio (2017) define el concepto indicando que “el Reasentamiento de Población ha sido un instrumento comúnmente utilizado para la relocalización de población ubicada en zonas de alto riesgo no mitigable, o en el marco de catástrofes naturales” (p. 69), entendiendo que el reasentamiento también puede darse por motivos de orden o interés público o nacional.

En el caso colombiano se podrá ver que esta puede ser la última ratio de medidas correctivas, porque es aquella que implica que las personas abandonen su vivienda, obviamente por motivo de salvaguardar su vida y la de otros por encontrarse en alto riesgo. Autores como Hurtado y Chardon (2012) explican que esta medida “afecta la seguridad, la convivencia y las apropiaciones generadas desde la habitabilidad” (p. 6).

Por supuesto, esta reasignación debe provenir de una orden legítima del Estado, bien como acto administrativo o decisión de un proceso judicial, ya que aquí lo más importante es la garantía del debido proceso. Dentro de la hipótesis de que el dueño sea el Estado, esta puede darse sobre bienes públicos como parques, vías, ríos y zonas de manejo y protección ambiental, o dentro de los bienes fiscales, terrenos baldíos. Cuando el titular no es el Estado sino un particular, corresponde a la jurisdicción civil a través del proceso posesorio o reivindicatorio emitir esta orden (Lorie, 2017).

La aplicación de esta medida encuentra dificultades, ya que cuando es el Estado quien realiza el procedimiento, entran en juego su propia responsabilidad y por ende no resulta urgente la reasignación, pero en el caso de ser un bien privado, se le está vulnerando al propietario su derecho fundamental a la propiedad (falla en el servicio), lo que conlleva a que la persona que construyó irregularmente tenga menos prebendas que cuando lo hace ocupando un bien público o fiscal, comprendiendo adicionalmente que al no estar inmerso en el contexto del riesgo inminente, suelen utilizarse otras medidas correctivas (Corte Constitucional, T- 163 de 2016).

Finalmente, Correa et al. (2011) explican que en la práctica el reasentamiento resulta mucho más costoso que la prevención del problema que causa, ya que no solo implica la destrucción o el acondicionamiento a un nuevo espacio, sino que requiere el despliegue de un conjunto de acciones con una inversión importante; de otra parte, cuando ya ha ocurrido el desastre, por la conjunción de todas las problemáticas que tiene el reasentamiento irregular su atención resulta igual de compleja. Esto significa una forma de mejora de las condiciones de vida, pero cuando ya ha ocurrido la destrucción de las estructuras queda claro que hubo mucho que pudo anticiparse.

En conclusión, en materia de medidas correctivas el reasentamiento es la última ratio y se espera, por supuesto, que el riesgo no se consume, sin embargo, ante un riesgo inminente es necesario que el Estado intervenga para la protección de derechos fundamentales.

Finalmente, se hace referencia a las **medidas correctivas incluidas en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana** contenido en la Ley 1801 de 2016, cuyo artículo 206 definió las autoridades competentes para conocer de los comportamientos que afectan la integridad

urbanística, asignando la atribución a los inspectores de policía rurales, urbanos y corregidores. Así mismo, les asignó la facultad para aplicar las siguientes medidas correctivas:

- a) Suspensión de construcción o demolición; b) Demolición de obra; c) Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble; d) Reparación de daños materiales por perturbación a la posesión y tenencia de inmuebles; e) Restitución y protección de bienes inmuebles, diferentes a los descritos en el numeral 17 del artículo 205; f) Restablecimiento del derecho de servidumbre y reparación de daños materiales; g) Remoción de bienes, en las infracciones urbanísticas; h) Multas; i) Suspensión definitiva de actividad (Ley 1801, 2016, Art. 206.6)

Llama especialmente la atención la medida de multa especial establecida en el artículo 181, que para la infracción urbanística corresponde a multa por metro cuadrado de construcción bajo cubierta, de área de suelo afectado o urbanizado o de intervención sobre el suelo, según la gravedad del comportamiento, de conformidad con el estrato en que se encuentre ubicado el inmueble, así: a) Estratos 1 y 2: de cinco (5) a doce (12) salarios mínimos legales mensuales vigentes; b) Estratos 3 y 4: de ocho (8) a veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes; c) Estratos 5 y 6: de quince (15) a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

A partir de lo reseñado en precedencia, se establece que la norma derogada, Ley 810, preveía como multa pecuniaria sumas que no superaban 500 SMLMV y el nuevo Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana dispone que las multas no podrán superar el tope de 200 SMLMV. De otro lado, la norma derogada establecía una multa de entre 15 y 30 salarios mínimos **diarios** legales vigentes por metro cuadrado para quien construyera en terrenos no urbanizables, además de la demolición de la obra, y en la norma vigente se establece una multa de entre 5 y 12 salarios mínimos legales **mensuales** vigentes por metro cuadrado para el estrato 1 y 2 que corresponde en general a población vulnerable. Es decir, con la nueva reglamentación se hace más gravosa la situación de la población vulnerable que, como quedó ampliamente documentado, se asienta normalmente en la periferia de la ciudad sin tramitar los permisos respectivos.

#### 4. Recomendaciones

A partir de las falencias detectadas luego del análisis del fenómeno de los asentamientos irregulares en Colombia, específicamente en la ciudad de Bogotá, a continuación, se presentan una serie de propuestas, agrupadas en líneas estratégicas, que permitan atender la situación problemática desde diferentes perspectivas, especialmente desde la prevención, ya que se observa que la postura de medidas correctivas ha resultado insuficiente. Con ello se busca generar mayor equidad en la distribución del suelo, a partir de medidas concretas que contrarresten las fuerzas del mercado y la desigualdad.

La primera propuesta se encuentra orientada a **fortalecer la política pública de vivienda** desde varios frentes, es decir, ampliar la oferta de vivienda para poblaciones de bajos ingresos

que les permitan acceder a viviendas dignas, legales y en sitios seguros, solventando de manera simultánea las limitantes detectadas a través de múltiples líneas: (i). Fortalecer o crear una banca pública exclusiva para vivienda (tipo Banco Central Hipotecario) con tasas de interés y cuotas fijadas acorde con las condiciones de ingreso reales de las familias; lo anterior resulta inoperante si no va acompañado de (ii). bancarización y formalización de la población vulnerable y de la (iii). posibilidad de sumar varios ingresos del grupo familiar para la adquisición de vivienda. De manera semejante, el Estado puede realizar la construcción de los diferentes proyectos de vivienda a través de sus propias empresas, ya que actualmente esta labor se encuentra en manos de privados, empresas constructoras cuyos propietarios son los grandes conglomerados económicos que se están lucrando de la implementación de los programas de vivienda realizados al recibir los recursos de los diferentes tipos de subsidios como parte de su flujo de caja, es decir, se están financiando con los recursos públicos de los programas de vivienda. Así mismo, las entidades territoriales deben constituir su banco de tierras a fin de disponer de zonas de expansión en las que se puedan implementar proyectos de vivienda sin verse sometidos o afectados por la especulación en los precios del suelo.

En el marco de ajustar la política de vivienda, se propone redefinir los conceptos de vivienda de interés social y prioritario, que actualmente obedecen a unos topes de salarios mínimos mensuales, 135/150 y 90 respectivamente, para enfocarlos de acuerdo con los tipos de hogares y familias que se predominan en la sociedad (hogar unipersonal, nuclear, extendido). Es decir, no se trataría de un concepto fijo sino variable en función del número de miembros de la familia y de sus necesidades espaciales (las cuales varían de acuerdo con si se tienen personas en condición de discapacidad, personas mayores, menores, etc.).

De manera transversal se debe propender por contar con instituciones transparentes que trabajen articuladamente, veedurías ciudadanas y órganos de control, así como por la implementación y buena gestión de **sistemas de información** que permitan la identificación plena de la persona o familia beneficiaria, de cualquier tipo de proyecto, y sus condiciones socio económicas a través del cruce de datos de diferentes fuentes. Esto en consideración a que desafortunadamente en nuestra cultura se privilegia la malicia o se presentan casos de corrupción y han resultado como beneficiarios de proyectos VIS y VIP personas que no responden a este nivel de vulnerabilidad.

Como segunda línea estratégica y con el fin de subsanar la dispersión normativa en que se encuentra el país, tal como lo menciona nuestra Corte en Sentencia C-073 de 2018, la **actividad legislativa** debe:

centrarse en superar (i) la inequidad en la distribución de la propiedad rural; (ii) la informalidad en la tenencia de la tierra; (iii) los conflictos por el uso y la tenencia de la tierra; y, (iv) el despojo de tierras por parte de los diversos actores del conflicto interno (Corte Constitucional, C – 073 de 2018).

Por lo tanto, se propende, además de las medidas que busquen la equidad en la distribución de la tierra rural, lo que inevitablemente conlleva una reforma agraria; por la expedición de un Esquema de Planeación Urbana que recoja los diferentes instrumentos de planeación y las expectativas de la ciudadanía respecto a la visión de ciudad, así como que establezca los protocolos para gestión del riesgo, entre otros el procedimiento nacional para reasentamientos es inexistente a la fecha. De igual forma, tal estatuto debe articularse con la implementación en cada municipio de la curaduría social o popular en la que las personas en condición de vulnerabilidad puedan tramitar los permisos y licencias necesarios para no exponerse a ubicarse en zonas de riesgo y adquirir la cultura de la legalidad. Para cerrar el tema normativo, se propone reformar el artículo 181 de la Ley 1801 de 2016 para que se aplique en cumplimiento de los principios de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad y se establezca un mínimo flexible para las multas, esto en atención a que las circunstancias económicas de cada persona o familia en condición de vulnerabilidad son distintas y aplicar el mismo racero deviene en una injusticia material.

Finalmente, desde la **perspectiva cultural y pedagógica** se propone elaborar medidas de prevención y no solo de corrección, a través de, entre otros, construir y socializar los planes de ordenamiento territorial y de gestión de riesgo con las comunidades en los cuales se promueva el uso armónico de las actividades humanas con los atributos naturales del territorio, lo que a su vez implica un fortalecimiento de la institución correspondiente, crear los consultorios urbanísticos en las universidades que cuenten con los programas de ingeniería civil y arquitectura, y difundir de manera masiva los requisitos para la formalización de la construcción y la legalidad.

En cuanto a las funciones misionales del Estado, efectivamente se debe **fortalecer el control de obras y urbanismo**, ya que la medida correctiva de vigilancia es fundamental y esto se logra a través de la mejora en la capacidad institucional (talento humano: inspectores de policía, ingenieros y arquitectos de obras, personal asistencial, y recursos físicos). A la fecha los procesos administrativos no se adelantan para la totalidad de los infractores y los que se tramitan tardan años en fallarse, recayendo sobre ellos la pérdida de fuerza ejecutoria o la multa o sanción a imponer se torna irrazonable, lo que en general da a los administrados la falsa creencia de que el comportamiento irregular está permitido. De igual forma, el inventario o monitoreo de polígonos, como se denomina en la ciudad de Bogotá, no se realiza de manera adecuada en la mayor parte de municipios del país y donde se realiza se queda corto como insumo para la toma de decisiones, lo que impide comprender a cabalidad el nivel de peligrosidad en que se encuentran los asentamientos.

En último lugar, se deja abierta la puerta para un posterior estudio sobre la presunta **responsabilidad del Estado** por la existencia de asentamientos irregulares, lo que demuestra falta de control urbanístico; esto, sin dejar de lado que pudieron generar el desplazamiento de la población por omisión e incluso por falla en el servicio cuando estos asentamientos ocurren en terrenos privados que, aunque no con permiso, sí sucedieron por la laxitud en el cumplimiento de las funciones a cargo del Estado

## 5. Conclusiones

El asentamiento irregular es la manifestación de condiciones socio económicas adversas para un grupo social. Se caracteriza porque habitantes de zonas rurales o territorios con casi nula presencia del Estado o en condiciones de necesidad, migran para generalmente asentarse en las ciudades principales, donde existe presencia del Estado y mejores oportunidades económicas. Es claro que la población vulnerable que llega a las ciudades, al no encontrar alternativas de vivienda acuden a la construcción de asentamientos irregulares o ilegales localizados en la periferia de la ciudad, lo que denota la ausencia de políticas públicas (especialmente de acceso a vivienda, pero también de acceso a empleo, salud y educación) y de medidas preventivas y correctivas efectivas que eviten la segregación de esta población o su ubicación en zonas de riesgo. El fenómeno es transversal y se relaciona con una serie de derechos entre los que conviene resaltar, además de la vida y la vivienda, la salud física y mental. Se trata de un círculo vicioso que refuerza los prejuicios sociales contra las personas en extrema vulnerabilidad socioeconómica, que migran por necesidad y se ubican en sitios con notables carencias.

La irregularidad del asentamiento abarca tres líneas que se entrecruzan: la condición del asentamiento en general, la informalidad en la tenencia de la tierra y la legalidad de la construcción, y es justamente allí donde surge un amplio espectro que abarca la irregularidad en el barrio o urbanización (déficit de equipamiento público, vías, servicios públicos y calidad del ambiente), la informalidad en la tenencia de la tierra e ilegalidad en la construcción de manera simultánea o únicamente irregularidad en la construcción.

En el caso de Bogotá, al ser el centro de la economía del país, los pobladores con capacidad económica se asentaron en la formalidad pura de las zonas centrales preferentemente, y aquellos en situación de vulnerabilidad lo hicieron en la informalidad de la periferia. Con la llegada de la violencia la migración interna se agudizó, lo que aportó un alto porcentaje de crecimiento a la urbanización informal. De esta última se desprenden otra serie de actividades ilegales e irregulares como el rol del urbanizador pirata, los delitos de invasión de tierras y defraudación de fluidos que, aunque no se analizan en el presente artículo, no pueden dejar de mencionarse.

El marco jurídico que regula esta temática se encuentra disperso y cuenta con múltiples vacíos y elementos a evaluar; así mismo, se observan omisiones en el cumplimiento de las obligaciones legales por parte del Estado, por lo que se presentó un acápite de recomendaciones con el cual se pretende recoger y atender las falencias detectadas.

Conviene precisar que, a pesar de las prohibiciones generales existentes en materia de derecho civil, el fenómeno genera que reglas y principios entren en choque, por cuanto hay una permanente tensión entre el derecho a la vida y la integridad física con el derecho a la vivienda. Por lo tanto, se crean medidas correctivas que, en primer lugar, buscan la legalización, es decir, propenden por ser un mecanismo de preservación de derechos y de corregir las brechas sociales de desigualdad.

Pero también puede darse la imposibilidad técnica de la legalización por condiciones de riesgo y terminará primando la vida de los administrados y, por ende, la reubicación de los mismos, generando también afectaciones en otros derechos.

La urbanización irregular en Bogotá efectivamente ha sucedido en las periferias, estando constituidas estas en casi un 80% por urbanización informal, siendo las más importantes aquellas establecidas en Usme, Bosa, y Kennedy. En cuanto a las características de dichas construcciones, se identifican varios aspectos en común: generalmente no cuentan con correcta cimentación, están construidas con materiales de mala calidad, con voladizos mucho más grandes conforme avanza la edificación en sentido ascendente (forma de pirámide invertida), lo que ocasiona que las estructuras tengan un nivel de inestabilidad importante y es riesgoso para los pobladores ubicados en estos territorios.

Del análisis sistemático y armónico de las normas estudiadas se puede concluir que Colombia ha avanzado en el diseño de la política de desarrollo urbano orientada especialmente a regular el uso del suelo, a través de los diferentes planes de ordenamiento territorial, y el licenciamiento urbanístico incentivando la construcción urbana formal; a diseñar medidas correctivas para atender (no solucionar) la problemática; y, en general, a facilitar el acceso a la vivienda a través de medidas como otorgar el Subsidio Familiar de Vivienda y a establecer los toques de Vivienda de Interés Social y de Interés Prioritario.

Finalmente, el Estado se enfrenta al asentamiento informal con tres medidas correctivas importantes como son el registro de los asentamientos en riesgo, la legalización o el reasentamiento, que si bien atienden a la problemática no están orientadas a prevenirla.

Resulta contradictorio que en muchos aspectos el asentamiento irregular se enfrenta de manera represiva- coercitiva, incluyéndolo incluso como tipo penal, pero al mismo tiempo el Estado protege las personas que recurren por necesidad a esta conducta, interviniendo entonces como castigador y como protector simultáneamente.

Se concluye que el asentamiento irregular es una mera consecuencia de problemas profundos sociales y económicos de desigualdad en nuestro país, los cuales son enfrentados por la población recurriendo a las ciudades principales, pero en realidad esto es otra forma de fortalecimiento de las brechas de desigualdad y de segregación social, por lo que la resolución definitiva del fenómeno debe ubicarse en aspectos de diferente perspectiva más que en las mismas medidas correctivas, las cuales son meramente contingentes, por lo que la crítica en realidad se dirige a que estas medidas, que deberían ser transitorias por su naturaleza, se han mantenido como la regla general llevando a la normalización de la situación problemática y no a su solución.

## Bibliografía

Arbouin-Gómez, F. (2012) Derecho urbanístico y desarrollo territorial colombiano. Evolución desde la colonia hasta nuestros días. *Revista Vniversitas*, 61(124), 17-42.

- ARGOS (2009) *Características y problemas de la vivienda informal en Bogotá*. <https://www.360enconcreto.com/blog/detalle/categoria/sostenibilidad/vivienda-informal-bogota>
- Blanco, C., Echeverry, D. y Ortega, G. (2020). ¿Por qué es importante relacionar a la Comunidad Andina con la descentralización territorial? *Revista IUSTA*, (53), 207-225. DOI: <https://doi.org/10.15332/25005286.6277>
- Blanco, C. (2015) La conexión entre descentralización territorial colombiana e integración andina. *Revista Análisis Político*, 28(84). 207-216.
- Blanco, C. (2017) Condiciones de cohesión entre la Comunidad Andina (CAN) y la descentralización territorial colombiana. *Revista Republicana*, 23(23). <http://ojs.urepublicana.edu.co/index.php/revistarepublicana/article/view/406>. Pp. 45-89
- Camargo, A. y Hurtado, A. (2013). Urbanización informal en Bogotá: agentes y lógicas de producción del espacio urbano. *Revista INVI*, 28(78), 77-107.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social, (1995). *Ciudades y Ciudadanía. La Política Urbana de El Salto Social*. CONPES 2808. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/2808.pdf>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social, (2004). *Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano*. CONPES 3305. <https://minvivienda.gov.co/sites/default/files/normativa/3583%20-%202009.pdf>
- Correa, R., Ramírez, F., Sanahuja, H. (2011). *Guía de Reasentamiento para poblaciones en riesgo de desastre*. [https://www.gfdr.org/sites/default/files/publication/BM\\_Gu%C3%ADa\\_Reasentamiento\\_FINALPDF.pdf](https://www.gfdr.org/sites/default/files/publication/BM_Gu%C3%ADa_Reasentamiento_FINALPDF.pdf)
- Corredor, M. (2020). *Efecto de la legalización de barrios en los precios del suelo y la construcción en la ciudad informal*. [Tesis de grado, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario] <https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/25201>
- Charris, A. (2019) Responsabilidad patrimonial del Estado por actos administrativos que limitan el derecho de propiedad privada ante la declaratoria de área ambiental protegida. *Revista Vis Iuris*, 6(12), 47-80.
- Cortés, R. (2007). Del urbanismo a la planeación en Bogotá (1900-1990) Esquema inicial y materiales para pensar la trama de un relato. *Revista Bitácora Urbano Territorial*.
- DANE (2005) *Censo General 2005. Nivel Nacional*. República de Colombia. <https://www.dane.gov.co/files/censos/libroCenso2005nacional.pdf>
- Dossier Bogotá (2018). Acercamiento histórico. *Dossier Bogotá. Curso 2017-2018*. 2-4. [http://www.doyoucity.com/site\\_media/entradas/panels/1\\_DOSSIER\\_BOGOTA.pdf](http://www.doyoucity.com/site_media/entradas/panels/1_DOSSIER_BOGOTA.pdf)

- García, M. y Fino, G. (2014). Los impuestos territoriales en Colombia y la inequidad social, ¿la voluntad de la clase dominante erigida en ley? *Revista IUSTA*, (41), 61-75. <http://revistas.usta.edu.co/index.php/iusta/article/view/2471/2408>
- Granda, D. y Mejía, J. (2013). Irregularidad en la Ocupación del Suelo Urbano en Medellín Sistematización de Experiencias. *Estudios de Derecho*, 70(155), 71-102.
- Guttman, E, García, A., Cuervo, P., Arango, G. (s.f). La población, Asentamientos humanos y el Medio Ambiente. *Revista Medio Ambiente en Colombia*.
- Hernández, L. (2017). *Asentamientos humanos irregulares*. Universidad Pontificia Bolivariana.
- Hurtado, J. y Chardon, A. (2012). *Vivienda social y reasentamiento, una visión crítica desde el hábitat*. Universidad Nacional de Colombia.
- Lorie, L. (2017). La Constitución económica: entre la estabilidad y el cambio a la luz de la actualización del modelo económico, social y de desarrollo cubano. *Revista Diálogos de Saberes*, (47) 207-216. <https://doi.org/10.18041/0124-0021/dialogos.47.2017.1703>
- Maldonado, M. (2003). *Reforma Urbana y desarrollo territorial: experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997*. Universidad de los Andes–CIDER, Bogotá.
- Mendieta, L., Goyte, M. y Oviedo, I. (2020). El juez de ejecución de penas y las medidas de seguridad en Colombia: un análisis crítico sobre sus orígenes, consagración normativa y funciones. *Revista Via Inveniendi et Iudicandi*, 15(1), 91-118.
- Montejo, N. y Prado, J. (2017). *Prácticas Inseguras en la Construcción Informal en Bogotá*. Universidad La Gran Colombia.
- Montoya, J. W (2014) Bogotá, Urbanismo posmoderno, y la transformación de la ciudad contemporánea. *Revista de Geografía Norte Grande*, (57), 9-32.
- Morcillo, P. (2007). *Derecho urbanístico colombiano – Historia, normativa y gestión*. Universidad Piloto de Colombia.
- Morón, M. (2017). Las encrucijadas de la paz territorial en Colombia: Modelos, problemas y apuestas en contextos de pos-acuerdo. *Revista Vis Iuris*, 4(7), 93-107.
- Mosquera, R. y Ahumada, A. (2005). Aspectos de los asentamientos irregulares en América Latina. *Revista de Arquitectura* (7). 14-16. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=125117497004>
- Navarro-Monterroza, A., Quintero-Lyons, J., Fernández-Mercado, N., Díaz-Pombo, F. (2016). Análisis de la reparación administrativa a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso El Carmen de Bolívar. *Revista Vis Iuris*, 3(5), 81-94.
- Nudelman, M. (s.f). *El derecho fundamental a la vivienda digna en Colombia: atributos y características*. Universidad Católica de Colombia. <https://repository.ucatolica.edu.co/bits->

tream/10983/14580/1/El%20derecho%20fundamental%20a%20la%20vivienda%20digna%20en%20Colombia%20atributos%20y%20caracter%20C3%ADsticas.pdf

- Osorio, A. (2017). Urbanismo, reasentamiento de población y vivienda adecuada: desafíos para la defensa de los derechos humanos en los territorios. *Revista Ratio Juris*, 12(24), 61-86.
- Pardo, N. (2014) Un recorrido por los derechos colectivos en la jurisprudencia argentina. *Revista Via Inveniendi et Iudicandi*, 9(1), 32 – 49.
- Parra, J., Agudelo, C. y Viviescas, R. (2015). Efectos del postconflicto: Una mirada crítica desde los derechos humanos. *Revista Vis Iuris*, 2(4), 81 – 95.
- Pinzón, A., Bueno, M. y Sepúlveda, C. (2018). *Diagnóstico y posible legalización del Asentamiento humano Altos de Israel en Barrancabermeja*. Universidad Cooperativa de Colombia.
- Puente, C. (s.f). *Urbanización Clandestina: La Discusión Teórica*. CENDEX, Centro de proyectos para el desarrollo.
- Puente, C. (2001) *Génesis, Evolución y Consolidación de los Asentamientos Clandestinos. Tres casos en la ciudad de Bogotá*. [Tesis doctoral]. Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. Escuela Técnica Superior de Arquitectura.
- Ramírez, M. (2015). *El Desplazamiento Forzado Generante de Asentamiento Informal como Ener-vante del Ordenamiento Territorial Sostenible en el Municipio de Bucaramanga*. Universidad de Santander – UDES.
- Rodríguez, L. (s.f). *Panorama del Derecho Urbano Colombiano*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Romero, J. (2010). Transformación urbana de la ciudad de Bogotá, 1990-2010 efecto espacial de la liberalización del comercio de la liberalización del comercio. *Perspectiva Geográfica* (15), 85-112.
- Sänger, R. (2015) La garantía de la propiedad y el principio de proporcionalidad como límites de la carga tributaria en Alemania. *Revista IUSTA*, 42(1), 73-99.
- Saucedo, R. (2021). Transgresión del principio de seguridad jurídica, una práctica recurrente en Colombia. *Revista Vis Iuris*. 8(16).
- Sarmiento, D., Medina, S., y Plazas, R. (2017). Sobre la responsabilidad y su relación con el daño y los perjuicios. *Via Inveniendi Et Iudicandi*, 12(2), 101-115. <https://doi.org/10.15332/s1909-0528.2017.0002.05>
- Torres, A. (1999). *Barrios populares e identidades colectivas*. Documentos Barrio Taller: Serie Ciudad y Hábitat No. 6.
- Tulande, C. y Rodríguez, J. (s.f). *Determinar las condiciones establecidas en el ordenamiento jurídico colombiano para la legalización de los asentamientos humanos urbanos*. Universidad Libre, Seccional Cúcuta.

Velasco, N. (2016). Constitucionalismo y Estado Social de Derecho en Colombia. *Revista Diálogos de Saberes*, (45).

### **Normatividad.**

Constitución Política de Colombia de 1991. (2021) Editorial Legis.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-163. (M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez: 7 de abril de 2016).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-073. (M. P. Cristina Pardo Schlesinger: 12 de julio de 2018).

Congreso de la República. Ley 3 de 1991 (1991, 15 de enero), Diario Oficial No. 39.631. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1164>

Congreso de la República. Ley 308 de 1996 (1996, 5 de agosto), Diario Oficial No. 42.852. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0308\\_1996.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0308_1996.html)

Congreso de la República. Ley 388 de 1997 (1997, 18 de julio), Diario Oficial No. 43.091. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0388\\_1997.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html)

Congreso de la República. Ley 1448 de 2011 (2011, 10 de junio), Diario Oficial No. 48.096. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1448\\_2011.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html)

Congreso de la República. Ley 1537 de 2012 (2012, 20 de junio), Diario Oficial No. 48.467. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1537\\_2012.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1537_2012.html)

Congreso de la República. Ley 1801 de 2016 (2016, 29 de julio), Diario Oficial No. 49.949. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1801\\_2016.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1801_2016.html)

Decreto 564 de 2006 [Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial]. Por medio del cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos; a la legalización de asentamientos humanos constituidos por viviendas de Interés Social, y se expiden otras disposiciones. Febrero 24 de 2006. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=19163>

Decreto 824 de 1999 [Ministerio de Desarrollo Económico]. Por medio del cual se reglamentan parcialmente la Ley 3ª de 1991 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda en dinero para áreas urbanas y la Ley 49 de 1990, en cuanto a su asignación por parte de las Cajas de Compensación Familiar. Mayo 8 de 1999. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=12335>

Decreto 2190 de 2009 [Ministerio de Hacienda y Crédito Público]. Por medio del cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3ª de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 1151 de 2007 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social

en dinero para áreas urbanas. Junio 12 de 2009. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=36468>

Decreto 1469 de 2010 [Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial]. Por medio del cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones. Abril 30 de 2010. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=39477>