

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2021-2022

Tesina para obtener el título de Especialización en Gestión de Proyectos de Desarrollo

La política de prevención y atención de los asentamientos informales en la ciudad de Bogotá:
Estudio de Caso de los reasentamientos ejecutados por las instituciones distritales en Caracolí
de la localidad de Ciudad Bolívar en Bogotá (2018-2020)

John Steve Peña Casallas

Asesora: María Victoria Cisneros Campaña

Lector: Freddy Hernandez Bazan

Quito, abril de 2023

Contenido

Resumen	6
Introducción	8
1.1 Planteamiento del problema de investigación	9
1.2 Pregunta Problema	12
1.3 Metodología	12
1.4 Hipótesis.....	13
Capítulo 1: El asentamiento informal en Bogotá: Características y factores que lo producen. 15	
1.1 La frontera de lo formal- informal	15
1.2 El concepto técnico de riesgo y los usos del suelo como característica del asentamiento informal.	20
Capítulo 2: El programa de prevención y atención al asentamiento informal	23
2.1 Marcos legales con los que se ejecutan planes de reasentamiento como componentes del programa de prevención y atención del asentamiento informal.....	23
2.1.1 El Decreto 255 de 2013: La gestión del reasentamiento en zonas de alto riesgo no mitigable.....	25
2.1.2 La compra de mejoras e inmuebles mediante el Decreto 511 de 2010.....	27
2.1.3 El Decreto 227 de 2015: PAIMIS y sus aportes a la planificación urbana	29
Capítulo 3: El caso de Caracolí: territorio, territorialidad y aspectos sociales	34
3.1 Territorio y territorialidad.....	34
3.2 El programa PAIMIS y su operatividad en Caracolí.....	39
Conclusiones y recomendaciones.....	42
Bibliografía.....	45

Lista de Ilustraciones

Tabla 2.1 Síntesis de los marcos normativos en los planes de reasentamiento.....	33
Gráfico 3.1 La concentración de los asentamientos informales en Bogotá	35
Gráfico 3.2 Los conceptos técnicos en Caracolí y el marco normativo que se aplicó	37
Gráfico 3.3 Estado del proceso de reasentamiento en Caracolí al 2016	38
Foto 3.1 El sector de Caracolí posterior a la intervención del Distrito	41
Foto 3.2 El sector de Caracolí posterior a la intervención (vista panorámica)	41

Lista de Abreviaturas y Siglas

BM Banco Mundial

CVP Caja de vivienda Popular

DANE Departamento Administrativo Nacional de Estadística

DPAE Dirección de Prevención y Atención a Emergencias

FOPAE Fondo de Prevención y Atención de Emergencias

IDEPAC Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal

IDIGER Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático

OPV Organización Popular de Vivienda

PAIMIS Programa De Acompañamiento Integral para Mitigación del Impacto Social

PH Propiedad Horizontal

SDA Secretaría Distrital de Ambiente

SDE Secretaría Distrital de Educación

SDH Secretaría Distrital de Hábitat

SDIS Secretaría Distrital de Integración Social

SMLV Salarios Mínimos Legales Vigente

SDS Secretaría Distrital de Salud

UAESP Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos

VIP Vivienda de Interés Prioritario

VIS Vivienda de Interés Social

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, John Steve Peña Casallas, autor-a de la tesis titulada “El programa de prevención y atención de los asentamientos informales en la ciudad de Bogotá: Estudio de Caso de los reasentamientos ejecutados por las instituciones Distritales en Caracolí de la Localidad de Ciudad Bolívar en Bogotá. (2018-2020)”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de Especialista en Gestión de Proyectos de Desarrollo, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, abril de 2023



Firma

John Steve Peña Casallas

Resumen

El diseño de estrategias y programas que busquen intervenir a las poblaciones presentes en los asentamientos informales es una apuesta que desde finales del siglo XX viene desarrollándose en la Ciudad de Bogotá, obedece a la constatación de dos realidades; la primera, que el crecimiento urbano de las últimas décadas es acelerado por factores propios de la realidad Colombiana como lo Señala (Lozano Blanco y Silva Arias 2005, 91) “el desplazamiento forzado genera crecimiento demográfico en la ciudad” y las grandes migraciones producto de la violencia armada.

El segundo, que es necesario atender a la población que se asienta en la ciudad de Bogotá de manera informal, en un enfoque que de forma gradual genere intervenciones que garanticen un manejo integral con reconocimiento de derechos, lucha contra la pobreza y superación de la segregación y la exclusión.

Las diferentes administraciones distritales se mantienen sintonizadas a lineamientos internacionales sugieren elementos a considerar en los diseños de programas de reasentamiento y planificación territorial como el Banco Mundial, que han orientado como salvaguardas sociales, el dejar en un segundo plano las acciones de recuperación desde la dinámica de la fuerza de tipo policial, (el conocido desalojo) y priorizar un manejo basado en el reconocimiento del debido proceso y la garantía de los derechos humanos, partiendo del precepto de (Fernández 2011, 7) que “las comunidades de los asentamientos informales han sido excluidas del acceso normal a los beneficios del desarrollo urbano”.

Sin embargo y como se problematiza en este documento, los programas y la normatividad que se ha logrado en la ciudad de Bogotá, está encaminada a la generación de mecanismos de mitigación de los impactos sociales, cuando se desarrollan las acciones de recuperación de los sectores en donde existen asentamientos informales. La connotación semántica de plantearse como una “mitigación” y no como la búsqueda de superación de problemas como la pobreza y exclusión, ha conllevado a que el programa en sus alcances no se sintonice de manera completa a las políticas de planificación urbana y construcción de hábitat.

Adicional a ello, la tendencia que existe de la consolidación del asentamiento informal en la ciudad de Bogotá como señala (Camargo y Hurtado 2013, 85) “se produce en las zonas denominadas periféricas”, esto agrega otro reto para las administraciones y tiene que ver con la importancia de una temprana intervención y traslado preventivo de la población puesto que el tipo de geografía que presenta la ciudad de Bogotá en buena parte de sus periferias, son

zonas declaradas de alto riesgo no mitigable por la amenaza a la ocurrencia de desastres naturales (desprendimiento de materiales y remociones principalmente).

Revisar entonces las características que presentan los asentamientos informales, para determinar si las características del programa de prevención y atención a los asentamientos informales con sus respectivos marcos normativos, guardan sintonía y de este modo se articula de manera coherente con los propósitos de la política pública de Hábitat de la ciudad de Bogotá, es el eje central de este documento.

Este análisis está soportado por la revisión a uno de los casos en los que se ha intervenido asentamientos informales con este programa. A saber, el sector conocido como Caracolí en la localidad de Ciudad Bolívar entre el 2018 al 2020.

Introducción

Los asentamientos informales, serán entendidos “como la construcción de viviendas carentes de un título de propiedad” (Fernández 2011, 2), en espacios que pueden ser públicos, o zonas consideradas de alto riesgo no mitigable, o en zonas que por sus recursos y biodiversidad son catalogadas como de protección ambiental; sea cual sea la geografía en que se ubican, su característica esencial, es que son construcciones progresivas, por lo que es frecuente “la utilización de materiales denominados de bajo impacto ambiental (poli sombras, tela asfáltica, latas, cartón, etc.)” (Ramírez 2021, 61). Es por ello que el asentamiento informal además “obedece a un desarrollo de ciudad poco planificado o también llamado de desarrollo irregular” (Fernández 2011, 2).

Plantear la noción de “desarrollo irregular” (Fernández 2011, 2). Implica precisar que existen suelos urbanizables y por ende suelos no urbanizables, lo urbanizable es definido por el marco legal y jurídico, que clasifica y destina determinados “usos” de los suelos (residenciales, comerciales, industriales, por ejemplo) y “por ello es determinante en la definición del modelo (aludiendo a la planificación) territorial” (Gonzalez 2010, 124).

Sin embargo, como lo precisa (Gonzalez 2010, 123), lo “no urbanizable de lo urbanizable”, es una clasificación que posee una frontera difusa ya que al contextualizar estas categorías en tiempos y espacios concretos, se evidencia que la diferenciación es cambiantes por la misma dinámica social, es decir lo que hoy puede ser catalogado como no urbanizable en ciertos sectores de una determinada, ciudad con el pasar del tiempo puede cambiar; En efecto, para (Camargo y Hurtado 2013, 87).

Después [de] la consolidación de los asentamientos a partir de la autogestión de sus habitantes, (...) se genera la producción y circulación del espacio construido, así como la consecución de los servicios públicos, y se inicia un proceso de formalización a través de la legalización urbanística, la regularización y la inclusión en programas de mejoramiento barrial para asemejarse en alguna medida a un asentamiento formal consolidado. (Camargo y Hurtado 2013, 87)

La ciudad de Bogotá es claro ejemplo de esta característica pues registra en muchos sectores que hoy son urbanizables (como una designación de formalidad en la planificación urbana), un origen en lo que se denominaba lo no urbanizable, aludiendo a la informalidad de un asentamiento.

1.1 Planteamiento del problema de investigación

Lo enunciado anteriormente permite comprender que normalmente son dos posibilidades las que tiene el Estado y toda su estructura institucional, para la atención del asentamiento informal. En primer lugar, la formalización, cuando las condiciones del sector así lo permiten.¹ Lo cual conlleva a cambiar la frontera de lo informal a lo formal y nuevas consideraciones en la planificación urbana (inversión en infraestructura, saneamiento de servicios públicos como agua y alcantarillado, adecuación de sistema de transporte urbano, entre muchos otros).

Como segunda posibilidad que tiene la institucionalidad del Estado, es aquella que tiene que ver con la recuperación del sector que presenta asentamiento informal, son recuperaciones que se realizan según los programas y enfoque en materia de derechos humanos que formule las diferentes administraciones (desalojo vía policiva, planes concertados de reubicación, con proceso de reasentamiento, etc.)

Sea cual sea la vía que tomen las administraciones, la informalidad de los asentamientos en las ciudades, refleja a nivel estructural la necesidad de vivienda de muchos sectores sociales vulnerables. De hecho, en la ciudad de Bogotá un informe de la Secretaría Distrital de Planeación estimaba que “para el 2017 aproximadamente el 29% de la población presentaba algún tipo de déficit habitacional” (Bogotá 2017, 18).

Esta realidad social en Bogotá ha llevado a que las administraciones locales establezcan Decretos y planes para el desarrollo del programa de prevención y atención de los asentamientos informales, estas acciones van desde la implementación de marcos jurídicos que permitan la justificación de acciones de recuperación, el fortalecimiento de estrategias de monitoreo, control territorial y renovación urbana hasta el manejo integral de los territorios con planes de reasentamiento.

Trabajos como los de (Camargo y Hurtado 2013), han señalado como los asentamientos informales tienen a producirse en zonas periféricas de la ciudad o de límites urbanos; si se contempla que la ciudad de Bogotá no es ajena a este fenómeno y que de hecho posee una característica adicional y es que la geografía de la ciudad en sus periferias o tiene presencia de cuerpos de agua (costado occidental y noroccidental) que generan riesgos por inundación, o

¹ Es decir, cuando no existe en el asentamiento una exposición acentuada a condiciones de riesgo por desastre natural, deslizamientos, o inundaciones, que no pueda ser mitigado y que por el nivel de consolidación del asentamiento sea mucho más viable la formalización de la propiedad que el traslado de la población. Véase: (Restrepo 2019).

posee formaciones montañosas (Sur y este de la ciudad) que generan riesgo de desprendimiento de material y deslizamientos, por ello es común que buena parte de estas zonas estén catalogadas como de “alto riesgo no mitigable” (CVP 2016, 1).

Cuando el asentamiento informal se sitúa en una zona de alto riesgo no mitigable, por amenaza a desastre natural, es intervenido con un proyecto de reubicación o en un sentido más amplio con un plan de reasentamiento, este se fija para atender a la población allí asentada bajo un contenido preventivo que contenga la proliferación de asentamientos informales, para ello normalmente se articulan responsabilidades interinstitucionales tendientes en esencia a lograr dos objetivos:

1. Recuperar el suelo que estaba habitado por ciudadanos de forma irregular, extinguiendo así la exposición al riesgo (cuando se trata de zonas de alto riesgo) al que la población estaba sometida por las condiciones del sector.
2. Genera mitigación a los impactos que a nivel social conllevan las acciones de recuperación del espacio, en tanto permite opciones de vivienda legales para la población objeto del programa de reasentamiento.

En este orden de ideas el reasentamiento se presenta como un plan dentro del programa de prevención y atención a los asentamientos informales, programa que a su vez se constituye como uno de los ejes de la política pública de hábitat, al ser un programa que genera articulación interinstitucional encaminada a aportar a la planificación territorial.

Sin embargo, los hechos registrados en la ciudad de Bogotá en la última década y que son puntualizados por el (DANE. 2019). Señalan que factores como los nuevos asentamientos producto de grandes migraciones (las cuales vale mencionar se vienen produciendo de manera acelerada desde finales del siglo XX), tanto nacionales como extranjeras, “el recrudecimiento de acciones armadas ilegales que generan desplazamientos masivos” (Gómez Builes, Astaiza Arias y Minayo .2008, 1652) y una mayor pobreza multidimensional de nuevos sectores sociales, están evidenciando que el plan de reasentamiento dentro del programa de prevención al riesgo y como mitigación al asentamiento informal, no es suficiente para la atención de la población que se asienta de manera informal.

Es decir, que con los elementos señalados se puede establecer que la carencia de planes integrales de vivienda y la pobreza y violencia armada que se vive en el país ha conllevado a que la problemática social asociada a los asentamientos informales en la ciudad de

Bogotá está rebasando la capacidad de respuesta de las instituciones y la operatividad del programa de prevención y atención al asentamiento informal.

Inclusive, cuando se revisan polígonos en la ciudad de Bogotá como Altos de la Estancia y Caracolí (ambos en la localidad de Ciudad Bolívar), se encuentra que estos llevan más de 20 años inmersos entre el asentamiento informal y el reasentamiento,² es decir entre la atención y la ocupación, que incluso llevó a la formulación de un Decreto “especial”³ para la atención del sector de Altos de la Estancia y como se verá en el desarrollo de este documento también para Caracolí, con el propósito de brindar garantías jurídico-administrativas para la ejecución de un segundo reasentamiento.

En consecuencia, los elementos señalados reafirman nuevamente la constatación de que el programa de prevención y atención al asentamiento informal vuelve a ser limitado en su ejecución ya que se ve desbordado por la dinámica social, lo que en efecto deja de manifiesto la necesidad de revisar si las medidas que se adoptan en el programa de prevención y atención de asentamientos informales son sostenibles en el tiempo.

La continua proliferación de construcciones informales en suelos ya reasentados, se constituyen en conjunto, como otro antecedente que permite afirmar que se encuentran patrones sociales tendientes a la reocupación de suelos que ya fueron objeto de reasentamiento y en este sentido ya no solo falla el carácter preventivo que dio origen a un primer proceso de reasentamiento, sino que además vuelve a fallar cuando ya se ejecutó; conllevando, a que se deba producir un segundo reasentamiento, generando enormes esfuerzos financieros y administrativos para la atención de estas poblaciones por parte de las administraciones locales.

Esta misma característica se ha presentado en el sector conocido como Caracolí; informes de la caja de la vivienda Popular,⁴ evidencian que este sector viene siendo reasentado desde 1999, sin que a la fecha culmine totalmente los reasentamientos, (CVP 2016). Incluso, en el 2016 cuando se llevaba muy adelantada la gestión de reasentamientos en el sector, un nuevo

² Esta información la señalaban funcionarios de la CVP, cuando mediante la modalidad de entrevista generaban sus aportes en la revisión al caso de Caracolí en Ciudad Bolívar.

³ Se hace referencia al Decreto Distrital 489 de 2012 "Por medio del cual se determinan y articulan funciones en relación con la adquisición predial, administración, manejo y custodia de los inmuebles ubicados en suelos de protección por riesgos en Altos de la Estancia, en la localidad de Ciudad Bolívar y se dictan otras disposiciones". Como el marco de acción que conlleva a un segundo reasentamiento en el sector conocido como Altos de la Estancia.

⁴ Caja de la vivienda popular- dirección de reasentamientos. 2016, informe técnico sector caracolí localidad: ciudad Bolívar. Bogotá.

grupo poblacional volvió y se asentó de manera informal, en sectores que ya habían sido reasentados, ante este panorama y considerando que uno de los puntos fundamentales establecidos en la conferencia de Hábitat III, que contó con la participación de Colombia fue la implementación en términos de (Murillo 2016).

[Una] nueva agenda urbana, entendiéndolo que no alcanza solo con construir viviendas nuevas y regularizar la informalidad proveyendo seguridad de tenencia, sino que se impone también crear las condiciones estructurales de funcionamiento de los mercados de suelos e inmobiliarios, de modo que los más pobres puedan gozar igualmente de las múltiples posibilidades de progreso y desarrollo que ofrecen las ciudades. (Murillo 2016, 137).

En síntesis, el problema que se ha venido perfilando hasta ahora considera que la migración, el desplazamiento forzado, la pobreza, la tendencia a la reocupación de suelos mediante asentamiento informal por el déficit habitacional, son realidades sociales en la ciudad de Bogotá que plantea retos para el desarrollo y ejecución del programa de prevención y atención a los asentamientos informales, por ende, es pertinente revisar las características que presentan los asentamientos informales, para determinar si las características del programa de prevención y atención a los asentamientos informales, acompañado de sus marcos normativos guardan sintonía y de este modo se articula de manera coherente con los propósitos de la política pública de Hábitat de la ciudad de Bogotá.

En otros términos, el presente documento responde al siguiente problema de investigación:

1.2 Pregunta Problema

¿Cómo se ha ejecutado el programa de prevención y atención de los asentamientos informales en la ciudad de Bogotá? para ello aborda metodológicamente un estudio de Caso que permite tanto delimitación espacial como histórica, y es el de los reasentamientos ejecutados por las instituciones distritales en el sector de Caracolí de la Localidad de Ciudad Bolívar (delimitación espacial) en Bogotá del 2018 al 2020 (este periodo corresponde al último plan de reasentamiento ejecutado en el sector y es la delimitación histórica en este documento).

1.3 Metodología

Por las características del tema investigado, se considera el estudio de caso como la metodología idónea para este documento, ya que se busca en primer lugar por medio de un abordaje sistemático de la definición de los asentamientos informales, resaltar las características más importantes que registran a nivel teórico y social y como estas son

aplicables a la ciudad de Bogotá, un segundo elemento recoge por medio de entrevistas y grupos focales a funcionarios de la administración distrital y a ciudadanos que fueron beneficiarios de planes de reasentamiento por habitar en asentamientos informales en el sector de Caracolí aspectos para la comprensión del fenómeno del asentamiento informal y las características del plan de reasentamiento.

De manera paralela al plantearse como metodología el estudio de caso, al sector de Caracolí en Ciudad Bolívar se logra obtener una revisión a los planes que se han ejecutado en este sector en el marco del programa de prevención y atención del asentamiento informal, pues como ya se ha señalado Caracolí es un sector en el que los asentamientos informales vienen siendo atendidos por parte del Distrito “desde el año de 1999 cuando apareció el primer plan de reasentamiento” (CVP 2016, 4).

La revisión a estos dos ejes se considera permite identificar los alcances del programa de prevención y atención a los asentamientos informales y la forma en que este programa se vincula como programa a la política pública de Hábitat y la planificación urbana.

Este análisis se plantea como la metodología de estudio de caso toda vez que se parte de la siguiente hipótesis:

1.4 Hipótesis

Al analizar como estudio de caso los reasentamientos ejecutados por las instituciones Distritales en el sector de Caracolí de la Localidad de Ciudad Bolívar en Bogotá entre el 2018 al 2020, se logra evidenciar que los planes que se ejecutan en el marco del programa de prevención y atención al asentamiento informal, no son eficientes, en tanto la realidad social desborda la capacidad del programa, conllevando a la pérdida de coordinación hacia la política pública de Hábitat y planificación territorial.

Finalmente, este documento está organizado del siguiente modo que a su vez responde por los objetivos de la investigación: El primer capítulo problematiza a nivel conceptual y teórico el fenómeno del asentamiento informal, señalando sus principales características.

Conceptualmente abordara la dicotomía que se presenta entre “lo urbanizable” y lo “no urbanizable”, “lo formal” y “lo informal”, se abordara la categoría de alto riesgo no mitigable y de las estrategias de manejo y gestión de los territorios que presentan asentamiento informal.

Un segundo capítulo aborda el programa de prevención y atención al asentamiento informal que posee la ciudad de Bogotá desde la caja de la vivienda Popular – CVP, como entidad

adscrita a la Secretaría del Hábitat; lo cual implica la revisión al marco normativo que sustenta los planes de reasentamiento, sus alcances y las características del programa de prevención y atención al asentamiento informal.

El tercer capítulo puntualiza las acciones de atención que se desarrollaron en el asentamiento informal ubicado en el sector de Caracolí en la localidad de Ciudad Bolívar de la ciudad de Bogotá durante el 2018 al 2020. Para ello revisa los antecedentes del sector y presenta un análisis cuantitativo de las acciones que en el sector se han ejecutado en el marco del programa de prevención y atención al asentamiento informal.

Finalmente los alcances y objetivos abordados a lo largo de este documento se plasman de manera analítica ligados a aspectos teórico y conceptuales en torno al fenómeno del asentamiento informal, sin embargo, estos aspectos más que definir un panorama de lo que debe ser el programa de prevención y la atención de los asentamientos informales, tiene un propósito más modesto y es abrir interrogantes que permitan orientar futuras investigaciones en temas tan cambiantes y complejos como la misma realidad social.

Capítulo 1: El asentamiento informal en Bogotá: Características y factores que lo producen.

El fenómeno del asentamiento informal es llamativo desde diferentes puntos de vista, se puede establecer que son evidencia de una complejidad social dentro de la cual se establecen problemáticas como la pobreza, el abandono estatal, la segregación y la falta de planificación y control territorial, de hecho, desde los análisis presentados por Torres y Robles (2014):

Iniciando el siglo XXI, es claro que las ciudades latinoamericanas han continuado creciendo de manera acelerada en las últimas décadas, extendiendo su tamaño y ampliando su población, sin que aún logren consolidarse, presentando altos niveles de aglomeración que han ido de la mano de un desarrollo desequilibrado e inequitativo de la ciudad, con enormes desigualdades en todos los órdenes, aumentando así las condiciones de exclusión. (Torres Tovar y Robles Joya 2014, 589).

Para Fernández (2011); esta característica de desigualdades e inequidad se puede clasificar conceptualmente como un “desarrollo irregular” (Fernández 2011, 2) dentro de los cuales las asimetrías sociales en el desarrollo, son uno de los rasgos más visibles. Ahora bien, esto conlleva a reconocer en términos de (Camargo y Hurtado 2013, 81) que “La informalidad urbana sería un conjunto de irregularidades —o (a)regularidades— en materia de derechos: irregularidad urbanística, irregularidad constructiva e irregularidad en relación con el derecho de propiedad de la tierra”.

De este modo la categoría de informalidad normalmente se utiliza para referirse a un asentamiento que no responde a patrones de legalidad y que posee vulneración de derechos, en efecto, para definir por tanto un asentamiento como informal o no, debe necesariamente contextualizarse a un contexto histórica concreto, pues como se abordara a continuación es que existen asentamientos que deben sus orígenes la informalidad y hoy día son reconocidos como formales, es por ello que en este capítulo se abordará conceptual y teóricamente los asentamientos informales como un fenómeno que representa retos para la planificación urbana.

1.1 La frontera de lo formal- informal

Precisar lo que se denomina como asentamiento informal, conlleva a caracterizar las formas en las cuales se puede acceder a la ciudad para asentarse, para (Torres Tovar y Robles Joya 2014, 589) existen “dos modos básicos de producción de ciudad, el formal e informal, los cuales basan su racionalidad en formas diferenciadas de mercado, incidiendo en la habitabilidad y en las condiciones y calidad de vida de la mayoría de la población urbana”.

Sin embargo (Camargo y Hurtado 2013, 80-81), distinguen tres maneras de acceder a la ciudad:

La primera mediada por un contrato social (lógica del Estado, que define la forma de acceso a la tierra), la segunda mediada por el mercado (que se encarga de encontrar la oferta con la demanda de tierra urbana y requiere de cierta acumulación de capital) y una tercera que es determinada por la necesidad (la de quienes no tienen el capital institucional para acceder a la tierra a través del Estado ni el capital pecuniario para acceder a través del mercado). (Camargo y Hurtado 2013, 80-81)

De lo planteado se considera que en la primera estrategia las citadas autoras reconocen el papel del Estado como un agente que genera crecimiento urbano y programas y lógicas para acceder a la ciudad; se considera que en esta primera estrategia tiene cabida los planes de reasentamiento, las políticas públicas y programas encaminados a la generación de subsidios y otorgamiento de viviendas en cabeza de la institucionalidad del Estado y en general los Esfuerzos administrativos por combatir las brechas sociales que se configuran en los Territorios.

En la segunda estrategia que definen Camargo y Hurtado (2013); se establecen aquellas medidas reguladas por las lógicas del mercado (oferta y demanda) que va generando crecimiento de los centros urbanos. Finalmente, en la tercera estrategia intrínsecamente se deduce que existen dos aspectos “problémicos” y tienen que ver con aquellos sectores sociales a los que el Estado no llega con programas de vivienda y búsqueda de bienestar y que en segundo lugar por sus condiciones económicas no logran acceder al mercado inmobiliario viendo como única opción el asentamiento informal.

Sea cualquiera de los dos enfoques que se adopten (la división entre formal e informal o el análisis entre sociedad, Estado y economía) se tiene en común según (Fernández 2011, 2) que la “definición de informalidad [...continua...] es multidimensional, y abarca aspectos físicos, socioeconómicos y legales”. Estos cuatro elementos merecen ser precisados:

1. Por multidimensionalidad se debe entender los factores que anteceden la configuración de un asentamiento informal y que puestos en conjunto permiten entender el desarrollo del mismo, para el contexto colombiano precisa (Victoria M y Molina P 2003, 19): “La ciudad Colombiana es la expresión de un crecimiento continuo de población, que se va acrecentado periódicamente por fenómenos migratorios debidos a grandes desplazamientos, generados por desastres naturales, violencia, conflicto armado o por empobrecimiento de zonas rurales”.

2. Por aspectos físicos se comprende los aspectos del territorio que se involucran en un asentamiento informal (zonas de periferia) características de la geografía, posible exposición a factores de riesgo por desastre natural, tipologías constructivas de la vivienda, entre otros, es decir la informalidad se utiliza para referirse a asentamientos en suelos que por sus usos y características tienen limitaciones urbanas (espacios públicos, zona de riesgo, zona de cuidado ambiental, corredor ecológico, bien fiscal, entre otros); en esta característica el asentamiento informal pone en evidencia problemas estructurales en los territorios como el acceso desigual a la tierra.

3. Por aspectos socio-económicos se comprende que son aspectos asociados a problemas como la pobreza, y el desplazamiento, en términos de (Murillo 2016, 139) “que el fenómeno de la producción de hábitat informal sigue siendo en forma mayoritaria la principal fuente de vivienda y servicios urbanos asequibles para las clases populares siendo que, de cada cuatro habitantes latinoamericanos, uno vive en asentamientos informales”.

4. Por aspectos legales se precisa que en el análisis al fenómeno del asentamiento informal es preciso contextualizarlo a nivel geográfico para identificar el marco legal que lo regula, es decir la determinación de lo formal- informal, esta mediado por lo que se determina como “usos de suelo” clasificados por una lógica de planeación urbana.

De lo mencionado podemos sintetizar que en el análisis de un asentamiento informal es preciso contemplar unos elementos sociales, legales, urbano-ambientales, político-económico e incluso fiscales, que puestos en conjunto derivan en que la informalidad sea una categoría que se atribuye a un tipo de asentamiento en un determinado contexto social e histórico y en relación a determinada normatividad.

Ahora bien, para (Lombard 2015, 119), “Las características generalmente asociadas a los asentamientos informales son la tenencia irregular de la tierra, la autoconstrucción de la vivienda, el bajo nivel de infraestructura y residentes con ingresos bajos. Este nuevo orden urbano tiene como precio el incremento de la desigualdad dentro y entre las ciudades”.

Hacer alusión a la tenencia irregular de la tierra, conlleva a precisar que los asentamientos informales, serán entendidos bajo la definición de (Fernández 2011, 2) “como la construcción de viviendas carentes de un título de propiedad”, es decir en el asentamiento informal y las

categorías que se señalan o se designan para abordar esta problemática [al menos en el caso de Colombia], es de ocupantes, tenedores, poseedores no inscritos o de tenencias irregulares.⁵

La imposibilidad de un título de propiedad deriva en que sea la autoconstrucción (también por el bajo nivel de ingresos de los ciudadanos que se asientan de manera informal) el modelo que comúnmente se aprecia en estos asentamientos; (Ramírez 2021, 61) señala que “los materiales que predominan en estos asentamientos son aquellos denominados de “bajo impacto ambiental (poli sombras, tela asfáltica, latas, cartón, etc.)”.

Ahora bien, cuando Lombard (2015), señala un bajo nivel de infraestructura, se deduce que los asentamientos informales se producen en suelos de bajo control institucional o en zonas de periferia, como lo señala (Camargo y Hurtado 2013, 85), [en el análisis a] “la localización de los asentamientos irregulares [...continua...] se hace evidente que prácticamente toda la periferia bogotana ha sido ocupada informalmente”. En las cuales la intervención del Estado en vías, alcantarillado, redes de servicios públicos, sistema de transporte, entre otros; al momento en que se origina el asentamiento es prácticamente nulo.

En síntesis, la informalidad como se podría extraer de los postulados de Lombard (2015), reúne tres características para la comprensión de un asentamiento informal, la primera, que en el asentamiento informal se configura un distanciamiento del ordenamiento jurídico- legal por el tipo de tenencia de la tierra de los ciudadanos que la ocupan. La segunda, existe un distanciamiento de los criterios aceptados en construcción de viviendas y en desarrollo de infraestructura estatal y la tercera, que al existir un bajo nivel de ingresos por parte de la ciudadanía que ocupa el asentamiento informal se reúnen todas las características para presentar el asentamiento como un espacio de pobreza, abandono estatal y exclusión.

Estos elementos ya se aprecian con una sintonía muy similar desde años atrás en (Mosquera N y Ahumada M 2005, 14); puesto que para ellos “la irregularidad se refiere a la ilegitimidad respecto de los órdenes urbano y legal vigentes, y también se encuentra asociada con el alejamiento material de los estándares aceptables de la vivienda, disponibilidad y calidad de los bienes colectivos asociados a la vida urbana”

Ahora bien y como se ha descrito, en la caracterización y aparición de un asentamiento informal convergen diferentes elementos; desde la visión de (Fernández 2011, 2) “se puede atribuir a muchas causas, tales como un bajo nivel de ingresos, un planeamiento urbano poco

⁵ Este tipo de categorías se puede apreciar en el contenido de Decretos distritales como el 227 de 2015, el 255 de 2013, los cuales se describirán en detalle en el segundo capítulo de este documento.

realista, carencia de suelos con acceso a servicios públicos y/o viviendas de interés social, y un sistema legal disfuncional”. Estos elementos conviene revisarlos en mayor detalle.

Frente a la noción de “una planeación urbana poco realista” (Fernández 2011, 2). si se entiende la planeación urbana, según (Restrepo 2019, 78) que la presenta como “un mecanismo técnico que establece los lineamientos básicos para direccionar las ciudades en aspectos como el crecimiento, la expansión, los usos del suelo, la distribución de actividades en su territorio, [y] la construcción de infraestructuras”. Se obtiene para la ciudad de Bogotá la configuración entonces de una “planeación poco realista” puesto que las complejas situaciones que se deben considerar; como las grandes migraciones, la pobreza y el desarraigo son en términos de (Victoria M y Molina P 2003, 20). “factores que explican por qué la ciudad crece a un ritmo tan poco planificado y en ese sentido la proliferación de los asentamientos informales”.

Ahora bien, frente a la noción de (Fernández 2011, 2) “carencia de suelos con acceso a servicios públicos y/o viviendas de interés social”, toda vez que este análisis se remite a la ciudad de Bogotá, se encuentra que también se configura esta característica, ya que la ciudad de Bogotá posee una estructura ecológica importante y unos cuerpos de agua que por tendencias y paradigmas asociados a la sostenibilidad ambiental, propias de las últimas décadas; han conllevado a que las administraciones diseñen esfuerzos tendientes a la no urbanización y a la conservación de estos suelos.⁶ Por otra parte, la geografía de la ciudad posee en localidades como ciudad Bolívar, Rafael Uribe Uribe, San Cristóbal, Santa Fe, Chapinero, Usaquén, zonas montañosas que conforme a estudios del Instituto Distrital de Gestión del Riesgo y Cambio Climático -IDIGER, presentan riesgo por remoción en masa a las poblaciones allí asentadas.

Esto se traduce en que sean territorios donde no pueden generarse redes de servicios públicos y mucho menos diseñarse proyectos de vivienda de interés social- VIS, ya que en ellos existen conceptos que la clasifican como zona de alto riesgo no mitigable. Estos conceptos los elabora como se acaba de mencionar el IDIGER, y al presentarlos como “no mitigables” anula cualquier posibilidad de intervención en el territorio para estabilizar, adecuar o mejorar las condiciones que ofrezca el sector. Sin embargo ¿en que consiste el concepto técnico de riesgo y que relación se encuentra con el asentamiento informal?

⁶ Esta afirmación queda en evidencia cuando se revisan los planes de Gobierno de las últimas tres administraciones que tienen como punto en común la lucha por el cambio climático y las acciones de protección a los recursos naturales y las estructuras ecológicas de la ciudad.

1.2 El concepto técnico de riesgo y los usos del suelo como característica del asentamiento informal.

Se ha descrito hasta el momento los elementos que permiten identificar las características que presenta un asentamiento informal y algunas de las causas que lo originan; son problemas como la pobreza, el desplazamiento forzado y la violencia armada algunos de los factores que explican el asentamiento informal en la ciudad de Bogotá. Adicional a ello se ha descrito como el asentamiento informal tiende a configurarse en zonas periféricas de la ciudad, característica que al contextualizarla a la ciudad de Bogotá se encuentra que se agrega un factor adicional y es que por las condiciones geográficas que presenta Bogotá, existe una relación entre el asentamiento informal y la exposición a riesgo por parte de la población a posibles catástrofes naturales; estas zonas son catalogadas mediante concepto técnico como zona de “alto riesgo no mitigable”.

La aparición de zonas de alto riesgo no mitigable es una característica que se enmarca en la adopción de diseños de planeación territorial y urbanismo en la ciudad de Bogotá, se ha venido implementado hace algunos años, sin embargo para el periodo que analiza este documento es importante resaltar que desde la adopción del programa de gobierno “Bogotá mejor para todos” (2016-2020) se apreciaban tres ejes Transversales relacionados a esta connotación, a saber, nuevo ordenamiento territorial, desarrollo económico y sostenibilidad ambiental. Dentro de estos tres elementos se diseñó que los planes de reasentamiento de familias situadas en zonas de alto riesgo además de contribuir en la reducción del número de familias afectadas por el riesgo, también se fortalece el tejido social y la convivencia pacífica de la población.

Adicional a lo mencionado el cambio de paradigma que la institucionalidad Colombiana también adopta y comprende que “el mundo está llegando a sus límites” (Goodland 1994) y que los recursos naturales son finitos, y que aspectos como el calentamiento progresivo del planeta y la sobreexplotación de la naturaleza contrasta con una mayor exposición a la ocurrencia de desastres naturales, ha conllevado a que se esté haciendo planes y programas con un mayor énfasis en la mitigación y en la prevención al desastre.

Es por ello que el interés en el riesgo y su grado de exposición por parte de sectores de la población ha generado la aparición de conceptos como “la geografía de los riesgos, [los] territorios de riesgo, [la] región-riesgo, [o los] paisajes de riesgo” (J. Olcina Cantos 2008, 4) En este escenario el concepto de riesgo natural se entenderá siguiendo la línea de (J. Olcina

Cantos 2008, 4), como “la probabilidad de que un grupo social pueda verse afectado por un fenómeno natural de rango extraordinario que se desarrolle en el espacio geográfico donde se localiza dicha comunidad”.

Ahora bien, cuando se refiere a la “geografía de los riesgos” se hace referencia a la existencia de territorios que por sus características son proclives a la ocurrencia de desastres de tipo natural “esto es, espacios cuya característica geográfica principal es la inadecuada ocupación de un espacio que soporta frecuentes eventos naturales de rango extraordinario” (J. Olcina Cantos 2008, 4). Es en este sentido que debe constantemente estudiarse los territorios para determinar potenciales riesgos a los que se vea expuesta la población para generar planes de manejo de manera preventiva.

La ciudad de Bogotá promulgó la Ley 1523 DE 2012, establece el marco general de Gestión del riesgo para la Nación Colombiana, y señala en su “*ARTÍCULO 1º*.”

DE LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES. La Gestión del riesgo de desastres, en adelante la gestión del riesgo, es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible (LEY 1523 2012, Art 1.).

Por ende, esta Ley establece los principios de responsabilidad, igualdad, protección, solidaridad social, interés público y en general todos los elementos para una política preventiva y de atención al riesgo y la gestión del mismo. Presenta, además, el conjunto de definiciones apropiadas para la gestión del riesgo, por ello establece definición de categorías como el riesgo, prevención, mitigación del riesgo, manejo del riesgo, desastre, entre otros, el IDIGER, es la entidad encargada de generar los Conceptos Técnicos de riesgo en aquellas zonas en donde se identifican, esto supone la configuración a lo largo de la ciudad de la cartografía que señala las zonas que no son urbanizables por la condición de riesgo que presentan estos suelos.

Es menester señalar que para (G. R. Dulcey Martínez 2014) el territorio “es una construcción social en donde interactúa el espacio y el ser humano en una serie de relaciones bióticas y abióticas”, por ende, los conceptos de riesgo que genera el IDIGER no solo están acompañados de la cartografía, sino que además está condicionado por la cantidad de

población que se encuentra presente en el territorio, involucrar el elemento del territorio y de la población conlleva a abordar dos estrategias por parte de la institucionalidad:

1. Que se identifiquen las familias que previa evaluación por parte de la institucionalidad puedan llegar a ser potenciales beneficiarios de planes de reasentamiento.
2. Que se materialice el elemento de “prevención al riesgo de desastres naturales” ya que se evalúa la implementación de planes de reasentamiento como componente de atención en el programa de prevención y atención al asentamiento informal.

Con el concepto de riesgo se genera entonces toda una reconfiguración del hábitat y unos cambios en el uso del suelo que como se verá en el capítulo dos (2), supone una transferencia de la propiedad y del suelo a favor del Distrito. En este sentido para el Banco Mundial⁷, es fundamental analizar las principales amenazas naturales y factores como el acceso desigual a la tierra, para poder comprender las razones que conllevan a que se presenten en las zonas urbanas asentamientos informales y como tienen a coincidir geográficamente en zonas consideradas de alto riesgo no mitigable, pues desde esta constatación sugieren generar políticas públicas y programas de prevención al asentamiento informal, para ejecutar un programa de reasentamiento teniendo en cuenta dimensiones tales como la social y económica como factores que explican la aparición del asentamiento, como la ambiental y espacial como las dinámicas que se configuran.

⁷ Se hace referencia al documento que en el 2011 se desarrolló como guía de reasentamiento para América Latina por parte del Banco Mundial, ver: (Correa, Sanahuja y Ramirez 2011.)

Capítulo 2: El programa de prevención y atención al asentamiento informal

En el primer capítulo se precisó elementos conceptuales y explicativos de las causas por las cuales se presenta el asentamiento informal y algunas de las razones que permiten comprender los retos que trae para la planificación urbana y la política pública del hábitat en la ciudad de Bogotá, como se señaló es la convergencia del asentamiento informal generalmente en zonas con concepto de alto riesgo no mitigable lo que representa el mayor desafío.

También se precisó que el asentamiento informal es reflejo de programas débiles en la asistencia para la adquisición de viviendas de parte de la población más vulnerable, lo que en esencia evidencia que el problema del asentamiento informal es integral e involucra elementos administrativos, sociales, territoriales, políticos, entre otros, es por ello que en este segundo capítulo se realizará un recorrido de los principales planes y estrategias que se ejecutan para la atención de los asentamientos informales en las zonas declaradas de alto riesgo no mitigable. Con esto se pretende revisar aspectos como la construcción del hábitat en los asentamientos informales y la operatividad de los planes de reasentamiento en el territorio.

2.1 Marcos legales con los que se ejecutan planes de reasentamiento como componentes del programa de prevención y atención del asentamiento informal

La atención a las poblaciones que se han asentado en zonas consideradas de alto riesgo no mitigable se ha venido atendiendo mediante la ejecución de reasentamientos como planes dentro del programa de prevención y atención a los asentamientos informales.

Abordar los territorios bajo estos planes permite en primer lugar que las zonas declaradas de alto riesgo no mitigable estén libres de construcciones y que la población que allí se asentaba deje de estar expuesta al riesgo de desastres.

Por ende, el plan de reasentamientos es la estrategia que permite el traslado de familias que se hallan en ciertos polígonos que poseen exposición al riesgo o bien son de conservación ambiental a nuevas alternativas habitacionales “técnicamente seguras y jurídicamente legales” (CVP 2016). El fin entonces del reasentamiento es garantizar fines constitucionales como “el derecho y la protección a la vida” (Costitución Política 1991) y bajo esta concepción en la normativa que se ha establecido para el reasentamiento aparece un elemento que en términos de Castillo (2016); es esencial:

El reasentamiento se da como tendencia desde la perspectiva del mejoramiento de la calidad de vida de grupos poblacionales que, se encuentran en condiciones de vulnerabilidad y en el marco del Estado Social de Derecho las instituciones públicas y los entes territoriales

desarrollan políticas de ordenamiento territorial en busca de la equidad social (Castillo Chaverra 2016, 53- 54).

Ahora bien, como se mencionó en el primer capítulo, con la aparición del concepto técnico de riesgo, se comprende que el reasentamiento se ejecuta dentro de un enfoque preventivo de atención a la población expuesta a la ocurrencia de un desastre natural, por ello se entenderá el reasentamiento poblacional en términos de Chardon (2012) como:

Una experiencia de vida que involucra la transformación de la cotidianidad, a partir de un traslado poblacional definitivo, fuera del entorno de pertenencia original, cuyo propósito, es el mejoramiento de la calidad de vida y, por ende, la construcción o consolidación de un hábitat digno. (Chardon, 2012; Citado por (Castillo Chaverra 2016, 57).

Bajo esta noción conviene entonces presentar tres elementos que desde los elementos descritos aparecen en la formulación y ejecución de un plan de reasentamientos:

1. Por el enfoque preventivo del plan de reasentamiento, necesariamente se debe tener anticipadamente planes de generación de alternativas habitacionales para que no se dé una contradicción entre la planificación territorial y el desarrollo del plan de reasentamiento, lo que supone la generación de viviendas en espacios que no posean condición de riesgo y que no empeore las condiciones de vida de la población asentada, de hecho la noción de Duque Botero (2006) ya perfilaba lo que presenta Castillo (2016), pues señala que el objetivo general del reasentamiento debe ser “mejorar la calidad de vida, la seguridad física, la capacidad productiva y los ingresos de todas las poblaciones afectadas”. (Duque Botero 2006, 157) .
2. Deben existir canales y normatividad eficiente para la transferencia de la titularidad de los suelos a favor del Estado, es decir que los suelos que fueron objeto de reasentamiento deben pasar a ser custodia y “propiedad” del Estado, con el fin de no permitir nuevamente asentamientos en sectores que hayan sido objeto de reasentamiento. Si bien ya se ha señalado que la dinámica del asentamiento informal es la autoconstrucción progresiva, también se describió la baja inversión del Estado y por ello la baja presencia que se traduce en el poco control de estos territorios.
3. Si bien existen condiciones topográficas y geográficas que pueden cambiar y por ende aparecer nuevos polígonos con concepto técnico de alto riesgo no mitigable, debe tener el Distrito una base lo suficientemente amplia de los sectores que registran alto riesgo no mitigable para mantener acompañamiento y monitoreo constante de las

condiciones de riesgo y de los posibles asentamientos informales a fin de prevenirlos y con este insumo diseñar políticas de hábitat y de planeación territorial.

Estos tres elementos como se presentara a continuación, están presentes en la normativa que regula los planes de reasentamiento en la ciudad de Bogotá, es por ello que el reasentamiento como plan dentro del programa de prevención y atención al asentamiento informal, tiene un carácter “ordenador” de la ciudad, ya que busca corregir las formaciones urbanas que no corresponden a los planes de ordenamiento y conserva los suelos que son de protección y de cuidado ambiental, razones suficientes para pensar que el plan de reasentamiento se inserta en programa de prevención y atención al asentamiento informal que a su vez hace parte de la política pública de hábitat.

Ahora bien, en el desarrollo de un plan de reasentamiento se debe “analizar los impactos del desplazamiento y reasentamiento de población”, (Ramírez 2021, 32) bajo la óptica de las rupturas que se produce en los territorios junto con los riesgos que involucran estos movimientos “y los impactos que causa no solamente a la población por reasentar sino a la receptora y a aquella que continuará viviendo en el lugar”. (Correa, Sanahuja y Ramirez 2011.) Con ello se comprende que también un proceso de reasentamiento debe comprender un análisis y un seguimiento a las condiciones físicas, legales, económicas, sociales, culturales, psicológicas, ambientales, político-administrativas, y territoriales que produce posteriormente, para ello conviene presentar el marco normativo que sustenta los planes de reasentamiento.

2.1.1 El Decreto 255 de 2013: La gestión del reasentamiento en zonas de alto riesgo no mitigable

El Decreto 255 de 2013, es el marco normativo que establece el plan de reasentamiento cuando se presentan asentamientos informales en zonas que son declaradas como zona de alto riesgo no mitigable, es decir para que se ejecute un plan de reasentamiento con este marco normativo, es necesario que previamente exista un concepto que declare la zona como alto riesgo no mitigable; este concepto lo emite el IDIGER, como se parte del principio de la salvaguarda y protección a la vida, el IDIGER recoge la información de todas las familias asentadas de manera informal y le presenta esta información a la caja de la vivienda Popular para que inicie la recolección de documentos y active el plan de reasentamientos.⁸

⁸ Esta es una síntesis que se obtiene luego de revisar los diferentes artículos que componen el Decreto Distrital 255 de 2013 “Por el cual se establece el procedimiento para la ejecución del programa de reasentamiento de familias que se encuentran en condiciones de alto riesgo en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones” en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=53386>

El plan de reasentamientos inicia con la fase de recolección de documentación y como se ha insistido, su fin esencial es garantizar la protección a la vida, traslada a las familias en relocalización transitoria, que significa el pago temporal de un arrendamiento en una vivienda que no registre condición de riesgo mientras se surten las demás etapas del plan de reasentamiento; la relocalización transitoria como estrategia; “Consiste en el traslado temporal de una familia que ha sido afectada por una emergencia o un riesgo inminente, con el fin de proteger su vida, mientras se logra una solución definitiva a su condición de riesgo a través de la reubicación”. (Decreto 255 2013, Art 4).

El Decreto 255 de 2013, marcó el derrotero legal hasta el año 2020 (año en el que el Decreto es derogado por una nueva normativa) con el que se ejecutaban planes de reasentamiento como estrategia de mitigación al asentamiento informal en zonas de alto riesgo no mitigable, este Decreto establecía acciones muy concretas sobre la forma en que se debe desarrollar los planes de reasentamiento, en primer lugar, fundamenta que el reasentamiento debe ser una estrategia para la gestión del riesgo, para garantizar la vida (fin constitucional como se describió anteriormente). En segundo lugar, establece que el reasentamiento se ejecutara previa identificación de las familias y la recomendación al programa de reasentamientos por parte del IDIGER, traslada las familias temporalmente en relocalización transitoria y previo cumplimiento de requisitos les asigna recursos para la compra de una vivienda de interés prioritario – VIP.

Las VIP, son proyectos de vivienda que en la ciudad de Bogotá son ofertadas por la Secretaría Distrital del Hábitat, considerando con antelación el hecho de que el asentamiento informal es resultado de un déficit habitacional ligado a condiciones de pobreza, violencia armada y desplazamiento, por la generación de la alternativa habitacional en el desarrollo de planes de reasentamiento con este marco normativo es reflejo de los esfuerzos institucionales por focalizar mayores proyectos y planes de desarrollo tendientes a la construcción y fomento a la compra de viviendas. En términos de Camargo (2006); se podría decir que los planes de reasentamiento ejecutados en zonas de alto riesgo no mitigable bajo el Decreto 255 de 2013 son reflejo de:

Una política coherente en el sentido [que] debe incluir [...continua...] políticas incluyentes de acceso al suelo y a la vivienda, una política coherente de gestión y control del precio del suelo que permita movilizar recursos en beneficio de la población, así como un monitoreo constante del desarrollo y las demandas urbanas. (A. Camargo Sierra 2006, 5).

Con la entrega de la vivienda a la familia objeto del plan de reasentamiento, aparece el componente de post reasentamiento, en el que entidades como la Secretaría del Hábitat y la CVP, generan acompañamiento con el fin de garantizar resiliencia y adaptabilidad de los nuevos entornos residenciales. Sin embargo, como ya se anotaba anteriormente el plan de reasentamiento conforme a lo establecido en el Decreto 255 de 2013 implica un cumplimiento de requisitos que consiste en que las familias no posean otro bien inmueble o que ya hayan sido beneficiarias de proyectos de vivienda, cuando se presentan estos casos se da cierre al plan de reasentamientos establecido en el Decreto 255 de 2013 y se aplica lo contenido en el Decreto 511 de 2010. La “CVP en sus manuales de procedimientos aplica este cambio normativo cuando encuentra imposibilidad de cumplimiento de requisitos reglados en el Decreto 255 de 2013” (Caja de la Vivienda Popular 2015).

2.1.2 La compra de mejoras e inmuebles mediante el Decreto 511 de 2010

A primera vista se considera que se debió iniciar con la exposición de este Decreto toda vez que es mucho más antiguo que el que se acaba de presentar (el Decreto 255 de 2013), sin embargo, el orden que se ha definido tiene una razón argumentativa y tiene que ver con el hecho de que si bien se registran avances de la norma en materia de integralidad en el desarrollo de planes de reasentamiento por los hechos empíricos que se constatan en la ciudad de Bogotá no necesariamente se dejan de aplicar marcos normativos anteriores, que poseen (como se expondrá) mayores limitaciones en el desarrollo de planes de reasentamiento.

Si el Decreto 255 de 2013 establece en su formulación planes de reasentamiento en el marco del programa de prevención y atención al asentamiento informal, que conllevan a el manejo integral de los territorios en tanto existe concepto previo de alto riesgo no mitigable emitido por el IDIGER, relocalización transitoria, generación de alternativas habitacionales, acompañamiento en el post reasentamiento; se podría considerar que esta normatividad marcó un avance significativo respecto a anteriores marcos normativos con los que se atendían los asentamientos informales, se alude al Decreto 511 de 2010.

En el Decreto 511 de 2010 también se parte de la necesidad de que debe existir un concepto técnico de riesgo emitido por el IDIGER, con la correspondiente identificación de las familias presentes en el asentamiento informal. Con ello la CVP inicia las acciones de atención al asentamiento, sin embargo, el plan de reasentamiento se ejecuta bajo la compra por parte del distrito de las mejoras que haya construido cada familia en el asentamiento informal. Es decir, que “mediante un avalúo se valora el costo de la construcción y se le paga a la familia que

haya demostrado derechos reales de dominio” (Decreto 511 2010, Art 1, parrafo 3.). Para que con este recurso gestione una vivienda en una zona que no registre condición de alto riesgo no mitigable.

Con este proceder se considera que el Decreto era insuficiente y (conforme a lo descrito en el primer capítulo) desajustado de la realidad social por los siguientes elementos:

1. Que el asentamiento informal se produce bajo lógicas de ocupación del suelo sin que medie ningún tipo de título legal, mediante una dinámica de autoconstrucción, plantear que las familias deban demostrar derecho real de dominio, como lo establece la norma, es dejar de lado que la posesión es un acto que se ejerce de facto, no se formaliza, por esta razón no existe manera de demostrar derecho real de dominio; De hecho, (Camargo y Hurtado 2013) señalan que al validar este tipo de derechos, tácitamente se reconoce un papel legitimante de “urbanizadores informales” normalmente denominados “tierreros” que se caracterizan porque de manera ilegal “lotean y venden” con engaños a la población que se intenta asentar en estas zonas.
2. Valorar mediante un avalúo las construcciones de cada familia recomendada para el programa de reasentamiento es nuevamente y como se presentó en el capítulo uno, hacer difusa la frontera de lo formal-informal en el manejo del asentamiento informal, puesto que con este proceder, se aplica con una herramienta propia del mercado inmobiliario, como lo es un avalúo, un condicionante para el manejo del asentamiento informal, los montos presupuestales que pueden aparecer en cada predio “no se acercan a la posibilidad de adquirir una vivienda... así sea una VIP puesto que no se paga el terreno y las mejoras generalmente son en materiales muy económicos” (Entrevista funcionario de la CVP.2020).
3. Esta modalidad de pago mediante avalúo se justifica en que la esencia de este Decreto es la recuperación de los suelos y la posterior custodia por parte del Distrito, sin embargo, deja de lado la consideración de que el asentamiento informal se produce por déficit habitacional asociado a pobreza y desplazamiento, al no generar opciones de vivienda su resultado solo mitiga, pero no resuelve de manera estructural el fenómeno del asentamiento informal.

Con estas precisiones, este Decreto sigue teniendo vigencia en la actualidad y se aplica en casos en que no es posible avanzar con el Decreto 255 de 2013, es en suma un marco normativo que, al ser considerado como plan de reasentamiento, su alcance es muy corto en el manejo integral del reasentamiento.

2.1.3 El Decreto 227 de 2015: PAIMIS y sus aportes a la planificación urbana

Para iniciar el abordaje de este tercer marco normativo propuesto para el manejo de los asentamientos informales es menester aclarar que los conceptos técnicos de riesgo que desarrolla el IDIGER y que son base para las recomendaciones de las familias para el programa de reasentamientos, genera como se menciona “recomendación de familias” es decir los planes de reasentamiento requieren “conciencia del riesgo” y por ende voluntad de las familias para salir reasentadas, la CVP no tiene en su misionalidad acciones que conlleven a la recuperación de los polígonos en determinados tiempos que conllevaran por ejemplo a procesos de expropiación, lo cual como se abordará en el tercer capítulo es un elemento problemático para la atención total del asentamiento informal, pues pueden pasar años y las familias seguir en los asentamientos informales en las zonas declaradas de alto riesgo no mitigable.

El dejar los marcos normativos sin una temporalidad límite de intervención basada en la concientización al riesgo, conlleva a que en su operatividad los planes de reasentamiento se dilaten, además que permite comprender porque pasan años sin que culmine el proceso de reasentamiento y la desocupación del sector que presenta condiciones de alto riesgo no mitigable, es en esencia una normatividad que deja bajo el principio de “la corresponsabilidad” entre la institucionalidad y la ciudadanía el plan de reasentamiento.

En este punto se considera una postura democrática del reasentamiento que infortunadamente se desvirtúa en la práctica; razones sociales como el arraigo, las redes de apoyo, las redes vecinales y la cotidianidad ligada al territorio deriva en que se vea el reasentamiento no como oportunidad de mejora en las condiciones de vida, sino como un espacio de empeoramiento de la misma. (ver capítulo 3).

Ahora bien, el Decreto 227 de 2015, surge como un esfuerzo por parte del Distrito por ser garantista de derechos a la población que está asentada en zonas que implican recuperación por parte de las entidades Distritales, es un avance importante en el reconocimiento de derechos de la población que, aunque ocupante de suelos de forma irregular, se encuentra en estado de vulnerabilidad. Por tanto, este Decreto es el marco legal que concreta este esfuerzo

por generar acciones de “mitigación” en favor de la población que habita en los polígonos priorizados para la recuperación. Este Decreto tiene por objeto:

Adoptar el Programa de Acompañamiento Integral para la Mitigación del Impacto Social derivado de las acciones de recuperación de bienes fiscales, de uso público, espacio público u objeto de recuperación ecológica o preservación ambiental, entendido como el conjunto de estrategias y actividades interinstitucionales dirigidas a la población beneficiaria del programa con el fin de insertar a las familias al tejido social, de manera que puedan ejercer plenamente sus derechos y a la vez contribuir al mejoramiento de su calidad de vida. (Decreto 227 2015).

El marco de acción de este programa es para las familias que habitan en las zonas que por parte del Distrito serán priorizadas para la recuperación, sin embargo el programa no aplica para todo tipo de intervención distrital pues se tiene que comprobar que las familias que habitan en el polígono que será objeto de recuperación llevan ocupando más de 5 años contados a partir de la expedición de este Decreto, que no tengan otro predio, que no lo hayan ocupado de forma violenta, que ya hayan sido beneficiarios de programas o subsidios de vivienda.

Adicional a ello, este Decreto establece la creación de una subcomisión que evalúa las diferentes postulaciones que las Alcaldías locales van presentando, esta subcomisión está integrada por diferentes entidades, su cabeza es la Secretaría Distrital del Hábitat con la función de presidir, también estará el secretario de planeación, el secretario de Gobierno, el secretario de integración social, el secretario Distrital de salud, el director general de la Caja de la Vivienda Popular, el director de Catastro Distrital, el Director del IDIGER entre otros, dentro de sus funciones está, buscar estrategias para la prevención de los asentamientos informales.

También reglamenta la creación de una secretaria Técnica que su función principal será la de decidir la inclusión o no de los sectores que postulan las diferentes Alcaldías Locales. En conjunto esta subcomisión y secretaria técnica, buscará:

Articular las acciones de ejecución de la política de prevención y control de desarrollos ilegales de urbanización y vivienda en áreas de mejoramiento integral de los asentamientos humanos y en zonas de recuperación de bienes fiscales, uso público, espacio público u objeto de recuperación ecológica o preservación ambiental. (Decreto 227 2015, Art 35, Función 3.)

En síntesis, este Decreto es el tercer marco para la ciudad de Bogotá en el manejo de los asentamientos informales, adicional a ello establece procedimiento para la evaluación de sectores de la población que habiten en los polígonos objeto de recuperación y cumplan con

los criterios de inclusión al programa. Ahora bien, el criterio de inclusión al programa que implica demostrar una habitabilidad de 5 años se describirá en el capítulo 3 no era un requisito presente en Caracolí.

En este orden de ideas El PAIMIS no representa un plan de reasentamientos en esencia puesto que busca es mitigar impactos por acciones de recuperación que pueden ser policivas, sin embargo, en tanto se presenta como un plan para la atención del asentamiento informal, se deduce la importancia de su análisis.

Cuando se formuló el Decreto 511 de 2010 y el 255 de 2013, (artículo 6 y artículo 15 respectivamente); ambos contemplaban que el plan de reasentamiento se ejecuta una sola vez y el reconocimiento financiero se da por ende, una sola vez en los polígonos declarados de alto riesgo, con esto se buscaba minimizar la posibilidad de “re ocupación” de suelo ya reasentados, o en otros términos, imposibilitar la opción de que un reasentamiento se ejecute dos veces en un mismo sector, “salvo por sentencia judicial, o por Decreto extraordinario” (Caja de la Vivienda Popular 2015).

Como el Decreto 227 de 2015 se fundamenta como un plan de mitigación, en su contenido se describe que su alcance va hasta “el otorgamiento del instrumento financiero aprobado previamente por la Secretaría Técnica” (Decreto 227 2015, Art 6.) Con este alcance deja de lado ejercicios de post-reasentamiento presentes en el Decreto 255 de 2013, lo cual marca una diferencia muy acentuada ya que no concibe acciones de monitoreo y acompañamiento al restablecimiento de las condiciones sociales de cada familia objeto del plan.

Sin embargo, este Decreto, plantea en su compendio que una vez quede aprobado el polígono que ingresara al PAIMIS se pasará a la CVP para que en virtud de sus competencias desarrolle el plan de reasentamientos. Es decir que, aunque el Decreto 227 de 2015 no hable de plan de reasentamiento, toda vez que es la CVP la entidad que lo ejecuta sus procedimientos terminan configurando un plan de reasentamiento solo que sin el componente de post-reasentamiento.

Esta aparente contradicción entre el alcance del Decreto, la entidad que la ejecuta y la búsqueda por mitigar impactos sociales conlleva (como se presentara en el tercer capítulo) a que el PAIMIS no tenga un impacto integral en los territorios (mismo carácter del Decreto 511 de 2010) y se pueden aludir a dos razones fundamentales:

El Decreto 227 de 2015 contempla que una vez quede aprobado el polígono de intervención la entidad que ejecuta es la CVP, esta realiza en primer un levantamiento de la información de

las familias que habitan en el polígono priorizado para la intervención, posteriormente y mientras la CVP realiza un estudio de la documentación, ubica las familias en relocalización transitoria mientras paralelamente “suscribe un acta de entrega de la ocupación en la que habitaba la familia”, (Decreto 227 2015, Art, 2.) Posteriormente otorga un instrumento financiero que preferiblemente (no exclusivo) debe destinarse a un proyecto de vivienda de la Secretaría Distrital de Hábitat y finalmente entrega la vivienda y cierra el proceso.

Como se describía en el capítulo 1, en un asentamiento informal se puede considerar varios elementos que conllevan a su consolidación, pocos subsidios para la compra de vivienda, desplazamiento forzado que implica ruptura del tejido social, perdida inesperada del empleo, es decir es la convergencia de lo que se podría denominar una pobreza multidimensional, si bien la entrega de un inmueble mitiga este fenómeno no lo aborda de manera integral toda vez que no se plantea un proceso de post reasentamiento.

El alcance del plan establecido en el Decreto 227 de 2015, conlleva a que el modelo de evaluación al plan, se enfoque al cumplimiento de la mitigación para la recuperación del espacio, es decir que toda vez que el programa se cierra una vez se entrega la alternativa inmobiliaria, se queda con pocos insumos para poder establecer una evaluación de impacto a factores como la adaptabilidad, accesibilidad y derecho a la ciudad, en tanto no se monitorea la reconstrucción social posterior al reasentamiento,

En suma, el PAIMIS efectivamente es un programa que mitiga las acciones derivadas de la recuperación de sectores donde se presentan asentamientos informales, aunque no se refiere en su compendio procedimental y normativo a un proceso de reasentamiento, su ejecución conlleva a que se ejecute, la dificultad recae en la baja oferta inmobiliaria presente para el recurso asignado y la nula apuesta que hace la institucionalidad por acompañar en la “reconstrucción” de las redes de apoyo, el tejido social y la adaptabilidad a la nueva vivienda.

En este punto se tienen elementos comparativos entre Decretos que sustentan legalmente los planes de reasentamiento para la atención de los asentamientos informales.

Tabla 2.1 Síntesis de los marcos normativos en los planes de reasentamiento

 CARACTERÍSTICAS	 PROCEDIMIENTO	 ALGUNAS DE LAS PRINCIPALES INTERVENCIONES
<p>DECRETO 511 DE 2010</p> <p>Proceso de reasentamiento de las familias en alto riesgo no mitigable el cual contempla la adquisición de la vivienda en riesgo y/o los derechos sobre las edificaciones a demoler</p>	<p>Contar con el concepto técnico de riesgo expedido por el hoy IDIGER, en donde se prioricen los beneficiarios.</p> <ul style="list-style-type: none"> -El ciudadano debe demostrar los derechos reales de dominio o posesión. - Acompañamiento integral adquisición de nueva vivienda. - Asignación presupuestal de conformidad a lo que establezca el avalúo. 	<p>Se da en casos particulares, ya que se ejecuta cuando el beneficiario ya ha recibido subsidio de vivienda o es propietario de otro inmueble. Se ejecuta también cuando la construcción supera el valor asignado en el proceso de reasentamiento (50 SMMLV*). Por ello este decreto no se aplicó en su totalidad en los polígonos a recuperar.</p>
<p>DECRETO 255 DE 2013</p> <p>Estrategia de gestión de riesgos, proceso de intervención de viviendas en condiciones de alto riesgo en estratos 1 y 2 en el Distrito Capital o su equivalente jurídico, con el fin de proteger la vida de las familias que las habitan.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Relocalización transitoria - Reubicación - Reparación o reconstrucción de la vivienda. <p>Asignación VUR (valor único de reconocimiento) equivale a 50 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes al momento de su reconocimiento, el cual será otorgado por la Caja de la Vivienda Popular (CVP), podrá ser complementado por el Subsidio Distrital de Vivienda</p>	<p>Altos de la estancia Bella flor Arbolizadora alta, Divino niño Caracolí.</p>
<p>DECRETO 227 DE 2015 PAIMIS</p> <p>Programa de mitigación al impacto social por acciones de recuperación de suelos y extinción de asentamientos informales mediante un conjunto de estrategias y actividades interinstitucionales dirigidas a la población beneficiaria del programa con el fin de insertar a las familias al tejido social, de manera que puedan ejercer plenamente sus derechos y a la vez contribuir al mejoramiento de su calidad de vida.</p>	<p>Grupo poblacional ocupante de predios donde se adelanten acciones de recuperación de bienes fiscales, de uso público, espacio público u objeto de recuperación ecológica o preservación ambiental.</p> <ul style="list-style-type: none"> - caracterización población - compromiso de no volver a ocupar polígono. - Asignación presupuestal como instrumento de mitigación. 	<p>Palmitas, Hospital San Juan de Dios, Arboleda Santa Teresita, Caracolí.</p>

Elaborado por el autor.

Capítulo 3: El caso de Caracolí: territorio, territorialidad y aspectos sociales

El sector de Caracolí en la localidad de Ciudad Bolívar, por la parte norte colinda con el sector conocido como Altos de la Estancia, polígono que registró:

Un fenómeno de remoción en masa y desprendimiento de roca, siendo aproximadamente 110 hectáreas las cuales fueron afectadas por dicho fenómeno, lo cual incidió directamente en 15 barrios de la localidad y damnificó a casi 4000 viviendas que se habían posicionado en este terreno; este movimiento de tierra fue considerado como uno de los más grandes registrados en latino América, con respecto a la afectación urbana, teniendo en cuenta que en la actualidad de las 110 hectáreas 74 fueron declaradas como “suelo de protección por riesgo” y clasificadas como terreno en “Alto y Mediano Riesgo no mitigable. (Acevedo y Torres Baquero 2018, 23).

Este polígono viene siendo reasentado hace más de 20 años y su dinámica social principal ha sido debatirse entre la ocupación ilegal y el desalojo, ahora bien, por la parte occidental de Caracolí se encuentra el sector conocido como Cazuca, un barrio del municipio de Soacha que constituye el sector aledaño a la ciudad de Bogotá y donde habita población en muy altas condiciones de vulnerabilidad, en ocupación informal del suelo, por el sur colinda con el barrio Potosí, barrio que también posee varios conceptos de riesgo por creciente súbita (cercanía a la quebrada la muralla y el zanjón del ahorcado) y que por lo tanto se reconfigura por procesos de reasentamiento que se han adelantado en el sector.

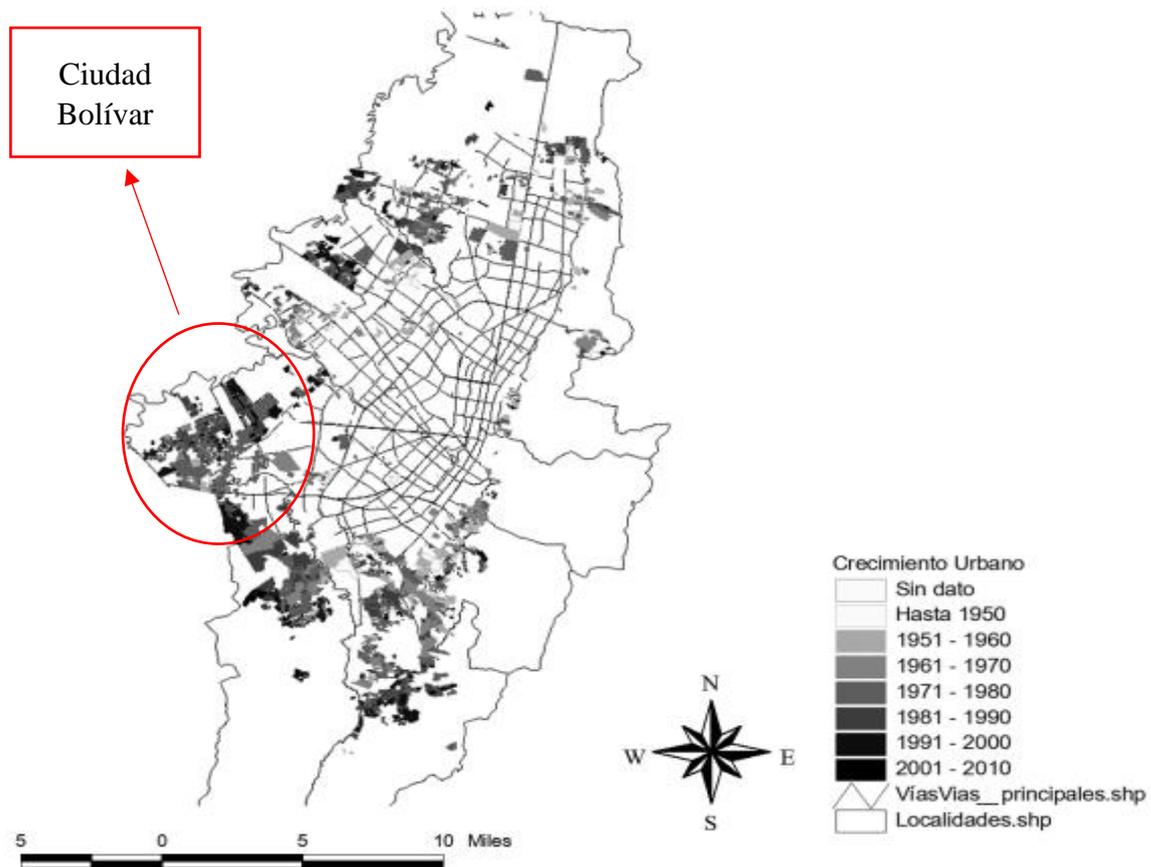
Con esto se quiere denotar que el sector de Caracolí está dentro de una geografía compleja rodeada por polígonos que en su conjunto configuran una “región de riesgo” (J. Olcina Cantos 2008). Además, es un sector considerado periferia de la ciudad por el constado del sur de la localidad de Ciudad Bolívar, (es el último barrio de la ciudad por ese punto cardinal); precisamente al ser sector periférico concentra esfuerzos importantes de las administraciones para prevenir la ocupación informal. Es así, pues la tendencia del asentamiento informal como se precisó en el capítulo 1, es un fenómeno que se produce en las periferias de la ciudad, así lo deja demostrado en su estudio Camargo Sierra (2006) (ver gráfico 3.1), cuando presentan cartográficamente como se ha comportado por décadas el asentamiento informal en la ciudad de Bogotá.

3.1 Territorio y territorialidad

Si entendemos la territorialidad como “el grado de dominio del ser humano en el territorio” (Dulcey Martínez, 2014), que involucra aspectos como lo físico, lo político, social, cultural y económico, se puede señalar que la territorialidad presente en el sector de Caracolí posee en

sus características la “pugna” por el uso informal de la tierra, es decir por un sector social que ve en la ocupación informal la opción de la vivienda propia, frente a una institucionalidad que conceptúa alrededor del riesgo y su exposición a este.

Gráfico 3.1 La concentración de los asentamientos informales en Bogotá



Elaborado por el autor a partir de (Camargo y Hurtado 2013, 86).

Si anteriormente presentamos la territorialidad como “el grado de dominio del ser humano en el territorio” (Dulcey Martínez, 2014), queda descrito que la territorialidad presente en el sector de Caracolí posee en sus características la “pugna” por el uso informal de la tierra, es decir por un sector social que ve en la ocupación informal la opción de la vivienda propia, frente a una institucionalidad que conceptúa alrededor del riesgo y su exposición a este.

La dinámica de la continua proliferación de los asentamientos informales en la localidad de Ciudad Bolívar y específicamente en el sector conocido como Caracolí deriva en que socialmente en el sector informal de Caracolí,⁹ por ser zona de alto riesgo no mitigable, no

⁹ En este punto conviene aclarar que el sector de Caracolí posee una parte legalizada y por tanto con títulos de propiedad y parte integral de la ciudad y por otra parte un sector informal, que por las condiciones de riesgo no puede ser legalizada y siempre tendrá limitación al uso del suelo y la construcción; esto se aclara toda vez que en esta tesina siempre se hace referencia a la parte informal que posee condición de alto riesgo no mitigable.

posea servicios públicos formales y se tipifiquen las características del asentamiento informal descritas en el capítulo 1.

Con todo y ello, esto no fue impedimento para que se lograra por parte de la población que allí se asentó la consecución de servicios públicos, ya que el suministro de agua se ha realizado por “acometidas” ilegales que se instalaron para poder contar con agua, la “cual se tomaba del tanque de reserva ubicado en la parte alta en el barrio sierra morena, tanque que es contiguo a la parte alta de Caracolí” (Ramírez 2021, 67). Pero al ser conexiones informales por medio de mangueras “se producían filtraciones que aceleraban procesos de remoción en masa” (entrevista a profesional Técnico de la CVP).

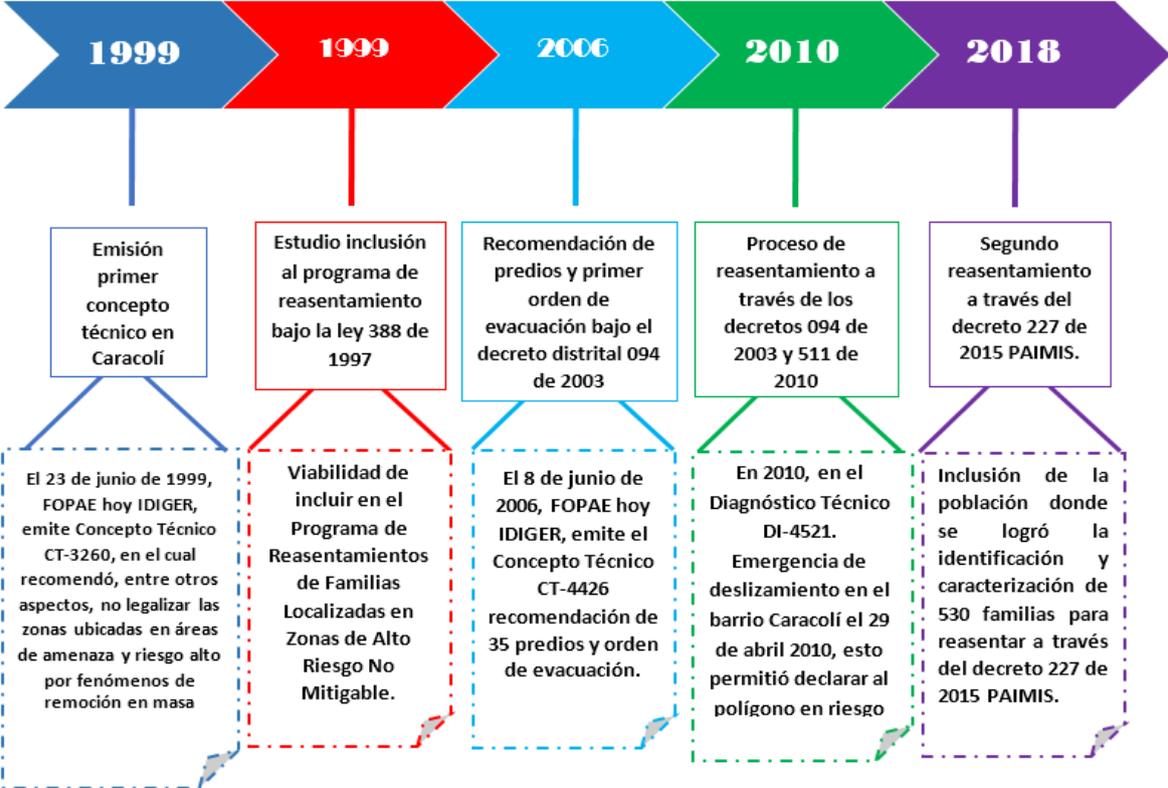
Adicional a ello no existían sistemas de alcantarillado en la parte alta del sector por ser suelos no urbanizables, por lo que se vierten aguas lluvias y servidas hacia la parte baja de la montaña, “para evitar encharcamientos en la parte alta, sin embargo esto aumenta las condiciones de riesgo” (Ramírez 2021, 69), lo que acelera los procesos de remoción en masa y deslizamientos, razones que coloca a la población habitante del sector en condiciones de alta vulnerabilidad social, por las condiciones tan precarias del sector.

Así mismo se llevó a cabo el suministro de la luz, los vecinos que tuvieran un poste cerca de alumbrado público, se conectaban ilegalmente del cableado eléctrico y así lo iban pasando de “casa” (si cabe este calificativo) en casa. Permitiendo que la mayoría de las construcciones informales contara con alumbrado eléctrico. Para cocinar se colocaban estufas eléctricas, a gasolina o a gas propano, de esta forma se cubrían los servicios considerados esenciales por la legislación colombiana.

En este orden de ideas, el sector de Caracolí tiene conceptos de riesgo desde finalizando el siglo XX (Ver gráfico 3.2), es decir que en el monitoreo que realiza el IDIGER a las zonas de alto riesgo no mitigable, ha conllevado a que aparezcan constantemente nuevas recomendaciones de familias presentes en el sector a planes de reasentamiento que ejecuta la Caja de la Vivienda Popular.

Ramírez. (2021) presenta un esquema de estos conceptos señalando el año en que se formuló cada concepto de riesgo y el marco jurídico que se empleaba para ejecutar los planes de reasentamiento:

Gráfico 3.2 Los conceptos técnicos en Caracolí y el marco normativo que se aplicó



Fuente: (Ramírez 2021, 78).

De la figura presentada se logran comprender dos elementos importantes, el primero de ellos que en el sector de Caracolí se han ejecutado procesos de reasentamiento con los tres marcos normativos señalados en el capítulo 2, esto permite dejar en evidencia la relativa eficiencia de los planes como estrategia de prevención al asentamiento informal, ya que Caracolí es un sector que constantemente se “reocupa” de manera informal (ver gráfico 3.3).

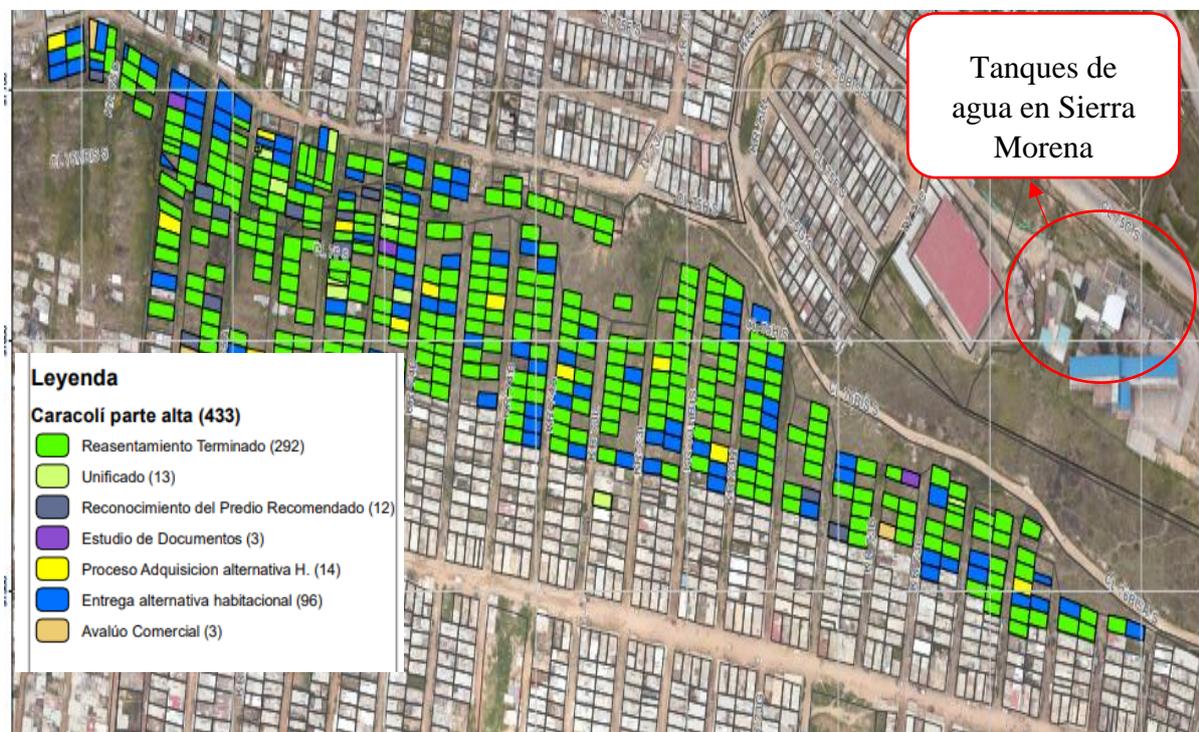
En segundo lugar al adoptarse continuamente nuevos conceptos para nuevas inclusiones al programa de reasentamientos se trasmite a la ciudadanía falta de continuidad en el programa y genera la posibilidad de nuevas incorporaciones al programa de reasentamientos, una de las razones que el estudio de caso evidenció, a saber, la posibilidad de ocupar de manera informal suelos que ya han sido objeto de reasentamiento para esperar el reasentamiento en una nueva incorporación que realice el distrito, es decir otro elemento adicional para soportar la afirmación de “una dinámica basada entre el reasentamiento y la reocupación del suelo”.

Es importante retener este elemento pues como se mencionó la normatividad en los tres modelos de plan de reasentamiento, no permite (al menos así lo presenta desde su compendio normativo) la opción de un reasentamiento en un suelo que ya haya sido reasentado, sin

embargo, como esta situación se presentó en Caracolí en el segundo semestre del 2016 y era un polígono más que reflejaba el problema de la reocupación en Bogotá, en el 2018 inicia una nueva intervención para recuperar el sector; está se realizó tomando como referencia el programa que adopta el Decreto 227 de 2015.

En el 2016 se empezó a evidenciar en Caracolí un proceso de rápido asentamiento y búsqueda por mejorar las condiciones de habitabilidad de la población que llegó a asentarse, en un informe presentado por la CVP en el 2016 la cartografía oficial de la administración precisaba procesos de reasentamiento prácticamente culminados (ver figura 4) en donde lo que se asistía era a la reocupación total del sector, que llevaría a nuevos esfuerzos por reasentar.

Gráfico 3.3 Estado del proceso de reasentamiento en Caracolí al 2016



Elaborado por el autor a partir de (CVP 2016).

Del gráfico 3.3, se resaltan dos aspectos, el primero de ellos que desde que apareció el primer concepto de riesgo en 1999 (ver gráfico 3.2) hasta el 2016 la CVP llevaba en proceso de reasentamiento 433 familias y que en reasentamiento terminado y entrega de vivienda se llevaba más del 90% de los procesos de reasentamiento culminado, lo que permitía presentar un sector que por condición de alto riesgo no mitigable se encontraba prácticamente libre de construcciones.

Sin embargo, según información de la Secretaría del Hábitat, en el segundo semestre del 2016 se registraron, “496 construcciones nuevas de las cuales, 61 eran consolidadas, 7 se

encontraban en proceso de construcción y 428 eran construcciones de tipo provisional” (CVP 2016, 4), Con este panorama inicio la intervención por parte del Distrito en el 2018.

3.2 El programa PAIMIS y su operatividad en Caracolí

El PAIMIS como se ha dicho surge como un programa de mitigación al impacto social que generan las acciones de recuperación de bienes de diferente condición (público, fiscal, corredor ambiental, etc.), también se ha señalado como no es un programa que plantee en esencia un programa de reasentamiento, lo que busca es la creación de un instrumento financiero o en especie (una vivienda) con el propósito de mitigar los impactos que generan acciones de recuperación por parte del distrito. Se interpreta con esto que existe un reconocimiento a la carencia de viviendas de interés social, en Colombia y concretamente en la ciudad de Bogotá.

El Decreto 227 de 2015 establece que el programa de mitigación del impacto social se canaliza por medio de un instrumento financiero, para el caso de Caracolí la subcomisión y la Secretaría Técnica, aprobó 70 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes, - SMMLV, es decir el tope de una vivienda de interés prioritario, también abre la posibilidad de que este instrumento se entregue por medio de la vivienda ya construida, (en este punto conviene aclarar que en la ciudad de Bogotá los urbanizadores no construyen este tipo de vivienda, sino solamente por demanda del Distrito, esto obedece a que el comportamiento inmobiliario y los precios de la vivienda, no permite la construcción de estas viviendas sino generalmente en las zonas periféricas de la ciudad), esta condición generó los siguientes efectos cuando se ejecutó el programa que desarrolla el PAIMIS en Caracolí.

1. Que las familias objeto del programa no accedieron al instrumento financiero sino a la entrega de una alternativa habitacional otorgada por el Distrito “ya que en ese momento se estaban ofertando varios proyectos y se tenían cupos” (Entrevista funcionario de la CVP), toda vez que recibir el instrumento en dinero, implicaba contar con recursos propios o con un tipo de crédito para completar el recurso que permitiera adquirir vivienda usada o vivienda de interés social, (porque a una VIP no es posible).
2. Se generó en la ciudadanía un descontento toda vez que fueron reubicados en zonas periféricas de la ciudad para resultar en nuevas geografías, pero también periféricas, razón por la cual no se sienten incluidos en aspectos como el derecho a la ciudad. Adicional a ello cuestionan los conceptos técnicos de riesgo en tanto señalan que

porque estos no aplican en sectores como “arboleda Santa Teresita [haciendo alusión a un proyecto de vivienda ubicado en la localidad de San Cristóbal y que tuvo reasentamiento mediante el PAIMIS evidenciando nuevamente la tenue frontera de lo formal e informal] que también es muy cerca de una quebrada y está en una montaña... ni siquiera existe rutas de transporte” (entrevistada 3).

Un segundo elemento tiene que ver con los criterios de inclusión que permitieron el desarrollo del PAIMIS en Caracolí entre el 2018 al 2020, como ya se mencionó los habitantes de este polígono no lograban demostrar una habitabilidad que superara los cinco años (el asentamiento inició en 2016 y el decreto se formuló en el 2015), sin embargo el Decreto permite que la secretaria Técnica evalué la posibilidad de inclusión al programa cuando se identifican condiciones de habitabilidad que representan un riesgo inminente a la salud pública, de este modo es importante precisar que la entidad que presentó ante la Secretaría Técnica, la solicitud de incluir el sector de Caracolí para el PAIMIS fue la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar, respaldada de un concepto emitido por la Secretaría Distrital de Salud, en el que se señalaba entre otros aspectos, que era la manera en que se vertían las aguas servidas, el punto que mayor riesgo generaba a la salud pública, las precarias condiciones de salud llevaron a que se aceptara por parte de Secretaria General y la Mesa Técnica la incorporación de este polígono al PAIMIS.

Esta manera de incorporar un polígono al PAIMIS implica voluntad política y administrativa, toda vez que se deben gestionar recursos, operativizar el programa, y en general plantear un programa de intervención eficiente y eficaz en el manejo del polígono, se esperaría que posterior a las acciones de recuperación, se genere apropiación del Distrito de estos territorios con el fin de prevenir otras ocupaciones futuras

El foco de la inversión y destinación de recursos públicos se destina de manera no preventiva sino de manejo ante el problema ya presente, es decir si bien se atendió a toda la población que estaba allí asentada, la inversión que se generó en el territorio es prácticamente nula, no se generan adecuaciones paisajísticas que mejoren el entorno,¹⁰ a fin de prevenir futuros asentamientos, en una visita al sector se encontraba que aunque hubo desmonte de las construcciones, se mantenía mucho material por todo el lugar e incluso los terrenos “aplanados “que facilitaría nuevas construcciones (ver foto 3.1).

¹⁰ No se desconoce que existan condiciones de alto riesgo no mitigable y por ende las adecuaciones que se realicen deben ser mínimas. Sin embargo, se pueden desarrollar adecuaciones de senderos y corredores ecológicos que fortalezca el entorno y el cuidado medioambiental.

Foto 3.1 El sector de Caracolí posterior a la intervención del Distrito



Foto del autor.

Como se aprecia en la foto 3.1, la presencia de llantas, material de construcción, pedazos de tela asfáltica y una combinación de vegetación y concreto, sigue generando condiciones relativamente favorables para personas inescrupulosas como los denominados tierreros, el proyecto entonces recupera los predios con un programa de mitigación, pero en este caso lo recuperó para (por lo menos a la fecha de visita) dejarlo en las mismas condiciones, es decir no brinda un programa real de manejo al territorio y a la planificación del mismo.

Foto 3.2 El sector de Caracolí posterior a la intervención (vista panorámica)



Foto del autor.

Conclusiones y recomendaciones

El PAIMIS se desarrolló en Caracolí por el riesgo a la salud pública que el sector presentaba y porque se identificó altas condiciones de vulnerabilidad, representó entonces el tratamiento a unos síntomas de malestar social que se puede empezar a entrever no se abordaron de forma integral por el alcance mismo del Decreto, se describen las razones:

La población que se asentó en Caracolí era mayoritariamente de origen rural-campesino, la cual encontró como única salida para la protección de su vida, la migración a la ciudad, se asentó de manera informal y posteriormente por la intervención del Distrito queda en relocalización transitoria mientras le entregan una VIP, que es en un PH que como se describió se construyen en zonas periféricas de la ciudad. Es por ello que estos cambios tan abruptos en las dinámicas de habitabilidad y las formas de apropiación del territorio “territorialidad” generan en ocasiones baja adaptabilidad en los proyectos de vivienda del distrito.

Ahora bien, En la figura 5 y 6 se logra evidenciar la poca intervención que se genera en los suelos que son objeto de intervención por medio del PAIMIS, lo que conlleva a un doble descontento, por una parte, está la ciudadanía que fue reasentada que se pregunta “¿Por qué nos sacaron sino han hecho nada en el sector?” (entrevistado 1) y por otra esta la población que vive aledaña al sector que fue intervenido que genera denuncias por problemas de escombros, basuras y poco manejo de la zona por parte del Distrito.

Con esta problemática queda en evidencia la poca articulación interinstitucional en el manejo de los suelos objeto de intervención, si bien el uso del suelo no permite mayor intervención urbanística, las adecuaciones paisajísticas si podrían y deberían darse para prevenir aspectos como el desprendimiento de material y la generación (por la facilidad del sector) de nuevos asentamientos informales, en entornos que por su construcción social, se han mantenido entre la ocupación informal del suelo y la legalización, la intervención de estas zonas de alto riesgo no mitigable, debería ser una prioridad de las instituciones del Distrito.

Cómo funciona la normativa actualmente se generan algunas dificultades en la transferencia del suelo a favor del Distrito puesto que no se produce de facto, jurídicamente los ciudadanos que se asientan de manera informal ejercen posesión de una porción de terreno sin que para ello deban ser atribuidos derechos sobre el mismo. Razón por la cual el Distrito no “adquiere” ningún suelo. Es por ello que debe entrar a revisar si por vía administrativa emite Decretos especiales para que sean sectores que pasen a ser del inventario del Distrito (por ejemplo,

volverlo espacio público) sin embargo estos trámites no son tan ágiles como se espera y por tanto son suelos que como se evidenció quedan sin mayor intervención.

Adicional a ello, los asentamientos informales como se presentó son una problemática social que en la ciudad de Bogotá están evidenciando la necesidad de una política de hábitat en la que se fortalezca la generación de vivienda acompañada de facilidades de crédito, de subsidios y apoyo a la población más vulnerable. Es por ello que, al revisar las estrategias de prevención de los asentamientos informales en la ciudad de Bogotá, queda al descubierto que está debe ser revisada por parte de la institucionalidad, en tanto proliferan asentamientos por la ciudad sin que realmente se determine la existencia de un componente preventivo, de hecho, el estudio de caso logró evidenciar una atención tardía.

Con lo mencionado entonces se hiló otro elemento que valida la hipótesis planteada al inicio de este trabajo investigativo y tiene que ver con el programa de prevención de los asentamientos informales no es eficiente en tanto es desbordado por la dinámica social de reocupación del suelo, por déficit habitacional, pobreza, exclusión o violencia armada, los esfuerzos presupuestales por atender a la población asentada de forma informal en suelo que ya han sido objeto de reasentamiento, deja en evidencia una reocupación de suelos que deberían tener transferencia a favor del Distrito y por ende no volver a presentarse los asentamientos informales.

Evaluar como componente de la prevención del asentamiento informal estrategias como el monitoreo integral, que involucre a la sociedad en aspectos como la denuncia a urbanizadores informales, el cuidado de los territorios, la atención temprana a población en alta condición de vulnerabilidad, son elementos que se consideran fundamentales, en tanto la política preventiva del asentamiento es tardía en su atención, el control territorial, lo han asumido bandas organizadas de urbanizadores informales (tierreros) quienes se están beneficiando, basados en dinámicas como la estafa y la amenaza de las personas que tienen condiciones de vulnerabilidad altas.

Se recomienda que el programa de prevención y atención del asentamiento informal, tenga un componente investigativo más fuerte para la judicialización de los ciudadanos que realizan acciones ilegales en torno a los suelos no urbanizables, la administración de justicia es fundamental para que se reconozca presencia institucional y estatal en estas zonas que al ser periféricas tienden a ser “porosas” en la generación de planes y proyectos de intervención administrativa.

Como último elemento, es fundamental fortalecer los procesos de articulación interinstitucional con el propósito de coordinar estrategias tendientes a la prevención de los asentamientos informales con un componente preventivo, con el propósito de superar la noción del programa de reasentamiento como estrategia que se ejecuta en más de una oportunidad en un mismo territorio, generando entonces, esfuerzos que no se sintonizan con planes de ordenamiento territorial y planificación urbana.

Con los aportes descritos a lo largo de este trabajo se abren nuevos interrogantes que pueden sugerir futuras investigaciones, diseñar e implementar una política pública para la ciudad de Bogotá con un enfoque de ciudad-región para el desarrollo de ordenamiento territorial y hábitat, permitirá identificar la importancia del componente preventivo en la ocupación de los suelos de forma irregular, las administraciones deben necesariamente ser garantistas en derechos cuando se ejecutan acciones de recuperación de suelos, por ello a lo largo del documento se sugiere la necesidad de sintonizar el programa de prevención y atención a los asentamiento informales con los programas de generación de vivienda, subsidios y ayudas que puestas en conjunto permiten el desarrollo de la ciudad de una forma más planificada.

Bibliografía

- Acevedo, Y., y J. D. J. Torres Baquero. «Seguimiento y análisis de los procesos de instrumentación para el monitoreo y control geotécnico del fenómeno de remoción en masa del Sector Altos de la Estancia.» *Monografía de pregrado- Universidad Distrital de Colombia*, 2018.
- Bogotá, Alcaldía de. «Déficit de vivienda urbana en Bogotá y Cundinamarca: una aproximación al cálculo a través de la realidad de la población registrada en las bases de datos del Sisben.» *Alcaldía Mayor de Bogotá; Secretaria Distrital de Planeación*. (de Bogotá, A. M., & DE BOGOTÁ, A. M. (2017). Déficit de vivienda urbana en Bogotá y Cundinamarca: una aproximación al cálculo a través de la realidad de la población registrada en las bases de datos del Sisben.), 2017: 1-36.
- Caja de la Vivienda Popular, CVP. *Resolución 740 de 2015*. Bogota. , 2015.
- Camargo Sierra, Angelica. «Aprendizajes Latinoamericanos para el mejoramiento barrial en Bogotá.» *Universidad Piloto de Colombia*, 2006: 1-8.
- Camargo, Sierra, Angélica Patricia, y Tarazona, Adriana. Hurtado. «Urbanización informal en Bogotá: agentes y lógicas de producción del espacio Urbano.» *Revista INVI No 78.*, Agosto 2013: 77- 107.
- Castaño Ramírez, Lina María. «Vínculos comunitarios y cuidado una propuesta para el buen vivir en una comunidad de asentamiento irregular en Usme Bogotá.» *Repositorio Universidad Pedagógica de Colombia*, 2021: 1-80.
- Castillo Chaverra, Jorge Eliecer. *Lineamientos de política pública para el reasentamiento sostenible de comunidades por expansión portuaria del distrito de Buenaventura*. Santander: Universidad de Santander. Dirección de Posgrados, 2016.
- Correa, Elena, Haris Sanahuja, y Fernando Ramirez. *Reasentamiento preventivo de poblaciones en riesgo de desastre*. Bogotá: Banco Mundial, 2011.
- Constitución Política, Republica de Colombia. *Constitución política de Colombia*. Bogota: Leyer, 1991.
- CVP, Caja de la Vivienda Popular. «Reasentamiento de hogares Localizados en zonas de alto riesgo no mitigable.» *Formulación Proyecto de Inversión No. 3075.*, Bogota, 2016, Caja de la Vivienda Popular. Oficina de planeación. 2016. Reasentamiento de hogares.
- Decreto 227, . *Por medio del cual se adopta el programa de Acompañamiento Integral para Mitigación del Impacto Social Derivado de las acciones de recuperación de bienes fiscales, uso público, espacio público u objeto de recuperación ecológica o preservación ambiental y*. Bogota, 2015.
- Decreto 255. *Por el cual se establece el procedimiento para la ejecución del programa de reasentamiento de familias que se encuentran en condiciones de alto riesgo en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones*. Bogota, 2013.
- Decreto 511, . *Por medio del cual se determinan y articulan funciones en relación con la adquisición de la propiedad y/o mejoras; titulación, recibo, administración, manejo y*

- custodia, de los inmuebles ubicados en zonas de alto riesgo, y se dictan otras disposiciones.* Bogota, 2010.
- Dulcey Martínez, German Ricardo. *Ordenamiento y desarrollo territorial: Elementos para la construcción de una visión integral.* Ibagué: Universidad del Tolima., 2014.
- Duque Botero, Juan David. «El reasentamiento poblacional: fenómeno social, político y de progreso.» *Estudios Socio Jurídicos. Vol 8, N 1. ISSN 0124-0579.* (DUQUE BOTERO, Juan David.El reasentamiento poblacional: fenómeno social, político y de progreso. *Estud. Socio-Juríd [online]. 2006, vol.8, n.1, pp.145-165. ISSN 0124-0579.*), 2006: 145-165.
- Fernández, Edecio. «Regularización de asentamientos informales en América latina. .» *Lincoln Institute of land policy.*, 2011.
- Gómez Builes, G. M, G. M Astaiza Arias, y M. C. D. S. Minayo. «Las migraciones forzadas por la violencia: el caso de Colombia.» *Ciência & Saúde Coletiva.*, .2008: 1649-1660.
- Gonzalez, J. A. «La" intercambiabilidad" del suelo urbanizable y no urbanizable.» *Revista Aragonesa de Administración Pública.*, 2010: 123-176.
- Goodland, Robert. « El argumento según el cual el mundo ha llegado a sus límites.» En *Desarrollo Económico Sostenible*, de Robert. et al. Goodland. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1994.
- LEY 1523, Artículo 1. 2012.
- Lombard, Melanie. «Lugarización y la construcción de asentamientos informales en México.» *Revista INVI, 30(83).*, 2015: 117-146. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582015000100004>.
- Lozano Blanco, O. J, y Silva Arias. «Impacto del desplazamiento forzado en el crecimiento demográfico y el desempleo de Bogotá.» *Revista Facultad De Ciencias Económicas, Recuperado a partir de <https://revistas.unimilitar.edu.co>*, 2005: 90-112.
- Mosquera N, Ricardo Andrés., y Angela Patricia. Ahumada M. «Aspectos de los asentamientos irregulares en América Latina.» *Revista de Arquitectura. No.7 Universidad Catolica de Colombia* (- Mosquera Noguera, Ricardo Andrés y Ahumada Manjarres, Angela Patricia. 2005.Aspectos de los asentamientos irregulares en América Latina. Facultad de arquitectura. Revista de Arquitectura. No.7 (2005). Bogotá. Universidad Católica de Colombia.), 2005.
- Murillo, Fernando. «Ciudades primadas latinoamericanas : ¿hacia una nueva agenda urbana de mejoramiento y prevención de asentamientos informales?» *Cuaderno urbano, 21(21) Recuperado en 29 de abril de 2022, de <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?scr>*, 2016.
- Olcina Cantos, Jorge. «Cambios en la consideración territorial, conceptual y de método de los riesgos naturales.» 2008.
- Olcina Cantos, Jorge. «Cambios en la consideración territorial, conceptual y de método de los riesgos naturales.» *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales.*, 2008.

- Patiño Villa, Carlos Alberto. *El origen del poder de Occidente. Estado, guerra y orden internacional*. . Bogotá: Siglo del Hombre. 2005.
- Ramírez, Duran Cindy. *Transformaciones socio-espaciales en los procesos de reasentamientos. Estudio de Caso con la población afrodescendiente reasentada en el proyecto de vivienda Manzana 52. 2018-2020*. Tesis de maestría. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo, 2021.
- Restrepo, Alfredo. «Aproximación a la planeación urbana en Colombia. Apuntes para su comprensión histórica.» *Estudios demográficos y urbanos.*, 2019: 665-690. Version Digital: <https://doi.org/10.24201/edu.v34i3.1879>.
- Torres Tovar, Carlos Alberto, y Solanyi Robles Joya. «Estrategias de inclusión-exclusión de la ciudad colombiana autoproducida mediante políticas de reasentamiento barrial.» *Bulletin de l'Institut français d'études andines [En línea]*., 2014: 587- 609.
- Ulrich, Oslender. «Geografías Del Terror”: Un Marco De Análisis Para El Estudio Del Terror.» *Scripta Nova Revista Electrónica De Geografía Y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98 Vol. XII.*, 2008: núm. 270 (144).
- Victoria M, María Irene, y Carlos Alberto Molina P. «Reasentamiento involuntario: integración y civilización.» *Revista Bitácora Urbano Territorial*, vol. 1, núm. 7., 2003: 19-25.