



LEGALIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS INFORMALES

Contribuciones para una política pública que
beneficie a la población desplazada



LEGALIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS INFORMALES

Contribuciones para una política pública que beneficie
a la población desplazada



LEGALIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS INFORMALES

Contribuciones para una política pública que beneficie
a la población desplazada

LEGALIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS INFORMALES

Contribuciones para una política pública que beneficie a la población desplazada

Corporación Opción Legal
Raúl Hernández Rodríguez
Director

Centro de Estudios de la Construcción y el
Desarrollo Urbano y Regional – CENAC
Jorge Enrique Torres Ramírez
Director ejecutivo

Autores:
Corporación Opción Legal
Julio Enrique Soler Barón
Subdirector
Coordinador Nacional de Proyectos

CENAC
Jorge Enrique Torres Ramírez
Director Ejecutivo

Jorge Luis Rodríguez Iglesias
Coordinador Nacional de Tierras y Vivienda

Elizabeth Pérez Pérez
Coordinadora de Proyectos

ISBN: 978-958-56097-4-7
Primera edición: Diciembre de 2018

Corrección de estilo:
Marcela Manrique C.

Producción gráfica:
Opciones Gráficas Editores Ltda.
Cra 30A # 4A - 24 Bogotá, D.C.
PBX: +57 (1) 237 2023 - 247 5854
www.opcionesgraficas.com

Parte de los insumos que alimentan el contenido del libro surgieron de las conclusiones de cinco talleres regionales, convocados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, CENAC, ACNUR Colombia y OPCION LEGAL.

También se recogieron insumos del informe final de la consultoría contratada por Opción Legal con el experto Dr. JORGE ENRIQUE RAMÍREZ HERNÁNDEZ, en 2016, con el objeto de “Brindar apoyo técnico y jurídico a la Mesa Técnica sobre Asentamientos Urbanos conformada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio del Interior, la Unidad para las Víctimas, la Superintendencia de Notariado y Registro, con el apoyo de La Agencia de la ONU para los Refugiados y la Corporación Opción Legal.

Con el apoyo de



Esta publicación se realizó en el marco del proyecto “Soluciones Prácticas en Tierras y Vivienda”, financiado por la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR). Las opiniones expresadas en este momento son responsabilidad exclusiva de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista del ACNUR.

Contenido

Introducción	13
1. La producción residencial y la urbanización informal	21
1.1. Elementos de aproximación al concepto de asentamiento precario en el contexto internacional	21
1.2. El concepto de asentamiento precario desde el ámbito institucional nacional	22
1.3. El estado del arte sobre los desarrollos del concepto de asentamiento precario	26
1.3.1. Los asentamientos informales e ilegales, la subnormalidad y la producción social de vivienda y hábitat	28
1.3.2. Vivienda adecuada	30
1.3.2.1. Aspectos fundamentales del derecho a una vivienda adecuada	31
1.3.2.2. El vínculo entre el derecho a una vivienda adecuada y otros derechos humanos	33

1.3.2.3. ¿Cómo se aplica el principio de no discriminación?	35
1.3.3. La población desplazada como protagonista del proceso de los asentamientos precarios y de su necesaria integración a su definición	36
1.3.4. El asentamiento precario como manifestación de una condición de discriminación múltiple	37
1.4. Propuesta de definición de asentamiento precario	38
2. La atención estatal de los asentamientos precarios y el derecho a la vivienda digna	41
2.1. Planteamiento del problema	41
2.2. Asentamientos humanos de carácter no formal y desplazamiento forzado	41
2.2.1. Factores que dinamizan el crecimiento de los asentamientos informales	41
2.2.2. Afectación de derechos y de condiciones de vida de las personas que viven en asentamientos humanos de carácter informal	45
2.3. La política pública para atender las necesidades de vivienda de la población desplazada y sus resultados	46
2.4. El derecho a la reubicación y las soluciones duraderas a la población desplazada	54
2.4.1. Retorno, reubicación y soluciones duraderas para refugiados y desplazados	54
2.4.2. El derecho a la reubicación	58

2.5. El derecho a la vivienda de la población desplazada	66
2.5.1. Déficit de vivienda	66
2.5.2. Déficit cualitativo de vivienda y asentamientos informales	72
2.6. Algunas características socioeconómicas y condiciones habitacionales de la población desplazada	73
2.6.1. Parámetros de identificación y caracterización de asentamientos informales	73
2.6.2. Caracterización general de la población víctima de desplazamiento forzado desde la EGED 2013-2014	77
3. De los problemas a las soluciones: legalización urbanística de asentamientos informales y mejoramiento integral de barrios, un camino para resolver problemas de vivienda de la población desplazada	89
3.1. Goce efectivo del derecho a la vivienda vía legalización y regularización de asentamientos informales	89
3.2. Legalización y regularización urbanística en la región	92
3.2.1. Modelos de legalización y regularización urbanística en América Latina	92
3.2.2. La legalización urbanística en las normas colombianas	94
4. Propuesta de política pública de legalización de barrios con alta densidad de población desplazada	101
4.1. Antecedentes de contexto en la definición de una política pública	101

4.1.1. Ausencia histórica de una política pública para masificar las legalizaciones de asentamientos informales y asegurar el mejoramiento integral de barrios	101
4.1.2. Elementos definidos por la Corte Constitucional en relación con la legalización de asentamientos informales	102
4.1.3. Información inexistente o insuficiente sobre los asentamientos informales en general y con población desplazada	104
4.2. Elementos de la propuesta de política pública	108
4.2.1. Características generales	108
4.2.2. Componentes de la propuesta	108
4.2.3. Fuentes de financiación	109
4.2.4. Ambiente, sostenibilidad, usos del suelo y segregación socio-espacial	114
5. Identificación y superación de las barreras jurídicas y fácticas que han dificultado la legalización de asentamientos informales	115
5.1. Noción de vivienda de interés social como referente para efectos de la legalización de los asentamientos informales	115
5.2. Duración del proceso de legalización de asentamientos informales	116
5.3. Ubicación de los asentamientos en zonas de riesgo o de protección ambiental	118
5.4. Asentamientos en suelos no urbanos	130
5.5. Control a la ocupación informal	135

5.6. Disponibilidad de la prestación de los servicios públicos básicos	137
5.7. Participación comunitaria	142
5.8. La propiedad en el marco de los procesos de legalización	145
5.9. Capacidad institucional para participar en los procesos de legalización	147
5.9.1. Debilidad de los municipios para hacer legalizaciones masivas	148
5.9.2. Debilidad institucional a nivel nacional	149
5.9.3. Problemas de coordinación interinstitucional	150
5.10. Resultados del programa de seminarios – taller “hacia la mejora normativa del proceso de legalización urbanística”	153
5.10.1. Vacíos o propuestas de adición	154
5.10.2. Precisiones a plasmar	156
5.11. Observaciones	160
6. Acciones complementarias al paquete básico de intervenciones de los procesos de legalización	163
6.1. Inclusión de los desplazados en asentamientos informales en las redes de protección social contra la extrema pobreza	163
6.2. Titulación de la propiedad de las viviendas en los asentamientos informales	168
6.3. Mejoramiento integral de barrios y soluciones duraderas a las personas desplazadas	173

6.4. Acceso a subsidios para el mejoramiento de vivienda y servicios públicos domiciliarios básicos	177
6.5. Inclusión social como objetivo estratégico de la intervención pública sobre la producción residencial y la urbanización no formal	181
7. Plan Nacional de Desarrollo y esfuerzos intersectoriales para el desarrollo socio-espacial de los barrios legalizados	185
7.1. Medidas encaminadas al propósito de reducción de la pobreza y superación de la desigualdad	185
7.2. Planes de mejoramiento integral de barrios e instrumentos estatales de planeación del desarrollo territorial económico y social	187
8. A modo de recomendaciones	193
Anexo 1. Experiencias de legalización de asentamientos informales en Colombia	197
Anexo 2. Resumen de los aspectos a tener en cuenta en el análisis de amenaza y riesgo	209

Introducción

Desde hace cien años, cuando la legislación colombiana se pronunció por primera vez sobre los problemas habitacionales en las principales ciudades del país, estaba reflejando la preocupación por la presencia de problemas de calidad en la vivienda de los hogares. El emplazamiento a los municipios para construir y financiar “viviendas higiénicas” que sobresale en la Ley 46 de 1918, inicia un período que ya acumula un siglo, en el cual las carencias asociadas al déficit cualitativo de vivienda han recibido una atención pendular de parte de la institucionalidad pública de Colombia. En efecto, se ha pasado de la prioridad de construir viviendas higiénicas, al planteamiento de que este problema era crítico en las zonas rurales y luego a la concentración del gasto público en la construcción de vivienda social nueva en las ciudades.

Posteriormente, el interés de los planes nacionales de desarrollo en el crecimiento de la economía ha conllevado a reconocer en la edificación de la vivienda un instrumento de política con resultados en el campo social, como son, entre otros, su incidencia en la superación de las necesidades habitacionales, el mejoramiento de la calidad de vida, etcétera, y en el ámbito económico, la generación y protección de los niveles de empleo, su impacto en el crecimiento sectorial y el producto nacional, principalmente. Sin embargo, la importancia de la atención del *stock* habitacional ha estado relativizada frente a todas las opciones de la política sectorial implícitas en la concepción de integralidad, que debería asumirse en la intervención pública, de una problemática que se relaciona e incide sobre las múltiples condiciones que determinan el ejercicio de los derechos de los ciudadanos en su relación con el hábitat. La trascendencia del enfoque particular que generalmente se ha aplicado es profunda si se considera que la mayor parte de las necesidades habitacionales se atienden con los servicios generados por el *stock* de vivienda constituido y acumulado principalmente en las ciudades.

En el último siglo, el crecimiento de las ciudades ha estado caracterizado por los procesos informales de urbanización y de producción residencial. Primero, debido a la ausencia de una normatividad clara y el

desconocimiento de los pobladores respecto de las implicaciones de las acciones que emprendían en los predios de su propiedad para procurarse diferentes formas de alojamiento. Luego por la intensificación de la urbanización, la migración campo-ciudad, las limitaciones de acceso de los hogares pobres al mercado habitacional y a los programas de la política de vivienda —lo cual ha sido un estímulo para la autoproducción de soluciones habitacionales—, el desplazamiento forzado, etcétera. Esta segunda generación de factores también estuvo acompañada de un marco normativo que ha ganado en complejidad y legitimidad, aunque en este segundo caso con diferentes grados de cumplimiento por parte de los principales actores urbanos. Sin embargo, desde la perspectiva del ordenamiento territorial, una condición que ha cruzado este período ha sido la falta de control de los municipios sobre sus jurisdicciones urbanas y rurales.

El resultado del conjunto de condiciones y procesos descritos fue profundizado por dos crisis humanitarias generadas por dos conflictos armados, el primero de ellos conocido como *La Violencia*, que en los años cincuenta desplazó a las ciudades colombianas a dos millones de personas, cuando en el país existía una población de doce millones de habitantes^I. El segundo, que llega hasta el presente, ha originado más de siete millones de desplazados y más de nueve millones de víctimas. Los efectos sobre la calidad de vida de la población y el ordenamiento territorial han sido severos y las ciudades colombianas muestran una composición dual, en la cual coexisten sectores modernos, de altos estándares urbanísticos, ocupados por empresas, instituciones y hogares de ingresos medios y altos, generalmente segregados espacialmente por una realidad opuesta de asentamientos informales o precarios donde prevalecen la informalidad urbanística y residencial, la pobreza y desigualdad y diversas formas de exclusión social. Además, en un medio de informalidad económica y, especialmente, laboral.

Aunque es una medida limitada de la problemática de los asentamientos de la ciudad informal, se asume que el déficit cualitativo de vivienda^{II} afecta actualmente a cuatro millones de personas, de

I Centro Nacional de Memoria Histórica. *Una nación desplazada. Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá, CNMH y UARIV, 2015.

II El déficit cualitativo de vivienda concierne a viviendas que hacen parte del stock, pero que la sociedad debe mejorar para que ofrezcan las condiciones mínimas de habitabilidad a sus moradores. Como precariedades de la vivienda se consideran las correspondientes a estructura, hacinamiento mitigable,

las cuales casi el 30% forma parte de los dos quintiles más pobres de la población, 17% de ellos en el primero^{III}. Además, un hogar en condición de afectación por este tipo de déficit tiene el doble de probabilidad de pobreza frente a un choque económico, comparado con un hogar en condición de déficit cuantitativo de vivienda^{IV}. Estas relaciones son conocidas y la política urbana y de vivienda en Colombia ha acumulado una legislación extensa, incluso se ha promulgado un CONPES sobre mejoramiento integral de barrios, MIB, con una reglamentación que se ha compilado en el capítulo 5 del Decreto 1077 de 2015. Sin embargo, este respaldo legislativo no ha estado acompañado de un esfuerzo fiscal consecuente y, es necesario subrayar, de compromiso y voluntad política por parte de la institucionalidad pública del nivel central y de los entes territoriales. Es decir, se ha dejado pasar la oportunidad de avanzar tanto en la solución de necesidades habitacionales como en la lucha contra la superación de la pobreza, entre otros efectos sociales y económicos.

Una realidad de los asentamientos precarios e informales es la participación de ciudadanos en condición de desplazamiento forzado y víctimas dentro de su población, en unas condiciones socioeconómicas más precarias que las de los hogares receptores y, en general, de los pobres colombianos no desplazados, como se ha demostrado en los resultados de la Encuesta de Goce Efectivo de Derechos, EGED, del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. Estas operaciones estadísticas de seguimiento a la atención por parte de la institucionalidad pública a la población víctima de desplazamiento forzado han sido ordenadas por la Corte Constitucional y son un testimonio de su compromiso frente a las responsabilidades del Estado colombiano en este campo de los derechos humanos. Al respecto, dentro de la cadena de decisiones de la Corte en el proceso

espacio (cocina) y servicios públicos. Tomado del artículo "Calculando el déficit de vivienda a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares". *Revista Ib del DANE*, vol. 5, no. 1., enero-diciembre de 2016, pp. 174-192.

III MINVIENDA. Presentación *Casa Digna, Vida Digna* en el Foro Económico Nacional de CAMACOL, 11 de septiembre de 2018.

IV Torres R., Jorge Enrique. *Las condiciones habitacionales de los hogares y su relación con la pobreza*. Documento preparado para la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad en Colombia (MERPD). Departamento Nacional de Planeación, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, UNDP Colombia, CEPAL y CAF, 2007.

de seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025^V, se destaca el reconocimiento de la legalización urbanística y el mejoramiento integral de barrios, MIB, como parte de los programas de la política de vivienda y hábitat para esta población, aspecto sobre el cual también se ha pronunciado la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, en Colombia, al considerarlos como parte de las soluciones duraderas en materia habitacional.

Actualmente existe una institucionalidad pública responsable de la atención de las necesidades humanas de la población desplazada y de la restitución de sus derechos. En materia habitacional, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, MVCT, es la entidad encargada de liderar la intervención —en los asentamientos donde también se concentran los hogares desplazados— mediante el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios, PMIB, en coordinación con la Unidad de Atención y Reparación a las Víctimas, UARIV, el Departamento para la Prosperidad Social, DPS, y otras entidades del orden nacional, regional y territorial.

Actualmente ACNUR Colombia con el apoyo de otras organizaciones y la participación de la Corporación Opción Legal en algunos proyectos específicos, desarrolla legalizaciones urbanísticas en comunidades con población desplazada. Con este propósito se encuentra en ejecución la iniciativa *Construyendo Soluciones Sostenibles*, mediante la cual se ha atendido una población de más de 38.000 personas en 17 asentamientos urbanos y rurales^{VI}. El énfasis que se le ha concedido a la legalización urbanística dentro de la atención a estas comunidades de desplazados corresponde a su propio reconocimiento como un paso importante e inicial para la superación de sus condiciones habitacionales y urbanísticas, y del proceso de desarrollo de su integración y sostenibilidad^{VII}.

V Mediante la cual se declara la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado.

VI Dato a 7 de noviembre de 2016, tomado de <http://tsicolombia.org>.

VII *Ibid.*

Como antecedente, se señala que el objetivo 7 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM, relacionado con *garantizar la sostenibilidad ambiental*, en el objetivo 7D, vivienda, estableció como meta *reducir los hogares que habitan en asentamientos precarios*. A este propósito le da continuidad el objetivo 11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS, *ciudades y comunidades sostenibles*, mediante el que los países del mundo se comprometieron a *lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles*. De otra parte, la conferencia HÁBITAT III realizada en Quito, Ecuador, en 2016, aprobó la *Nueva Agenda Urbana*, la cual propone trabajar por el *ideal de ciudades y asentamientos humanos*^{VIII} en unos términos muy relacionados con los objetivos que inspiran los programas de política pública sobre los cuales trata este texto.

Estos antecedentes constituyen acciones de política sectorial de gran trascendencia debido a que representan un reconocimiento de la importancia de intervenir en la ciudad informal y en sus asentamientos. Sin embargo, la legalización y el MIB pueden considerarse como los extremos de una cadena que es importante que también incluya procesos de regularización urbanística, titulación predial, reforzamiento estructural y mejoramiento de vivienda, bajo la premisa de que el MIB se encarga de la atención de los atributos colectivos del hábitat, como el espacio público, el equipamiento, los servicios públicos, la mitigación del riesgo, etcétera. Esta serie de acciones formuladas y ejecutadas dentro de un marco de integralidad y de coordinación interinstitucional ofrece la posibilidad de aprovechar el potencial del capital acumulado por los hogares en el territorio, en función del mejoramiento de su calidad de vida. Tal reflexión se plantea asumiendo que las comunidades dieron los primeros pasos, con su propio esfuerzo, y la institucionalidad contribuiría a concluir positivamente dichos procesos. En esta dirección, el texto de este libro trata, precisamente, sobre legalización urbanística y MIB.

Las acciones públicas sobre la ciudad informal aportan a la solución de los problemas de la vivienda y el hábitat y contribuyen a la superación de la pobreza, en tanto se asuma que *“la pobreza se manifiesta territorialmente y espacialmente en la vivienda y [...] que este es un problema multidimensional que no puede ser*

VIII Naciones Unidas. *Nueva Agenda Urbana HÁBITAT III*. 2017. En línea: [http:// http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf](http://http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf).

atacado con acciones desarticuladas^{IX}. Estos programas se pueden considerar como detonantes que profundizan y alientan la participación de los hogares, pues generalmente desarrollan un efecto de acompañamiento mediante la intensificación del proceso de desarrollo progresivo de la vivienda. Los efectos sobre el nivel de calidad de vida de la población incluyen la generación de rentas derivadas de la prestación de servicios habitacionales como los alquileres y las actividades económicas en su lugar de habitación, además de una valorización importante de la vivienda.

La política pública relacionada con los programas que tratan los requerimientos de las comunidades en materia de legalización y MIB y de otras condiciones habitacionales y urbanas asociadas no agota la demanda de atención por parte de la ciudad informal y de la ciudad construida. Son acciones también importantes el tratamiento de mejoramiento integral, la renovación urbana, la reconversión de uso, la regeneración y la revitalización urbana, en fin, la cualificación y la dignificación de la ciudad construida.

Este documento consigna un análisis de los problemas identificados por la Corte Constitucional de Colombia en el Auto de seguimiento 373 de 2016 frente a los asentamientos de carácter informal en los que habita población desplazada, y realiza un esfuerzo por identificar fórmulas de solución. Para hacerlo, se utiliza como base la información oficial en materia de vivienda y de asentamientos urbanos y se retoman análisis hechos en el CONPES 3604 de 2009, que si bien se refieren al Programa de Mejoramiento Integral de Barrios, PMIB, son aplicables a los procesos de legalización urbanística de los asentamientos informales.

Aunque este contenido está redactado en lógica de política pública, también puede ser de gran utilidad para los municipios que están interesados en realizar legalizaciones urbanísticas, puesto que analiza los mitos y problemas reales a los que se enfrentan cuando adelantan legalizaciones y anticipa soluciones para muchos de ellos.

El texto centra su foco en los procesos de legalización urbanística de esos asentamientos como mecanismo para avanzar en la solución de

IX López Castaño, Hugo, y Núñez Méndez, Jairo. *Pobreza y desigualdad en Colombia. Diagnóstico y Estrategias*. Documento preparado para la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad en Colombia (MERPD). Departamento Nacional de Planeación, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, UNDP Colombia, CEPAL y CAF, 2007.

las carencias de vivienda y de entorno de la población desplazada, y como medio para materializar una reubicación adecuada de esas personas y comunidades. Considera que la legalización es la puerta de entrada para el mejoramiento integral de barrios que es, en últimas, la estrategia que permite mejorar las condiciones de vida de las personas desplazadas y demás pobres históricos que son parte de esos asentamientos. Propone una fórmula para atender los requerimientos de la Corte orientados a hacer posible una legalización masiva de los asentamientos con alta densidad de población desplazada y una materialización progresiva de las medidas de mejoramiento integral de barrios.

Se detiene en la identificación de problemas de información, técnicos, institucionales y financieros, que no han permitido que las legalizaciones de asentamientos se den en las dimensiones que sugiere la Corte. Además de reconocer esos cuellos de botella, avanza un poco en fórmulas para superarlos e integrarlos en una política pública en la materia, que organice estratégicamente las acciones correspondientes.

Se propone también impulsar estrategias masivas de titulación de la propiedad de los predios, la articulación con programas de superación de la pobreza como la Red Unidos, la complementación con mecanismos de regularización urbanística y de focalización en esos territorios de mecanismos diseñados por el Estado para el desarrollo social y territorial. Se sugiere la construcción de una instancia de coordinación interinstitucional, requerida para garantizar esa intervención intersectorial.

Al finalizar el documento, se plantean unas recomendaciones que buscan promover una discusión sobre la necesidad y las características de una política pública de legalización urbanística de asentamientos, especialmente de aquellos con alta densidad de población desplazada.

Las instituciones que han contribuido a la elaboración de este libro también se plantearon como objetivo realizar aportes a la política sectorial de vivienda y ordenamiento territorial del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, *Pacto por Colombia, pacto por la equidad*, especialmente al programa *Casa Digna, Vida Digna*, con la seguridad de que su contenido será pertinente a los temas objeto de análisis que se tratarán durante su proceso de concertación con la sociedad civil y la discusión en su trámite legislativo en el Congreso de la República.

1 | La producción residencial y la urbanización informal

1.1. Elementos de aproximación al concepto de asentamiento precario en el contexto internacional

Existen diferentes conceptos relacionados con esta problemática, que pueden conducir a equívocos cuando se aborda el tema de forma desprevenida. De ello son ejemplo categorías o denominaciones como: asentamientos humanos informales, asentamientos precarios, asentamientos de origen ilegal, asentamientos mixtos, tugurios, asentamientos no consolidados, en proceso de consolidación, etcétera. Para evitar tales equívocos, se precisa de las siguientes consideraciones.

La denominación de asentamientos humanos precarios está relacionada con la pobreza y las carencias de orden material de la vivienda y las personas que en ellos residen. En las últimas décadas se ha identificado que además de la pobreza, derivada de escasos ingresos de los habitantes de zonas urbanas marginales, se debe tener en cuenta la vulnerabilidad y la exposición al riesgo que presentan las viviendas y otras carencias del entorno social en que se ubican, las cuales limitan las capacidades y libertades de quienes residen en esos lugares para desarrollar la vida en la forma que deseen.

Por su parte, el Sistema de Naciones Unidas utilizó inicialmente el concepto de “*tugurios*” para referirse a las viviendas y los entornos urbanos propios de los asentamientos precarios y/o en condiciones de vida deficientes, que van desde barrios construidos de manera formal, que se han deteriorado por diferentes circunstancias, hasta los asentamientos informales; en ambos casos pueden presentarse problemas asociados a la tenencia segura y el saneamiento de las viviendas.

Los “*tugurios*” se definen sobre la base de cinco deficiencias: 1. la inseguridad jurídica de la tenencia de la vivienda; 2. el acceso inadecuado al agua segura; 3. el acceso inadecuado a saneamiento y otros servicios; 4. mala calidad estructural de la vivienda; y 5. hacinamiento.

También se ha considerado, para la identificación de “*tugurios*”, la localización riesgosa de las viviendas o de los asentamientos y su escaso reconocimiento, por parte de las autoridades públicas, como espacios que forman parte de la ciudad de manera equivalente a otros sectores de la misma.

La CEPAL entiende por asentamientos informales el conjunto de viviendas generalmente en situación de precariedad, que están agrupadas geográficamente, construidas de manera espontánea, cuya tenencia es irregular porque fueron ocupadas o tomadas por las familias que en ellos viven, con altos índices de pobreza, en condiciones no aptas para la habitabilidad o en zonas ambientales degradadas.

1.2. El concepto de asentamiento precario desde el ámbito institucional nacional

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, MVCT, considera que los asentamientos informales corresponden a aquellos ámbitos:

Que presentan condiciones de desarrollo incompleto e inadecuado, en los que se ubica población en situación de pobreza y vulnerabilidad, expuesta a los fenómenos de la informalidad, al margen de las oportunidades y del acceso efectivo a los bienes y servicios públicos, como la educación, la salud, la vivienda, el trabajo, el ambiente sano, la seguridad humana, la información y la participación, generando condiciones de exclusión social y baja calidad de vida de la población.¹

La anterior definición, si bien no pretende ser absoluta, acoge o contiene gran parte de las situaciones problemáticas que se presentan en estos sectores y que como primera medida pueden empezar a resolverse desde el mecanismo de legalización urbanística, sin pretender que únicamente con dicho mecanismo se superen las precariedades urbanísticas y sociales existentes en estas zonas.

De acuerdo con lo diagnosticado en el documento CONPES 3305, en Colombia los desarrollos urbanos al margen de los lineamientos del ordenamiento territorial presentan las siguientes características:

¹ Guía metodológica para el inventario de asentamientos en zonas de alto riesgo. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Banco Mundial. 2014.

- a) El bajo o nulo suministro de servicios públicos domiciliarios.
- b) La inseguridad en la tenencia.
- c) La falta de acceso a la infraestructura urbana vial y a la infraestructura de servicios comunitarios.
- d) La imposibilidad de acceso a transporte urbano masivo.
- e) La reducción del bienestar social y familiar.
- f) La dificultad de acceder a una vivienda propia y digna y a su mejoramiento físico.
- g) El desmejoramiento progresivo del entorno natural y del espacio público construido.
- h) Convierten a la población en potencial víctima o causante de desastres naturales.

En el contexto anterior, se identifican para los asentamientos informales dos tipos de características complementarias:

- 1) Son asentamientos humanos cuyas construcciones se desarrollaron al margen de las disposiciones del ordenamiento territorial², no cumplen con los requisitos de ley a los cuales se somete toda construcción, esto es, la solicitud de licencia de urbanización o de construcción, la dotación de servicios públicos y la construcción de las obras de urbanización, construcción, ampliación, adecuación, reforzamiento estructural, modificación, demolición de edificaciones; parcelación, loteo o subdivisión de predios, y para la intervención y ocupación del espacio público, en cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación³. En suma, son procesos urbanísticos que no cumplen con los requisitos de ley a los cuales se somete toda construcción, la dotación de servicios públicos y las condiciones de las obras de construcción.
- 2) Son asentamientos que presentan precariedades físicas. Ello significa que están organizados alrededor de un conjunto de viviendas agrupadas geográficamente, con carencia total o parcial

² Este aspecto resalta la condición de “ilegalidad” o “informalidad” de los asentamientos, en cuanto fueron construidos al margen de la legalidad urbanística.

³ Según Muñoz Neira, Juan Carlos (2004). Tomado de la Guía metodológica 2. Procedimiento de legalización de asentamientos humanos del MVCT, pág. 5.

de servicios básicos (abastecimiento de agua y/o desagüe), con problemas de habitabilidad relacionados con los materiales de las construcciones (pared, pisos, techos) y ubicados en zonas ambientales degradadas; sus habitantes son personas con altos índices de pobreza que construyeron el asentamiento de manera espontánea y son regularmente tenedores irregulares de las viviendas y lotes en donde construyeron (no son propietarios, ni arrendatarios)⁴.

El Gobierno y la Corte Constitucional utilizan, en los documentos relacionados con el cumplimiento de compromisos adquiridos para superar el estado de cosas inconstitucional de la población desplazada, el concepto de asentamientos informales para referirse a comunidades que residen en viviendas y entornos urbanos afectados por la informalidad urbanística y la precariedad física⁵. De otro lado, se refieren a asentamientos informales mixtos para reconocer una situación fáctica referida a que, en muchos de los asentamientos, conviven personas residentes regulares del municipio, junto con población desplazada.

Los asentamientos humanos de origen no formal constituidos por viviendas de interés social cuentan con una serie de denominaciones populares derivadas de la forma como surgieron. Se conoce como “*barrio pirata*” a los asentamientos que son promovidos por un urbanizador ilegal, que por lo general es el propietario del terreno y quien estructura el asentamiento a partir de un esquema básico de loteo, a través de la venta de predios sin infraestructura vial y de servicios, a gente de escasos recursos económicos, aprovechándose de su buena fe y desconocimiento sobre las normas urbanas. Otra modalidad sería la invasión, la cual se tipifica como aquellos desarrollos progresivos de vivienda en predios fuera del control de los propietarios. Este se registra con frecuencia en el asentamiento de las familias víctimas del desplazamiento forzado.

Al respecto, el Consejo Nacional de Política Económica y Social consideró que:

⁴ Este aspecto resalta la condición de precariedad del asentamiento.

⁵ El Gobierno colombiano en la respuesta a las órdenes establecidas en el auto 002 de 2015 y a la Corte en el auto de seguimiento 373 de 2016.

El crecimiento de las ciudades colombianas ha seguido un patrón desequilibrado [...] entre los fenómenos espaciales resultantes se encuentra el predominio de los asentamientos precarios en las periferias, la expansión irracional y el deterioro y despoblamiento de las zonas interiores de las ciudades. En términos sectoriales, sobresalen el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, la escasez del suelo urbanizable en la mayoría de las ciudades, la sostenibilidad de los incrementos de cobertura en agua y saneamiento, así como el desorden del transporte público.⁶

Según el documento de la Contraloría General de la República, CGR, “en cuanto al tipo de tenencia y las condiciones de las viviendas tipo casa o apartamento habitadas por población desplazada, se destaca que el 24,0% del total de hogares desplazados tiene una solución habitacional formal, es decir, con propiedad respaldada por escritura pública o con contrato de arrendamiento escrito”⁷. Ello significaría que tres de cada cuatro personas afectadas por el desplazamiento forzado no ha tenido acceso a la vivienda formal.

En Colombia, las ciudades conviven con problemas de crecimiento urbano fuera del control del Estado, los cuales superan en proporción al suelo legalmente construido, de acuerdo con el diagnóstico de los lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano del Consejo Nacional de Política Económica y Social, documento CONPES 3305.

Según proyecciones del CONPES Social 091 de 2005, si no se desarrollan estrategias para prevenir la formación de nuevos asentamientos precarios, o el crecimiento de los existentes, se estima que para 2020 el 17% de hogares urbanos estarán localizados en asentamientos precarios, lo que correspondería a unos 2.350.000 hogares, de lo cual se colige un crecimiento del problema no solo en valores absolutos, sino también en valores relativos.

Existe una fuerte relación entre los guarismos del déficit cualitativo de vivienda y los asentamientos humanos de carácter informal, toda

⁶ Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica y Social. Documento CONPES 3305 de 2009, p. 3.

⁷ Contraloría General de la República, Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario, Primera Encuesta Nacional de Víctimas. Construcción de la línea base para el seguimiento y el monitoreo al cumplimiento de la ley de víctimas y restitución de tierras en Colombia CGR 2013. Equipo de monitoreo y seguimiento a la política pública dirigida a la población víctima. Bogotá, D.C., enero de 2015, p. 158.

vez que uno de los aspectos que definen este tipo de asentamientos son las precariedades físicas de las viviendas a las que hay que sumar problemas en su entorno y contorno.

1.3. El estado del arte sobre los desarrollos del concepto de asentamiento precario

De acuerdo con los compromisos adquiridos por Colombia respecto del cumplimiento de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM, el Departamento Nacional de Planeación, DNP⁸, estimó que en 2014, el 13,2% de los hogares colombianos residía en asentamientos precarios, proporción que refleja la profundidad de la problemática habitacional del país, dado que esta situación se asocia con las precariedades más críticas que generalmente relacionan las condiciones de la vivienda con la pobreza, la desigualdad y, principalmente, la exclusión. El porcentaje de hogares en asentamientos precarios supera al correspondiente a los hogares en condición de déficit cuantitativo total de vivienda (9,4%), se sitúa muy cerca del cualitativo nacional (15,3%) y es mayor que el déficit cualitativo urbano (11,3%)⁹. Consecuentemente, en términos absolutos, la población que se localizaba en asentamientos precarios en el año 2014 equivaldría a un total de 1,8 millones de hogares.

En Colombia, uno de los factores que ha incidido de manera importante en la formación de los asentamientos precarios ha sido el fenómeno del desplazamiento forzado de población debido al conflicto armado que se ha registrado desde hace más de cinco décadas, agregando por esta vía un conjunto de problemas que llevó a la Corte Constitucional a declarar que esta población se encontraba afectada por un “*estado de cosas inconstitucional*”, según la sentencia T-025 de 2004.

En desarrollo de la verificación de las acciones implementadas para la superación de este estado de cosas, el Auto 373 de agosto 23 de 2016 de la Corte ordena a una serie de entidades públicas presentar un “*informe relativo a los asentamientos precarios o informales donde se encuentre la población desplazada*”.

⁸ Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Salud Pública y Protección Social, Departamento para la Prosperidad Social y otras entidades públicas nacionales y del sistema de las Naciones Unidas. *Informe de seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2014*.

⁹ Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Artículo «Calculando el déficit de vivienda a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares». *Revista Ib del DANE*, vol. 5, num. 1, enero-diciembre de 2016.

Como se observa, en este auto de la Corte se mencionan los términos asentamiento precario e informal, de manera posiblemente indistinta, lo cual es indicativo de la falta de un consenso acerca de la denominación y del concepto mismo. Esta situación es frecuente en el ámbito de las entidades públicas y privadas del sector y de los organismos internacionales.

Como las condiciones de los países son diferentes y las características de los asentamientos informales también, se ha generalizado el uso de otras denominaciones que tratan de incluir las particularidades socioeconómicas, culturales, ambientales, etcétera. Esta falta de unicidad del concepto de asentamiento precario y de su equivalencia con otras denominaciones deriva en perturbaciones dentro de la cadena de valor de la política pública de vivienda y hábitat, especialmente en el componente del diagnóstico y dimensionamiento de esta problemática y de la formulación de la política, los programas e instrumentos pertinentes. Así las cosas, esta situación puede generar efectos inconvenientes sobre la asignación del gasto público y en sus resultados, como consecuencia, por ejemplo, de la aplicación de metodologías que subestimen el tamaño de la población objeto. En el otro extremo, como es la sobreestimación, la aplicación de un espectro muy amplio de criterios para definir un asentamiento precario y del consecuente alto costo requerido para atenderlos, puede conllevar a la falta de credibilidad en las estimaciones y a cuestionar la pertinencia y sostenibilidad del gasto público dirigido hacia programas de superación de esta problemática.

La normatividad vigente establece que la responsabilidad de la identificación de los asentamientos precarios está en cabeza de los municipios y distritos del país, función que depende en buena medida de la claridad respecto del alcance de este concepto. De otra parte, la intervención coordinada de estos entes con el MVCT y con toda la institucionalidad del país dirigida hacia la atención de la población desplazada y de otras entidades como la del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, requiere también de un nivel básico de precisión en cuanto a las características esenciales de estos asentamientos.

1.3.1. Los asentamientos informales e ilegales, la subnormalidad y la producción social de vivienda y hábitat¹⁰

Este acápite trata de aportar a un mejor entendimiento de conceptos que se relacionan con la denominación de fenómenos como la producción residencial y la urbanización no formal, con el propósito de complementar los planteamientos anteriores sobre el tema.

La relación que existe entre los procesos urbanos no formales y la conformación de los asentamientos precarios ha llevado a que éstos también se denominen de manera genérica como asentamientos informales.

La *informalidad urbana* se define como aquel espacio urbano que surge sin el debido proceso de gestión pública de planificación, demarcación, construcción de infraestructura, asignación de recursos para obras de urbanismo y dotación de servicios, y que no se encuentra enmarcado en la normalidad jurídica y urbanística vigente. Es decir, la informalidad urbana es una forma de producción del espacio urbano que no se adhiere a las reglas institucionales y que no está protegida por ellas¹¹. De forma contrapuesta, la ciudad formal es planeada, institucional y legal. El resultado del proceso de producción de vivienda informal es una agrupación de viviendas sin vínculos armónicos con la ciudad construida.

Lo anterior acarrea grandes desafíos para la gestión urbana, disfunciones en el conjunto de la sociedad y efectos negativos en la calidad de vida de los residentes, tales como dificultad en el acceso a los servicios públicos y/o detrimento en su calidad, deterioro ambiental, conflictos sociales, segregación residencial e ilegalidad. En este sentido, la informalidad actúa también como un potenciador de la pobreza urbana.

Es pertinente aclarar que la informalidad urbana presenta dos tipos de manifestaciones, tanto en sectores nuevos (expansión en áreas no desarrolladas urbanísticamente), como en no nuevos, es decir, por

¹⁰ El contenido de este numeral se apoya en los resultados del Convenio de Asociación No. 082 de 2011 SDHT-CENAC, *Evaluación de la política distrital de hábitat 2008-2012, Fase 5, El proceso de la ciudad informal*, e incluye citas in extenso del informe correspondiente.

¹¹ Viana, Isabel. Informalidad, regularización y derecho de propiedad. En: *Perspectivas urbanas, temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy, Estados Unidos, 2007.

creación de nuevas viviendas en sectores que ya presentan dinámicas de informalidad o por densificación a través de la creación de nuevos espacios, pisos o unidades habitacionales independientes en viviendas ya existentes.

Dentro de las posibles causas de la existencia de la informalidad urbana se encuentran el hecho de que esta resulte un negocio de altas rentabilidades para los urbanizadores y/o loteadores ilegales, los altos precios de la oferta de la tierra urbanizada legal, la falta de programas o dificultades de acceso a programas de vivienda social, las migraciones masivas y la inversión pública inadecuada o insuficiente en infraestructura urbana. Por otro lado, la informalidad establece cierto capital intangible con incidencia en el valor del suelo, que perpetúa la existencia de dicha forma de producción de espacio urbano o la hace más atractiva para ciertos demandantes de suelo urbano. Por ejemplo, la existencia de redes solidarias, libertad urbanística o la ausencia de control social.

Es así como los ciudadanos con carencias económicas que presentan dificultades para acceder al suelo urbanizado, o que se ven atraídos por los diferentes capitales intangibles de un asentamiento informal, optan como alternativa *“desde la ocupación ilegal absoluta, la invasión con la mediación de un urbanizador pirata o de movimientos organizados (ambos implican comisiones y otro tipo de pagos), hasta el más predominante mercado de tierra consistente en subdivisiones irregulares de grandes parcelas en pequeños lotes con servicios precarios”*¹².

Con regularidad existe confusión para diferenciar *informalidad e ilegalidad urbana*. Esta última hace referencia únicamente a la dimensión de la informalidad que habla del no cumplimiento de las normas existentes, el código civil y la autorización pública¹³, pero no toma en cuenta el número y la calidad de los servicios provistos, la calidad ambiental del área en que tiene lugar el asentamiento y el proceso de ocupación en sí mismo.

¹² Smolka, Martim M. Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra. Enero 2003. En: *Perspectivas urbanas, temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy, Estados Unidos, 2007.

¹³ En general, son procesos urbanísticos que no cumplen con los requisitos de ley a los cuales se somete toda construcción, esto es, la solicitud de licencia de urbanización o de construcción, la dotación de servicios públicos y la construcción de las obras de urbanización, construcción, ampliación, adecuación, reforzamiento estructural, modificación, demolición de edificaciones; parcelación, loteo o subdivisión de predios, y para la intervención y ocupación del espacio público, en

Por otro lado, aquellos asentamientos que cuentan con un origen informal y presentan serias deficiencias habitacionales y de entorno urbano, acceso a servicios públicos o deterioro ambiental, entre otros, pero que han pasado por el debido proceso de legalización y en la actualidad son reconocidos, son una expresión de la *subnormalidad*.

Nuevas concepciones sobre los procesos que para la formación de hábitat lleva a cabo la población más vulnerable, han tomado fuerza gradualmente en América Latina. Una de estas miradas se ha denominado *producción social de hábitat*, óptica que propone un análisis desde una perspectiva más positiva y humana de las formas de producción de vivienda paralelas a las formales o avaladas institucionalmente. Aunque su definición aún está en proceso de concertación, la producción social de hábitat se entiende como un modo de producción de vivienda y/o entorno urbano participativo, en el cual puede intervenir una familia o una comunidad organizada. La producción social de hábitat se plantea como una alternativa frente a la producción mercantil de vivienda, donde esta ha perdido su carácter de derecho humano inalienable y ha pasado a ser una mercancía, excluyendo a gran parte de la población. Según sus exponentes, la producción social de hábitat presenta un gran número de ventajas, en el sentido que dicha producción es flexible y se crea a partir de las verdaderas necesidades culturales, sociales y habitacionales de los residentes¹⁴.

1.3.2. Vivienda adecuada¹⁵

La vivienda adecuada fue reconocida como parte del derecho a un nivel de vida adecuado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. Otros tratados internacionales de derechos humanos han reconocido o mencionado desde entonces el derecho a una vivienda adecuada o algunos de sus elementos, como la protección del hogar y la privacidad.

cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación.

¹⁴ Enet, Mariana; Olivera, Rosa y Romero, Gustavo. *Herramientas para pensar y crear en colectivo: en programas intersectoriales de hábitat*. Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, CYTED, Habitat International Coalition, HIC, Buenos Aires, 2008.

¹⁵ WTomado de ONU HÁBITAT. El derecho a una vivienda adecuada. Folleto informativo No. 21/Rev. 1.

El derecho a una vivienda adecuada incumbe a todos los Estados, puesto que todos ellos han ratificado por lo menos un tratado internacional relativo a la vivienda adecuada y se han comprometido a proteger ese derecho mediante declaraciones y planes de acción internacionales o documentos emanados de conferencias internacionales. Varias constituciones protegen el derecho a una vivienda adecuada o declaran la responsabilidad general del Estado de asegurar una vivienda y unas condiciones de vida adecuadas para todos. Los tribunales de varios sistemas jurídicos también han fallado sobre casos relativos al disfrute de ese derecho, abarcando por ejemplo, los desalojos forzosos, la protección de los locatarios, la discriminación en materia de vivienda o el acceso a servicios básicos en esta esfera.

El derecho a una vivienda adecuada también ha recibido una creciente atención internacional, en particular de los órganos establecidos en virtud de tratados de derechos humanos, de los acuerdos regionales de derechos humanos y de la Comisión de Derechos Humanos (reemplazada en la actualidad por el Consejo de Derechos Humanos), que creó, en el año 2000, el mandato de un “*Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado*”. Estas iniciativas han contribuido a aclarar el alcance y contenido del derecho a una vivienda adecuada.

1.3.2.1. Aspectos fundamentales del derecho a una vivienda adecuada

El Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha subrayado que el derecho a una vivienda adecuada no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Las características del derecho a una vivienda adecuada están definidas principalmente en la Observación General No. 4 del Comité (1991) sobre el derecho a una vivienda adecuada y en la Observación General No. 7 (1997) sobre desalojos forzosos¹⁶.

El derecho a una vivienda adecuada abarca libertades, las cuales incluyen en particular:

¹⁶ Las observaciones generales son adoptadas por los órganos creados en virtud de tratados sobre la base de la experiencia recogida y brindan orientación especializada a los Estados sobre las obligaciones que les incumben en virtud de un tratado en particular.

- La protección contra el desalojo forzoso y la destrucción y demolición arbitrarias del hogar;
- El derecho de ser libre de injerencias arbitrarias en el hogar, la privacidad y la familia; y
- El derecho de elegir la residencia y determinar dónde vivir y el derecho a la libertad de circulación.

El derecho a una vivienda adecuada contiene otros derechos,

entre ellos figuran:

- La seguridad de la tenencia;
- La restitución de la vivienda, la tierra y el patrimonio;
- El acceso no discriminatorio y en igualdad de condiciones a una vivienda adecuada;
- La participación en la adopción de decisiones vinculadas con la vivienda en el plano nacional y en la comunidad.

Una vivienda adecuada debe brindar más que cuatro paredes y un techo.

Deben satisfacerse varias condiciones para que una forma particular de vivienda pueda considerarse que constituye “*vivienda adecuada*”. Estos elementos son tan fundamentales como la oferta y disponibilidad básicas de vivienda. Para que la vivienda sea adecuada, debe reunir como mínimo los siguientes criterios:

- *La seguridad de la tenencia*: la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no cuentan con cierta medida de seguridad de la tenencia que les garantice protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas.
- *Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura*: la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no tienen agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, la calefacción y el alumbrado, y la conservación de alimentos o la eliminación de residuos.
- *Asequibilidad*: la vivienda no es adecuada si su costo pone en peligro o dificulta el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes.
- *Habitabilidad*: la vivienda no es adecuada si no garantiza seguridad física o no proporciona espacio suficiente, así como protección

contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales.

- *Accesibilidad*: la vivienda no es adecuada si no se toman en consideración las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados.
- *Ubicación*: la vivienda no es adecuada si no ofrece acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, o si está ubicada en zonas contaminadas o peligrosas.
- *Adecuación cultural*: la vivienda no es adecuada si no toma en cuenta y respeta la expresión de la identidad cultural.

Conviene aclarar algunas de las ideas erróneas más frecuentes sobre el derecho a una vivienda adecuada:

- El derecho a una vivienda adecuada no exige que el Estado construya viviendas para toda la población.
- El derecho a una vivienda adecuada no es solamente una meta programática que debe alcanzarse a largo plazo.
- El derecho a una vivienda adecuada no prohíbe los proyectos de desarrollo que podrían desplazar a las personas.
- El derecho a una vivienda adecuada no es lo mismo que el derecho a la propiedad
- El derecho a una vivienda adecuada no es lo mismo que el derecho a la tierra
- El derecho a una vivienda adecuada incluye tener acceso a servicios adecuados.

1.3.2.2. El vínculo entre el derecho a una vivienda adecuada y otros derechos humanos

Los derechos humanos son interdependientes e indivisibles y están relacionados entre sí. En otras palabras, la violación del derecho a una vivienda adecuada puede afectar el disfrute de una amplia gama de otros derechos humanos, y viceversa.

El acceso a una vivienda adecuada puede ser la condición previa para el disfrute de varios derechos humanos, en particular en la esfera del trabajo, la salud, la seguridad social, el voto, la privacidad y la educación. La posibilidad de ganarse el sustento puede verse gravemente menoscabada cuando, como consecuencia de un desalojo forzoso, una persona es reasentada en un lugar alejado de las oportunidades de empleo. Sin prueba de su residencia, las personas sin hogar no pueden ejercer su derecho al voto, disfrutar de los servicios sociales, ni recibir atención sanitaria. Las escuelas pueden negarse a matricular a los niños de los tugurios porque sus asentamientos no tienen condición social. Una vivienda inadecuada puede tener repercusiones en el derecho a la salud; por ejemplo, si no cuenta con suficiente agua potable y saneamiento, sus residentes pueden enfermarse de gravedad.

Los desalojos forzosos pueden tener consecuencias para el disfrute de varios derechos humanos, en particular el derecho a la educación y el derecho a la seguridad personal. Los desalojos forzosos a menudo tienen como consecuencia que la escolaridad de los niños se interrumpa temporal o definitivamente. La experiencia traumática de un desalojo forzoso puede también perjudicar la capacidad de los niños para asistir a clase. Durante los desalojos forzosos, frecuentemente se hostiga o golpea a las personas e incluso en algunos casos se los somete a tratos inhumanos o se les da muerte. Las mujeres y las niñas son particularmente vulnerables a la violencia, incluida la violencia sexual, antes y después de los desalojos y durante su ejecución.

Al mismo tiempo, el derecho a una vivienda adecuada puede verse afectado por la medida en que se garantizan otros derechos humanos. El derecho a la vivienda está en mayor peligro para las personas a las que se niega el derecho a la educación, el trabajo o la seguridad social. La mejora de las condiciones de la vivienda y la protección contra los desalojos forzosos frecuentemente dependen de las reclamaciones que hagan los afectados. Cuando los derechos a la libertad de expresión, reunión o asociación no son respetados, se reduce considerablemente la posibilidad de que los individuos y las comunidades puedan propugnar mejores condiciones de vida. Los defensores de los derechos humanos que trabajan para proteger el derecho de los individuos y las comunidades a una vivienda adecuada son a veces objeto de violencia, detenciones arbitrarias y encarcelamientos arbitrarios y prolongados.

1.3.2.3. ¿Cómo se aplica el principio de no discriminación?

La discriminación es toda distinción, exclusión o restricción hecha por motivo de las características específicas de una persona, tales como la raza, la religión, la edad o el sexo, cuyo efecto u objetivo es dificultar o impedir el reconocimiento, disfrute o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Está relacionada con la marginación de determinados grupos de población y generalmente constituye la causa básica de las desigualdades estructurales de una sociedad.

En la esfera de la vivienda, la discriminación puede adoptar las siguientes formas: legislación, políticas o medidas discriminatorias; ordenación territorial; desarrollo excluyente; exclusión de legislación de la vivienda; denegación de la seguridad de tenencia; falta de acceso al crédito; participación limitada en la adopción de decisiones; o falta de protección contra las prácticas discriminatorias aplicadas por agentes privados.

La no discriminación y la igualdad son principios fundamentales de los derechos humanos y componentes fundamentales del derecho a una vivienda adecuada. En el párrafo 2 del artículo 2, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales enuncia de forma no exhaustiva los motivos de discriminación: raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “*otra condición social*” puede incluir la discapacidad, el estado de salud (por ejemplo, el VIH/SIDA) o la orientación sexual. El Relator Especial sobre una vivienda adecuada también ha puesto de relieve que la discriminación y la segregación con respecto a la vivienda pueden provenir de la pobreza y la marginación económica.

Los efectos de la discriminación se agravan cuando una persona sufre una discriminación doble o múltiple, por ejemplo, la basada en el sexo y la raza, el origen nacional o la discapacidad. El Comité ha recalcado la importancia de luchar contra este tipo de discriminación en su Observación General No. 16 (2005) sobre la igualdad del derecho del hombre y la mujer al disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales.

Los Estados tienen la obligación de prohibir y eliminar la discriminación en todas sus formas y garantizar a todos la igualdad de hecho y de derecho en el acceso a una vivienda adecuada y la protección contra el desalojo forzoso.

1.3.3. La población desplazada como protagonista del proceso de los asentamientos precarios y de su necesaria integración a su definición

La actual distribución poblacional de Colombia no es el resultado de procesos de ordenamiento territorial, política poblacional o planeación económica. Ha sido en buena parte la consecuencia de las condiciones de pobreza y de la estructura de la propiedad en el campo que intensificaron desde 1930 la migración hacia las ciudades, y de dos conflictos armados. De estos, el conocido como La Violencia, de carácter inicialmente bipartidista y que culminó concentrado en focos de bandolerismo, se desarrolló principalmente entre 1948 y 1962 y fue determinante en el crecimiento de la ciudad informal¹⁷. Se estima que durante este período se produjo un desplazamiento de dos millones de personas, cuando la población del país ascendía a once millones¹⁸. El segundo conflicto armado se inicia a mediados de la década de los años sesenta con la conformación de varios grupos guerrilleros marxistas y la consecuente confrontación mutua con los actores estatales y luego con el paramilitarismo y el narcotráfico, proceso que ha inducido el escalamiento del desplazamiento forzado, al punto que la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, UARIV, registra una población de más de siete millones de desplazados y de más de nueve millones de víctimas, el 87% de ellas procedentes de sectores rurales, según el informe del Centro Nacional de Memoria Histórica, CNMH, citado en este aparte del documento.

El desplazado llega generalmente hasta la periferia del municipio o de la ciudad, es decir, a las zonas marginales, lo cual los pone en competencia de recursos, de trabajo, de bienes, con los otros desposeídos de la ciudad.

¹⁷ Observatorio Latinoamericano (OLA) de Milano School of International Affairs, Management and Urban Policy, Universidad The New School, Nueva York. *Hábitat en deuda: veinte años de políticas urbanas en América Latina*. Editorial Café de las Ciudades, Argentina, octubre de 2016.

¹⁸ Centro Nacional de Memoria Histórica. *Una nación desplazada. Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá, CNMH y UARIV, 2015.

Ante los ojos de los habitantes de las zonas centrales de la ciudad, de los más “acomodados”, el desplazado es equiparado con el incómodo indigente, con el desempleado o con el empleado informal callejero, quienes exponen también una realidad que no quiere ser vista.¹⁹

Las condiciones precarias de calidad de vida y de negación de los derechos fundamentales de la población desplazada han llevado al desarrollo de una institucionalidad orientada hacia la atención de sus necesidades básicas y la restitución de sus derechos. Desde el sector público nacional, las entidades encargadas de implementar programas habitacionales cuya población objetivo se encuentra residiendo en asentamientos precarios o informales son el Banco Agrario, en el ámbito rural, y el MVCT en el urbano, en especial mediante el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios, PMIB. Generalmente la población atendida tiene un componente de desplazados, por lo cual, además de generar soluciones a las precariedades de los atributos del entorno urbano, sus objetivos y resultados se relacionan también con la restitución de derechos en materia de hábitat. En el entorno rural la implementación de los programas habitacionales está a cargo del Banco Agrario, en la modalidad de vivienda de interés social rural.

De acuerdo con lo anterior, la dimensión de la población víctima del desplazamiento forzado explica el crecimiento informal de las ciudades y sus condiciones caracterizan este proceso, el cual debe considerarse dentro del concepto de asentamiento precario, como un componente estructural y transversal.

En este sentido, las intervenciones públicas de legalización urbanística, de mejoramiento integral de barrios y, en general, de la política de vivienda, deben estar gobernadas por una legislación que discrimine positivamente a favor de esta población, en una forma que también debe ser consecuente con la asignación programática del gasto público.

1.3.4. El asentamiento precario como manifestación de una condición de discriminación múltiple

A la vivienda adecuada se le asigna una significación importante en la formación de condiciones de no discriminación, siendo esta una de las

¹⁹ *Ibid.*

situaciones de la población que contradice el ejercicio del derecho a la vivienda. En Colombia la población desplazada por el conflicto armado ha sido y está afectada por una condición de discriminación múltiple, lo cual induce una situación más crítica desde la perspectiva de los derechos relacionados con la vivienda y el hábitat.

De manera consecuente con las definiciones sobre asentamiento precario e informal y, principalmente, la prioridad emanada de la situación crítica de los desplazados y el alcance de la institucionalidad y legislación dirigida hacia su atención, es conveniente que el desarrollo de la definición de asentamiento precario contemple dos dimensiones: una conceptual asociada con el entendimiento de las causas que han generado este fenómeno y otra instrumental, dirigida hacia su dimensionamiento.

1.4. Propuesta de definición de asentamiento precario²⁰

Para avanzar hacia la formulación de una propuesta de concepto y definición de asentamiento precario se abordan primero unos planteamientos, que en este caso se han considerado pertinentes, sobre asentamiento humano y asentamiento informal:

*[Un asentamiento humano es un] conjunto de población que comparte las dinámicas sociales, económicas, culturales y productivas, localizado en una unidad territorial geográficamente delimitada, que puede ser rural o urbana, y que considera las diferentes formas de hábitat humano con los elementos que la integran: vivienda, infraestructura y servicios comunitarios entre otros.*²¹

“Se denominan asentamientos informales los compuestos por formas totalmente desordenadas y no sujetas a la regulación por parte de las autoridades encargadas de establecer un régimen de uso de la tierra y de las construcciones presentando características físicas precarias”²². Para el caso de Colombia, se trataría de asentamientos humanos sin licencia de urbanización y sin el cumplimiento de las normas vigentes del ordenamiento territorial.

²⁰ Propuesta de concepto y de definición de asentamiento precario construido en desarrollo del Programa de seminarios-taller “Hacia la mejora normativa del proceso de legalización urbanística”, realizados por el MVCT, ACNUR y la Corporación Opción Legal en 2017.

²¹ Resolución 448 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

²² Turner, John. *Todo el poder para los usuarios*. Editorial Blume, 1965. Tomado de *Hacia una definición de asentamientos precarios*. Mesa interna de trabajo MVCT-DEUT, PMIB, 26 de abril de 2017.

Al final del ejercicio de los seminarios-taller “Hacia la mejora normativa del proceso de legalización urbanística”, se llegó a la siguiente formulación, la cual se mantiene en proceso de consulta:

Un asentamiento precario es un asentamiento humano establecido de manera permanente en un territorio definido, cuya ocupación inicial se dio de forma irregular (sin licenciamiento urbanístico), mediante acciones de compra o invasión, viviendas generadas mediante formas de producción social y que presenta condiciones urbanísticas de desarrollo incompleto, en diferentes estados de consolidación.

Los asentamientos precarios se caracterizan por estar afectados total o parcialmente por:

- *Integración incompleta e insuficiente a la estructura formal urbana y a sus redes de soporte.*
- *Eventual existencia de factores de riesgo alto, mitigable y no mitigable.*
- *Entorno urbano con deficiencias en los principales atributos como vías, espacio público y otros equipamientos.*
- *Viviendas en condición de déficit cualitativo²³ y con estructuras inadecuadas de construcción (vulnerabilidad estructural).*
- *Inseguridad jurídica en la tenencia de la vivienda (propietario, ocupante, poseedor o arrendatario, o cualquier otra modalidad de tenencia).*
- *Condiciones de pobreza, exclusión social y eventualmente población víctima de desplazamiento forzado.*

²³ Viviendas que forman parte del *stock* habitacional con deficiencias en estructura (materiales de construcción estables, pero pisos en tierra o arena); hacinamiento mitigable (más de tres y menos de cinco personas por cuarto); espacio (cocina, carencia de un lugar adecuado para preparar los alimentos); servicios públicos (carencia de servicio de acueducto, o alcantarillado, o energía eléctrica, o recolección de basuras o todos).

2 | La atención estatal de los asentamientos precarios y el derecho a la vivienda digna

2.1. Planteamiento del problema

La “*ilegalidad urbanística*” de asentamientos humanos de carácter no formal es un problema que, según la Corte Constitucional de Colombia, afecta los derechos a la vivienda y a la reubicación de la población desplazada.

2.2. Asentamientos humanos de carácter no formal y desplazamiento forzado

2.2.1. Factores que dinamizan el crecimiento de los asentamientos informales

La masiva ubicación de personas desplazadas en los asentamientos informales no es un problema nuevo, sino la peligrosa confluencia de múltiples problemáticas en materia de planeación urbana, acumuladas durante décadas. A nivel internacional se reconoce que existe una relación estrecha entre el crecimiento del número de asentamientos humanos de carácter informal y el número de personas que viven en ellos, con los desplazamientos y las migraciones forzadas que han tenido lugar en las últimas décadas. De hecho, este es el caso de ejemplos dramáticos a nivel mundial de población desplazada por la violencia en áreas urbanas de Damasco (Siria) y Ammán (Jordania), que han recibido cada una más de un millón de personas desplazadas; Jartum (Sudán) alberga a 1,7 millones de desplazados y refugiados²⁴.

Este fenómeno, si bien común en muchas ciudades de América Latina, es más agudo en Colombia en donde, como consecuencia de

²⁴ Cifras planteadas por magistrados auxiliares de la Corte Constitucional en el “Encuentro de experiencias con mandatarios locales en el marco de procesos de legalización de asentamientos humanos informales”, evento convocado por ACNUR y la Corporación Opción Legal. Bogotá, 3 y 4 de noviembre de 2016.

la lucha armada, se ha incrementado el proceso de migración hacia las ciudades. De acuerdo con las proyecciones realizadas por el DNP, se estima que hacia 2019 cerca del 80% de la población colombiana estará localizada en ciudades²⁵.

La relación entre el crecimiento de los asentamientos informales, la violencia asociada al conflicto armado y el desplazamiento forzado es muy fuerte. Según un documento elaborado para el Gobierno:

*A mediados de los años noventa, el desplazamiento forzoso adquirió connotaciones importantes y se convirtió en uno de los resultados más dramáticos de la violencia en Colombia. Las principales fuentes estadísticas en este campo coinciden en señalar que el número de personas víctimas de la violencia y el desplazamiento forzoso creció considerablemente desde mediados de la década de los noventa y alcanzó su máximo nivel en 2002.*²⁶

Un análisis de lo ocurrido en el año 2007 señaló que “en los años recientes, el fenómeno de desplazamiento forzoso se ha expandido a lo largo del país debido a la generalización de la violencia armada y cada vez abarca más territorios”²⁷.

El conflicto en las últimas décadas ha dado lugar a un severo flujo de desplazamiento forzado, que a su vez ha transformado el proceso de crecimiento de las ciudades colombianas. Millones de personas, que residían en zonas rurales de enfrentamiento armado, debieron abandonar sus hogares, sus redes sociales y sus pertenencias, para encontrar un lugar en ciudades receptoras ubicadas a lo largo del territorio nacional; en estos nuevos lugares buscan escapar del miedo y la zozobra, con el sueño de poder reconstruir allí sus proyectos de vida.

El desplazamiento los obliga a iniciar procesos densos de repoblamiento que abarcan a comunidades o individuos albergados en viviendas autoconstruidas, bajo deficientes condiciones de vida y en terrenos marginados que regularmente están en los límites de las zonas urbanas. Tal

²⁵ UN HABITAT citado por la Dirección de Desarrollo Urbano y Política Ambiental en Construir ciudades amables, propuesta para discusión. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 2006, pág. 25.

²⁶ Ibáñez, Ana María y Moya, Andrés. La población desplazada en Colombia: Examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de las políticas actuales. Documento preparado para la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD). Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, 2007, pág. 10.

²⁷ *Ibid.*, p. 29.

situación produce la ampliación desordenada de los perímetros urbanos, genera aglomeración espacial adicional a la que existía antes del desplazamiento, y en muchas oportunidades conduce a la frustración de las expectativas de los nuevos habitantes de estos territorios, dadas las condiciones de marginalidad y de pobreza de tales asentamientos. La llegada de las personas desplazadas aumenta la vulnerabilidad de los habitantes históricos de las zonas marginales de las ciudades.

Las personas desplazadas migran a las ciudades de manera intempestiva, rompiendo con las redes económicas y sociales que les aseguran su sustento, por lo cual, casi por regla general, deben ubicarse en asentamientos informales. Por ello es posible que en un alto porcentaje de casos los millones de habitantes que viven en asentamientos precarios sean al mismo tiempo parte de la población afectada por el desplazamiento forzado.

La diáspora de las personas en situación de desplazamiento cubre casi todo el país. Se ha podido establecer que el 90% de los municipios ha recibido población desplazada. Sin embargo, en algunas regiones y en algunos municipios se concentran, con más intensidad, las personas que han debido migrar forzadas por el conflicto armado colombiano. La dinámica del desplazamiento forzado revela que el centro del país es la región que más recibe población víctima de este hecho, con 1.448.685 personas, lo cual equivale a un poco más de la cuarta parte del total de personas desplazadas (más exactamente el 25,8%). La segunda región receptora de víctimas del desplazamiento forzado es la conformada por los departamentos de Antioquia y Chocó (la mayoría proveniente de diferentes municipios de la misma región, lo que evidencia el impacto de la guerra en esos departamentos).

Según la Encuesta Nacional de Víctimas, “*sobre un universo de 5.611.985 víctimas del desplazamiento forzado en Colombia, calculadas para el año 2013, el 35.98% se encontraban en los principales 11 centros urbanos escogidos por la Encuesta Nacional de Víctimas, siendo el más importante Bogotá y su área metropolitana con el 8.9%*”²⁸. A nivel de municipios, según información de ACNUR, se ha podido establecer que más de la mitad de la población desplazada se ha dirigido a 29 ciudades, siendo 11 de ellas las principales receptoras.

²⁸ Contraloría General de la República, *op. cit.*, 2015, pág. 58.

De acuerdo con la información que recoge el documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo, en el año 2014 había 1.535.410 personas en situación de desplazamiento localizadas en las principales ciudades del país (ver Tabla 1).

Tabla 1. Principales lugares de localización de población víctima del conflicto armado, 2014

Municipio	Personas	Participación
Medellín	376.503	5,36%
Bogotá	323.672	4,60%
Cali	131.489	1,87%
Santa Marta	125.896	1,79%
Valledupar	123.557	1,76%
Sincelejo	102.239	1,45%
Villavicencio	93.230	1,33%
Montería	89.120	1,27%
Florencia	87.614	1,25%
Cúcuta	82.090	1,17%

Fuente: Red Nacional de Información, 1 de noviembre de 2014.

Por su parte, el DNP estima que 24 ciudades del país concentran el 50% de la población desplazada y las ciudades capitales el 47%²⁹.

La información sobre la ubicación de la población desplazada en las diferentes ciudades del país es fundamental al momento de focalizar los esfuerzos por resolver las carencias en materia de vivienda y entorno que afectan a las personas y familias desplazadas que viven en asentamientos informales. En la medida en que el presente documento centra su atención en la población desplazada, sería importante cruzar la información que contenga el número de personas y hogares en situación de desplazamiento localizados en los municipios y distritos, con el número y la densidad poblacional de los asentamientos informales, para definir estrategias diferenciadas según los resultados que se obtengan.

29 Presentación DNP en el “Encuentro de experiencias con mandatarios locales en el marco de procesos de legalización de asentamientos humanos informales”, evento convocado por ACNUR y la Corporación Opción Legal. Bogotá, 3 y 4 de noviembre de 2016.

2.2.2. Afectación de derechos y de condiciones de vida de las personas que viven en asentamientos humanos de carácter informal

La estrategia Construir Ciudades Amables de la Visión Colombia 2019 estimó que 1,3 millones de hogares colombianos viven en asentamientos informales; dos de cada tres (más exactamente el 63%) presentan carencias habitacionales de tipo cualitativo, que afectan el pleno derecho a la vivienda de las personas que en ellos habitan³⁰. Naciones Unidas ha reconocido que, a tales problemáticas, se suma el hecho de que una vivienda inadecuada o la falta de vivienda contribuyen a menoscabar la dignidad y la salud de los desplazados internos³¹.

Las personas desplazadas que viven en los asentamientos informales sufren, además, una vulneración compleja de diferentes derechos humanos reconocidos constitucionalmente como lo son: el derecho a la vida en condiciones dignas; los derechos de personas en situación de especial vulnerabilidad como niñas y niños, mujeres cabeza de familia, personas con discapacidad, personas de la tercera edad y otros grupos especialmente protegidos como comunidades étnicas; el derecho a elegir el lugar de domicilio debido a que han tenido que huir del riesgo sobre su vida, libertad e integridad; el derecho a la residencia, la locomoción y el trabajo, los derechos al libre desarrollo de la personalidad, la libertad de expresión y de asociación. Este abanico de violaciones produce afectaciones en los proyectos de vida personales, familiares y comunitarios.

La llegada de la población desplazada aumenta la presión ya existente en esos asentamientos para acceder a bienes y servicios, puesto que se trata de entornos superpoblados y mal equipados. En adición, las comunidades asentadas en estos territorios se exponen a situaciones que atentan contra su integridad y ahondan la incertidumbre propia del olvido estatal.

La Corte Constitucional lo recoge en la siguiente cita y agrega otros elementos:

30 Dirección de Desarrollo Urbano y Política Ambiental, Departamento Nacional de Planeación, *Construir ciudades amables, propuesta para discusión*. Bogotá, 2006, pág. 27.

31 Este es uno de los elementos de la Cumbre sobre Asentamientos Humanos de Estambul, de 1996.

No hay que olvidar que uno de los mayores efectos perversos de la informalidad de estos asentamientos y de la falta de seguridad jurídica sobre las viviendas, al ubicar a sus habitantes en los márgenes de la legalidad y de la institucionalidad, radica en la exposición de sus habitantes a una situación de desprotección excesiva: las comunidades asentadas en los territorios se exponen a situaciones que atentan contra su integridad: están sujetos a desalojos forzados, estigmatización social, exclusión, pobreza extrema y riesgos derivados de permanecer en zonas que no cuentan con las garantías mínimas para su subsistencia.³²

Esta situación de desprotección se encuentra acompañada, en muchos casos, de la presencia de actores armados que aprovechan la informalidad de estos asentamientos para extorsionar, presionar, hostigar, restringir el ingreso de insumos y amenazar con un desalojo forzoso a sus habitantes, como parte de las estrategias de control y del micro tráfico de estupefacientes en la zona.³³

2.3. La política pública para atender las necesidades de vivienda de la población desplazada y sus resultados

A partir de 1997, con la expedición de la Ley 387, el Estado colombiano reconoció el peso y la gravedad del fenómeno del desplazamiento forzado en el país, se comprometió a diseñar y adoptar medidas que garantizaran a la población desplazada su acceso a planes, programas y proyectos integrales de desarrollo urbano y rural, así como a adoptar las medidas necesarias para hacer posible el retorno voluntario a su zona de origen o su reubicación en nuevas zonas de asentamiento.

En 2004, la Corte Constitucional se pronunció en la sentencia T-025, declarando el estado de cosas inconstitucional, por cuenta de:

La situación de la población desplazada debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de

32 Corte Constitucional, Auto 373 de 23 de agosto de 2016, Evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004, en el marco del seguimiento a los autos 008 de 2009, 385 de 2010 y 219 de 2011, pág. 106, nota al pie 375, donde se cita a: Corporación Opción Legal y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Reporte de casos relacionados con el derecho a la vivienda para las víctimas del conflicto político, social y armado, Bogotá, noviembre de 2015, pág. 11.

33 *Ibid.*, Corte Constitucional, 2016, págs. 106 y 107.

*recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado.*³⁴

Para adoptar este importante fallo, la Corte tuvo en cuenta, entre otras muchas cosas, las tutelas que planteaban que el programa de auxilios para vivienda se encontraba suspendido por falta de disponibilidad presupuestal; y que la política de auxilios para vivienda había sido modificada por el Gobierno nacional y transformada en una política de créditos para vivienda de interés social, con la consiguiente carga, para las personas desplazadas, de presentar una nueva solicitud ante las entidades encargadas de otorgar los créditos.

En dicha sentencia, la Corte Constitucional estableció que con el desplazamiento forzado se viola, entre otros, el derecho a una vivienda digna, puesto que las personas deben abandonar sus propios hogares o lugares habituales de residencia y someterse a condiciones inapropiadas de alojamiento en los sitios hacia donde se desplazan; en algunas ocasiones no pueden conseguir soluciones habitacionales y tienen que vivir a la intemperie. En relación con este derecho, los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*³⁵ 18 y 21³⁶, establecen criterios mínimos que deben ser garantizados a la población desplazada a fin de proveerle vivienda y alojamiento básicos.

Para hacer frente a la gravedad del fenómeno del desplazamiento forzado y cumplir los compromisos adquiridos con la expedición de la Ley 387 de 1997, el Gobierno diseñó un Plan Nacional de Atención Integral de la Población Desplazada, adoptado mediante el Decreto 250 del año 2005. Dicho plan incluyó acciones y medidas de mediano

34 MP. Manuel José Cepeda Espinosa, Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 22 de enero de 2005.

35 Aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 11 de febrero de 1998.

36 “1.4.9. El Principio 18 consagra (1) el derecho de los desplazados a un nivel adecuado de vida, y (2) especifica que como mínimo, independientemente de las circunstancias y sin discriminación, las autoridades competentes deben proveer a las personas desplazadas, así como asegurar el acceso seguro de las mismas, a (a) alimentos esenciales y agua potable, (b) acomodación, refugio y vivienda básicos, (c) vestidos apropiados, y (d) servicios médicos y sanitarios esenciales. También (3) se dispone que las autoridades deberán realizar esfuerzos especiales para garantizar la participación plena de las mujeres en condición de desplazamiento en la planeación y la distribución de estas prestaciones básicas.

[...]

“1.4.12. En virtud del Principio 21, (1) las personas desplazadas deben ser protegidas frente a toda privación arbitraria de su propiedad y sus posesiones, las cuales (2) deberán ser especialmente

y largo plazo para generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas. Estas medidas debían permitir el acceso directo de la población desplazada a la oferta social del Estado, en varios programas que incluyen la atención en vivienda urbana y rural. Además, dentro del componente de estabilización socioeconómica incluyó el compromiso de satisfacer necesidades básicas habitacionales, a partir de una solución de vivienda que contara con espacios adecuados, condiciones sanitarias, servicios públicos, calidad de estructura y seguridad de la tenencia³⁷.

En 2008, en el marco del seguimiento a las órdenes impartidas en la Sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional mediante el Auto 116 de 2008 aceptó dentro de la batería de indicadores de goce efectivo de derechos de la población desplazada, los relativos a vivienda, que incluyen aspectos como: seguridad jurídica en la tenencia, espacios suficientes, materiales adecuados y acceso a servicios públicos, entre otras condiciones de vivienda digna.

En el año 2009, a través del Auto 008, la Corte realizó ciertas consideraciones críticas a la política de vivienda para población desplazada, en los siguientes términos:

La política de vivienda para la población desplazada, tal y como está concebida desde hace una década, no es idónea para garantizar a los desplazados el derecho a la vivienda digna, [...] debido a que constituye un [...] mecanismo ineficiente en términos de la adecuada destinación de recursos para la ayuda de esta población y al mismo tiempo inidóneo para la protección del goce efectivo de sus derechos.

protegidas en todas circunstancias contra los siguientes actos: (a) pillaje, (b) ataques directos o indiscriminados, u otros actos de violencia, (c) uso como escudos para operaciones u objetivos militares, (d) ser objeto de represalias, y (e) ser destruidos o ser objeto de apropiación ajena como forma de castigo colectivo. También se expresa que las propiedades y posesiones que los desplazados dejen tras sí como consecuencia del desplazamiento deberán ser protegidas contra la destrucción y la apropiación, ocupación o uso arbitrarios e ilegales.” Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004, Anexo No. 3.

37 “Hace parte de la estabilización socioeconómica de la población en situación de desplazamiento, la satisfacción de las necesidades básicas habitacionales, orientadas a una solución de vivienda que brinde espacios adecuados a sus ocupantes en condiciones sanitarias, servicios públicos, calidad de estructura adecuados y seguridad de la tenencia de la solución obtenida. En lo posible en conexión a una situación de generación de ingresos y acceso a servicios básicos a través de sus propios medios o de programas que desarrollen autoridades territoriales o el Gobierno Nacional”, Plan Nacional de Atención Integral a Población Desplazada, Decreto 250 de 2005, artículo 5.3.4.1.

Previamente, el Gobierno decidió reformular la política pública en materia de vivienda y mediante la Ley 1190 de 2008 dispuso la constitución de mesas de trabajo, integradas por las entidades adscritas al Sistema Integral de Atención a la Población Desplazada, SNAIPD, para que realizaran la evaluación y el diseño del plan de acción de la política de vivienda para esta población. En ese momento se reconoció que *“la actual política de vivienda resulta insuficiente para garantizar el Goce Efectivo del Derecho y para generar una oferta adecuada a la demanda de los hogares en situación de desplazamiento, en términos de cobertura, integralidad, accesibilidad y reconocimiento de la vulnerabilidad de la PD”*.

La Contraloría General de la República entrega datos que permiten definir los alcances del esquema de subsidio parcial a la demanda de vivienda de la población desplazada, estableciendo, para ese tiempo, que *“se puede observar que el 31,4% del total de los hogares de población desplazada solicitó subsidio del Gobierno Nacional para vivienda y el gobierno asignó subsidios al 30,8% de los hogares que solicitaron el subsidio”*³⁸.

En ese mismo sentido, la Contraloría evidencia el impacto positivo del acceso a vivienda de las personas desplazadas, bajo las siguientes consideraciones:

Los hogares que acceden al subsidio presentan una mejora en sus indicadores de tenencia y condiciones de la vivienda. [...] Eso da a entender, que si bien la asignación de subsidios a la población en desplazamiento no es muy alta, cuando se otorga mejora los indicadores de condiciones de vida de los hogares.

[...] El 97,7% de los hogares que accedieron a subsidios habita en viviendas tipo casa o apartamento, de estos, el 55,9% tiene seguridad en la tenencia de la vivienda y el 92,2% es único hogar en la vivienda. En cuanto a las condiciones de la vivienda, el 86,0% de los hogares desplazados que recibieron subsidio y residen en viviendas tipo casa o apartamento, habitan viviendas con materiales adecuados, el 75,6% cuenta con todos los servicios públicos. Es de resaltar que la cantidad de hogares con todos los indicadores planteados es de 35,8% cifra que aumenta frente al 11,3% del total. En este caso la política de subsidios debería contribuir a un mejor indicador, más

38 Contraloría General de la República, *op. cit.*, 2015, pág. 160.

*allá del 35%, en el entendido que el Estado debe proveer unas viviendas dignas y no próximas a lo digno.*³⁹

A pesar de estos elementos positivos, el esquema no resolvió las necesidades de acceso a la vivienda de la mayoría de la población desplazada, como consecuencia de la imposibilidad, de estas personas, de contar con los recursos para cubrir los costos no subsidiados, y por diferentes problemas que afectaron los proyectos de vivienda, lo cual condujo a que siniestrasen diferentes iniciativas en varios municipios. Estas fueron parte de las razones por las cuales dicha estrategia no resolvió las dificultades para que la población desplazada accediera a viviendas nuevas.

En 2012, después de que la aplicación de la política pública diseñada presentara altos índices de incumplimientos y bastantes proyectos fallidos, se introdujeron cambios profundos respecto a la selección y ejecución de los proyectos de vivienda. Se plantearon nuevos esquemas cuyos objetivos fueron encaminados a mejorar la eficiencia y eficacia de la política pública, dirigiéndolos a entregar a la población beneficiaria viviendas dignas, en un esquema libre de los problemas asociados al cierre financiero de la vivienda. Para tales efectos, se lanzó el Programa de Vivienda Gratuita, el cual en una primera etapa comprendió la entrega de 100.000 viviendas en zonas urbanas a personas pobres y en alto grado de vulnerabilidad, dentro de las que se encontraba la población desplazada. El programa se materializó mediante un esquema de administración de recursos y ejecución de proyectos a través de fiducias. En cuanto a la vivienda rural, el esquema aplicado contempla la ejecución de proyectos a través de las gerencias integrales.

Para el año 2013 todavía no se reflejaban los efectos del cambio en la política pública de vivienda. La encuesta de la Contraloría General de la República, registró que, para ese año, las precariedades físicas de las viviendas eran más altas en la población desplazada que en el promedio nacional: “sólo el 11,3% de los hogares habita en viviendas con todas las condiciones de una vivienda digna”. Para el tiempo de esa encuesta, existían problemas de seguridad jurídica que afectaban al 24% de las viviendas; estas se habían construido con materiales apropiados

39 *Ibid.*, págs. 160 y 161.

en un 65,9% de los casos; contaban con todos los servicios en el 56,1%; estaban ubicadas en zonas sin riesgo en un 77,3%; no estaban afectadas por hacinamiento en un 72,1%⁴⁰. De tales datos se colige que solo un hogar desplazado de cada diez (11,3%) tenía acceso a una vivienda en condiciones aceptables; los demás presentaban uno o más problemas relacionados con la formalización de propiedad o la seguridad que para los arrendatarios genera un contrato escrito, o con aspectos como los materiales en que está construida la vivienda, el acceso a servicios públicos, la ubicación en zonas afectadas por alto riesgo y el hacinamiento.

La mencionada encuesta también buscó determinar la percepción de la población desplazada acerca de los niveles de riesgo de desastre natural que se consideraba afectaban a la vivienda y encontró que el 77,0% de los encuestados consideraron que habitaban viviendas en las que no había ningún peligro de inundación o deslizamiento, mientras que el 23% estimó que la vivienda en la que residían estaba afectada por alguno de estos riesgos.

De igual manera, reveló que 573.092 hogares (55,5%) contaban con servicios completos en los sitios donde vivían, lo que muestra la poca capacidad de los municipios para suministrar de manera eficiente la prestación de servicios que son básicos para atender dignamente a las personas. El servicio que presentó mayores carencias fue el de alcantarillado.

La Corte Constitucional reconoce las bondades pero también las limitaciones del Programa de Vivienda Gratuita. Dentro de las bondades indica que⁴¹:

No se limita a concretar soluciones de vivienda sino que también se propone brindar el entorno con dotaciones de servicios públicos, salud, educación, recreación, transporte, acompañamiento psicosocial, entre otros bienes y servicios. El MVCT ha suscrito así varios convenios con otras entidades para dotar de infraestructura los espacios en los que se está implementando la política de vivienda y, con ello, se ha propuesto ofrecer una respuesta integral para los beneficiarios del programa, que busca satisfacer el goce

40 *Ibid.*, pág. 180.

41 Corte Constitucional *op. cit.*, 2016, págs. 108 y 109.

efectivo del derecho.⁴² También ha dispuesto de los espacios e instituciones necesarias, a nivel territorial y nacional, para hacer seguimiento y acompañamiento a la implementación del Programa y a las familias beneficiadas.⁴³

Esta Sala Especial valora de manera positiva esta apuesta integral del Gobierno Nacional para materializar efectivamente el goce efectivo del derecho a una vivienda digna de la población desplazada, y resalta la decisión con la que ha impulsado estas medidas complementarias, situación que contrasta con el número de proyectos fallidos y siniestrados de esquemas anteriores, al igual que con el estado de las viviendas entregadas en ese entonces.

Sin embargo la Corte también identifica problemas y limitaciones del Programa de Vivienda Gratuita, dentro de los cuales destaca:

- 1) Problemas en las estrategias de comunicación, información y notificación relacionadas con la existencia y el acceso al Programa.
- 2) La carencia de lotes o terrenos disponibles con los que los entes territoriales pudieran ejecutar este tipo de programas⁴⁴. La Corte va más allá e identifica resistencias y dificultades de las autoridades municipales para establecer medidas que promuevan la satisfacción de los derechos habitacionales de este grupo poblacional.
- 3) Las barreras de acceso para participar en el Programa y a las que se enfrentan las personas que, en el marco de los esquemas

42 En la nota al pie 381 del Auto 373/2016, la Corte Constitucional incluye una referencia de la Sentencia T-025 de 2004, así: UARIV y MVCT, *Informe conjunto entre el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas en respuesta al Auto 160 de 2015*, junio de 2015, págs. 22-24.

43 En la nota al pie 382 del Auto 373/2016, la Corte Constitucional puntualiza: “A través de la Mesa Nacional de Acompañamiento Social a los Proyectos de Vivienda Gratuita, las Mesas Departamentales y Municipales de Acompañamiento Social a los Proyectos de Vivienda Gratuita, acompañamiento de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE)”. La cita es atribuida a la referencia de la Sentencia T-025 de 2004 para UARIV y MVCT de junio de 2015, págs. 26, 27.

44 Sobre este punto, la Corte establece que hace falta, por lo tanto, que el Gobierno nacional, a partir de la información acerca de las carencias de las entidades territoriales en términos de suelo urbanizable, recursos financieros, administrativos y logísticos, así como de la presencia y la situación de la población desplazada en esos municipios, establezca los criterios de priorización y diseñe las estrategias para aplicar el principio de subsidiariedad (C.P. art. 288), dando prevalencia a las entidades territoriales donde se concentren, en mayor medida, las familias que participaron en los

anteriores, participaron en proyectos que finalmente fueron declarados en siniestro y como consecuencia de ello recibieron una indemnización.

- 4) La recomposición de los grupos familiares que, con el paso del tiempo, multiplican la demanda de vivienda por parte de las familias desplazadas por la violencia.

El Alto Tribunal asevera que deberían atenderse aproximadamente unas 400.000 familias desplazadas⁴⁵ que de cualquier manera necesitan de una solución de vivienda⁴⁶ y agrega que:

*A pesar de haberse advertido, ya desde el 2009, que la satisfacción de una solución de vivienda no tenía que materializarse necesariamente mediante la entrega de subsidios, por ser financieramente insostenible, y de advertir que el goce efectivo del derecho a la vivienda no implica per se la propiedad de la vivienda, el Gobierno Nacional sigue insistiendo en su respuesta a esta problemática mediante la asignación de subsidios, los cuales difícilmente tendrán una cobertura aceptable por más esfuerzos presupuestales que se realicen en la materia.*⁴⁷

Mirando la potencialidad de esta estrategia, a futuro, la Corte estima que, “*la demanda de vivienda de la población desplazada no logrará ser satisfecha por la Segunda Fase del Programa de Vivienda Gratuita, ni por los otros programas que enuncia el Gobierno, por lo cual, aunque es importante mantener ese programa, se requiere identificar otras estrategias que lo complementen*”⁴⁸.

Según la Corte, existen diferentes causas por las cuales no se han alcanzado resultados en la garantía del derecho a la vivienda para población desplazada. Las estrategias que se han impulsado hasta la fecha han privilegiado la atención al déficit cuantitativo de vivienda, promoviendo el acceso a viviendas nuevas, mediante estrategias de

esquemas anteriores, que participaron en proyectos declarados en siniestro, paralizados o en incumplimiento, y todavía no han podido acceder a una solución de vivienda debido a las expectativas adquiridas al respecto.

45 En la nota al pie 357 del Auto 373/2016, la Corte Constitucional incluye una referencia a: MVCT, *Informe del 9 de noviembre de 2011*, pág. 10.

46 En la nota al pie 356 del Auto 373/2016, la Corte Constitucional incluye dos referencias. La primera a: Defensoría del Pueblo, *Atención al desplazamiento a 3 años de implementación de la Ley 1448 de 2011*, marzo de 2015, pág. 45. Y la segunda a: CSML, *Primer informe op.cit.*, pág. 252. 11.

47 Corte Constitucional, *op. cit.*, 2016, pág. 108.

48 Corte Constitucional, *op. cit.*, 2016, págs. 102-103.

subsidios entregados para ese efecto. La política para atender las necesidades habitacionales de la población desplazada estaba construida en esa misma estrategia. El Gobierno ha impulsado el ambicioso Programa de Vivienda Gratuita, sin embargo, este ha resultado insuficiente para hacer efectivo el derecho a la vivienda de la población desplazada⁴⁹.

2.4. El derecho a la reubicación y las soluciones duraderas a la población desplazada

La Corte Constitucional ha reconocido que, en relación con las personas desplazadas que habitan en asentamientos informales, no solo se presenta afectación de su derecho a la vivienda, también a su derecho a la reubicación, el cual está asociado a la materialización de soluciones duraderas y sostenibles.

La integración local es fundamental en el proceso de restablecimiento de derechos de la población en situación de desplazamiento, porque es una estrategia orientada a propiciar las condiciones para que los integrantes de esta población victimizada puedan reconstruir sus proyectos de vida individuales, familiares y, en algunos casos, también comunitarios.

“Una solución duradera es aquella que logra poner fin al ciclo del desplazamiento y que permite a las personas desplazadas reanudar una vida normal en un entorno seguro”⁵⁰. También las soluciones duraderas pueden ser descritas como procesos a través de los cuales los desplazados internos dejan de necesitar asistencia o protección específicas vinculadas con su situación de desplazamiento y pueden disfrutar de sus derechos humanos sin ser discriminados por esa condición.

2.4.1. Retorno, reubicación y soluciones duraderas para refugiados y desplazados

ACNUR, en relación con los refugiados, afirma que se pueden considerar como soluciones duraderas:

49 De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 1921 de 2012, el Programa de Vivienda Gratuita es “el programa que adelanta el Gobierno Nacional con el propósito de entregar viviendas de interés prioritario a título de subsidio en especie a la población vulnerable referida en el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012”.

50 ACNUR, *Soluciones duraderas*. Recuperado de: <http://www.acnur.org/que-hace/soluciones-duraderas/>.

Existen tres distintas soluciones duraderas: la repatriación voluntaria, en la cual los refugiados pueden regresar en condiciones de seguridad y dignidad a su país de origen; la integración local, en la cual el país de asilo ofrece residencia; y el reasentamiento, en el cual los refugiados son transferidos del país de asilo a un tercer Estado que está dispuesto a admitirlos de forma permanente.⁵¹

La integración local ocurre cuando los refugiados reconstruyen su vida en un país donde han encontrado condiciones de seguridad y con el tiempo puedan llegar a obtener la residencia permanente o la ciudadanía (naturalización), en cuyo caso dejan de ser refugiados.⁵²

En ese sentido, ACNUR plantea que la integración local es un proceso gradual que tiene lugar en tres ámbitos aplicables a los refugiados, pero que sin duda alguna son predicables de las personas afectadas por el desplazamiento interno:

- 1) Legal: a los refugiados se les otorga un catálogo de derechos similares a aquellos disfrutados por los ciudadanos, los cuales se van ampliando de forma progresiva, hasta el punto de obtener la residencia permanente e incluso la ciudadanía.
- 2) Económico: los refugiados gradualmente se vuelven menos dependientes de la asistencia del país de asilo o de la asistencia humanitaria, volviéndose cada vez más autosuficientes, de manera que pueden ayudarse a ellos mismos y contribuir a la economía local.
- 3) Social y cultural: la interacción entre los refugiados y la comunidad local les permite a los primeros participar en las dinámicas comunitarias de la comunidad receptora en condiciones similares a los miembros preexistentes de estas.

La reubicación y la integración local deben considerarse como disposiciones de reparación de las personas desplazadas; en esa medida son parte del bloque de constitucionalidad. El conjunto de principios de Naciones Unidas para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, define el derecho a la reparación como aquel que “deberá abarcar todos los daños y

51 *Ibid.*

52 Paspalanova, Mila, ACNUR México, *Estudio sobre la integración local de las personas refugiadas en México*, 2009, pág. 4.

*perjuicios sufridos por las víctimas; comprenderá medidas de restitución, indemnización, rehabilitación y satisfacción según lo establece el derecho internacional*⁵³. El derecho de las personas desplazadas a retornar o a reubicarse en un nuevo territorio, son dos formas diferentes de restitución.

La Asamblea General de Naciones Unidas precisa el alcance del derecho a la restitución como medida de reparación:

*La restitución, siempre que sea posible, ha de volver a la víctima a la situación anterior a la violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o a la violación grave del derecho internacional humanitario. La restitución comprende, según corresponda, el establecimiento de la libertad, el disfrute de los derechos humanos, la identidad, la vida familiar y la ciudadanía, el regreso a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus bienes.*⁵⁴

Los principios rectores de los desplazamientos internos de Naciones Unidas (Principios Deng), establecen la obligación y la responsabilidad primarias de las autoridades “*de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazamientos internos a su hogar*”⁵⁵.

El derecho a la reubicación de las personas desplazadas debería tener un alcance similar al planteado para el derecho al retorno. Los principios sobre la restitución de viviendas y patrimonio de los refugiados y personas desplazadas, o Principios de Pinheiro, al desarrollar el principio 10 reiteran el derecho de las personas desplazadas y refugiadas a un regreso voluntario en condiciones de seguridad y dignidad, en el marco en el cual la víctima tiene la posibilidad de retornar al lugar del que fue desplazada o escoger otro lugar como su residencia, siendo obligación del Estado ofrecer soluciones duraderas a los hogares desplazados. En ese orden, todos los refugiados y desplazados tienen derecho a:

53 El principio 36 del “Conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad” (1997), citado en la *Guía de Medidas de Satisfacción, Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, SNARIV*, Gobierno de Colombia, p. 4.

54 Resolución 60/147 aprobada por la Asamblea General, Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, punto 19, 16 de diciembre de 2005.

55 Principio 28, principios relativos al regreso, el reasentamiento y la reintegración, Resolución 50 de la CDH, 17 de abril de 1998.

- 1) Regresar voluntariamente a sus anteriores hogares, tierras o lugares de residencia habitual en condiciones de seguridad y dignidad. El regreso voluntario en condiciones de seguridad y dignidad debe fundarse en una elección libre, informada e individual.
- 2) Que los Estados garanticen las condiciones propicias para su regreso voluntario a sus anteriores hogares, tierras o lugares de residencia habitual.
- 3) No ser obligados ni coaccionados, de forma directa o indirecta, a regresar a sus anteriores hogares, tierras o lugares de residencia habitual. Deben tener acceso a soluciones duraderas al desplazamiento distintas del regreso, sin perjuicio de su derecho a la restitución de sus viviendas, tierras y patrimonios.

Retomando elementos del derecho de los refugiados para aplicarlos al desplazamiento forzado interno, se concluye que existen tres escenarios para materializar las soluciones duraderas: reintegración sostenible en el lugar de origen; integración local sostenible en las zonas en que se hayan refugiado los desplazados internos; e integración sostenible en cualquier otra parte del país.

La conferencia sobre asentamientos humanos de Estambul⁵⁶ plantea que para fomentar la integración social en los asentamientos humanos de personas desplazadas o en alto grado de vulnerabilidad, los gobiernos de los niveles adecuados, así como las autoridades locales, deben:

- a) *Prohibir las prácticas discriminatorias excluyentes relacionadas con la vivienda, el empleo y el acceso a los servicios sociales y culturales;*
- b) *Ofrecer oportunidades y espacios físicos para estimular la interacción positiva entre grupos culturalmente diversos;*
- c) *Conseguir la participación de grupos e individuos marginados y/o desfavorecidos en la planificación, las decisiones, la vigilancia y la evaluación relacionadas con el desarrollo de los asentamientos humanos; y*

⁵⁶ Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos (HABITAT II). Estambul (Turquía), 3 a 14 de junio de 1996. Distr. GENERAL A/CONF.165/14. 7 de agosto de 1996.

- d) *Estimular, en cooperación con las partes interesadas pertinentes, comprendidos los padres en lo que respecta a la educación de sus hijos, la elaboración de programas escolares, programas de educación y centros comunitarios para desarrollar la comprensión y la cooperación entre miembros de diversas culturas.*

La integración local de las personas desplazadas debería generar la posibilidad de reconstruir su proyecto de vida en un nuevo lugar donde se hayan reasentado y formar parte de un nuevo tejido social al que se hayan incorporado de manera voluntaria, para así alcanzar condiciones económicas y sociales que les permitan rehacer sus vidas.

2.4.2. El derecho a la reubicación

En Colombia el derecho a la reubicación de la población desplazada aparece normativamente en la Ley 387 de 1997⁵⁷, donde se establece como uno de los objetivos a los que debe responder el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. En esta ley se establece el deber, a cargo del Estado, de “*adoptar las medidas necesarias que posibiliten el retorno voluntario de la población desplazada a su zona de origen o su reubicación en nuevas zonas de asentamiento*”.

En su artículo 17, la referida ley establece el derecho a la consolidación y estabilización socioeconómica, en cuyo marco se instituye el deber del Gobierno nacional de promover acciones y medidas de mediano y largo plazo, orientadas a generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población víctima de desplazamiento forzado, dentro del proceso de retorno voluntario o reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas. El propósito de este artículo es contribuir a propiciar las medidas para el acceso directo de la población desplazada a programas relacionados con:

1. *Proyectos productivos,*
2. *Sistema Nacional de Reforma Agraria y de Desarrollo Rural Campesino,*
3. *Fomento de la microempresa,*
4. *Capacitación y organización social,*
5. *Atención social en salud, educación y vivienda urbana y rural, la niñez, la mujer y las personas de la tercera edad, y*
6. *Planes de empleo urbano y rural de la Red de Solidaridad Social.*

57 Artículo 10, numeral 6.

De otro lado, la Ley 1448 de 2011, en su artículo 28 numeral 8, estableció como uno de los derechos de las víctimas, el de retornar a su lugar de origen o reubicarse en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad, en el marco de la política de seguridad nacional, el cual desarrolla en su artículo 66, al siguiente tenor:

Artículo 66. Retornos y Reubicaciones: Con el propósito de garantizar la atención integral a las personas víctimas de desplazamiento forzado que deciden voluntariamente retornar, o reubicarse, bajo condiciones de seguridad favorables, estas procurarán permanecer en el sitio que hayan elegido para que el Estado garantice el goce efectivo de los derechos, a través del diseño de esquemas especiales de acompañamiento. Cuando no existan las condiciones de seguridad para permanecer en el lugar elegido, las víctimas deberán acercarse al Ministerio Público y declarar los hechos que generen o puedan generar su desplazamiento.

El Decreto reglamentario 4800 de 2011⁵⁸, se encarga de distinguir los conceptos de retorno y reubicación, definiendo reubicación como aquella situación en la cual una persona, una familia o una comunidad optan por “asentarse en un lugar distinto del que se vieron forzados a salir”, ratificando la voluntariedad, la seguridad y la dignidad como principios rectores de estos procesos.

En cuanto al enfoque diferencial en el retorno y la reubicación, este se encuentra regulado por los decretos ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, normas en las cuales se establecen obligaciones especiales respecto a los retornos de los pueblos y comunidades indígenas, el pueblo rom o gitano, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

En ese orden, el retorno o la reubicación constituyen la base para la superación del desplazamiento, siendo parte de la ruta integral de atención, asistencia y reparación a las víctimas de desplazamiento forzado, en un entramado de variadas medidas interdependientes y complementarias. Así, el retorno o la reubicación pueden operar como medidas de reparación individual o colectiva, para lo que es necesario que estos se preocupen por propiciar:

58 Artículo 71 y siguientes del Decreto 4800, reglamentario de la Ley 1448 de 2011.

- 1) Seguridad personal y pública
- 2) Nivel de vida adecuado
- 3) Acceso a los medios de subsistencia
- 4) Restitución de la vivienda, la tierra y la propiedad
- 5) Acceso a la documentación
- 6) Reunificación familiar
- 7) Participación en los asuntos públicos
- 8) Acceso a recursos efectivos y a una justicia eficaz

La Ley 1448 de 2011 señala en sus artículos 25 y 69 que las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones que señala el artículo 3 de la misma Ley, y que deben ser reparadas teniendo en cuenta la vulneración de sus derechos y las características y particularidades del hecho victimizante. Una de las formas de reparación para las personas desplazadas es su reubicación.

De otra parte, los planes de retorno y reubicación incluyen instrumentos territoriales para la identificación y la documentación de las necesidades individuales y comunitarias de las poblaciones retornadas o reubicadas; el propósito es que a partir de esa información se dé inicio al proceso orientado a garantizar sus derechos. La responsabilidad de las acciones respectivas está a cargo de las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, SNARIV. En la formulación de los planes de reubicación se deberían promover procesos de integración comunitaria, dirigidos tanto a la población reubicada, como a la población receptora, en los cuales se traten aspectos tales como: la creación, el fortalecimiento o la potencialización de redes de soporte social, la participación social, la integración del individuo en grupos sociales, la reconstrucción de imaginarios colectivos y la interiorización de normas.

Dentro de la mirada territorial, los planes de reubicación pueden tener alcance individual, masivo o colectivo. Una de las estrategias de la UARIV para organizar las reubicaciones son los llamados *esquemas especiales de acompañamiento* que tienen como objetivo complementar,

armonizar o flexibilizar la oferta estatal, y realizar acciones específicas de carácter comunitario y psicosocial para avanzar hacia una estabilidad socioeconómica, atendiendo de manera complementaria aspectos como salud, educación, vivienda, seguridad alimentaria, generación de ingresos y trabajo a los hogares que son parte del proceso de reubicación.

Estos esquemas tienen como duración máxima el término de dos años y se aplican de manera preferente a aquellas reubicaciones que conforman procesos de restitución de bienes inmuebles (tierras o viviendas). Los procesos de reubicación masivos y colectivos, se llaman procesos dinamizadores y están enfocados al fortalecimiento de proyectos de infraestructura social y comunitaria, que serán cofinanciados y ejecutados por las administraciones municipales o por las comunidades beneficiarias.

Un proyecto dinamizador se ejecuta a través del Grupo de Retornos y Reubicación de la UARIV, en coordinación con entidades territoriales, identificando las actividades de suministro de dotaciones y mejoramiento de actividades. Por su parte, las entidades territoriales elaboran planes y presupuestos a partir del análisis de las necesidades identificadas, visibilizando los proyectos a través del soporte administrativo de los predios, las posibles afectaciones y riesgos del terreno, así como la disponibilidad de los servicios públicos domiciliarios.

Para la estructuración y ejecución de los esquemas especiales de acompañamiento y de los proyectos dinamizadores, se deben construir acuerdos previos de corresponsabilidad con las entidades territoriales y demás partes involucradas en el proceso, buscando la complementariedad de recursos y concurrencia de programas, porque si bien la UARIV es la responsable de estos planes, en su materialización pueden y deben participar los entes locales.

Los procesos de reubicación individuales deben contemplar el ámbito familiar dentro de un esquema masivo, con una puesta en marcha mediante fases que secuencialmente se deben ir implementando para determinar desde un principio la viabilidad del proceso, la identificación de la población, el diagnóstico de las necesidades, la caracterización de la población, el reconocimiento de responsabilidades, presupuesto y

cronograma de acciones de las diferentes instituciones. A lo largo del proceso deben asegurarse catorce elementos sectoriales.

La UARIV ha delineado la siguiente secuencia para la reubicación de las personas desplazadas:

- 1) Una vez superada la situación de desplazamiento y de emergencia, la UARIV continúa con el acompañamiento a las víctimas y los hogares establecen la voluntad de reubicarse en el sitio de recepción o en un tercer lugar. Es deber de la UARIV, en conjunto con la población, diseñar y elaborar un plan de reubicación que organice una respuesta articulada del SNARIV en el lugar seleccionado. El acompañamiento al proceso de reubicación se implementa en dos fases:
 - a) La de estabilización socioeconómica, que se da cuando el hogar accede a los derechos mínimos de alimentación, educación, identificación, reunificación familiar, salud, vivienda, generación de ingresos, en el lugar de reubicación.
 - b) La de acceso a otras medidas de carácter gradual y progresivo como vías y comunicaciones, fortalecimiento a las organizaciones sociales e integración local.
- 2) Implementación de medidas de reparación adicionales al retorno o la reubicación, relativas a la definición de un proyecto de vida con vocación de permanencia, involucrando medidas de indemnización, rehabilitación, satisfacción, garantías de no repetición, restitución de empleo, tierras, créditos y pasivos y vivienda, de ser aplicables.

En el Auto 202 de 2015, expedido por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional reconoció que el 74% de la población desplazada busca reubicarse de manera permanente en las diferentes ciudades del país, lo cual significa que cerca de 4,5 millones de personas han decidido reubicarse en zonas diferentes a aquellas de las que fueron expulsadas por la violencia. A pesar de la importancia de los procesos de reubicación como fórmula para superar la situación de desplazamiento, que se derivan de las anteriores cifras, se evidencian vacíos en la política pública diseñada para apoyar este tipo de procesos.

La Corte Constitucional, en el ya mencionado Auto 373 de 2016, conecta de manera directa el derecho a la reubicación de la población desplazada y la legalización de los asentamientos informales, y reconoce que el Gobierno no ha identificado los asentamientos informales en los que se ubica este grupo poblacional y, menos aún, ha establecido la cantidad de personas desplazadas que en ellos habitan.

Revisados los informes presentados por el Gobierno nacional en el marco del cumplimiento de los compromisos establecidos en la Sentencia T-025 de 2004, se evidencia que tampoco ha impulsado iniciativas para formalizar o incluir dentro de la planeación urbana a los asentamientos informales, con el objetivo de garantizarle a los desplazados que en ellos habitan, el restablecimiento de derechos y la integración local y comunitaria. Al respecto asegura la Corte que, en los casos en los cuales se ha desplegado alguna iniciativa, se ha limitado a impedir los desalojos⁵⁹ hasta no encontrar un nuevo lugar de reubicación⁶⁰; entre tanto, terceros, muchas veces actores ilegales, regulan la tenencia y el uso del suelo, así como el acceso, per sé precario, de la población desplazada a servicios públicos básicos. Manifiesta la Corte que es necesario profundizar la presencia del Estado en los asentamientos informales con existencia de población desplazada a través de: la identificación de los mismos; su inclusión en los planes de ordenamiento territorial, de manera que se reconozcan la vulnerabilidad de la población allí asentada y la necesidad de emprender acciones que le sean favorables; el desarrollo de reubicaciones con plenas garantías en casos en los que estos asentamientos se encuentren ubicados en zonas de riesgos no mitigables⁶¹; la seguridad jurídica de los predios y

59 *Informe del Gobierno Nacional al Auto 202 de 2015*, julio de 2015, págs. 137-141. En su respuesta al Auto 202 de 2015, el Gobierno establece como ejemplo el caso del predio y asentamiento de población desplazada El Tamarindo, ubicado en el área metropolitana de Barranquilla, sobre el cual menciona que se han emprendido acciones por parte de la UARIV con el objetivo de evitar el desalojo.

60 Aun cuando se han registrado iniciativas para desarrollar asentamientos destinados a la población desplazada, verbigracia, compra de predios, estos predios han presentado problemas como deslizamientos, así como inasistencia en términos de garantizar acceso a agua potable y controlar el número de población desplazada que ingresa a ser parte de los asentamientos (i.e. los asentamientos Granizal y Nuevo Jerusalén en Bello, Antioquia; Altos de Florida en Soacha, Cundinamarca; y La Bendición en Yopal, Casanare).

61 En estos casos, las plenas garantías deberán interpretarse a la luz de la *Observación General N° 7 sobre los desalojos forzados*, proferida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, durante su 16° periodo de sesiones, en 1997, así como a la luz de los *Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento causado por el desarrollo: Informe del relator especial de una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado*, proferidos por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el 5 de febrero de 2007. Por su parte, es de notar que en el caso las viviendas palafíticas ubicadas en zona de bajamar en Buenaventura, por ejemplo, se ha establecido que si bien existían riesgos para la población allí asentada, dadas las condiciones físicas del territorio, los desalojos y reubicaciones

bienes que han venido siendo objeto de posesión y ocupación, así como la garantía de servicios públicos básicos o de mínimos de derechos económicos, sociales y culturales, DESC, a la población allí asentada⁶².

La persistencia de la “*ilegalidad urbanística*” de los asentamientos de carácter informal también afecta el derecho a la reubicación de la población desplazada. Al respecto, la Corte Constitucional encontró que la actual política de retornos y reubicaciones no permite que este tipo de procesos se consoliden y por cuenta de ello no cumple con su objetivo dirigido a satisfacer el proceso de restablecimiento de derechos de la población desplazada. Al analizar las respuestas dadas por el Gobierno nacional en los distintos informes de seguimiento, la Corte concluye que el hecho de no contemplar dentro de la política pública de retornos y reubicaciones a la población víctima de desplazamiento forzado residente en asentamientos informales, es una de las razones por las que “*los procesos de retornos y reubicaciones no representan una solución duradera o sostenible frente al desplazamiento forzado, contrario a lo establecido en las obligaciones internacionales en la materia*”⁶³.

Dentro del proceso de seguimiento a las acciones del Gobierno nacional dirigidas a aliviar el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, la Corte indica que, por definición⁶⁴, los procesos de reubicación están íntimamente vinculados a las políticas sectoriales de vivienda urbana y suponen significativos niveles de integración local o comunitaria, que deben permitir a la población desplazada generar un nuevo tejido social y condiciones de arraigo que le faciliten superar los efectos del desplazamiento y construir un proyecto de vida digno. Lo anterior está ausente de la actual política al no contemplar a los asentamientos humanos informales, donde

realizados no tuvieron en cuenta las garantías mínimas establecidas tanto en el Convenio 169, los principios Deng, como en los principios en materia de desalojos y desplazamiento por motivos de desarrollo y, por el contrario, habrían obedecido al interés de desarrollar megaproyectos económicos en la zona de bajamar (i.e. portuarios y turísticos) y proyectos de vivienda que no se compadecen con las características de adecuación cultural para las comunidades afrodescendientes (ver CQJ, *Informe sobre la situación de Derechos Humanos y desplazamiento forzado de la población afrocolombiana que ocupa el territorio de Bajamar de Buenaventura* (Valle del Cauca), Bogotá, septiembre de 2009).

62 Esta falta de garantía de seguridad jurídica, por ejemplo, se refleja en el IGED sobre seguridad jurídica en torno a la vivienda, que se encuentra insatisfecho en un 61%. Ver: UARIV, *Informe del Gobierno Nacional sobre la Medición de la Encuesta de Goce Efectivo de Derechos de la Población Desplazada: Respuesta a los Autos del 11 de marzo, 256 y 362 de 2014*. Bogotá, diciembre de 2014, pág. 266.

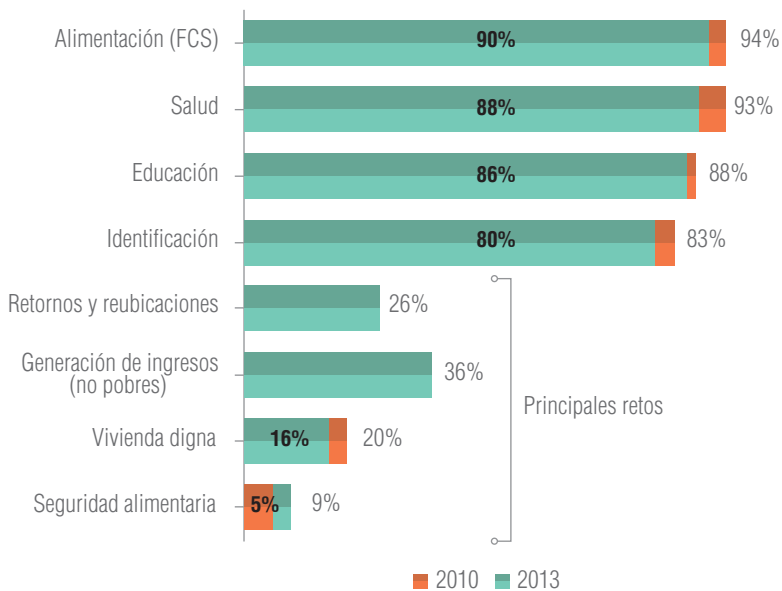
63 Corte Constitucional *op. cit.*, 2016, pág. 231.

64 Artículo 72 del Decreto 4800 de 2011: “El proceso mediante el cual la persona o el hogar víctima de desplazamiento forzado deciden asentarse en un lugar distinto del que se vieron forzados a salir.”

tales condiciones surgen y se desarrollan muchas veces de forma espontánea al paso de la consolidación de los asentamientos, por lo cual sus residentes quedan a la espera de políticas o programas que lleven sus condiciones de vida a un estado de dignidad.

A la fecha, las estrategias para garantizar la reubicación digna de la población desplazada han tenido bajo impacto, dando fe de ello las mediciones de los indicadores de goce efectivo de derechos, IGED, realizadas por el DANE y la UARIV. La tercera de las referidas mediciones arrojó los resultados que se muestran en el Gráfico 1.

Gráfico 1. Resultados comparados de la medición IGED, 2014*



Fuente: DNP, 2015.

* Tomado del documento *Ruta especializada de la política pública para las víctimas en la construcción de planes de desarrollo territorial 2016-2019, anexo 4: indicadores de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado*⁶⁵.

Datos: DANE, 2013; Econometría, 2010; ENV, 2010 (seguridad alimentaria e identificación). En la medición de 2010 no se estimó el indicador de retornos y reubicaciones y el de generación de ingresos se calculó con una metodología diferente y no se publicó.

65 Recuperado desde: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/Anexo%204-INDICADORES%20DE%20LA%20POLÍTICA%20PÚBLICA%20DE%20ATENCIÓN%20C%20ASISTENCIA%20Y%20REPARACIÓN%20INTEGRAL%20A%20LAS%20VÍCTIMAS%20DEL%20CONFLICTO%20ARMADO.pdf>

El hecho de que existan unos porcentajes del orden del 26% y 20% en cuanto a los indicadores de retornos y reubicaciones y vivienda digna, respectivamente, da cuenta de un bajo impacto de las políticas públicas desplegadas por el Gobierno en estas materias.

Una de las razones para que los guarismos relacionados con el goce efectivo de la vivienda y la reubicación sean tan bajos, deriva de que no se han definido a los asentamientos informales y a los barrios recién legalizados como unidades de planeación para materializar los derechos y garantías de reubicación de las personas desplazadas.

2.5. El derecho a la vivienda de la población desplazada

A nivel internacional se ha reconocido la importancia de la vivienda en el bienestar de las personas, “*gran parte de la población mundial carece de vivienda y de servicios de saneamiento, particularmente en los países en desarrollo. [...] Reconocemos que el acceso a una vivienda segura y salubre y a los servicios básicos es indispensable para el bienestar físico, psicológico, social y económico del ser humano*”⁶⁶.

En Colombia también se ha reconocido esa importancia y se han diseñado e impulsado distintas estrategias para avanzar progresivamente en dirección a resolver las carencias habitacionales mencionadas. La vivienda forma parte de uno de los derechos que se ve lesionado cuando las personas deben desplazarse para proteger sus vidas o sus derechos. Asegurar soluciones habitacionales de emergencia es uno de los componentes de la ayuda humanitaria a que tiene derecho la población desplazada y acceder a una vivienda es uno de los aspectos más importantes para asegurarles soluciones duraderas.

2.5.1. Déficit de vivienda

Para analizar los problemas asociados a la vivienda que afectan a un porcentaje significativo de colombianos, es necesario precisar su concepto. Según la “*Metodología Déficit de Vivienda*”⁶⁷, se define la vivienda como un

66 *Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Estambul (Turquía), 1996. Recuperado desde: <http://habitat.aq.upm.es/aghhab/adecelestambul.html>.

67 Método para medir las carencias habitacionales en el país, estableciendo su composición, caracterización y evolución, a partir de los resultados de los censos de 1993 y de 2005. *Metodología*

bien complejo que permite atender un abanico de necesidades de las personas, así:

La vivienda en un sentido amplio se entiende como un bien complejo que satisface un amplio conjunto de necesidades, le corresponde garantizar la protección y abrigo frente al medio físico y social, la separación y aislamiento para lograr la privacidad de la familia y cumplir con funciones básicas para la sobrevivencia y la perpetuación de la especie como la preparación y consumo de alimentos, el aseo personal, el reposo, la recreación, la procreación y la crianza⁶⁸. [...]

El déficit habitacional se puede dimensionar considerando la división o desagregación de las carencias en cuantitativas y cualitativas⁶⁹. [...]

El déficit cuantitativo de vivienda estima la cantidad de viviendas que la sociedad debe construir o adicionar al stock para que exista una relación uno a uno entre las viviendas adecuadas y los hogares que necesitan alojamiento, es decir, se basa en la comparación entre el número de hogares y el de viviendas apropiadas existentes. El monto en el cual los hogares superen las viviendas es lo que en la gran parte de la literatura se designa como déficit cuantitativo. [...]

El déficit cualitativo hace referencia a las viviendas particulares que presentan deficiencias en la estructura del piso, espacio (hacinamiento mitigable y cocina), a la disponibilidad de servicios públicos domiciliarios y, por tanto, se requiere de dotación de servicios públicos, mejoramiento o ampliación de la unidad habitacional.⁷⁰

El muy acelerado crecimiento de la población urbana en todo el mundo se ha dado de manera desordenada e inequitativa, lo cual ha generado una presión sobre la demanda de vivienda en las ciudades. Según

Déficit de Vivienda, DANE, colección de documentos, actualización 2009, número 79. Recuperado de: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/Deficit_vivienda.pdf.

68 *Ibid.*, nota al pie 1, donde se cita a Fedesarrollo, “Hacia una nueva concepción de la vivienda y el Desarrollo Urbano”, en Coyuntura Social No. 9, pág. 177.

69 *Ibid.*, nota al pie 7, donde el DANE aclara: “La medición del déficit de vivienda a la cual se refiere el presente documento no considera las carencias del ‘entorno’, debido a la inexistencia de información sobre el tema, por tal razón la metodología abarca únicamente el dimensionamiento del déficit habitacional referente al interior de la vivienda o lo que se ha denominado ‘casa’”.

70 *Ibid.*, pág. 15.

ONU Hábitat, en 1950, una tercera parte de la población mundial vivía en ciudades. Solo cincuenta años después, esta cifra aumentó muy rápidamente y así, a la fecha, en las ciudades reside la mitad de la humanidad⁷¹.

En Colombia, al igual que en el mundo, se ha producido una fuerte migración de personas del campo a la ciudad. Según estudios del Fondo de Población de las Naciones Unidas *“se estima que para 2015, la población de Colombia llegó a los 48 millones [...] la mayor parte de la población reside en las zonas urbanas (76.3%). Además, mientras que la población urbana casi se quintuplicó, la rural permaneció casi constante”*⁷².

El acelerado crecimiento de las ciudades se ha dado de manera no planificada y ello ha ocasionado la conformación de asentamientos humanos de carácter informal, los cuales son manifestación de un patente desorden e inequidad en el crecimiento urbano a nivel mundial, que se expresa en el hecho de que *“en 2005, el 30% de toda la población urbana vivía en barrios de tugurios [...] Sin embargo, en los últimos quince años, la magnitud del problema ha aumentado de manera sustancial: 283 millones de habitantes de tugurios más se han sumado a la población urbana mundial”*⁷³.

Según los datos del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, en América Latina y el Caribe, a partir del año 2000, el déficit de vivienda se ha incrementado. Se calcula que cuarenta millones de hogares están afectados por un déficit cualitativo expresado en hacinamiento, falta de servicios básicos e inseguridad jurídica de la tenencia de la vivienda, y que existen trece millones de hogares afectados por un déficit cuantitativo por vivienda improvisada o compartida entre dos o más familias⁷⁴. En función de lo anterior, dicho organismo señala, a la vez, que los déficits de vivienda han aumentado en los últimos años y que sin un cambio de tendencia profundo, la escasez de vivienda va a seguir siendo uno de los mayores desafíos en América Latina y el Caribe en los próximos años⁷⁵.

71 Según la Corte Constitucional el desplazamiento hacia lo urbano es un fenómeno global con efectos localizados en Colombia.

72 Obtenido de: <http://www.fao.org/americas/eventos/ver/es/c/1043722/>.

73 Habitat III, Policy Paper No. 10, *Housing Policies*, 2016.

74 *Ibid.*

75 *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012*, ONU Hábitat, 2012.

En aras de enfrentar tal desafío, la Unidad de Política sobre Vivienda de Hábitat III ha desarrollado cinco objetivos globales, aplicables a los distintos países del mundo, que incluyen los siguientes aspectos: marcos urbanos integrados de vivienda (incorporación de la vivienda en los planes urbanos y en estrategias de inversión sectorial); vivienda inclusiva (apoyo a procesos de participación, políticas de vivienda justa y vivienda para los grupos más vulnerables); vivienda asequible (adopción de políticas y medidas para mejorar la asequibilidad de la propiedad de vivienda, políticas de subsidios para que los hogares de bajos ingresos puedan alquilar o comprar vivienda); vivienda digna (elaboración de medidas relativas a habitabilidad, acceso a servicios básicos y procedimientos legales que aseguren la tenencia); y mejoramiento de asentamientos no formales (apoyo de programas de mejoramiento de barrios y protección de vivienda)⁷⁶.

En 2014, el 61% de la población de Colombia vivía en centros urbanos del Sistema de Ciudades⁷⁷; 47 ciudades contaban con más de 100.000 habitantes⁷⁸. A 2050, se requerirán 5,6 millones de viviendas adicionales para atender esa nueva demanda. Es importante reconocer que, en el país, la evolución de la problemática relativa al déficit cuantitativo de vivienda ha sido positiva a lo largo de las últimas décadas, pero aún afecta a millones de personas. De acuerdo con el Boletín del Censo General de 2005 del DANE, en materia de vivienda⁷⁹, el 36,21% de los hogares del país presentó necesidades habitacionales insatisfechas, lo que implicó una mejora de 17,44 puntos frente a la medición hecha por el censo de 1993.

En cuanto al déficit cualitativo, ese censo evidenció que el 23,84% de los hogares habitaban en viviendas con problemas cualitativos o susceptibles a

76 *Op. cit.*, Hábitat III, 2016.

77 Mediante un ejercicio que privilegia la conmutación laboral como criterio para identificar las relaciones entre los centros urbanos, el Sistema de Ciudades en Colombia definió un conjunto de 56 ciudades, 18 de éstas clasificadas bajo la categoría de funcionales (conjunto de ciudades generalmente concentradas en torno a una ciudad principal o núcleo, entre las que existen relaciones funcionales en términos de actividades económicas, oferta y demanda de servicios), y 38 uninodales (centros urbanos cuya área funcional se mantiene dentro del límite político administrativo de su municipio); agregando el 65% de la población total del país y cerca del 80% de la población urbana. Tomado de: Observatorio Latinoamericano (OLA) de Milano School of International Affairs, Management and Urban Policy. Universidad The New School, Nueva York. Publicación *Hábitat en deuda: Veinte años de políticas urbanas en América Latina*, Editorial Café de las Ciudades, Argentina, octubre de 2016.

78 Presentación de Planeación Nacional en “Encuentro de experiencias con mandatarios locales en el marco del proceso de legalización de asentamientos humanos informales”. Bogotá, 3 y 4 de noviembre de 2016, evento organizado por ACNUR y la Corporación Opción Legal.

79 Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo/Bol_deficit_vivienda.pdf.

ser mejorados, ya que presentaban deficiencias en lo referente a material de los pisos, hacinamiento mitigable, servicios públicos y lugar inadecuado para preparar los alimentos – cocina. El guarismo señalado muestra una mejoría de 12,81 puntos frente a los resultados del censo de 1993 (36,65%).

El documento 3604 de 2009, del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, señala que “*la información disponible [...] indica que el déficit habitacional cualitativo se ha reducido de un 45,3% en 1993 a un 27% en 2005, con 1.185.607 hogares*”⁸⁰. En ese orden, al exponer los “*Lineamientos para la consolidación de la política de mejoramiento integral de barrios*”, el CONPES hace un análisis de los datos oficiales del DANE, mostrando que la evolución del déficit entre los años 1993 y 2005, ha ocurrido de la forma como se muestra en la Tabla 2⁸¹.

Tabla 2. Hogares en déficit de vivienda

Característica	Censo 1993		Censo 2005	
	Hogares	Participación	Hogares	Participación
Total hogares	5.374.990	100,0%	8.210.347	100%
Hogares sin déficit	2.940.183	54,7%	5.993.484	73,0%
Hogares con déficit	2.434.807	45,3%	2.216.863	27,0%
Déficit cuantitativo	1.093.077	20,3%	1.031.256	12,6%
Déficit cualitativo	1.341.730	25,0%	1.185.607	14,4%
Solo estructura	35.806	0,7%	38.590	0,5%
Solo hacinamiento mitigable	63.459	1,2%	118.777	1,4%
Solo servicios	675.610	12,6%	647.963	7,9%
Solo cocina	125.575	2,3%	101.002	1,2%

80 Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, *Documento CONPES 3604*, 2009.

81 Años en que se llevaron a cabo los últimos censos poblacionales en el país.

Característica	Censo 1993		Censo 2005	
	Hogares	Participación	Hogares	Participación
Estructura y hacinamiento mitigable	2.531	0,0%	5.032	0,1%
Estructura y servicios	82.133	1,5%	87.818	1,1%
Estructura y cocina	7.215	0,1%	8.251	0,1%
Hacinamiento mitigable y servicios	41.741	0,8%	34.850	0,4%
Hacinamiento mitigable y cocina	13.428	0,2%	14.097	0,2%
Servicios y cocina	163.937	3,0%	59.004	0,7%
Otras combinaciones	130.295	2,4%	70.223	0,9%

Fuente: censos DANE, 1993 y 2005.

Tal como se observa en la tabla anterior, para el año 2005 el déficit cualitativo de vivienda era superior al déficit cuantitativo. En la actualidad, de acuerdo con informes del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se sigue presentando la misma condición, ya que del total de déficit de vivienda que se presenta en el país, el 34% corresponde a un déficit cuantitativo y el resto es cualitativo⁸².

A este respecto, una estimación más reciente del déficit convencional de vivienda, soportada en la Gran Encuesta Integrada de Hogares, GEIH, del DANE para 2014, señala los resultados a nivel nacional urbano presentados en la Tabla 3.

82 Intervención del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en el “Encuentro de experiencias con mandatarios locales en el marco del proceso de legalización de asentamientos humanos informales”. Bogotá, 3 y 4 de noviembre de 2016.

Tabla 3. Déficit convencional de vivienda, total nacional urbano, 2014

Característica	Hogares	Participación
Total hogares	10.631.027	100,0%
Hogares sin déficit	8.686.809	81,7%
Hogares en déficit	1.944.219	18,3%
Hogares en déficit cuantitativo	746.030	7,0%
Hogares en déficit cualitativo	1.198.189	11,3%

Fuente: DANE, GEIH 2014. Elaboración de CENAC.

2.5.2. Déficit cualitativo de vivienda y asentamientos informales

La urbanización acelerada e inequitativa ha dado lugar al surgimiento y al crecimiento de los asentamientos urbanos informales. *“En Colombia, las ciudades conviven con problemas de crecimiento urbano fuera de control del Estado, los cuales se manifiestan en la aparición de asentamientos humanos de origen ilegal constituidos por viviendas de interés social, convirtiéndose en áreas de terreno que en ocasiones superan en proporción, al suelo legalmente construido”*⁸³.

Los investigadores consideran que, de persistir la situación, se generarían efectos importantes en el aumento de los niveles de pobreza urbana (desempleo y acceso a servicios sociales básicos), déficit fiscal de los municipios, inseguridad jurídica de la tenencia de la vivienda y conflictos en la propiedad y los usos del suelo, déficit cualitativo de vivienda, aumento del riesgo de desastres, impactos negativos sobre el medio ambiente y las condiciones de salud de la población, segregación física y social, atomización de recursos y desarticulación de las inversiones sectoriales, incremento de los índices de inseguridad y violencia, así como desborde de la capacidad fiscal del Estado para solucionar estas problemáticas.

83 Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, *Documento CONPES 3605*, 2004.

2.6. Algunas características socioeconómicas y condiciones habitacionales de la población desplazada

2.6.1. Parámetros de identificación y caracterización de asentamientos informales

El proceso de legalización de asentamientos humanos informales representa una solución para adecuar la situación urbanística de un ámbito geográfico que ha sido ocupado de manera informal. Al respecto, debe tenerse presente que es necesario que las entidades territoriales cuenten con el acompañamiento de entidades como la UARIV en el proceso de caracterización del territorio e identificación de la población en situación de desplazamiento.

En el caso de Bogotá, se ha utilizado una herramienta que sirve de insumo para georreferenciar y conocer las características socio-territoriales de los asentamientos informales en la capital. Este tipo de instrumentos podrían ser analizados y adoptados, total o parcialmente, sobre todo por parte de las ciudades receptoras de población desplazada, para analizar las implicaciones y priorizar así las actuaciones que deben seguir en el territorio.

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1523 de 2012, la caracterización del territorio debe estar precedida de los correspondientes estudios de riesgo por movimientos de remoción en masa. Esto para determinar si la población es objeto de reasentamiento. No obstante lo anterior, dicha caracterización no debe impedir o retrasar el proceso de legalización, sino que ambas son actividades complementarias pero independientes.

En el caso de las entidades territoriales que son parte de áreas metropolitanas, el proceso de caracterización debería ser apoyado y direccionado por parte del MVCT para la conformación de esquemas asociativos que permitan brindar soluciones de vivienda a la población desplazada, bien para que sea beneficiaria del proceso de legalización, del mejoramiento integral, o de la adquisición de vivienda con base en los programas vigentes.

El Gobierno nacional debe apoyar a las comunidades y a los municipios en los procesos de legalización de asentamientos para garantizar su

rigurosidad técnica y su celeridad, así como revisar la participación de las entidades territoriales en estos procesos, frente a lo cual es elemental brindar acompañamiento, ya que si los procesos no son eficientes, no se alcanzará el objetivo de incidir en la mejora de las condiciones de vulnerabilidad en que se encuentran los ocupantes.

Esos instrumentos deberán prever las condiciones de desarrollo urbanístico legal que se aplicarán a los asentamientos legalizados, por lo que es indispensable que desde los procesos de legalización se procure la identificación de las necesidades de los ocupantes, con el propósito de planificar el desarrollo del barrio, dentro de unas proyecciones de mejoramiento ajustadas a la urgencia que éstas ameritan y las condiciones de factibilidad de las mismas.

A la par con los diagnósticos anteriores, es preciso caracterizar las condiciones socioeconómicas de los ocupantes a fin de articular los programas sociales que se deberán prestar a la población en situación de desplazamiento. En relación con una caracterización mínima de los asentamientos, el Ministerio del Interior, el MVCT y la UARIV, en respuesta a las órdenes del Auto 373 de 2016 de la Corte Constitucional, elaboraron un cuestionario que fue enviado a los 1.122 municipios del país. Estas entidades presentaron ante el órgano judicial el informe solicitado, informando las acciones adelantadas al respecto.

Como primera medida, este informe establece los criterios para identificar los asentamientos precarios o informales como insumo para que en los planes de ordenamiento territorial, POT, los municipios determinen las normas urbanísticas para su reglamentación. Estos criterios representan un punto de partida cardinal, como quiera que a partir de ellos pueden incluirse o excluirse ámbitos geográficos y se puede, en consecuencia, llegar a un mayor o menor número de asentamientos y, por consiguiente, población en situación de desplazamiento. Los criterios que toma el Gobierno nacional para la identificación de los asentamientos son:

- 1) *Ausencia o deficiencia de redes de servicios públicos y cuya infraestructura vial, espacios públicos y equipamientos sean inadecuados o inexistentes.*
- 2) *Localización en zonas de riesgo alto no mitigable y/o mitigable y/o en suelos de protección.*
- 3) *Origen informal, producto de procesos ilegales de ocupación del territorio que se han desarrollado sin el cumplimiento de las normas urbanísticas*

y/o con inmuebles carentes de títulos que acrediten su propiedad (inseguridad jurídica de la tenencia).

- 4) *Existencia de viviendas construidas con materiales precarios y/o con estructuras inadecuadas de construcción, y condiciones de insalubridad.*
- 5) *Presencia de población en condiciones de pobreza y/o vulnerabilidad.*⁸⁴

Las características definidas por el MVCT para focalizar la caracterización de asentamientos informales en general están bien enfocadas; sin embargo, presentan los siguientes problemas:

- No incluyen como criterio la alta densidad de población desplazada, con lo cual mantienen los elementos de generalidad criticados por la Corte Constitucional y desconocen lo planteado por el CONPES 3604 de 2009, que recomienda *“incluir en los criterios de priorización de barrios, [...] el índice de presencia de población en situación de desplazamiento en las áreas urbanas del país”*.
- Dirigen la intervención a asentamientos ubicados en zonas de riesgo alto (mitigable y no mitigable), dejando por fuera los asentamientos informales, que total o parcialmente están ubicados en zonas con riesgo medio, riesgo bajo o con ningún riesgo por inundación o remoción en masa, siendo estos tipos de asentamientos en donde resulta más viable llevar a cabo legalizaciones urbanísticas, ya que en los de riesgo alto no mitigable lo procedente es la reubicación.

Para tener una caracterización más detallada, el Gobierno podría hacer un cruce de información tomando como punto de partida el listado de asentamientos informales, para sobre esa información seleccionar las personas registradas como desplazadas en el Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial de la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado Interno, RUSICST, que aseguran vivir en esos asentamientos. Ubicados los cruces, es posible establecer la información sociodemográfica de estas personas, la cual podría agruparse por cada asentamiento dando una aproximación a las características socio-espaciales de quienes habitan cada asentamiento.

84 Tomado de *Informe de avance en el cumplimiento de la orden cuadragésimo primera del Auto 373 de 2016 proferido por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T- 025 de 2004 de la Corte Constitucional*, Ministerio de Vivienda, Ministerio del Interior, Unidad para las Víctimas.

Es cierto que este tipo de cruces no son ajenos a dificultades por las eventuales imprecisiones en los nombres de los barrios, en los nombres de las personas o sus identificaciones, pero es un esfuerzo, que aunque no logre resultados completos, puede brindar información interesante para definir y focalizar la política pública en materia de legalizaciones urbanísticas.

Una vez identificados y caracterizados los asentamientos informales, el Gobierno podría diseñar una estrategia que se impulse en todas las ciudades donde existan asentamientos humanos con significativa presencia de población desplazada y, al interior de este bloque, seleccionar aquellos más populosos⁸⁵⁻⁸⁶ para impulsar una estrategia robusta de legalizaciones urbanísticas, con tiempos, metas y resultados claros, en un tiempo corto y determinado.

Ya desde 2009 el documento CONPES 3604 planteó la necesidad de recolectar información primaria acerca de las condiciones de asentamientos o barrios que necesitan de MIB (mejoramiento integral de barrios), con el propósito de formular a partir de tal información, políticas y programas. En efecto, señala que es necesario proceder a:

- 1) *Diseño, montaje e implementación del subsistema de información de MIB en el Sistema Nacional de Información de Vivienda y Desarrollo Territorial - SNIVDT.*
- 2) *Con base en los Planes de Ordenamiento Territorial POT y Planes de Desarrollo Municipal PDM, elaborar un inventario de asentamientos precarios, su condición de riesgo, y diagnóstico de MIB en las entidades territoriales. Así mismo, brindar asistencia técnica a los municipios para la incorporación del PMIB en el Expediente Municipal, información que servirá de insumo del Expediente Nacional de Proyectos de MIB el SNIVDT.*
- 3) *Articular la información del inventario de asentamientos precarios y diagnóstico de MIB en las entidades territoriales con base en el sistema de información INFOJUNTOS y sus respectivas herramientas, en el*

85 A manera de ejemplo y solo para promover la discusión, se podrían considerar, por ejemplo, como populosos, aquellos asentamientos en que vivan más de 500 personas.

86 A manera de ejemplo y solo para promover la discusión, se podrían considerar los asentamientos como de alta densidad de población desplazada, cuando por lo menos el 30% de sus habitantes sean personas afectadas por el desplazamiento forzado.

marco de la dimensión de habitabilidad y la EES (condiciones socio-ambientales y sanitarias de los entornos).

- 4) *Crear un Expediente Nacional de Proyectos de MIB en el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, MAVDT [hoy Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio].*
- 5) *El DNP y el MAVDT recopilarán las experiencias MIB en las ciudades del país en una publicación que permita su divulgación.*

Adicionalmente, el DNP adelantará la evaluación de impacto de la Política VISU y DT (Vivienda de Interés Social Urbana y Desarrollo Territorial), específicamente de los componentes de titulación y MIB, con el fin de complementar la generación de información primaria acerca de las experiencias MIB en las ciudades del país.

Para el diseño de una política pública orientada a legalizar y lograr el mejoramiento integral de barrios con alta densidad de población desplazada, se requeriría que ese subsistema de información discriminara la información, detallando cuáles son asentamientos informales e identificando la presencia de población desplazada.

2.6.2. Caracterización general de la población víctima de desplazamiento forzado desde la EGED 2013-2014

La Encuesta de Goce Efectivo de Derechos, EGED, es una investigación desarrollada por el DANE en convenio con la UARIV, a fin de generar información que permita realizar una caracterización general de la población víctima de desplazamiento forzado y conocer el estado actual de la población con respecto al goce efectivo de sus derechos⁸⁷.

En términos metodológicos, la EGED fue realizada durante el periodo noviembre-diciembre de 2013 y febrero-marzo de 2014 y se aplicó a un total de 112.406 personas, que corresponden a 27.727 hogares distribuidos en 151 municipios del país y agrupados en 12 subregiones.

⁸⁷ Obtenido de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/encuesta-de-goce-efectivo-de-derechos-eged>.

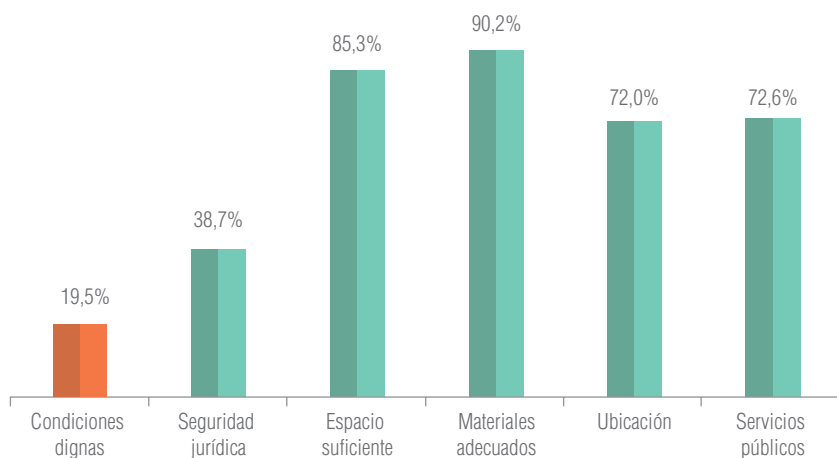
Los indicadores generados conciernen personas y hogares víctimas de desplazamiento del conflicto armado en Colombia.

El indicador relativo a la vivienda digna considera cinco componentes: espacio suficiente (sin presencia de hacinamiento, definido para la zona urbana por la presencia de más de tres y menos de cinco personas por cuarto), servicios domiciliarios completos, materiales apropiados, ubicación en zonas de bajo riesgo de desastre natural y seguridad jurídica de la tenencia (independientemente de la forma particular de tenencia).

De acuerdo con los resultados obtenidos, uno de cada cinco hogares víctimas de desplazamiento forzado habita una vivienda que cumple simultáneamente con las cinco características descritas. Por componentes, el factor que más contribuye (que se encuentra con mayor frecuencia) corresponde a materiales adecuados y el que menos aporta concierne a la seguridad jurídica en la tenencia de vivienda (ver Gráfico 2).

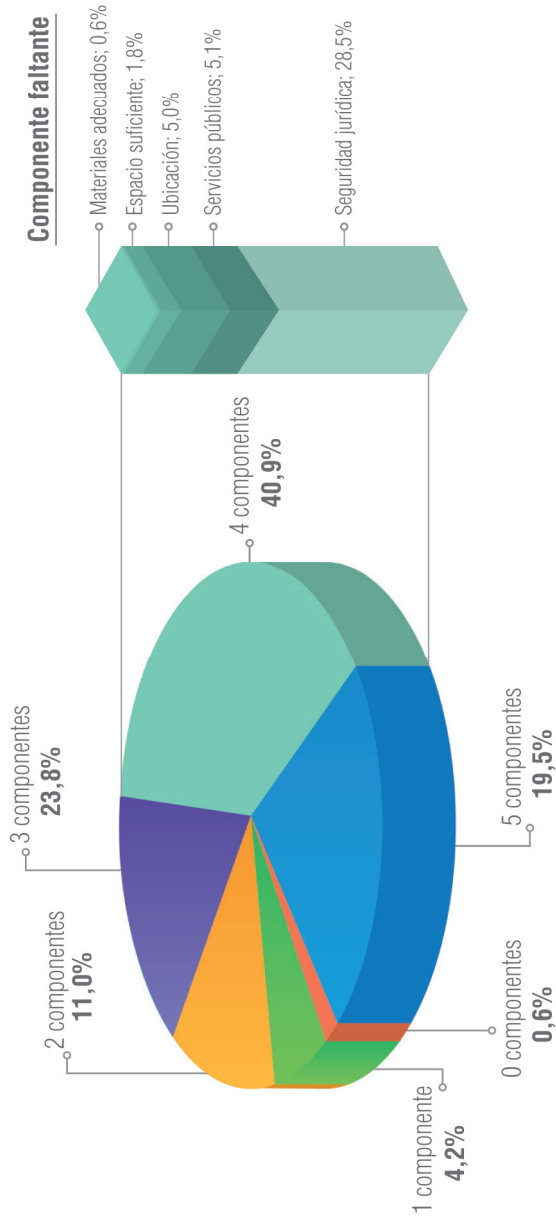
Un segundo grupo significativo de hogares de esta población (cuatro de cada diez) habita en un inmueble que cumple con cuatro de los cinco componentes que integran la vivienda digna, siendo la seguridad jurídica el principal ausente (ver Gráfico 3).

Gráfico 2. Porcentaje de hogares que habitan en vivienda digna, según componente



Fuente: DANE y UARIV, EGED 2013-2014.

Gráfico 3. Porcentaje de hogares según el número de componentes garantizados en el derecho a la vivienda



Fuente: DANE y UARIV, EGED 2013-2014.

Gráfico 4. Porcentaje de hogares que habitan en viviendas dignas por subregiones



Fuente: DANE y UARIV, EGED 2013-2014.

A nivel de regiones, los hogares residentes en el departamento de Antioquia son quienes reportan la mejor situación en materia de condiciones de la vivienda, y los ubicados en departamentos de las regiones Pacífico (Chocó, Cauca, Nariño), costa C (Atlántico y Bolívar) y costa B (Cesar, La Guajira y Magdalena), los que reportan la situación más crítica (ver Gráfico 4). Además, los hogares residentes en los departamentos de la región costa C, a diferencia del resto de hogares a nivel nacional, encuentran su condición habitacional principalmente vulnerada por el tema de servicios públicos domiciliarios.

Desde la perspectiva de condición de pobreza monetaria, donde se considera la línea de pobreza, definida como el *costo per cápita mensual mínimo necesario para adquirir una canasta de bienes (alimentarios y no alimentarios) que permiten un nivel de vida adecuado*⁸⁸, la EGED 2013-2014 encontró que mientras uno de cada cuatro hogares en Colombia registra una condición de pobreza bajo este parámetro, a nivel de la población de hogares víctimas de desplazamiento compromete a poco más de tres de cada cinco hogares (ver gráficos 5 y 6).

En el caso de la línea de pobreza extrema, definida como *el costo per cápita mensual mínimo necesario para adquirir únicamente la canasta de bienes alimentarios, que permiten un nivel de sobrevivencia*, la incidencia entre la población desplazada resulta aún más crítica respecto de la dinámica nacional en tanto por cada 100 hogares, siete reportan esta situación en Colombia, frente a 33 entre la población desplazada (ver gráficos 5 y 6).

Según los resultados de la EGED, a nivel nacional poco más de la cuarta parte de los hogares, que comprende el 15,4% de las víctimas, ha logrado su retorno o reubicación. Las regiones más dinámicas en este tipo de actuación corresponden al Tolima Grande (Caquetá, Huila y Tolima) y Antioquia. En cuanto a la orientación de la solicitud de atención por parte de los hogares, el 79,9% opta por permanecer en el lugar actual, el 14,0% lo hace por reubicación y el 6,1% buscó retornar.

El indicador *retornos y reubicación* comprende hogares víctimas del desplazamiento forzado con intención de retornar, reubicarse o

88 Definiciones del boletín técnico *Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2015*. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_15_.pdf.

permanecer en su lugar actual de residencia, que han solicitado apoyo del gobierno, lo han recibido y lo han logrado (ver gráficos 7 y 8).

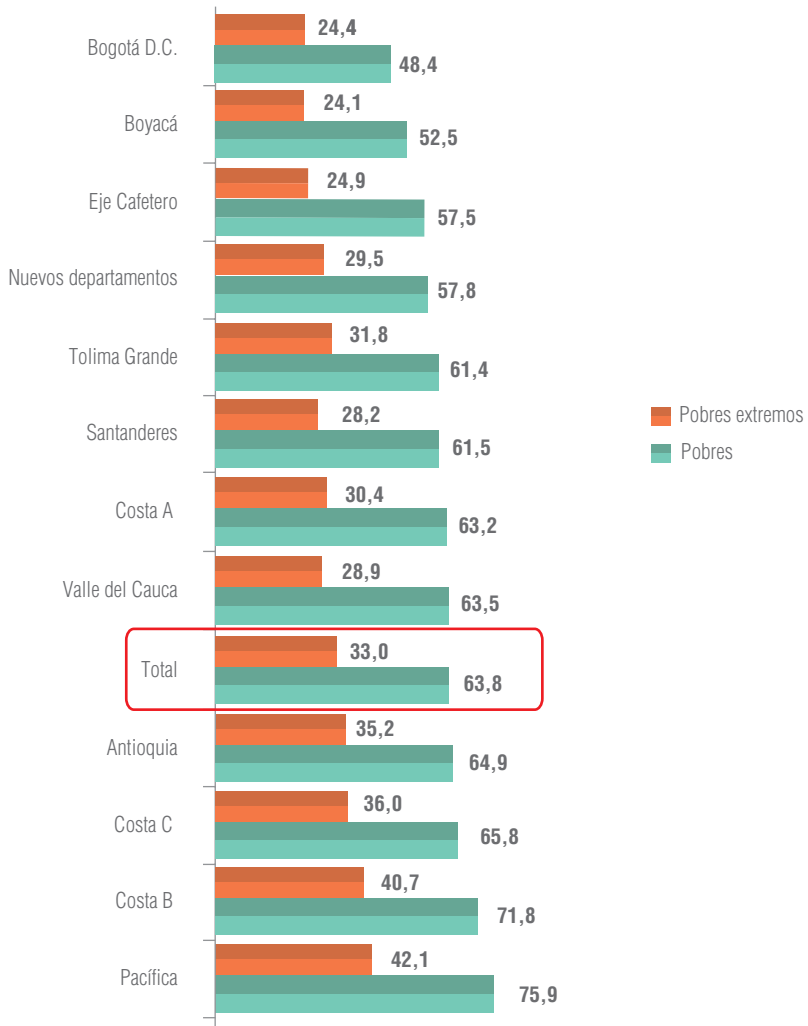
En cuanto a la forma de ocupación de la vivienda, uno de cada dos hogares es arrendatario, la mayoría sin contrato escrito⁸⁹. En segundo lugar, con la cuarta parte de la población de hogares víctimas de desplazamiento forzado se encuentra la forma de tenencia en propiedad, en este caso con documento registrado (ver Gráfico 9).

De la proporción de hogares poseedores de la vivienda (8,3%), la mayoría no cuenta con algún documento que soporte su condición de ocupación. Este y el anterior resultado reflejan el significativo peso adverso que representa en la disponibilidad de una vivienda digna el componente correspondiente a seguridad jurídica de la tenencia (ver Gráfico 10).

El flujo más alto de personas desplazadas, registradas en el RUV, corresponde al período 1999 a 2002 (bajo la administración del expresidente Andrés Pastrana). No obstante, a partir de esta fecha se registra una disminución sostenida en la proporción de desplazados; en el período de apenas siete años comprendido entre 2003 y 2010, la población desplazada abarca el 43,5% de las personas registradas desde antes de 1990 hasta 2013.

89 No obstante, la Ley 820 de 2003, concerniente al régimen de arrendamiento de vivienda urbana, asume con igual validez el contrato verbal al escrito (artículo 3: forma del contrato).

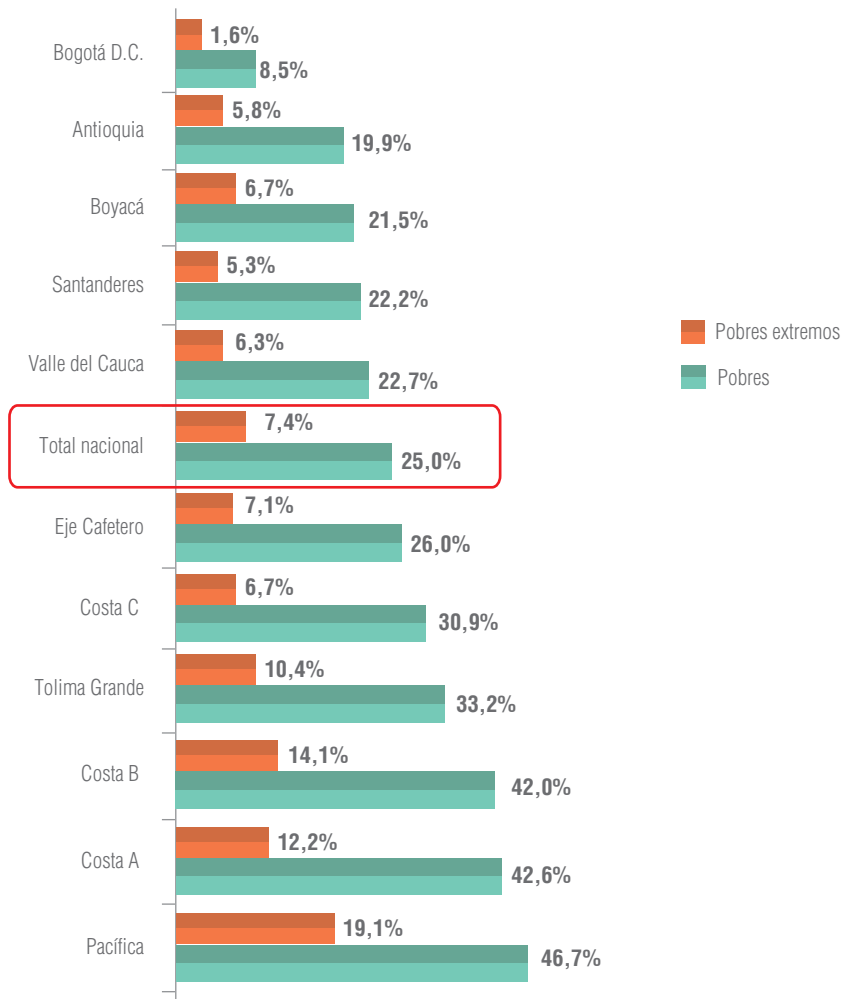
Gráfico 5. Porcentaje de hogares desplazados por debajo de la línea de pobreza y pobreza extrema*



Fuente: DANE y UARIV, EGED 2013-2014. Cálculos con tratamiento de ingresos extremos y faltantes.

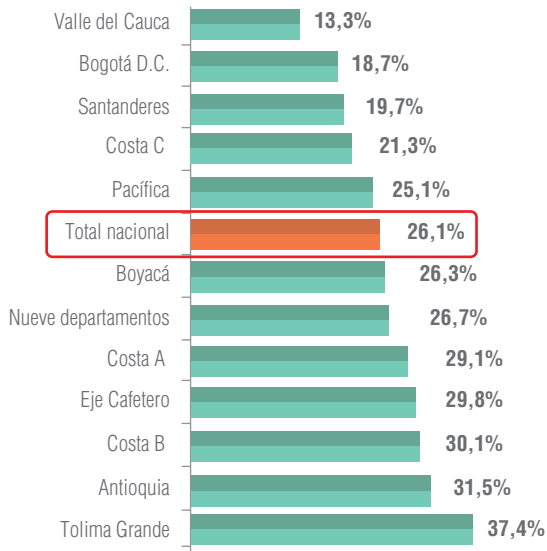
* Sobre el total de hogares con encuesta completa para todas las personas y con por lo menos una persona desplazada inscrita en el RUV.

Gráfico 6. Porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza y pobreza extrema para Colombia



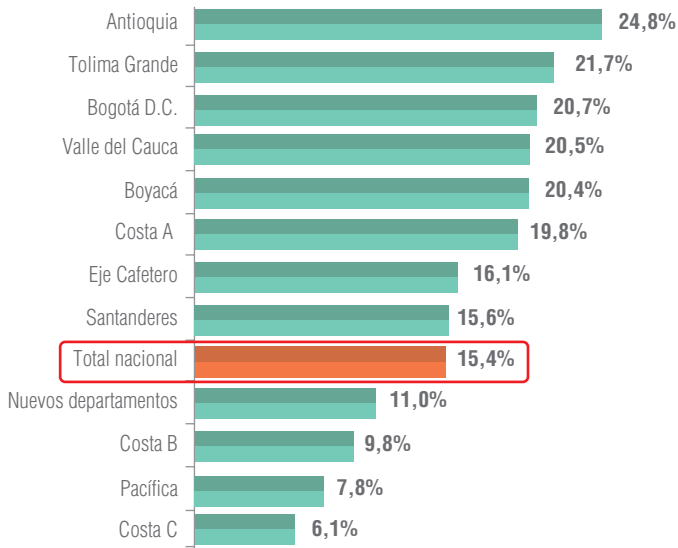
Fuente: DANE, *Cálculos pobreza*. No incluye nuevos departamentos.

Gráfico 7. Porcentaje de hogares que solicitaron apoyo al Gobierno, lo han recibido y lo han logrado



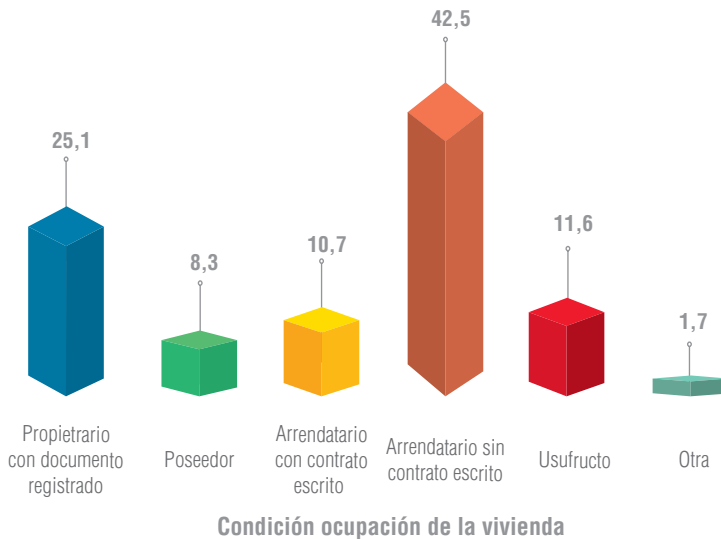
Fuente: DANE y UARIV, EGED 2013-2014.

Gráfico 8. Porcentaje de personas retornadas o reubicadas en condiciones de dignidad



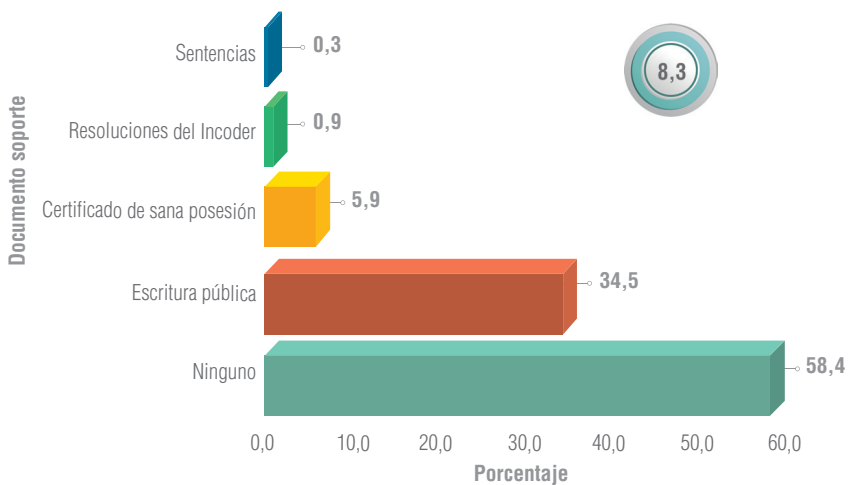
Fuente: DANE y UARIV, EGED 2013-2014.

Gráfico 9. Relación del hogar desplazado con por lo menos una persona registrada en el RUV por el tipo de vivienda que ocupa



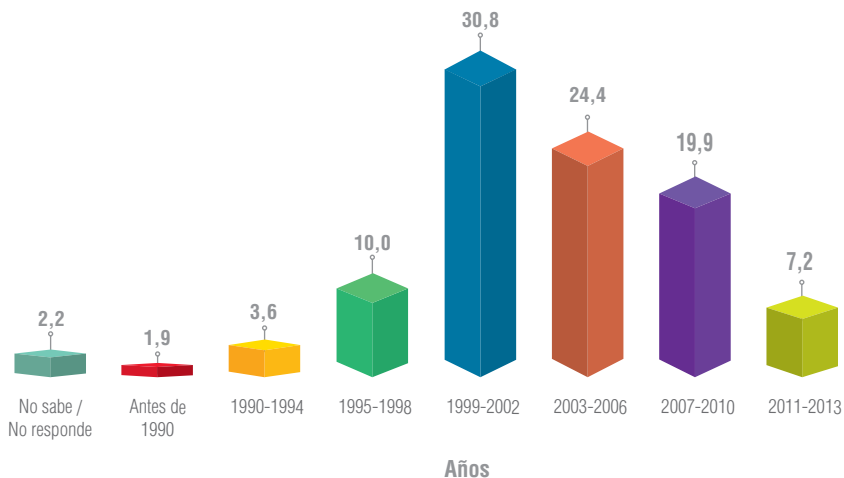
Fuente: DANE y UARIV, EGED 2013-2014.

Gráfico 10. Hogares desplazados que tienen vivienda como poseedores, según tipo de documento soporte



Fuente: DANE y UARIV, EGED 2013-2014.

Gráfico 11. Porcentaje de personas que manifestaron estar registradas en el RUV, según años de desplazamiento



Fuente: DANE y UARIV, EGED 2013-2014.

3 De los problemas a las soluciones: legalización urbanística de asentamientos informales y mejoramiento integral de barrios, un camino para resolver problemas de vivienda de la población desplazada

3.1. Goce efectivo del derecho a la vivienda vía legalización y regularización de asentamientos informales

En la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), los estados participantes decidieron abordar dos temas de igual importancia a escala mundial: vivienda adecuada para todos y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en un mundo en proceso de urbanización. A partir de allí se estableció que el ser humano es el elemento central del desarrollo sostenible, definiendo que éste debe incluir los dos objetivos anteriores, de tal manera que se contribuya a que las personas puedan tener una vida saludable y productiva, en armonía con la naturaleza.

En la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), se incluyó dentro de uno de sus Objetivos del Desarrollo Sostenible, ODS, el atinente a lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. A partir de entonces, el Gobierno colombiano se planteó la necesidad de articular la ciudad formal y la informal, para cuya materialización se definió apoyar técnicamente a los gobiernos locales en materia de formalización de asentamientos en varias zonas del país y promover el “*derecho a la ciudad*” de la población vulnerable.

En un sentido similar, la Corte identifica a la legalización de asentamientos informales como uno de los primeros pasos para resolver la precariedad física y jurídica de las viviendas de personas desplazadas. En particular plantea:

Al insistir en la estrategia de subsidios, [...] el Gobierno está pasando por alto estrategias que reducirían la necesidad de incurrir en gastos sumamente altos y, no obstante, lograrían proporcionar alternativas reales de acceso efectivo al derecho a la vivienda para las comunidades desplazadas. La legalización y regularización de los asentamientos informales, junto con la garantía de la seguridad jurídica de las viviendas, sería un primer paso en esa dirección.⁹⁰

En ese orden, el Alto Tribunal estima que la legalización y regularización de estos asentamientos se constituye en determinante para la posibilidad de alcanzar el goce efectivo del derecho a la vivienda, en la medida que permite superar barreras relacionadas con la ubicación del predio en zonas de riesgo, con la falta de seguridad jurídica en la tenencia y de acceso a servicios públicos, a escuelas, a centros de salud, a vías de acceso y demás obras de desarrollo e infraestructura social. Con ello, se contribuye al ejercicio de otros derechos conexos, tales como el derecho a la educación, a la salud, a la libre circulación y a la seguridad e integridad personal de los habitantes de tales asentamientos.

Es claro que la legalización y regularización urbanística de los asentamientos informales, junto con la garantía de la seguridad jurídica de las viviendas, sirven como mecanismos de defensa de estas comunidades y la materialización de sus derechos básicos, garantizando las condiciones mínimas de vida de los pobladores. La legalización y la titulación de la propiedad de los predios son procesos diferentes pero complementarios; aquellos facilitan el desarrollo de estos, en la medida que se generan indicadores de confianza que pueden llevar a desarrollar proyectos en los que se complementen las acciones de legalización urbanística, con programas de titulación de predios, garantizando de esta manera la seguridad jurídica de las viviendas. Los procesos de titulación de predios posibilitan, a su vez, el acceso de la población desplazada a subsidios para el mejoramiento de vivienda, a créditos para el desarrollo de emprendimientos productivos, al desarrollo urbano y a los servicios públicos estructurados (agua, alcantarillado, gas, vías, escuelas, centros de salud, etcétera).

Conforme a lo dicho, la legalización es un proceso que apuesta por soluciones duraderas y de integración local, respetando a las familias desplazadas en los lugares donde deciden asentarse, y entendiendo también el

90 Corte Constitucional *op. cit.*, 2016, pág. 108.

proceso de regularización como un acercamiento institucional a los asentamientos humanos de origen informal dominados por la cultura ilegal e incluso siendo un espacio donde conviven actores armados.

Respecto de los procesos de legalización urbanística, la Corte Constitucional⁹¹ reconoce otras bondades asociadas a la satisfacción del derecho a la integración local de las personas desplazadas, al establecer que:

*La legalización y regularización de estos barrios, junto con la garantía de la seguridad jurídica de las viviendas, sirve como un mecanismo de defensa a favor de estas comunidades para enfrentar estos riesgos, en la mayoría de los casos. En efecto, este tipo de medidas contribuyen a generar estabilidad, arraigo y el fortalecimiento de los lazos que han venido construyendo las comunidades que habitan estos asentamientos, de forma tal que se disminuyen los impactos y las afectaciones de las amenazas que se nutren de la inestabilidad y la informalidad de esos lugares.*⁹²

*Además, muchas familias desplazadas han logrado recrear en los barrios informales no sólo los vínculos y la vida en comunidad que el desarraigo destruyó, sino la reconstrucción de su proyecto de vida.*⁹³ *Estas familias, por lo tanto, no están dispuestas a desplazarse nuevamente de tales asentamientos sino que, por el contrario, están buscando su legalización y regularización con la finalidad de mejorar sus condiciones de vida, a través de su incorporación adecuada en las dinámicas urbanas y el acceso a la oferta Estatal, como una medida de re dignificación.*⁹⁴

91 Corte Constitucional *op. cit.*, 2016, pág. 107.

92 *Ibid.*, nota al pie 376, donde la Corte cita a Opción Legal y ACNUR, *Reporte de casos Relacionados con el derecho a la vivienda para las víctimas del conflicto político, social y armado*, noviembre de 2015, pág. 20: “La seguridad jurídica de la tenencia constituye la garantía de protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas, bien proveniente de terceros partícipes del conflicto o incluso de acciones del Estado, y que trasciende al obtener la calidad de propietario y tener un derecho en condiciones normales, oponible frente a terceros”.

93 *Ibid.*, nota al pie 377, donde la Corte cita a Opción Legal y ACNUR, *Reporte de casos Relacionados con el derecho a la vivienda para las víctimas del conflicto político, social y armado*, noviembre de 2015, pág. 11: “A pesar de la exigua e insuficiente respuesta institucional, los procesos organizativos y comunitarios liderados por las víctimas y orientados en reagrupar a las comunidades en asentamientos subnormales (i.e. asentamientos el Granizal, Municipio de Bello, Antioquia; el Timy- Dos Quebradas, Municipio de Florencia, departamento del Caquetá; Altos de la Florida, Municipio de Soacha, Cundinamarca; Villa Doris, Municipio de Tiquisno, Bolívar), han generado dinámicas de reconstrucción social y territorio, rodeando de esperanza a estos asentamientos o aglomeraciones quienes a través de grandes esfuerzos han construido modelos de desarrollo solidario-comunitario, que contrarresta diversos fenómenos de violencia y marginación social”.

94 *Ibid.*, nota al pie 378, donde la Corte cita a Opción Legal y ACNUR, *Reporte de casos Relacionados con*

3.2. Legalización y regularización urbanística en la región

3.2.1. Modelos de legalización y regularización urbanística en América Latina⁹⁵

Para superar los problemas de marginalidad urbana en que viven decenas de miles de personas en América Latina, se han impulsado dos grandes tipos de programas de regularización. El primero, en Perú, basado en la legalización de la tenencia por medio de la titulación de los predios ocupados. El otro implementado en Brasil y Colombia, que implica el mejoramiento integral de los barrios. La estrategia peruana está fundada en el supuesto de que la seguridad de la tenencia es un desencadenante del desarrollo, pues estimula el acceso al financiamiento, la actividad económica y las mejoras residenciales⁹⁶.

Análisis realizados acerca de la efectividad del modelo peruano han llevado a concluir que la titulación de la propiedad de los predios aumentó el valor de las propiedades en aproximadamente un 25%, con lo que excedió ampliamente el costo de la titulación, y parece haber servido para aliviar los índices de pobreza (aunque este último aspecto no obedezca a una relación causal establecida con claridad)⁹⁷. Sin embargo, esta titulación tuvo un impacto muy bajo sobre el acceso a créditos, a pesar de generar cierta inversión en las viviendas y con ello algún avance en las condiciones de vida de quienes las habitan. Pareciera que titulación y mayor acceso al crédito no son relaciones que se producen de manera automática. Ello puede obedecer a que subsisten otros problemas de acceso al crédito para las personas de esos asentamientos, relacionados con su pobreza, su no bancarización u otras causas no identificadas, que no son resueltos con medidas específicas.

el derecho a la vivienda para las víctimas del conflicto político, social y armado, noviembre de 2015, pág. 15: “La legalización de asentamientos subnormales se constituye como una de las vías en las cuales las víctimas padecen menos traumatismos, ya que en estas zonas han logrado articular procesos de cohesión social, condiciones de subsistencia y un alto nivel de arraigo que les genera tranquilidad y estabilidad; aspectos que se traducen en re dignificación”.

95 Conceptos e información incluidos en este subcapítulo fueron tomados de la publicación *Regularización de Asentamientos Informales en América Latina*, Edésio Fernandes, pág. 29 y ss., Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

96 *Ibid.*

97 *Ibid.*

Por su parte, el modelo brasileño ha vinculado los procesos de legalización con políticas de mejoramiento e incluso con programas socioeconómicos, poniendo un marcado énfasis en la participación comunitaria en las diferentes etapas a través de las cuales transcurre el proceso. Además, echa mano de variadas soluciones legales para las distintas situaciones, valiéndose de múltiples instrumentos jurídicos para consolidar soluciones asociadas a la regularización, cuya aplicación depende de variables tales como si los suelos son públicos o privados, si soportan un mayor gasto por unidad familiar dados los costos de las mejoras. Como consecuencia de la mayor integralidad de la intervención, este modelo ha tenido una cobertura menor que el peruano, en cuanto a número de hogares se refiere⁹⁸.

El sistema brasileño, fuera de las limitaciones a su masividad representadas por el alto costo por hogar en comparación con el peruano (50 a 80 veces superior), también se ha enfrentado a dificultades en su operación que han demorado significativamente la titulación de los inmuebles. Para el año 2011, el investigador Edésio Fernandes estimó en aproximadamente un millón los títulos pendientes por emitir⁹⁹.

El profesor Fernandes asegura que además de la legalización, se necesita de otras acciones para que la intervención conduzca a avanzar en la superación de la pobreza:

*No basta con “legalizar lo ilegal” sin provocar cambios en el sistema legal-urbano que causó en origen la ilegalidad, y menos aún en nombre del combate a la pobreza. La titulación, por sí misma, proporciona la seguridad legal de la tenencia a los residentes, lo cual es un paso necesario, pero no suficiente, para promover la integración socio-espacial, además de que puede socavar la permanencia de las comunidades legalizadas.*¹⁰⁰

98 *Ibid.* pág. 38

99 *Ibid.*

100 *Ibid.* pág. 39.

3.2.2. La legalización urbanística en las normas colombianas

De acuerdo a la normativa colombiana¹⁰¹, la legalización de asentamientos humanos se entiende como el proceso a través del cual la administración municipal o distrital reconoce la existencia de un asentamiento humano constituido por viviendas de interés social, aprueba los planos urbanísticos y expide la reglamentación urbanística, sin perjuicio de la responsabilidad penal, civil y administrativa de los comprometidos¹⁰².

Tal concepto de legalización es el asumido por la normatividad vigente desde 2006, con el Decreto 564 de ese año, hoy compilado en el Decreto 1077 de 2015, el cual si bien no se ha planteado a partir de una política pública concreta, ha terminado asociado al mejoramiento integral de barrios en la medida que este tipo de programas se ha valido de tales elementos normativos para lograr resultados en sus componentes de regularización urbanística, que anteceden a los de mejoramiento estructural propiamente dicho.

En Colombia, además de la legalización urbanística se ha buscado complementar la intervención con el concepto de mejoramiento integral de barrios. Como respuesta al proceso de crecimiento urbano no planificado, y en particular a la existencia de asentamientos precarios

101 Artículo 2.2.6.5.1. del Decreto 1077 de 2015: “Legalización. La legalización es el proceso mediante el cual la administración municipal, distrital o del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina reconoce, si a ello hubiere lugar, la existencia de un asentamiento humano constituido por viviendas de interés social realizado antes del 27 de junio de 2003, aprueba los planos urbanísticos y expide la reglamentación urbanística, sin perjuicio de la responsabilidad penal, civil y administrativa de los comprometidos. [Subrayas fuera del texto original]. La legalización urbanística implica la incorporación al perímetro urbano y de servicios, cuando a ello hubiere lugar, y la regularización urbanística del asentamiento humano, sin contemplar la legalización de los derechos de propiedad en favor de eventuales poseedores. El acto administrativo mediante el cual se aprueba la legalización hará las veces de licencia de urbanización, con base en el cual se tramitarán las licencias de construcción de los predios incluidos en la legalización o el reconocimiento de las edificaciones existentes”.

102 Mediante el Concepto No. 4120-E1-126482, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, afirmó lo siguiente con respecto al alcance y los efectos de la inexecutable del artículo 99 de la Ley 812 de 2003 sobre el procedimiento administrativo de legalización de asentamientos humanos: «[...] encontrándose fuera del ordenamiento jurídico la norma que dio sustento a la fecha límite de constitución de los asentamientos para que las administraciones municipales o distritales realicen la legalización, es claro que se produjo el decaimiento del artículo 122, en lo atinente a la fecha allí prevista para la legalización, pues desapareció su fundamento de derecho. De esta manera la administración puede adelantar el trámite de legalización de los asentamientos constituidos por vivienda de interés social surgidos con posterioridad al 27 de junio de 2003, cumpliendo las condiciones establecidas en el plan de ordenamiento territorial y siguiendo los lineamientos de las demás disposiciones previstas en el Decreto 564 de 2006».

en las principales ciudades del país, el Gobierno nacional y las entidades territoriales han formulado y ejecutado estrategias para mejorar la situación de los asentamientos informales:

Como respuesta al proceso de crecimiento urbano no planificado, el cual se refleja en la generación de asentamientos precarios en las principales ciudades del país, el Gobierno Nacional y las entidades territoriales han formulado y ejecutado estrategias de MIB desde la década de los 80s con el fin de intervenir dichas áreas a través de proyectos sectoriales que mejoren sus condiciones de vida.¹⁰³

La evolución de la normativa y de la política pública en la materia empezó con la expedición de la Ley 9 de 1989, de Reforma Urbana, norma que introdujo instrumentos y herramientas para la promoción de proyectos de mejoramiento de viviendas, servicios públicos e infraestructuras urbanas, así como para la legalización de asentamientos precarios y otorgamiento de títulos de propiedad para vivienda de interés social, VIS. Para ello se proponía el impulso de procesos que permitían incorporar dichos asentamientos al perímetro urbano o de servicios públicos. Esta Ley también fortaleció el papel decisorio de los municipios en materia de vivienda, otorgándoles la responsabilidad en la elaboración de estudios de riesgo y en el inventario de población que vive en esas zonas de alto riesgo. Así mismo, estableció la obligación de adelantar proyectos de reubicación y de priorizar a este tipo de comunidades en los proyectos de vivienda nueva adelantados por los municipios.

Posteriormente, la Ley 388 de 1997, de Desarrollo Territorial, definió en el marco de la función pública del urbanismo el encargo de “*posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios*”.

El documento CONPES 3305 de 2004 estableció lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano, para lo cual definió los roles de la Nación y los territorios en el mejoramiento de las condiciones de los asentamientos precarios: i) brindar apoyo y asistencia técnica desde

103 *Lineamientos para la consolidación de la política de mejoramiento integral de barrios*, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, CONPES 3604 de 2009.

el Gobierno nacional a las entidades territoriales en la formulación de programas de mejoramiento integral de barrios; y ii) implementar el programa de titulación masiva de predios.

El CONPES 3604 de 2009 define los “*lineamientos de política pública del Gobierno Nacional para fortalecer las estrategias de Mejoramiento Integral de Barrios - MIB en el marco de la estrategia Ciudades Amables del Plan Nacional de Desarrollo – PND 2006-2010*”. El documento identifica los principales problemas para la gestión de Programas de MIB por parte de las entidades territoriales, define los objetivos general y específicos para apoyar la gestión urbana con el fin de mejorar las condiciones de hábitat de los hogares en asentamientos precarios, establece estrategias y un plan de acción para su implementación, vinculando a diferentes niveles de gobierno, al sector privado y a la comunidad.

Los resultados del PMIB, que se aplicó en once municipios representativos del territorio nacional, son los siguientes:

- Impacto a una población directa de 39.701 habitantes en condiciones de extrema pobreza y vulnerabilidad.
- Generación del mejoramiento de un área de 208,04 hectáreas, correspondiente a 9.758 predios, con un costo total que asciende a \$43.215 millones, de los cuales el Ministerio de Vivienda aportó el 82%.

El MVCT contrató un estudio¹⁰⁴ para la evaluación de resultados del PMIB, el cual concluyó que esta es una estrategia que refleja una buena práctica de gestión gubernamental, ya que contribuye de manera importante a la formulación de los lineamientos de la Política Nacional de Mejoramiento Integral de Barrios y a la identificación de los instrumentos normativos y operativos para materializarla.

Por su parte, la Corte Constitucional identifica bondades y problemas de la estrategia de mejoramiento integral de barrios¹⁰⁵⁻¹⁰⁶. Dentro de las bondades, la Corte asegura que:

104 Presentado en el “Encuentro de experiencias con mandatarios locales en el marco de procesos de legalización de asentamientos humanos informales”, evento organizado por ACNUR y Opción Legal. Bogotá, 3 y 4 de noviembre de 2016.

105 Este pronunciamiento de la Corte se produjo en el Auto de seguimiento 373 de 2016, teniendo en cuenta la respuesta del gobierno al Auto de seguimiento 2002 de 2015.

106 “Mejoramiento Integral de Barrios” y “Programa Nacional de Titulación de Predios Fiscales”.

Se trata, ciertamente, de programas que apuntan en la dirección correcta. La legalización y la regularización de estos asentamientos es la condición de posibilidad para el goce efectivo pleno del derecho a la vivienda, en la medida en la que permite superar barreras relacionadas con la ubicación del predio en zonas de riesgo, con la falta de seguridad jurídica en la tenencia y con la falta de acceso a servicios públicos, a escuelas, a centros de salud, a vías de acceso y demás obras de desarrollo e infraestructura social. Con ello, se contribuye al ejercicio de otros derechos conexos, tales como el derecho a la educación, a la salud, a la libre circulación y a la seguridad e integridad personal de los habitantes de tales asentamientos, sólo por nombrar algunos.¹⁰⁷

De otro lado, la Corte Constitucional en la providencia en cita, también hace referencia a ciertas problemáticas, dentro de las que se destacan las siguientes:

- El PMIB se ha diseñado para reducir la pobreza y mejorar los problemas asociados al crecimiento urbano no planificado, y no específicamente para atender las necesidades habitacionales y demás derechos asociados de la población desplazada.
- Es casi un hecho que no existen asentamientos urbanos informales constituidos exclusivamente por población desplazada, sino asentamientos mixtos en los cuales convive con población receptora, casi siempre en alto grado de vulnerabilidad.

La Corte plantea que la selección de las comunidades y los barrios que son atendidos por el PMIB, se ha hecho sin tener en cuenta la densidad de población desplazada que en ellos residen. Una vez adelantados y ante la necesidad de evidenciar ante la Corte la atención a personas desplazadas, se ha realizado una identificación ex post de las personas desplazadas que residen en los respectivos asentamientos humanos¹⁰⁸.

107 Corte Constitucional *op. cit.*, 2016, pág. 106.

108 Corte Constitucional *op. cit.*, 2016, nota al pie 380: “Gobierno Nacional. *Informe del Gobierno Nacional al Auto 202 de 2005*. Julio de 2015. Pág. 138. // El Gobierno hace una selección de los casos en los que va a intervenir y luego, de manera secundaria, indaga cuántas personas desplazadas había en esos barrios y se beneficiaron de sus acciones. Esa es la información que presenta a esta Corporación cuando expone los resultados alcanzados por tales programas de legalización y regularización. Ver: MVCT. *Cumplimiento del Auto 160 de 2014 — Entrega de Informe actualizado de avance sobre la política pública de vivienda urbana para la población víctima del conflicto armado interno*. Junio de 2015. Págs. 19 - 20.”

Una de las razones que fundamenta el tratamiento diferencial de la población desplazada en relación con el mejoramiento integral de barrios son los mayores niveles de pobreza que registra esta población respecto del conjunto de la población, especialmente si se tiene en cuenta que el programa está dirigido a contribuir en la superación de la pobreza. En este sentido, la población víctima de desplazamiento forzado registra, como se observó anteriormente, niveles de pobreza y pobreza extrema superiores al de la población total: 38,8% y 25,6% más, respectivamente, según los resultados de la EGED 2013-2014.

Otra razón consiste en las obligaciones que específicamente le corresponde asumir al Estado con la población desplazada, derivadas de la normativa nacional y de la jurisprudencia constitucional en la materia. Desde la expedición de la Sentencia T-025 de 2004, en la que se declaró el estado de cosas inconstitucional, ECI, sobre los derechos de la población desplazada, las normas reglamentarias en materia de vivienda involucran con especial énfasis a esta población, reconociendo los vacíos normativos en lo referente a focalización preferencial, protección y enfoque diferencial.

La Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016 observa que la situación para las personas desplazadas que viven en los asentamientos informales se encuentra revestida de una particular gravedad con respecto a la de la población receptora que vive en esos asentamientos, ya que se ven sometidas a mayores riesgos de inseguridad alimentaria; mayor demora para generar ingresos (4 a 6 años más que los pobres locales); y complicaciones para entrar al sector formal de la economía, por cuenta de la pérdida de bienes y la adaptación a un entorno desconocido y hostil.

Dadas estas circunstancias, el Alto Tribunal Constitucional estima que la población desplazada requiere de una atención particular en virtud a su situación de vulnerabilidad. Así se pronunció en la Sentencia T-602 de 2003, señalando que:

Las medidas especiales a favor de los desplazados facilitan que éstos se tornen menos vulnerables, agencian la reparación de las injusticias derivadas del desplazamiento involuntario y se orientan a la realización efectiva de ciertos derechos de bienestar mínimo que

constituyen la base para la autonomía y el auto-sostenimiento de los sujetos de desplazamiento.

En relación con la legalización de asentamientos, la Corte Constitucional en el auto 373 de 2016 al revisar los informes presentados por el Gobierno nacional extrae que “no existe un programa específico que contemple una política de soluciones habitacionales para la población desplazada en asentamientos”¹⁰⁹, por el contrario, lo que viene haciendo el Gobierno nacional es “una selección de los casos en los que va a intervenir y luego, de manera secundaria, indaga cuántas personas desplazadas había en esos barrios y se beneficiaron de sus acciones”.

La Corte reconoce el carácter mixto de los asentamientos informales (en ellos se entremezclan población que históricamente ha vivido en esos lugares, junto con población desplazada). Frente a esta circunstancia ha planteado que es necesario que las personas desplazadas tengan un tratamiento diferenciado, aunque no preferencial, frente a sus vecinos que tienen similares condiciones. El trato diferenciado pasa por establecer estrategias que permitan identificar y caracterizar a los asentamientos en donde se conozca la existencia de población desplazada y diseñar para ellos soluciones que les permitan superar las extremas condiciones de vulnerabilidad, surgidas con ocasión del desplazamiento forzado a que se vieron sometidos.

De acuerdo a lo anterior, los procesos de legalización urbanística y sus programas complementarios de desmarginalización deberían tener efectos en relación con todos los integrantes del barrio, tanto en la población desplazada como en la receptora. Los programas dirigidos a superar sus especiales condiciones de vulnerabilidad y asegurar su integración local podrían estar focalizados en la población desplazada. Cuando se lleve a cabo el próximo censo poblacional se contará con información global de los asentamientos, diferenciando la densidad de población desplazada que en ellos reside y entregando elementos básicos de caracterización de sus necesidades, lo cual permitiría hacer diseños de política pública más rigurosos¹¹⁰.

109 *Ibid.*, pág. 108.

110 Ver artículo 161 de la Ley 1753 de 2015.

Otro de los puntos sobre los que llama la atención la Corte Constitucional respecto al PMIB alude a que sus logros no se corresponden con las dimensiones del problema de la población desplazada residente en asentamientos informales, comoquiera que la cantidad de personas que ha beneficiado hasta la fecha es muy pequeña frente a la magnitud de las carencias habitacionales de la población desplazada¹¹¹. Este Programa tuvo un cubrimiento de unas 12.000 familias, de las cuales solo un porcentaje pequeño es población desplazada. El costo es apenas superior a un millón de pesos por cada persona beneficiada y a tres millones y medio por familia, lo cual es sustancialmente menor al costo en que se incurre cuando se entrega vivienda nueva a una familia.

El costo del mejoramiento integral sigue siendo excesivamente alto si se pretende una estrategia de masificación radical del MIB, de tal manera que pudiera atender a los centenares de miles de familias desplazadas que residen en estos asentamientos. Por ello en este documento se propone una estrategia de legalización urbanística masiva de asentamientos informales con alta densidad de población desplazada y el impulso de estrategias de mejoramiento integral de barrios de manera gradual.

111 Corte Constitucional *op. cit.*, 2016, nota al pie 379: “El programa “Mejoramiento Integral de Barrios” tuvo presencia en 8 municipios del país, en los cuales benefició más de seis mil ochocientos hogares, de los cuales el 37% tienen una o más personas víctimas conformando el núcleo familia. Ver: MVCT. *Cumplimiento del Auto 160 de 2014 — Entrega de Informe actualizado de avance sobre la política pública de vivienda urbana para la población víctima del conflicto armado interno*. Junio de 2015. Págs. 20-21. Estos resultados contrastan con la magnitud del fenómeno, si se tiene en cuenta que, sólo en el asentamiento Granizal, en Bello, Antioquia, hay más de 12.000 familias, “en su mayoría familias víctimas de diferentes hechos atribuibles al conflicto armado interno, consolidándose como un punto de paso y estadía estratégico para una gran cantidad de víctimas del desplazamiento forzado”. Opción Legal y ACNUR. *Op.cit.* Pág. 17.”

4 Propuesta de política pública de legalización de barrios con alta densidad de población desplazada

La Corte Constitucional considera que el Gobierno debe explorar otras formas de resolver los problemas para que la población desplazada pueda disfrutar del derecho a la vivienda. En particular, considera necesario identificar mecanismos para atender el déficit cualitativo de vivienda de las personas desplazadas que residen en asentamientos humanos de carácter informal y le indaga al Gobierno sobre los mecanismos para legalizar y regularizar estos asentamientos informales. El Alto Tribunal da a entender que para lograrlo se requiere de un proceso y de la necesidad de identificar los asentamientos humanos en los que reside la población desplazada, y caracterizar sus condiciones y necesidades.

Los autores de esta publicación han retomado elementos que subyacen al pronunciamiento de la Corte Constitucional y han elaborado una fórmula que permitiría atender las demandas de este Alto Tribunal, apuntándole a resolver la situación de la precariedad jurídica y física de los asentamientos informales en que vive la población desplazada y del entorno barrial al que pertenecen, avanzando en la integración y la solución duradera a los impactos del desplazamiento en la vida y los derechos de la población desplazada. Primero se delinearán las características de esa fórmula y después se enunciarán y desarrollarán cada uno de sus componentes.

4.1. Antecedentes de contexto en la definición de una política pública

4.1.1. Ausencia histórica de una política pública para masificar las legalizaciones de asentamientos informales y asegurar el mejoramiento integral de barrios

El principal problema por el cual no se ha logrado una mayor intervención de los entes territoriales que conduzca a la legalización de asentamientos humanos y al mejoramiento de los barrios legalizados, es

la inexistencia de una política pública en la materia. Ello es propio de los asentamientos informales en general y con mucha más razón de los asentamientos con alta densidad de población desplazada.

La política pública debería identificar la situación actual (número y características de los asentamientos informales, nivel de densidad de población desplazada que en ellos habita, características urbanísticas de tales asentamientos, necesidades de los hogares y las personas que los habitan, etcétera), establecer las dificultades y los problemas que impiden lograr un proceso masivo de legalización (dificultades técnicas, jurídicas, institucionales, financieras, etcétera) y construir soluciones. Además, identificar tipos de estrategias que se requieran y correspondan con las características de los actores que intervienen en el proceso de legalización y de los problemas, dificultades y potencialidades que son comunes para bloques de casos.

4.1.2. Elementos definidos por la Corte Constitucional en relación con la legalización de asentamientos informales

La Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016 considera pertinente que el Ministerio del Interior, el MVCT y la UARIV, coordinen sus actuaciones para: a) establecer y unificar los criterios que han empleado para identificar los asentamientos precarios en los que se encuentra la población desplazada; b) determinar y enunciar los asentamientos de esta clase que se han identificado hasta el momento; c) establecer si la legalización o formalización de los asentamientos, la construcción en sitio propio o la mejora de vivienda, han sido contempladas como alternativas viables para satisfacer los indicadores en materia de acceso a una solución habitacional bajo condiciones de seguridad jurídica y garantizar soluciones duraderas a la población desplazada que habita estos asentamientos bajo condiciones de dignidad y seguridad; d) señalar las barreras fácticas y jurídicas que se registran para la legalización, normalización e inclusión de esta clase de asentamientos dentro del desarrollo urbano; y e) determinar las orientaciones brindadas a las entidades territoriales sobre los mecanismos para reubicar a la población que ha construido sus viviendas en zonas calificadas como de riesgo no mitigable.

Finalmente, la Corte Constitucional¹¹² conmina a los ministros del Interior y de Vivienda, Ciudad y Territorio y al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a presentar un informe conjunto relativo a los asentamientos precarios o informales donde se encuentra la población desplazada, en el que ordena:

- Identificar los asentamientos humanos informales con población desplazada.
- Incluir en el POT estos asentamientos, reconocer vulnerabilidad de la población desplazada y asumir compromisos a su favor.
- Garantizar el acceso a derechos económicos, sociales y culturales a la población desplazada en asentamientos y el acceso a programas dirigidos a consolidar la seguridad jurídica de la tenencia.
- No reubicar en casos cuando el riesgo sea mitigable y se puedan generar planes de manejo.
- Buscar opciones alternas a la reubicación de todo el asentamiento cuando se encuentre en zonas de riesgo no mitigable.
- Desarrollar reubicaciones con plenas garantías en casos en los que los asentamientos estén en zonas de riesgo no mitigable.

Además profiere una orden, contenida en el ordinal cuadragésimo primero, de naturaleza exploratoria y con los siguientes alcances:

- Informar sobre los criterios de identificación y caracterización de asentamientos.
- Señalar alternativas de legalización y regularización.
- Identificar barreras fácticas y jurídicas para legalizar.
- Dar cuenta de las orientaciones a las entidades territoriales en relación con población desplazada en zonas de riesgo mitigable y no mitigable.

A manera de conclusión, en el Auto 373 de 2016, se promueve la implementación coherente de programas que ofrezcan la efectiva protección

112 Corte Constitucional *op. cit.*, 2016, págs. 263-264 y 313.

del derecho a la vivienda digna para la población desplazada. En criterio de la Corte, el proceso de legalización y regularización de asentamientos informales es una alternativa para lograr tal objetivo y, por ende, se insta a las entidades competentes para que desarrollen las estrategias necesarias para su implementación en el territorio nacional.

Para atender lo planteado por la Corte en las providencias que se han referido, el Gobierno ha venido trabajando en un mecanismo interinstitucional para conocer la dimensión del reto que de allí se deriva para la política pública, explorando e impulsando las soluciones requeridas mediante la creación de una *Mesa Interinstitucional para la legalización de asentamientos humanos*. A ese espacio han concurrido diferentes entidades nacionales, entre otras, los ministerios de Vivienda e Interior, la Unidad para los Derechos de las Víctimas, los departamentos nacionales de Planeación y Estadística y la Superintendencia de Notariado y Registro, y han sido invitadas ACNUR y la Corporación Opción Legal, entidades que durante los últimos años han realizado un trabajo conjunto con el fin de avanzar en la legalización de los asentamientos informales con presencia de población desplazada.

4.1.3. Información inexistente o insuficiente sobre los asentamientos informales en general y con población desplazada

La identificación y caracterización de los asentamientos informales es un prerrequisito para poder definir una política pública dirigida a legalizarlos. En la actualidad, el Gobierno no cuenta con información que permita establecer cuántos asentamientos informales existen, en cuáles de ellos vive población desplazada, cuál es la cantidad de personas que habitan en esos asentamientos y cuántas de ellas son personas en condición de desplazamiento. Menos aún se cuenta con una caracterización de las condiciones urbanas, económicas y sociales de las personas que en ellos habitan, y las precariedades de las viviendas y del entorno urbano de cada uno de ellos.

Disponer de información actualizada de las condiciones en que se encuentran los asentamientos precarios es insumo de vital importancia para adelantar estrategias de reducción de la pobreza urbana. Igualmente, a nivel nacional contar con un sistema de información que

permita establecer las condiciones de las áreas urbanas en términos de precariedad (déficits habitacionales y de entorno), es un elemento fundamental para estimar las condiciones de las ciudades del país y el enfoque que deben tener las políticas urbanas.

Desde 2009, en el CONPES 3604 se había hecho referencia a la importancia de las labores de identificación y caracterización en asentamientos informales, bajo las siguientes consideraciones:

Las entidades territoriales presentan deficiencias para recopilar y generar información que permita dimensionar el fenómeno de los asentamientos precarios localizados en su jurisdicción. Así mismo, al no contar con una línea base, no logran un acertado nivel de divulgación tanto del fenómeno como de las acciones para mejorar las condiciones de precariedad en las zonas que deben contar con el tratamiento de mejoramiento integral, planteando dificultades para involucrar a las comunidades asentadas en estas condiciones.

La Corporación Opción Legal requirió información a los municipios capitales de departamento y algunos otros importantes sobre el número y nombre de los asentamientos informales y obtuvo un reporte total de 1.138, cantidad que corresponde a los municipios que reportaron la información, presentada de manera resumida en la Tabla 4.

Tabla 4. Número de asentamientos informales por municipio

Departamento	Municipio	Asentamientos
Antioquia	Medellín	258
Meta	Villavicencio	179
Cundinamarca	Bogotá D.C.	131
Valle del Cauca	Cali	113
Córdoba	Montería	94
Sucre	Sincelejo	82
Cundinamarca	Soacha	72
Huila	Neiva	52
Norte de Santander	Cúcuta	48
Casanare	Yopal	32
Caquetá	Florencia	21
San Andrés	San Andrés	13

Departamento	Municipio	Asentamientos
Santander	Bucaramanga	7
Tolima	Ibagué	7
Arauca	Arauca	6
Nariño	Samaniego	6
Nariño	Pasto	6
Vichada	Puerto Carreño	6
Caquetá	Milán	5
Santander	Barrancabermeja	4
Chocó	Apartadó	3
Antioquia	Bello	2
Chocó	Nóvita	2
Chocó	Quibdó	2
Nariño	Tumaco	1

Aunque las anteriores cifras no son absolutamente exactas¹¹³, sí dan una idea de los municipios con mayor presencia de asentamientos informales, dato fundamental para priorizar acciones de política pública orientada a la legalización y el mejoramiento integral de barrios.

Según la información reportada, en los cuatro primeros lugares con asentamientos informales hay dos grandes urbes y una ciudad intermedia. Medellín ha identificado un total de 258 asentamientos no legalizados, Bogotá, 131 y Cali, 113. Estos guarismos no son extraños si se tiene en cuenta que son ciudades de gran magnitud, donde los cinturones de miseria son más extendidos y populosos. Medellín, Bogotá y Cali, también se ubican dentro de las cuatro ciudades receptoras con más desplazamiento forzado.

Por su parte, Villavicencio, Montería, Sincelejo, Cúcuta y Florencia, son capitales de dimensión intermedia que están dentro de las diez más afectadas por el desplazamiento, las cuales también son parte de las diez ciudades con más asentamientos informales. Los anteriores datos muestran una relación cercana entre las zonas donde se ubican las personas desplazadas y la existencia de asentamientos informales.

113 Porque están construidas sobre las respuestas de los municipios y estos no tienen un sistema riguroso de identificación de asentamientos informales.

Las cifras entregadas no dan una idea completa sobre la magnitud del número de personas que viven en cada uno de los asentamientos informales y por ello no se cuenta con una medición del total de personas desplazadas que habitan esos asentamientos. Se afirma lo anterior porque existen todo tipo de asentamientos en términos de la magnitud de quienes en ellos residen. Existen, por ejemplo, asentamientos grandes como Granizal, ubicado en el municipio de Bello (Antioquia), en donde viven aproximadamente 18.000 personas¹¹⁴; Altos de la Florida, en Soacha, con 2.439¹¹⁵ personas; y El Timi Dos Quebradas, en la ciudad de Florencia, donde residen 817 familias y 3.268 personas aproximadamente¹¹⁶. Por el contrario, se registran asentamientos pequeños como los de Villa España en Quibdó, donde se localizan 90 familias con un total de 331 habitantes¹¹⁷.

En una consulta realizada por el Departamento Nacional de Planeación a los municipios en el año 2008, se encontró que:

[Para] un grupo de 37 ciudades con población superior a 100.000 habitantes, en cuanto a la identificación, formulación y ejecución de acciones de MIB, se evidenciaron los siguientes avances: i) 18 ciudades han identificado zonas objeto de MIB, las cuales han sido incorporadas en los POT y planes de desarrollo; ii) las ciudades han identificado como áreas de intervención para proyectos MIB, un estimado de 1.578 barrios.¹¹⁸

Esa información podría constituirse en un referente para identificar asentamientos informales, toda vez que todos o casi todos los asentamientos informales requieren del mejoramiento integral de barrios. De hecho, la legalización de esos asentamientos es uno de los primeros pasos para el mejoramiento integral. Sin embargo es necesario establecer si además de los asentamientos informales, las ciudades incluyeron barrios legalmente constituidos, pero afectados de precariedades urbanísticas, sociales y espaciales.

114 Transitional Solutions Initiative (TSI) Colombia. Granizal, Bello, Antioquia, 2013.

115 Caracterización de población desplazada en Soacha, paso clave hacia la reparación. Junio de 2015.

116 Corporación Opción Legal y ACNUR, *Informe remitido a la Corte Constitucional en el marco del seguimiento al Auto 373*, 2015.

117 TSI Chocó: Barrio Villa España, Ciudad de Quibdó, 2012.

118 Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación. *Documento CONPES 3604*, 2009.

4.2. Elementos de la propuesta de política pública

4.2.1. Características generales

La estructuración de una propuesta de política pública de legalización de barrios con alta densidad de población desplazada debería acoger como características principales las siguientes:

- 1) Tener la potencialidad de ser masiva, para permitirle a un importante porcentaje de población desplazada que tiene problemas de precariedad jurídica y física de sus viviendas, dar pasos en la solución de estas carencias.
- 2) Tener un costo por familia sustancialmente menor al de otras fórmulas ensayadas hasta el momento, dada la estrechez de recursos públicos, especialmente de los entes territoriales, que serían los actores principales de estas soluciones. Ello significa que puede ser gradual y en los primeros pasos tener la doble característica de poder ser masivo y económico.
- 3) Garantizar en la solución del problema, una participación efectiva y significativa de las personas desplazadas y de las comunidades a las que ellas pertenecen.
- 4) Ser complementada con medidas que identifiquen rutas y mecanismos para el mejoramiento de las viviendas y el mejoramiento integral de los barrios a los cuales pertenecen.
- 5) Tener la flexibilidad para materializarse de distintas maneras de acuerdo a las disímiles condiciones de cada asentamiento.
- 6) Establecer alianzas con otros para minimizar costos.

La fórmula propuesta retomaría del modelo peruano la importancia de lograr resultados concretos en el corto plazo, y del brasileño, la flexibilidad de los mecanismos y la integralidad del mejoramiento barrial.

4.2.2. Componentes de la propuesta

Puesto en términos concretos, la fórmula podría tener dos grandes componentes: uno básico en el cual se debería lograr la legalización urbanística, la titulación de la propiedad de las viviendas, la focalización en esos asentamientos de programas de superación de la pobreza y el

empoderamiento de las comunidades, para poder identificar las necesidades de mejoramiento integral de barrios, optimizar su capacidad de agenda y contar con capacidades para incidir en los planes de ordenamiento territorial y en los planes de desarrollo municipal.

El componente complementario implicaría el acceso a subsidios de mejoramiento de viviendas y el mejoramiento integral de los barrios. Este componente podría ser atendido mediante programas específicamente dirigidos al MIB y a la focalización de programas nacionales y territoriales de desarrollo económico, que podrían materializarse de manera gradual como compromisos del POT y del Plan de Desarrollo de cada uno de los municipios, la ejecución de obras a cargo de los entes territoriales y la focalización de las estrategias de desmarginalización y desarrollo social de carácter nacional.

En todos los casos debería impulsarse el componente básico; posteriormente, en algunos casos, el complementario; en otros casos, el básico y el complementario podrían entrecruzarse total o parcialmente.

4.2.3. Fuentes de financiación

Un punto imprescindible para adelantar procesos masivos de legalización de asentamientos, adecuados y eficientes, es el atinente a la financiación y los recursos disponibles para llevarlos a cabo. Algunos entes territoriales alegan que son muy elevados los costos de legalizar asentamientos informales y que no poseen recursos suficientes para hacerlo de manera masiva. El precio está especialmente relacionado con los estudios técnicos (levantamientos topográficos de los asentamientos, estudios geotécnicos de amenazas y riesgos) y en alguna medida con el costo del componente urbanístico. El costo puede depender del área total del asentamiento, de la inclinación de los terrenos y de la naturaleza geológica del suelo.

Según información de la Secretaría de Hábitat de Bogotá, legalizar un barrio le cuesta al Distrito Capital aproximadamente 40 millones de pesos en promedio¹¹⁹. La Corporación Opción Legal estima que

119 Así consigue un barrio de Bogotá su estatus de legalidad, José Darío Puentes, *El Tiempo*, 27 de enero de 2017.

los levantamientos topográficos en promedio tienen un costo de entre \$1.000.000 y \$1.300.000 por hectárea, dependiendo de las complejidades del predio donde se encuentra ubicado el asentamiento, mientras el costo de los estudios geotécnicos puede oscilar entre uno y dos millones de pesos por hectárea, según las características del predio¹²⁰.

Uno de los elementos que tiene mayor costo es el prediseño de las obras de mitigación del riesgo en zonas calificadas como de riesgo alto, de tal manera que a partir de tales estudios se pueda calificar el riesgo como mitigable o no mitigable. Otro costo normalmente bastante alto es el de la reubicación de las personas localizadas en zonas de riesgo alto no mitigable, el cual constituye una de las principales barreras de la generación de voluntad política favorable a la legalización en los municipios. Es importante precisar que el proceso de legalización y el de reubicación de la población con viviendas en zonas de riesgo alto no mitigable están relacionados, pero son independientes entre sí.

El proceso de reubicación de viviendas y comunidades asentadas en zonas de riesgo alto no mitigable y zonas de protección ambiental, debe ser trabajado en un estudio separado, que desborda los objetivos de este documento. De todas maneras, es importante recordar que, independientemente de que se legalice o no un territorio, existen obligaciones de reubicación de las personas localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable y de realizar gestión del riesgo hasta el momento en que se concrete esa reubicación. En otras palabras, las responsabilidades de los municipios frente al riesgo en que se encuentran viviendas y comunidades no surge del proceso de legalización mismo, sino del hecho de no haber ejercido control urbano, impidiendo la generación de asentamientos en zonas de riesgo no mitigable.

Sin embargo, si bien los costos de la legalización pueden desbordar la capacidad de pago de algunos municipios, estos son drásticamente menores que los asumidos por el Estado en programas como los de vivienda gratuita, ya que conforme se desprende de lo hasta aquí desarrollado, con el valor de una vivienda se puede legalizar todo un asentamiento informal, haciéndose difícil encontrar una política de

120 No se incluye el costo del prediseño de obras de mitigación y tampoco los costos de una eventual reubicación de viviendas asentadas en zonas de riesgo alto no mitigable.

vivienda que reporte estos resultados, en términos de inversión de recursos y de indicadores de goce efectivo del derecho a la vivienda.

Lo dicho lleva a la conclusión de que si bien la legalización de asentamientos no es una política costosa, la dimensión del problema de la ocupación informal en Colombia supone que a la hora de formular una política masiva sea necesario prestar especial atención al tema de los recursos, examinando nuevas fuentes y mecanismos para la optimización de la inversión de los mismos.

Al respecto, podría plantearse la posibilidad del impulso de acuerdos interinstitucionales, dirigidos a abaratar los costos del componente técnico de los procesos de legalización, con la colaboración de entidades que cuenten con el personal técnico idóneo para el desarrollo de los insumos técnicos de este tipo de procesos. En este escenario, podrían ser claves entidades como las corporaciones autónomas regionales, las empresas de exploración y/o explotación petrolera, las empresas prestadoras de servicios públicos, las facultades de ingeniería de las universidades y los institutos de educación, las oficinas de prevención y atención de riesgos de las gobernaciones, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, UNGRD, el Servicio Geológico Colombiano, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, y las agencias de cooperación internacional.

Por estrategia se podría intentar que estas entidades formen parte de comités de impulso para la legalización, en la medida que esto resulte pertinente, pero en todo caso sería de vital importancia que las entidades vinculadas desarrollen papeles importantes dentro de los procesos de legalización, asociados a sus objetivos misionales y en el marco de intervenciones articuladas.

En este sentido, una política pública dirigida a la legalización masiva de asentamientos necesariamente debe plantearse desde una perspectiva multilateral, en la que una estrategia de priorización articulada evite la atomización de recursos destinados a programas sociales y de mejoramiento y, por el contrario, se propicie el trabajo conjunto de las distintas instituciones en pos de intervenciones integrales que procuren la optimización de las inversiones de recursos que ellas suponen, y que a su vez sirva a combatir la marginalidad y la precariedad que pulula en estos desarrollos urbanos al margen de la formalidad.

En la procura de intervenciones intersectoriales como las que se proponen, resulta de primigenia importancia articular a entidades y programas como el MVCT con su Programa de Mejoramiento Integral de Barrios, PMIB; el Departamento para la Prosperidad Social con su programa para superación de la pobreza extrema, Red Unidos; la UARIV, con sus programas de retornos, reubicaciones y reparación integral a las víctimas; la Superintendencia de Notariado y Registro, SNR, con sus proyectos de titulación masiva de predios fiscales urbanos y rurales; el DNP, entre otros.

Otra alternativa para sumar recursos pasa por fortalecer los mecanismos de vinculación de los propietarios de los inmuebles a los procesos de legalización, más aún en los casos cuando estos actúan como promotores de la ocupación ilegal, teniendo por cuenta de ello la obligación de asumir los costos de la legalización. Al respecto, es pertinente fortalecer las herramientas de control urbano y de cobro coactivo de las entidades territoriales, de tal manera que el ejercicio del control urbano también se vea reflejado en la gestión presupuestal de la entidad sumando recursos a sus arcas que sirvan al alivio de las dificultades presupuestales. En ese mismo sentido, los municipios también deben tener en cuenta que al legalizar los asentamientos se está generando la posibilidad de recaudar recursos del impuesto predial, de las plusvalías urbanas, el reparto de cargas y beneficios, entre otros, que permitan un desarrollo adecuado de las zonas.

Existe otra posibilidad para los municipios planteada por el CONPES en el documento 3604 de 2009, alusiva a adquirir créditos blandos para adelantar los estudios técnicos:

*Con el fin de apoyar a las entidades territoriales en la estructuración técnica y financiera de programas y proyectos de MIB de iniciativa local, el Gobierno Nacional a través de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional apoyará la elaboración y gestión de proyectos de cooperación con la Banca Multilateral, Agencias de Cooperación Internacional (e.g. Cities Alliance) y UN-HABITAT, con el fin de apalancar la financiación de la formulación e implementación de dichas iniciativas [...]*¹²¹

En este contexto, el Gobierno Nacional [...] considerará la posibilidad de crear una Bolsa Nacional de Recursos para financiar proyectos de

121 Consejo Nacional de Política Económica y Social, Documento CONPES 3604 de 2009, pág. 35

*Mejoramiento Integral de Barrios de iniciativa local. Esta Bolsa contará con fuentes de diversa índole y podría complementarse con la estrategia de financiación 4.*¹²²

Dentro de las recomendaciones planteadas en los mencionados lineamientos, se incluye también la relativa a “solicitar al Ministerio de Vivienda, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MHCP, adelantar las acciones identificadas en el presente documento para el fortalecimiento de la línea de crédito para Mejoramiento de Vivienda del Decreto 1142 de 2009”.

Es evidente que la decisión de impulsar una vigorosa estrategia de legalizaciones urbanísticas debería contemplar, para el caso de municipios con dificultades presupuestales, que la Nación cubra parte de los costos. Esa fue la experiencia del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios impulsado con el empréstito del BID (en este caso, la Nación asumió el 80% de costo y los municipios, el 20%). En todo caso, tratándose de la necesidad de satisfacer el derecho a la vivienda, una fórmula similar a la propuesta sería una aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que establece el ordenamiento jurídico, para cumplir a cabalidad con las necesidades del territorio y la población.

El CONPES 3604 también identifica la necesidad de que la Nación, a partir de créditos adquiridos en fuentes de financiación internacional, apoye la realización de estudios de riesgo de los municipios susceptibles del mejoramiento integral de barrios que es, como se dijo, uno de los costos importantes de la legalización. El mencionado instrumento de planeación planteó:

Con el fin de apoyar a las entidades territoriales en el mejoramiento del conocimiento de las condiciones de riesgo de los asentamientos precarios susceptibles de programas y proyectos de MIB, el Gobierno Nacional buscará fuentes de financiamiento del orden internacional, nacional, regional y local para promover el desarrollo de estudios de riesgo.

Es primordial que los municipios, más allá de sus limitaciones orgánicas y presupuestales, realicen ejercicios de legalización de manera gradual y en función de los resultados de los estudios básicos de amenazas y de sus capacidades técnicas, para posteriormente realizar los estudios de detalle,

¹²² *Ibid.*, pág. 34.

procediendo a legalizar los polígonos ubicados en zonas de amenaza baja y media asociados a procesos de redensificación.

En todo caso vale la pena recordar que, máxime tratándose de programas que pretenden mejorar las condiciones sociales de la población, es preciso remitirse al artículo 350 de la Constitución Política, el cual establece que el gasto público social tiene prioridad sobre cualquier otra asignación, y esto va dirigido tanto a las entidades territoriales como a la Nación.

4.2.4. Ambiente, sostenibilidad, usos del suelo y segregación socio-espacial

La legalización de asentamientos informales permite encauzar el desarrollo físico urbano al amparo de lineamientos que promueven la sostenibilidad del territorio y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes. En efecto, la resolución de legalización urbanística reglamenta aspectos relacionados con la protección del medio ambiente y la gestión del riesgo; promueve el acceso a los servicios públicos, y a infraestructuras y vías necesarias para el desarrollo adecuado de la zona intervenida; concreta la generación de espacio público, señala las reglas para la edificabilidad y los usos permitidos en el sector, y entre otros asuntos, promueve la conectividad con el resto de la ciudad.

Este instrumento se convierte entonces en la puerta de entrada para que la población que habita los asentamientos legalizados sea beneficiaria de obras estructurales tendientes a la urbanización. En definitiva, la legalización urbanística de asentamientos informales promueve la superación de la segregación socioeconómica y espacial, establece condicionamientos urbanísticos para mejorar la calidad de vida de los habitantes y concibe criterios para que, con posterioridad y a través de un programa de mejoramiento integral, se logre acceder a la titularidad y al mejoramiento de los inmuebles y, de ser necesario, al reasentamiento o la reubicación de las viviendas. En el caso particular de la población desplazada, la legalización de asentamientos resulta ser un instrumento confiable para hacer tangible el derecho a la vivienda y a la reubicación.

5 Identificación y superación de las barreras jurídicas y fácticas que han dificultado la legalización de asentamientos informales

En la actualidad existen una serie de circunstancias que se constituyen en obstáculos o barreras para adelantar procesos de legalización y ejecutar proyectos masivos de regularización urbanística. Como se desprende de lo desarrollado previamente, este aspecto relativo a las barreras es uno sobre los cuales la Corte Constitucional solicita al Gobierno nacional poner especial atención. En aras de aportar a la aproximación a tales obstáculos, a continuación se plantean algunos cuya superación permitiría que estrategias masivas de legalización urbanística pudieran ser impulsadas por el Gobierno nacional, en concurso con los entes territoriales.

5.1. Noción de vivienda de interés social como referente para efectos de la legalización de los asentamientos informales

Este punto tiene que ver con la expresión asentamiento humano constituido por “*viviendas de interés social*”, entendidas como las que tienen un avalúo inferior a determinado monto de dinero expresado en 135 salarios mínimos mensuales legales vigentes. Como se indicó en renglones precedentes, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ha desarrollado el concepto de asentamientos informales o precarios. En este sentido, y también con el ánimo de brindar claridad a la población en cuanto a la composición de esta clase de asentamientos, es justo orientar el término “*viviendas de interés social*”, a la definición que describe las condiciones de precariedad y vulnerabilidad de la población que presentan este tipo de asentamientos, independientemente de su precio final¹²³.

En efecto, dejar la referencia genérica al término viviendas de interés social puede evidenciarse como un requisito en ocasiones difícil de determinar por parte de los municipios, como responsables del trámite de

123 Ver Guía Metodológica para el Inventario de Asentamientos en Zonas de Alto Riesgo y Documento CONPES 3604, 2009.

legalización y a la postre como un impedimento mayor para la legalización efectiva de asentamientos, en la medida que el carácter variado de los asentamientos dificulta la determinación uniforme de la tipología de viviendas, puesto que en ellos pueden coincidir las que se ajustan a la definición de interés social junto con algunas que no corresponderían a esa clasificación. La existencia de esas viviendas, que no pueden ser calificadas como de interés social, dificultaría la legalización del conjunto del asentamiento.

5.2. Duración del proceso de legalización de asentamientos informales

Las comunidades pertenecientes a asentamientos informales consideran que los procesos de legalización son demasiados demorados. De hecho, la Secretaría Distrital de Hábitat del Distrito Capital de Bogotá recientemente ha asegurado que la legalización de un asentamiento informal podría extenderse hasta 20 años¹²⁴. La duración del proceso está directamente relacionada con las etapas y actividades que deben adelantarse para definir la legalización. El proceso implica el impulso de una serie de actividades relacionadas con cuatro componentes: jurídico, social, técnico y urbanístico. Ese universo de actividades se sintetiza de la manera que se describe a continuación.

La legalización es:

*[Un] proceso de formalización urbanística, posterior a la construcción de un asentamiento humano de origen ilegal constituido por viviendas de interés social. En dicho proceso se revisarán las subdivisiones que los particulares han hecho sobre los predios en mayor extensión; las posibles afectaciones al uso particular por situaciones de carácter ambiental o de riesgo geotécnico, y de la ocupación de posibles áreas de proyectos de infraestructura urbana establecidas en el Plan de Ordenamiento Territorial, lo cual determinará áreas que se excluirían de la legalización, y sobre las que deben adelantarse las acciones que correspondan como la restitución o el reasentamiento.*¹²⁵

124 Publicación de *El Tiempo*, 27 de enero de 2017, página 5 subsección *Bogotá*.

125 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, *Guía Metodológica II, Procedimiento de legalización de asentamientos*, pág. 11.

El procedimiento de legalización de asentamientos se encuentra en detalle reglamentado por el capítulo 5 del Decreto 1077 de 2015, que compila los artículos 122 al 131 del Decreto 564 de 2006, los cuales establecen un proceso con unas etapas *de evaluación preliminar de la documentación aportada, vinculación del urbanizador, el propietario y terceros interesados; definición de las condiciones urbanísticas y estudio urbanístico final; y expedición de resolución de legalización*. Dentro de esas etapas deben suceder una serie de acciones dirigidas a la determinación del área objeto del trámite de legalización, la delimitación de zonas de reserva para el desarrollo de los sistemas generales de infraestructura vial y servicios públicos domiciliarios, el establecimiento de los determinantes de los sectores en relación con lo establecido en los POT en lo que tiene que ver con elementos de las zonas de protección ambiental; zonas de amenaza y riesgo no mitigable; clasificación del suelo; definición de usos del suelo; programas, operaciones y proyectos estructurantes; acciones de mejoramiento previstas; lineamientos ambientales; y criterios para repartir cargas o beneficios resultantes del proceso de legalización. Todos estos aspectos son de obligatoria observancia y deben ser considerados en el estudio urbanístico final, que debe tener ocurrencia en el marco del proceso de legalización.

De acuerdo a lo anterior, el proceso de legalización urbanística es una actuación administrativa compleja, que al estar enmarcada dentro de los principios del procedimiento administrativo, además de sometida a una cantidad de aspectos fácticos interdisciplinarios, puede durar un tiempo prolongado, dependiendo de las características físicas, jurídicas, sociales y técnicas de cada asentamiento; por ejemplo, de la extensión del asentamiento, de la ubicación o no en zonas de pendiente con características deleznable o en zonas de inundación, de la superposición o no con zonas de reserva ambiental, con la existencia de planes viales que la atraviesan, de la posibilidad de proyectar el desarrollo urbanístico y social, etcétera.

La Corporación Opción Legal estima que, cuando existe voluntad política, la legalización de un asentamiento puede tardar entre uno y dos años, dependiendo de las características geofísicas y la extensión del terreno. La Secretaría del Hábitat del Distrito Capital asegura que se compromete a legalizar 243 barrios en los cuatro años de la administración 2016-2020. De lo planteado por la Subdirección de Mejoramiento

Integral de Barrios¹²⁶, sobre la base de su experiencia en el país, se estima que el proceso de legalización puede no extenderse excesivamente en el tiempo, siempre que el municipio tome la decisión política de hacerlo y se cuente con los recursos y la capacidad técnica para realizar los estudios técnicos y urbanísticos que demanda la legalización. Ello significa que, superados otros problemas que se analizan en este documento, el proceso de legalización se puede reducir drásticamente.

5.3. Ubicación de los asentamientos en zonas de riesgo o de protección ambiental

La ubicación de los asentamientos en zonas de riesgo es un fenómeno que se produce a nivel mundial. ONU HÁBITAT plantea que:

*Los asentamientos informales y los barrios marginales suelen estar ubicados en las áreas urbanas más peligrosas en lo referente a medio ambiente y geografía. Por ejemplo: a la orilla de los ríos, en suelos degradados y arenosos, cerca de industrias y basureros, en pantanos, zonas propensas a las inundaciones y pendientes pronunciadas. El impacto de vivir en estas áreas, cuya vulnerabilidad se encuentra exacerbada por el cambio climático, es una continua amenaza para la vida de los habitantes ya que no se les ofrecen alternativas.*¹²⁷

El Decreto 1077 de 2015¹²⁸ establece que no procederá la legalización de asentamientos o la parte de ellos que se encuentre ubicada en suelo de protección en los términos del artículo 35 de la Ley 388 de 1997. De acuerdo con dicho precepto, es necesario que la entidad competente evalúe si el asentamiento se ubica en un área de amenaza y riesgo no mitigable. Suelo de protección, en los términos del artículo 35 de la Ley 388 de 1997, es:

[El] constituido por las zonas y áreas de terrenos localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, [suelo urbano, rural y de expansión urbana] que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por

126 Afirmación planteada en el “Encuentro de experiencias con mandatarios locales en el marco de procesos de legalización de asentamientos humanos informales”, evento desarrollado por ACNUR y Opción Legal. Bogotá, 3 y 4 de noviembre de 2016. Cifras planteadas por magistrados auxiliares de la Corte Constitucional.

127 TEMAS HABITAT III 22 – *Asentamientos Informales*. 29 de mayo de 2015.

128 Artículo 2.2.6.5.3.

formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse.

Los respectivos conceptos de riesgo son emitidos por las oficinas de planeación, las curadurías urbanas, la oficina encargada de medio ambiente y la oficina de atención y prevención de emergencias del municipio.

La ubicación de las viviendas en zonas de riesgo es un problema que en Colombia afecta a una proporción importante de la población. Según el Departamento Nacional de Planeación “cerca del 65% de los hogares en déficit están localizados en zonas de alto riesgo, lo cual unido al incremento de eventos como inundaciones y deslizamientos, aumenta la vulnerabilidad fiscal de la Nación”¹²⁹. Según otro documento de esta entidad, los dos principales tipos de riesgo, *el de inundación y el de remoción en masa, afectan en guarismos diferentes a la población: “el 33% de la población en Colombia está en riesgo de ser afectada por deslizamiento y el 48% en riesgo por inundaciones”*¹³⁰.

El problema para promover procesos de legalización se profundiza porque un alto porcentaje de municipios no cuenta con estudios de amenaza y riesgo, o están hechos de manera errada: *el 14% de los POT “no incluye suelos de protección y 61% delimitó mal los suelos de protección; 62% no cuenta con plano cartográfico y 97% no tiene estudio de riesgo y amenaza”*¹³¹. Las circunstancias descritas obligan a que, en la mayoría de los casos, para proceder a la legalización se requiere hacer los respectivos estudios de amenaza y riesgo, lo cual acarrea gastos y genera complicaciones técnicas que dificultan la legalización de los asentamientos.

Sin duda es competencia del ente territorial decidir qué áreas se legalizan y cuáles no, teniendo en cuenta la calificación del riesgo que las afecta. Esta potestad deriva de la autonomía administrativa con que

129 *Líneamientos para la consolidación de la política de mejoramiento integral de barrios*, CONPES 3604 de 2009.

130 Exposición DNP en el “Encuentro de experiencias con mandatarios locales en el marco de procesos de legalización de asentamientos humanos informales”, evento convocado por ACNUR y la Corporación Opción Legal. Bogotá, 3 y 4 de noviembre de 2016.

131 Evaluación hecha por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a 103 municipios, mencionado en el Programa Nacional para la formulación y actualización de planes de ordenamiento territorial, POT Modernos, CONPES 3870 de 2016.

cuentan los municipios y de las competencias en materia de urbanismo y de vivienda otorgadas por la ley. Sin embargo, esa competencia debe ser ejercida en el marco de las normas aplicables en la materia.

La gestión del riesgo en Colombia es regulada por la Ley 1523 de 2012. La norma que reglamenta los criterios y metodologías para realizar el estudio de amenaza, vulnerabilidad y riesgo es del Decreto 1807 de 2014 (por el cual se reglamenta el artículo 189 del Decreto Ley 019 de 2012, en lo relativo a la incorporación de la gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones). Esta normativa es un referente que puede ser tenido en cuenta para realizar los estudios de riesgo requeridos en el proceso de legalización, ante la inexistencia de una normativa específica que les sea aplicable.

El Ministerio de Minas y el Servicio Geológico Colombiano expidieron, sobre la base de la Ley 1523, una “*Guía metodológica para estudios de amenaza, vulnerabilidad y riesgo por movimientos en masa*” que define cómo realizar los estudios de amenaza y riesgo en los Planes de Ordenamiento Territorial¹³². Esta cartilla debería ser también la guía para los estudios de amenazas, vulnerabilidad y riesgo en los procesos de legalización urbanística. El Decreto 1807 y la Guía diferencian los conceptos de amenaza, vulnerabilidad y riesgo; la Guía define las metodologías para hacer los respectivos estudios.

El Decreto 1807 de 2014 define la forma como se determinan las áreas en condición de amenaza, las afectadas por vulnerabilidad y, finalmente, las expuestas a riesgo de remoción en masa. El Decreto también establece la manera como se identifica y se elabora el mapa con la delimitación y la zonificación de dichas áreas.

Una primera fase de este proceso corresponde al estudio de la amenaza, que consiste en establecer la existencia de un peligro latente de que se produzcan movimientos ladera abajo de una masa de roca, o de tierras, por efectos de la gravedad, con potencialidad de afectar a las personas o los bienes existentes en la zona. El resultado se obtiene a partir de dos tipos de estudios del respectivo sector o zona geográfica: uno básico y

132 En la parte final de este documento, se anexa un resumen de los elementos más importante de esta guía para la incorporación de la gestión del riesgo en los POT.

uno de detalle; este último se aplica a las zonas que fueron calificadas, en el estudio básico, como de amenaza alta y a las de clasificadas como de amenaza media, cuando no están construidas y se vayan a construir, o cuando estando construidas se proyecten densificar. Estas disposiciones son aplicables a toda el área de un municipio o corregimiento. En el caso de los procesos de legalización, se considera que deberían hacerse estudios a detalle. Esa amenaza puede ser categorizada como alta, media o baja.

En los casos que hay amenaza alta y en algunos de amenaza media (cuando el área no se encuentra ocupada, o cuando estando ocupada se proyecta redensificar) se requiere realizar un estudio de vulnerabilidad. Se entiende por vulnerabilidad la fragilidad existente de que las personas o los bienes ubicados en un área determinada puedan ser afectados por eventos peligrosos.

El riesgo es el resultado de la superposición de los resultados de los estudios de amenaza y de vulnerabilidad, a partir de evaluaciones de carácter técnico. El riesgo se puede clasificar, a su vez, en riesgo alto, medio o bajo. Identificado y clasificado el riesgo, debe procederse a categorizar el riesgo alto en mitigable y no mitigable, a partir de consideraciones económicas. Si el costo de las obras de mitigación es mayor que el de reubicación, el riesgo se debe calificar como no mitigable. Si por el contrario, la reubicación es más costosa que la mitigación, el riesgo debe considerarse como mitigable. Si el asentamiento informal se localiza en zonas de amenaza o riesgo bajo y medio, no existen restricciones para expedir la resolución de legalización urbanística.

Cuando el asentamiento esté ubicado en una zona categorizada como de riesgo bajo, medio, o alto mitigable, se sugiere que en el acto administrativo que decida la legalización se definan las medidas tendientes a mitigar el riesgo. En relación con las medidas de mitigación estructurales y las no estructurales orientadas a establecer el modelo de ocupación del territorio y las restricciones o condicionamientos para el uso del suelo, se deberían establecer los tiempos en los cuales tales medidas se proyectan ejecutar. Respecto de las medidas no estructurales, consistentes en la implementación de sistemas de alertas tempranas, la socialización y la apropiación cultural de los principios de responsabilidad y precaución, estas deberían ser adoptadas en el

marco del proceso de legalización e incorporadas como un compromiso permanente en la resolución de legalización. Para el efecto, deben ser parte del capítulo *Condiciones urbanísticas* y del estudio urbanístico final, en particular del subcapítulo en el que se establezca el plan de mejoras a que se comprometen las partes¹³³. El curador urbano o la dependencia competente del ente territorial, en adelante, deberá tener en cuenta las medidas de mitigación establecidas en la resolución de legalización, al momento de expedir la licencia de construcción o de reconocimiento de edificación que contempla el Título 6 del Decreto 1077 de 2015.

Ahora bien, si la totalidad del ámbito se encuentra en un área cuyo riesgo no es mitigable, la administración municipal o distrital, a través de la resolución que forma parte del proceso de legalización, deberá identificar los predios que presenten tales condiciones físicas, negar el reconocimiento del asentamiento y, posteriormente, adelantar las actuaciones para iniciar el proceso de reasentamiento de la población.

En caso de que una parte del asentamiento sea clasificado como en riesgo no mitigable, esa área no podrá ser legalizada y deberá ser objeto de reasentamiento, aunque la legalización es viable para los restantes polígonos de la zona.

Dado que el diseño de las obras de mitigación es costoso, y aún lo es más la relocalización de las comunidades, es necesario identificar estrategias para realizar legalizaciones en polígonos que así lo permitan.

Consciente de las debilidades institucionales de los municipios para realizar estudios de amenaza y riesgo, el CONPES en el Documento 3604 de 2009 definió lineamientos para apoyarlos:

Se busca fortalecer la realización de estudios de riesgos, a través de la priorización de municipios, vinculando fuentes de financiamiento como los Departamentos y las Corporaciones Autónomas Regionales CAR.

El MAVDT y la DGRPAD realizarán las siguientes acciones, en el marco de la implementación del presente documento, con el propósito de

133 Artículo 2.2.6.5.2.5 del Decreto Ley 1077 de 2015.

brindar apoyo y asistencia técnica a las entidades territoriales en el mejoramiento de la información relativa al riesgo para facilitar la formulación e implementación de programas y proyectos MIB:

- a) *Elaborar, en coordinación con las entidades técnico-científicas del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, una guía metodológica con los mínimos necesarios para la realización de estudios de riesgos. Estas herramientas deben considerar análisis multiamenazas.*
- b) *Promover la participación de las entidades técnico-científicas, las gobernaciones y las CAR, en la asistencia técnica a los municipios para el desarrollo de estudios de riesgos en asentamientos precarios que serán intervenidos a través de PMIB. Dentro de las entidades técnico-científicas están INGEOMINAS [hoy Servicio Geológico Colombiano], IDEAM, DANE, IGAC, CAR, Comités Técnicos de los CLOPAD y CREPAD (Comités Locales y Regionales para la Prevención y Atención de Desastres) y la DGRPAD, entre otras. Los estudios de riesgos consideran el conocimiento de las amenazas, la vulnerabilidad y el análisis de la condición de riesgo existente en un territorio.*
- c) *Apoyar técnicamente a las entidades territoriales en el desarrollo de estudios de riesgos en los asentamientos precarios priorizados y asegurar la inclusión de su condición de riesgo en los POT.*
- d) *Articular los resultados de los estudios detallados de riesgo en asentamientos precarios susceptibles de PMIB, con las acciones definidas en el marco de la asistencia técnica del programa de incorporación de la gestión del riesgo en los POT.*

El MAVDT y la DGRPAD, con el apoyo del DNP, priorizarán los municipios en los cuales se realizarán los estudios de riesgo, para lo cual considerarán variables como: a) baja capacidad fiscal para financiar estudios de pre-inversión, b) alto déficit cualitativo de vivienda urbano y c) alta recurrencia histórica de emergencias. Así mismo, con el fin de apoyar financieramente a los municipios en la realización de estudios de riesgo, diseñarán una estrategia que canalice recursos del orden local, departamental, nacional y de

cooperación técnica internacional. En primera instancia, y como medida de corto plazo, se articulará este componente con el programa de JUNTOS realizando el estudio de riesgos en un grupo de ciudades priorizadas.

Identificado el problema y establecidas las estrategias para superarlo, en el documento CONPES 3604 de 2009 se determina que lo procedente sería ponerlas en funcionamiento, especialmente para atender las preocupaciones que ha venido expresando la Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016 y en providencias que lo anteceden.

Frente a los asentamientos ubicados en áreas de amenaza y riesgo no mitigable, es preciso remitirse al artículo 40 de la Ley 1523 de 2012 (Ley de política nacional de gestión de desastres), el cual establece que las entidades territoriales deben incorporar en sus respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial los mecanismos para el inventario de asentamientos en riesgo, la delimitación y el tratamiento de las zonas expuestas a fenómenos naturales, socionaturales o antropogénicos, incluidos los mecanismos de reubicación de asentamientos; la constitución de reservas de tierras para hacer posibles tales reasentamientos y la utilización de los instrumentos jurídicos de adquisición y expropiación de inmuebles que sean necesarios para la reubicación de poblaciones en alto riesgo.

La referencia anterior es relevante porque el plazo que plantea la norma para que las entidades introduzcan estos mecanismos relacionados con la gestión del riesgo en los instrumentos de desarrollo territorial es de un año, contado a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1523 de 2012. En teoría, el trabajo de identificación de asentamientos en áreas de amenaza y riesgo no mitigable y los mecanismos de reasentamiento deberían estar ya formulados por todas las entidades territoriales. Sin embargo, numerosos municipios no han adecuado sus planes de ordenamiento territorial y los mecanismos de reubicación a los que alude la norma tampoco son tenidos en cuenta en los planes de desarrollo.

De conformidad con el Decreto 1077 de 2015¹³⁴, la legalización es improcedente cuando los asentamientos o una parte de estos se encuentren ubicados en suelo de protección en los términos del artículo 35 de la Ley

134 Ver artículo 2.2.6.5.3.

388 de 1997¹³⁵ o la norma que lo adicione, modifique o sustituya, de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial o de los instrumentos que lo complementen y desarrollen. Un territorio que se planea de forma adecuada debe identificar debidamente su estructura ecológica y las áreas ambientales que se requieren para su equilibrio.

En este sentido, tal como se ha expuesto, la presencia de esta categoría de suelo será tomada en cuenta y condicionada en la correspondiente resolución de legalización urbanística. Tal condicionamiento, en lugar de ser un obstáculo, resulta benéfico para la sostenibilidad del territorio y brinda lineamientos para el manejo que deben atender la administración municipal o distrital y la comunidad.

En todo caso, al tratarse de la ocupación de suelo de protección, si bien el municipio o distrito está impedido para incluir tales espacios en la legalización urbanística, resulta fundamental recordar que la entidad territorial debe garantizar el debido proceso al momento de desalojar a las personas que habitan el predio o los predios catalogados como suelo de protección, y proporcionar a los habitantes soluciones legítimas y definitivas que les permitan acceder a una vivienda digna.

En materia de áreas posibles de legalizar, es preciso aclarar el tema de aquellas que se localicen sobre suelos de protección, diferentes a protección por riesgo. Sin embargo, cuando estas zonas de protección se encuentran invadidas o en las mismas se localizan asentamientos de vivienda de origen informal, se requiere adelantar los estudios pertinentes para valorarlas, así como valorar sus atributos ambientales, la posibilidad de recuperarlos o si ya se han perdido. Lo anterior no implica que se permita la invasión y la destrucción indiscriminada de zonas que se requieren para mantener el equilibrio ambiental del municipio. No obstante, es imprescindible hacer valoraciones objetivas acerca de estas zonas y sus situaciones particulares.

Cabe precisar que es posible legalizar los asentamientos siempre que, o se excluya el área, o se modifique la naturaleza del área de protección

135 Artículo 35 de la Ley 338 de 1997: "Suelo de protección. Constituido por las zonas y áreas de terreno localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse."

en la medida que se pueda verificar y justificar técnicamente que dicha zona perdió los valores ambientales y se hace pertinente solicitar su sustracción. Sin embargo, se plantea otra solución frente a esta temática consistente en darle un manejo diferenciado a dicha zona en el marco de la legalización.

Para lo anterior, es necesario llevar a cabo legalizaciones en áreas de terreno que superen unidades pequeñas, con el fin de poder adoptar instrumentos de planificación y financiación que permitan obtener recursos para el mejoramiento de la zona y la protección de las áreas de protección. Es igualmente importante vincular de forma efectiva, además del propietario del terreno o posible urbanizador, a la comunidad asentada en el territorio, quien será la garante de la recuperación de la zona.

Para el máximo tribunal constitucional existen casos en los cuales es necesario explorar soluciones diferentes a la reubicación de las viviendas y sus habitantes: cuando el asentamiento se encuentra ubicado en zonas de riesgo mitigable, caso en el cual lo procedente será desarrollar planes de mitigación del riesgo, para evitar un nuevo desplazamiento con el consecuente rompimiento del tejido comunitario reconstruido por las personas en el lugar de recepción; y los casos en que la reubicación resulta inviable, dada la gran cantidad de población que habita los asentamientos y las pocas capacidades institucionales que hay para reubicarla en su conjunto (v.gr. en las zonas de bajamar)¹³⁶.

En estos casos, será necesario que las autoridades competentes, tanto del nivel local como nacional, estudien y desarrollen medidas alternativas, concertando con la población desplazada residente en los asentamientos, y garantizando el consentimiento previo, libre e informado cuando de comunidades étnicas se trate, a fin de encontrar una solución de vivienda duradera que les sea favorable¹³⁷.

136 Por ejemplo, en las zonas de bajamar se ha identificado el sector Cristo Rey de Tumaco, que agrupa cerca de 22 barrios. También se han identificado asentamientos que, pese a no estar ubicados en zonas de bajamar, también requerirían que la opción de reubicación completa se matice, habida cuenta de que en estos habitan aproximadamente 1.000 familias (i.e. asentamiento Nueva Jerusalén, Bello, Antioquia).

137 “De todas maneras, la Corte ha identificado unas hipótesis concretas frente a las cuales, siguiendo tal regla general, el consentimiento debe necesariamente obtenerse. El almacenamiento y eliminación de materiales peligrosos en las tierras de los pueblos indígenas y tribales, la ejecución de proyectos que afecten sus tierras o territorios y otros recursos —particularmente frente a la utilización de recursos minerales, hídricos o de otro tipo— y el traslado o reubicación de las

Se presentan también problemas respecto al nivel de información y actualización que manejan las entidades territoriales sobre este elemento fáctico. En efecto, existen municipios que carecen de recursos técnicos para determinar realmente las condiciones físicas de su territorio y, por tanto, no hay certeza en lo que atañe al suelo de protección y a las medidas que se deben emplear sobre estos ámbitos geográficos.

Como aporte para superar o minimizar las áreas que puedan estar en las anteriores condiciones, se considera procedente que, si una parte de la zona que es objeto de legalización presenta condiciones de suelo de protección, no se tome esta situación como un impedimento absoluto para adelantar el proceso. Al efecto, y revisando las condiciones físicas particulares de la zona definida como tal, podría pensarse en la viabilidad de excluirla de la legalización para permitir que el área restante continúe con el proceso. Resulta importante en este punto, analizar cuidadosamente el grupo poblacional que habita la zona y tomar las medidas pertinentes para no afectar los derechos fundamentales de las personas allí asentadas.

Además de lo anterior, podría pensarse en la posibilidad de incorporar en los ejercicios de legalización, acciones de protección, conservación, apropiación y manejo diferenciado de estas zonas, buscando además que la población asentada en sus inmediaciones coadyuve, o bien en su recuperación, o bien en su protección.

No resulta pertinente, en todo caso, simplemente declarar la improcedencia del proceso de legalización completo, puesto que esta situación podría desconocer las condiciones físicas de otras partes del territorio y afectar indiscriminadamente a la totalidad del grupo poblacional asentado en el sector.

Reubicación de viviendas localizadas en zonas de protección: la reubicación o el reasentamiento de las viviendas y las personas ubicadas en zonas de riesgo no mitigables es un proceso costoso, lo cual ha conducido a que, acatando la ley, no se legalicen esas zonas o esos polígonos específicos, pero no se reubiquen las viviendas y las personas que en

comunidades fuera de las tierras que ocupan son algunas de las medidas que a la luz de la jurisprudencia constitucional requieren el consentimiento de las comunidades afectadas, dado de forma libre, previa e informada”, Sentencia T-550 de 2015 (M.P. Myriam Ávila Roldán).

ellas habitan y tampoco se haga ningún tipo de esfuerzo para gestionar el riesgo. Ello conduce a que queden expuestos gravemente ante la posible materialización del respectivo derrumbe o la inundación. La Corte, en el mencionado Auto 373 de 2016, indaga sobre las acciones desplegadas por el Gobierno nacional dirigidas a los entes territoriales, en relación con las viviendas y las personas ubicadas en riesgo no mitigable.

Sin duda deberían elaborarse y aplicarse lineamientos para la gestión del riesgo, de viviendas, personas y comunidades ubicadas en zonas de riesgo no mitigable para organizar las obligaciones del Estado desde el momento en que se califica una zona o un polígono como afectado por riesgo alto no mitigable y hasta que se produzca la reubicación o el reasentamiento. Entre ellas podrían mencionarse: la construcción de obras, para que temporalmente se pueda evitar que el riesgo se materialice en un daño a las personas o bienes de la comunidad; el manejo de aguas residuales, para evitar el proceso de deterioro de la situación de riesgo; la creación de comités de alertas tempranas y la promoción de una cultura de prevención y de contingencia frente al riesgo, lo cual permitiría evitar que la eclosión del riesgo se acelere y que en el evento de que se materialice, ello conduzca a la pérdida de vidas humanas.

Así las cosas, sobre el asunto particular de la población desplazada, es necesario que en virtud del principio de coordinación y de subsidiariedad, entidades como la UARIV, el MVCT, los departamentos, los municipios y los distritos, aúnen esfuerzos para la recopilación general de datos uniformes y confiables que den cuenta sobre los asentamientos y la identificación de población ubicada en estas zonas. Es indispensable que desde los planes de desarrollo se destinen recursos para el reasentamiento de la comunidad, y que los planes de ordenamiento territorial prevean mecanismos de reasentamiento en función de las condiciones físicas y económicas de cada municipio o distrito.

En este sentido, es fundamental que las entidades territoriales implementen instrumentos que promuevan la posibilidad de acceder a una solución de vivienda de reposición bien sea al interior o fuera de su ámbito territorial y que, a su vez, logren representar los derechos reales de dominio o de posesión que recaigan sobre las viviendas. En la regulación normativa deberían establecerse estrategias para evitar que, una vez realizada la reubicación de las viviendas y las personas asentadas en zonas de riesgo

alto no mitigable, en otro lugar, las viviendas en riesgo sean demolidas y se garantice que no se van a construir otras nuevas en esos lugares; de no hacerlo, el municipio enfrenta un problema eterno y un desquiciamiento del gasto. En todo caso, la condición de la población desplazada debe ser analizada por las autoridades competentes y determinar el instrumento que logre representar los derechos a los que se sujeta este grupo poblacional¹³⁸.

Las ciudades grandes tienen capacidad institucional y financiera para realizar las reubicaciones. De hecho, en Bogotá se programaron los reasentamientos de 3.000 viviendas durante la administración distrital 2015-2018. Sin embargo, ello no ocurre en ciudades intermedias y pequeñas, donde el volumen de recursos no da abasto.

De todas formas, si los municipios en donde se presenta la necesidad de reasentamiento de la población carecen de recursos suficientes o no cuentan con la reserva de suelo para cumplir con dicha obligación, la Ley 1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial) prevé los principios del ejercicio de competencias en cabeza de la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial para atender las responsabilidades estatales, de manera que la entidad correspondiente podrá acudir a lo preceptuado en el artículo 27¹³⁹ para

138 “Las condiciones de acceso, monto y reglamentación de uso de las soluciones de vivienda propia para la población desplazada se deben aplicar conforme al principio de interpretación favorable de las normas, teniendo en cuenta el estatus de sujetos de especial protección constitucional de los desplazados”, Sentencia T-585 de 2006.

139 “Artículo 27. Principios del ejercicio de competencias. Además de los que el artículo 209 de la Constitución Política contempla como comunes de la función administrativa, son principios rectores del ejercicio de competencias, los siguientes:

“1. Coordinación. La Nación y las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica. En desarrollo de este principio, las entidades territoriales y demás esquemas asociativos se articularán, con las autoridades nacionales y regionales, con el propósito especial de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos como individuos, los derechos colectivos y del medio ambiente establecidos en la Constitución Política.

“2. Concurrencia. La Nación y las entidades territoriales desarrollarán oportunamente acciones conjuntas en busca de un objeto común, cuando así esté establecido, con respeto de su autonomía.

“3. Subsidiariedad. La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial en el ejercicio de sus competencias, a las entidades de menor categoría fiscal, desarrollo económico y social, dentro del mismo ámbito de la jurisdicción territorial, cuando se demuestre su imposibilidad de ejercer debidamente determinadas competencias. El desarrollo de este principio estará sujeto a evaluación y seguimiento de las entidades del nivel nacional rectora de la materia. El Gobierno Nacional desarrollará la materia en coordinación con los entes territoriales.

“4. Complementariedad. Para completar o perfeccionar la prestación de servicios a su cargo, y el desarrollo de proyectos regionales, las entidades territoriales podrán utilizar mecanismos como los de asociación, cofinanciación, delegación y/o convenios.

dar solución a la problemática y hacer efectivo el derecho a la vivienda.

5.4. Asentamientos en suelos no urbanos

Los asentamientos humanos informales se desarrollan en cualquier clase de suelo, sin distinción de su calificación urbana, dadas las necesidades de la población que en ellos se asienta. En muchos casos la falta de actualización de los POT o circunstancias derivadas del crecimiento desordenado de las ciudades, han llevado a que, en terrenos clasificados como rurales ubicados en los linderos urbanísticos, se construyan asentamientos informales a la manera de ciudades paralelas. Es el municipio o distrito el que en virtud de las características físicas del territorio y en consideración a determinada política de expansión, decide qué parte de su territorio corresponde a suelo urbano, suelo de expansión urbana o suelo rural¹⁴⁰.

Si bien los asentamientos en la vida real pueden desarrollarse, como ya se expresó, en cualquier clase de suelo, la regulación procedimental definida en el Decreto 1077 de 2015 se dirige prioritariamente a los asentamientos informales localizados en suelo urbano. Esta norma establece que, la legalización implica *incorporar el asentamiento al perímetro urbano y de servicios*. Esto puede dar lugar a discusiones, por lo cual debe ser entendido en coherencia con lo dispuesto en la Ley 388 de 1997 (Ley de Ordenamiento Territorial), cuyas directrices para cada tipo de suelo sugieren manejo y consideración especiales, atendiendo las necesidades del territorio.

Así, por ejemplo, en lo que respecta al suelo de expansión urbana, se establece que su habilitación y determinación se ajustará a las

“5. Eficiencia. La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial garantizarán que el uso de los recursos públicos y las inversiones que se realicen en su territorio, produzcan los mayores beneficios sociales, económicos y ambientales.

“6. Equilibrio entre competencias y recursos. Las competencias se trasladarán, previa asignación de los recursos fiscales para atenderlas de manera directa o asociada.

“7. Gradualidad. La asunción de competencias asignadas por parte de las entidades territoriales se efectuará en forma progresiva y flexible, de acuerdo con las capacidades administrativas y de gestión de cada entidad.

“8. Responsabilidad. La Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial asumirán las competencias a su cargo previendo los recursos necesarios sin comprometer la sostenibilidad financiera del ente territorial, garantizando su manejo transparente.”

140 De acuerdo con el artículo 30 de la Ley 388 de 1997, al interior de las clases de suelo podrán establecerse las categorías de suburbano y de protección.

previsiones de crecimiento de la ciudad y a la posibilidad de dotación con infraestructura para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos domiciliarios, de áreas libres y parques, y equipamiento colectivo de interés público o social. El desarrollo urbanístico de los suelos clasificados como de expansión urbana se encuentra supeditado a la adopción de planes parciales.

El suelo rural, por su parte, cuando no es apto para el uso urbano, está regulado por el capítulo 2 del Decreto 1077 de 2015. En esta clase de suelo hay una categoría denominada por la Ley de Ordenamiento Territorial como *suelo suburbano*, dentro del cual se permite el desarrollo con restricciones de uso, intensidad y densidad, garantizando el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios.

No obstante lo anterior, en algunos casos especiales, la regularización urbanística podría considerarse para los asentamientos localizados en suelo suburbano o en ámbitos cuya concentración de viviendas ameriten su reconocimiento como suelo suburbano. Esto a partir del contenido del capítulo 2 del Decreto 1077 de 2015, que consagra a las Unidades de Planificación Rural, UPR,¹⁴¹ como el instrumento de planificación intermedia. A partir de una interpretación extensiva de la norma, dicho instrumento podría hacer posible la legalización de esta clase de asentamientos en suelo rural.

En el caso de asentamientos ubicados en el sector rural, en predios fiscales, en los eventos en los cuales existe el interés de titular esos predios y de organizar la vida jurídica y urbanística del asentamiento, se pueden buscar fórmulas para la titulación de esos bienes fiscales, en un proceso que implica la expedición de una licencia de parcelación. La normalización urbanística más la titulación producen efectos similares a los de la legalización barrial. Es el caso de tres asentamientos ubicados en el sector rural de Mocoa (15 de Mayo, El Porvenir y Nueva Esperanza). La estrategia se basa en aplicar la normatividad vigente en materia de vivienda de interés social rural y de parcelación regulada por la legislación agraria, que se enuncian a continuación:

- Ley 3 de 1991: establece el subsidio familiar de vivienda como un aporte estatal en dinero o especie, para facilitar una solución de vivienda de interés social.

141 Ver artículo 2.2.2.2.1.6.

- Artículo 92, numeral 7º, del Decreto 1333 de 1986: indica que los subsidios en especie podrán consistir en terrenos fiscales enajenables de propiedad de las entidades públicas municipales, cuando así lo haya autorizado el respectivo Concejo municipal.
- Artículo 96 de la Ley 388 de 1997: dispone que “*son otorgantes del subsidio familiar de vivienda, además de las entidades definidas en la ley 3ª de 1991 y sus decretos reglamentarios, las instituciones públicas constituidas en las entidades territoriales y sus institutos descentralizados establecidos conforme a la ley y cuyo objetivo sea el apoyo a la vivienda de interés social en todas sus formas*”.
- Artículo 75 de la Ley 715 de 2001: asignó a los municipios las mismas competencias de los departamentos y en específico en el numeral 76.2.2, estableció que corresponde a los entes territoriales con recursos propios, del Sistema General de Participación u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal, entre otros, y promover y apoyar programas o proyectos de vivienda de interés social, otorgando subsidios para dicho objeto, de conformidad con los criterios de focalización nacional.
- Artículo 28 de la Ley 1537 de 2012: señala que las viviendas del sector rural se podrán asignar a título de subsidio en especie, por parte de la entidad otorgante de los subsidios de vivienda de interés social, a los hogares que se encuentren en situación de desplazamiento.
- El Decreto 1077 de 2015, en sus artículos 2.2.6.1.1.1 y siguientes: regula todo lo concerniente a la expedición de licencias urbanísticas de parcelación y/o subdivisión en suelo rural, de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial y la normatividad agraria y ambiental aplicables a estas clases de suelo, garantizando la accesibilidad a cada uno de los predios resultantes. Así como también establece las excepciones para la subdivisión de predios rurales con fundamento en lo establecido en el literal a del artículo 45 de la Ley 160 de 1994.

En todo caso, este tipo de soluciones debe ser analizado cuidadosamente, pues si bien se promueve la satisfacción del derecho a la vivienda, la sostenibilidad ambiental debe ser tenida en cuenta para

determinar la viabilidad de la regularización de este tipo de asentamientos en esta clase de suelo.

La Ley 1753 de 2015, a través de la cual se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo, al modificar mediante su artículo 91 el artículo 47 de la Ley 1537 de 2012, permite a las entidades territoriales modificar excepcionalmente sus planes de ordenamiento territorial para la incorporación de suelo al perímetro urbano, por una sola vez, durante el período 2015-2020, siempre y cuando dicha actuación implique la generación de vivienda. Esta disposición, si bien es objeto de discusión, es una herramienta con la que cuentan los municipios para dar cumplimiento a la política de superación del déficit cuantitativo de vivienda. Correspondería entonces al Gobierno nacional, tener conocimiento sobre las actuaciones de este tipo y acompañar responsablemente a las entidades territoriales que así lo requieran.

Alrededor de la posibilidad de realizar legalizaciones urbanísticas de asentamientos ubicados en suelo rural, existen dos posturas diferentes: de un lado, quienes consideran que es ajustado a la normativa y es conveniente hacerlo; y de otro, quienes estiman que es contrario a la norma e inconveniente para el desarrollo ordenado de las ciudades.

Quienes defienden la posición de no procedencia de la legalización de asentamientos ubicados en suelo rural, presentan dos argumentos. El primero, de carácter jurídico, consistente en que facultar a los municipios para hacer legalizaciones en suelo rural sería contrario a lo dispuesto en la Ley 388 de 1997 (Ley de Ordenamiento Territorial), que establece directrices diferenciadas para habilitar suelo urbano, suburbano y rural, toda vez que para cada uno de ellos se plantean manejos también diferenciados en materias de uso, intensidad y densidad de los desarrollos de vivienda e infraestructura, atendiendo a las características del territorio. La segunda razón es de carácter urbanístico, por considerar que autorizar la legalización de asentamientos en zona rural conllevaría a promover un mayor desorden al hoy existente, en materia de crecimiento urbanístico de las ciudades. Arguyen que propietarios de predios rurales cercanos al área urbana y urbanizadores piratas contarían con incentivos para promover ocupaciones en la periferia de las ciudades, para luego acudir al trámite de la legalización urbanística, evadiendo las restricciones y obligaciones que deberían asumir si acuden a los

mecanismos legales establecidos para urbanizar, situación que podría desembocar en la proliferación incontrolada de este tipo de asentamientos.

Quienes, por el contrario, consideran que es posible la legalización de asentamientos humanos de carácter informal ubicados en suelo rural presentan también argumentos jurídicos y urbanísticos para justificar su posición: el planteamiento jurídico descansa en lo literalmente planteado en el Decreto 1077 de 2015, en su artículo 2.2.6.5.1, en tanto establece que “*la legalización implica la incorporación del asentamiento al perímetro urbano y de servicios, cuando a ello hubiere lugar*”. El argumento urbanístico se sustenta en el hecho de que lo planteado en la Ley 388 de 1997 es aplicable a desarrollos formales, en la lógica de un crecimiento ordenado de las ciudades. No es aplicable a los procesos de legalización que establecen mecanismos de excepción, con los cuales se busca ordenar y regularizar los asentamientos que crecieron al margen de la formalidad urbanística. No legalizar, sin alternativa alguna, es cerrar los ojos frente a una realidad social y renunciar a cualquier posibilidad de intervención urbana en este tipo de asentamientos.

Agregan que, a efectos de evitar que estas legalizaciones en suelo rural no terminen desordenando en mayor grado a las ciudades, se deberían establecer algunos requisitos explícitos para que tales legalizaciones sean procedentes:

- a) Cuando tales asentamientos estén contiguos al suelo urbano.
- b) Cuando exista la posibilidad de incorporarlos a la prestación de servicios públicos.

Plantean, además, que esta posibilidad debería estar acompañada del fortalecimiento de las herramientas y las condiciones para que los municipios puedan evitar la conformación de asentamientos informales, especialmente en las áreas rurales de sus territorios.

Visto lo anterior, resulta necesario que normativamente se establezca explícita claridad en el tema, definiendo el alcance y las condiciones para el cambio de clasificación del suelo mediante mecanismos tales como: reclasificación exprés de la clasificación del suelo; incorporación a perímetro urbano mediante plan parcial; incorporación vía resolución de legalización o, en general, un mecanismo que permita que la clasificación del suelo deje de ser una talanquera para adelantar procesos de legalización urbanística.

5.5. Control a la ocupación informal

Las administraciones municipales han expresado la preocupación de que, al realizar procesos de legalización, se esté dando vía libre a la formación de nuevos asentamientos informales y creando un círculo vicioso de degradación urbana. Las medidas de control urbanístico que ejercen las autoridades municipales o distritales han resultado insuficientes pues no logran frenar las conductas de las personas que, a costa de la necesidad de un sector de la población, venden terrenos sin cumplir con los requisitos legales.

Por otra parte, el flujo constante de víctimas desplazadas por la violencia en diferentes entidades territoriales y la necesidad de ubicarles un lugar donde vivir, se convierte en una situación compleja para las autoridades, quienes han venido permitiendo su presencia debido a la falta de soluciones para satisfacer el derecho a la vivienda.

Entre los asentamientos humanos ilegales se pueden encontrar los denominados barrios piratas y de invasión. En relación con los barrios piratas, resulta procedente referir lo siguiente:

*La principal forma de desarrollo ilegal de la “otra ciudad” es la “urbanización pirata”, con “ésta se alude a fragmentaciones ilegales de terrenos que no cumplen las reglamentaciones de los organismos de planeación y carecen de servicios de infraestructura y de servicios sociales y comunitarios”. También adolecen de: instrumentos legales que soporten al urbanizador, planos aprobados y dotación de servicios públicos. De modo que el carácter ilegal de los barrios piratas no se deriva de la ocupación ilegal del terreno por parte de los pobladores, sino del carácter fraudulento de los urbanizadores.*¹⁴²

Entre las normas más destacables sobre el control urbano, podemos encontrar: La Ley 66 de 1968, relativa al control a la construcción de vivienda; el Decreto 2610 de 1979, el cual modifica Ley 66 de 1968 en relación a la cantidad de predios en venta que son sujeto de verificación por parte del órgano gubernamental respectivo; la Ley 9 de 1989, o Ley de Reforma Urbana, en la que se otorga la facultad a los alcaldes para imponer sanciones urbanísticas de tipo pecuniario; la Ley 308 de

¹⁴² Vergara Durán, Ricardo Adrián, *Vulnerabilidad en grandes ciudades de América Latina*. Editorial Universidad del Norte, Barranquilla, 2011.

1996 mediante la que se crea el tipo penal de la enajenación ilegal; la Ley 388 de 1997 con la cual se establecieron los instrumentos del ordenamiento territorial así como todo lo relacionado con las licencias, reglamentado de conformidad con el Decreto 564 de 2006 que deroga el Decreto 1600 de 2005; y la Ley 810 de 2003 mediante la cual se establecen multas por infracciones urbanísticas y suspensión de servicios públicos por falta urbanística.

En el control a la urbanización ilegal, antes de adoptar cualquier medida, debe diferenciarse entre quienes habitan las zonas ilegalmente, debido a la necesidad de suplir la carencia de vivienda, y quienes urbanizan ilegalmente, aprovechando la necesidad y precariedad que están dispuestas a soportar las familias que deciden acceder a esas soluciones habitacionales. Debe entonces hacerse responsable a dichos urbanizadores ilegales, pues son ellos en gran parte culpables por las falencias físicas y de entorno a que se ven sometidas las zonas que luego deberán ser legalizadas por el Estado.

Aunque las invasiones representan asentamientos ilegales y están sujetas al control urbanístico, es preciso que tanto las entidades a nivel nacional, como las entidades a nivel departamental y municipal, promuevan medidas para evitar su proliferación, promoviendo soluciones formales asequibles a la población desplazada y a la población en condiciones de pobreza que vive en los cinturones de miseria de las ciudades. La Corte Constitucional ha establecido que, cuando los asentamientos informales estén constituidos por personas desplazadas, antes de proceder al desalojo, las autoridades deben garantizar el acceso a viviendas definitivas o a soluciones habitacionales transitorias para esta población, a fin de no agravar su marcada vulnerabilidad económica y social.

Así, el control urbano más que dirigirse hacia la población vulnerable, debe enfocarse en sancionar a los urbanizadores informales que obtienen ganancias económicas a costa de los sectores más necesitados de la sociedad. La adecuación de las zonas ocupadas de manera ilegal implica grandes gastos para las entidades territoriales y retos para la integración social de población vulnerable. Por esto, la política pública debería enfocar sus esfuerzos en, primero, prevenir hechos como el

desplazamiento forzado, y segundo, reforzar las sanciones en cabeza de los urbanizadores ilegales, sin dejar de lado en todo caso el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad y entorno de las zonas, con el fin de superar las condiciones de vulnerabilidad de las mismas y lograr la inclusión de las familias en programas de desarrollo.

La primera medida para evitar la migración a las distintas ciudades del país consiste en adoptar mecanismos que conduzcan a brindar seguridad en los municipios de los cuales procede la población; la atención del desarrollo rural es un elemento al cual el Estado debe acudir para relativizar la expulsión hacia las ciudades. En todo caso, de forma paralela es indispensable que el Gobierno nacional en coordinación con las entidades territoriales logre llevar a cabo programas que faciliten las soluciones de vivienda a la población más necesitada.

Lo anterior implica necesariamente el apoyo a los entes territoriales para fortalecer sus capacidades técnicas en el diseño y la ejecución de programas de vivienda para poder atender los déficits que se presentan en la materia, asociados a otros programas sociales que les permitan a las familias alcanzar otros servicios en aras de lograr la superación de las condiciones de vulnerabilidad que presentan, particularmente en el caso de hogares en desplazamiento.

5.6. Disponibilidad de la prestación de los servicios públicos básicos

La prestación de servicios públicos es un tema problemático en lo relativo a la legalización de asentamientos humanos. Hoy día todavía existen dudas acerca de cuál es la perspectiva desde la que debe abordarse el tema, en los procedimientos de legalización de asentamientos humanos, lo cual en muchas ocasiones representa un obstáculo para el avance de este tipo de procesos, considerando que si bien existen asentamientos que cuentan con una prestación formal de servicios públicos domiciliarios, lo cierto es que la gran mayoría se encuentran en un plano de prestación informal y muchos otros en el de una prestación nula. Para abordar el tema es necesario diferenciar entre los conceptos de factibilidad, disponibilidad y viabilidad de los servicios públicos y precisar cuál de esos conceptos es aplicable en el caso de legalizaciones urbanísticas.

Las normas que regulan el proceso de legalización deben tener un tratamiento diferente en relación con los servicios públicos frente a los exigidos por las normas que regulan la expedición de planes parciales y licencias de urbanización. Para la urbanización formal se exige certificar la **disponibilidad inmediata** de servicios públicos.

Así, el artículo 2.2.6.1.2.1.8 del Decreto 1077 de 2015 exige como anexo de las solicitudes de licencia de urbanización la “*certificación expedida por las empresas de servicios públicos domiciliarios o la autoridad o autoridades municipales o distritales competentes, acerca de la disponibilidad inmediata de servicios públicos en el predio o predios objeto de la licencia, dentro del término de vigencia de la licencia*”. La viabilidad inmediata en los términos del artículo 2.2.1.1 del mismo cuerpo normativo, significa:

La viabilidad técnica de conectar el predio o predios objeto de la licencia de urbanización a las redes matrices de servicios públicos domiciliarios existentes. Los urbanizadores podrán asumir el costo de las conexiones a las redes matrices que sean necesarias para dotar al proyecto con servicios, de conformidad con lo previsto en la Ley 142 de 1994 y las normas que la adicionen, modifiquen o sustituyan.

El Decreto 3050 de 2013, en su artículo 4, asimila viabilidad y disponibilidad inmediata de los servicios y las define como las condiciones técnicas para la conexión y el suministro de los servicios. Esa misma norma establece otro **concepto, el de capacidad**, entendiendo por tal la existencia de recursos técnicos y económicos de prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado.

De otro lado, el Decreto 1077 de 2015, en su artículo 2.2.4.1.1.7, al regular aspectos relacionados con la formulación de proyectos de planes parciales, establece en el numeral 6 que al radicar un proyecto de plan parcial ante la respectiva oficina de planeación municipal o distrital, se debe anexar “*la factibilidad para extender o ampliar las redes de servicios públicos y las condiciones específicas para su prestación efectiva*”.

Respecto del concepto de factibilidad, si bien el mencionado Decreto no establece una acepción general, sí lo hace en el numeral 4 del artículo 2.3.1.1.1 con respecto de los servicios de acueducto y alcantarillado, al definir:

Factibilidad de servicios públicos de acueducto y alcantarillado. Es el documento mediante el cual el prestador del servicio público establece las condiciones técnicas, jurídicas y económicas que dentro de procesos de urbanización que se adelanten mediante el trámite de plan parcial permitan ejecutar la infraestructura de servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, atendiendo el reparto equitativo de cargas y beneficios. Dicha factibilidad tendrá una vigencia mínima de cinco (5) años. Una vez concedida la factibilidad no se podrá negar la disponibilidad inmediata del servicio, siempre y cuando el solicitante haya cumplido con las condiciones técnicas exigidas por la empresa de servicios al momento de otorgar la factibilidad.

En este caso, la autorización del plan parcial obliga a establecer la posibilidad técnica y económica de que se puedan prestar los servicios públicos a los desarrollos urbanísticos futuros que se concreten amparados en ese plan parcial.

En el caso del proceso de legalización de asentamientos humanos informales, el Decreto 1077 de 2015 no establece ningún requisito expreso en relación con los servicios públicos. Sin embargo, en la Guía expedida por el Ministerio de Vivienda, se propone a los entes territoriales incluir como parte de los anexos de la solicitud “*toda la documentación previa solicitada en la que se determinen las áreas no sujetas a legalización y las viabilidades de provisión de servicios públicos*”.

Por su parte, el artículo 2.2.6.5.2.3 establece como una de los determinantes del estudio urbanístico final, que debe realizarse dentro del trámite de la legalización urbanística, el relativo a “2. *Las zonas de reserva para el desarrollo de los sistemas generales de infraestructura vial y servicios públicos domiciliarios, entre otros, que inciden en el área*”, sin que se haga alguna otra referencia pertinente al tema de servicios públicos en el capítulo 5 del mencionado Decreto, donde se compilan los acápites relativos a titulación del Decreto 564 de 2006.

Lo anterior ha representado problemas para la realización de legalizaciones urbanísticas, ya que varias entidades territoriales no han comprendido cómo abordar el tema, al no tener claro cuál es el estándar a aplicar en el proceso de legalización en relación con la disponibilidad, la factibilidad o la viabilidad de servicios públicos, para determinar a

priori las condiciones de posibilidad de prestación de un servicio y construcción de redes, en función de aspectos técnicos, socioeconómicos, administrativos, financieros y de mercado.

Aunque la legalización no genere la obligación para el Estado de proveer los servicios públicos, los municipios sienten temor de que, estando dentro del perímetro de servicios, en algún momento deban incluirlos en la planeación urbana y finalmente deban llevar las redes hasta los límites del asentamiento. Esta preocupación es especialmente importante en los casos en que el asentamiento esté ubicado demasiado distante o en cotas que hacen difícil la prestación del servicio, por razones técnicas o económicas.

Otros elementos que es necesario tener en cuenta en relación con la prestación de servicios públicos es la mencionada sentencia C-1189 de 2008 y otros pronunciamientos de la Corte Constitucional en los que se concluye que no es ajustado a la carta política prohibir la provisión de servicios públicos a las comunidades que viven en asentamientos informales, en el entendido que, en un Estado de Derecho, es hacia estas comunidades a las que debe dirigirse la acción del Estado para garantizar un mínimo de dignidad universal.

En el caso de población desplazada, la Corte ha resuelto en reiteradas ocasiones la obligación de brindar servicio de agua y otros servicios públicos a las personas que habitan estos asentamientos, en respuesta a acciones de tutela interpuestas por las comunidades. De esta manera, el municipio de Soacha se vio obligado a proveer acueducto a las comunidades que residen en los asentamientos de Altos de la Florida. Sin embargo, como no están legalizados tales asentamientos, ha tenido que proveer el agua a través del servicio de carrotaques, lo cual es altamente costoso.

Visto lo anterior, y considerando la naturaleza informal de los asentamientos objeto de legalización urbanística, se considera que la actual falta de claridad entre los conceptos referidos debe ser saldada en favor de una interpretación más flexible del tema de servicios públicos que la que traen los conceptos de disponibilidad inmediata, factibilidad o pre-factibilidad, ya que no puede exigírseles los requisitos propios de desarrollos urbanos formales toda vez que, por su naturaleza, se

configuraron al margen de la legalidad urbanística. La legalización es un proceso de reconocimiento de una situación de hecho, que busca regular a futuro las condiciones aplicables al asentamiento y a los polígonos y viviendas que la integran.

Así las cosas, el tema de los servicios públicos en los procesos de legalización urbanística debe girar en torno a determinar la viabilidad técnica de su prestación en el asentamiento que se pretende regularizar, entendida esta como la posibilidad de que en algún momento sea dable la prestación formal del servicio, lo cual debe determinar el ente territorial con los insumos que considere idóneos para tales efectos. Esa interpretación legal es compartida por el Ministerio de Vivienda en el Concepto No. 2014EE0081147¹⁴³, el cual trae las siguientes consideraciones:

La legalización opera entonces para asentamientos de hecho constituidos por viviendas de interés social que no obtuvieron de manera previa el correspondiente plan parcial y/o la licencia de urbanización, y su desarrollo fue incompleto en cualquiera de sus componentes (que podrá incluir, por supuesto, la falta de condiciones de infraestructura y/o capacidad para la prestación de servicios públicos).

En ese orden de ideas, y respecto de su inquietud particular, para el trámite de legalización de asentamientos humanos no es exigible la certificación de viabilidad, prefactibilidad y/o disponibilidad de servicios públicos domiciliarios (que sí se exige, como usted lo indica en su petición, para los procesos de urbanismo realizados a través de planes parciales y/o licencias de urbanización); pues en el caso de la legalización de asentamientos humanos precisamente es la respectiva alcaldía municipal quien debe definir la posibilidad de su trámite teniendo en cuenta la capacidad, viabilidad y factibilidad de servicios públicos domiciliarios del asentamiento objeto de legalización.

Dicho de otro modo, más que un requisito para adelantar el estudio de la solicitud de legalización (como sí ocurre para los trámites de planes parciales y licencias de urbanización), le corresponde a la respectiva alcaldía municipal y distrital validar la procedencia de la legalización del respectivo asentamiento humano, en todos sus componentes urbanísticos, incluyendo su posibilidad y capacidad de servicios públicos domiciliarios.

143 Ministerio de Vivienda, Dirección de Espacio Urbano y Territorial. *Concepto No. 2014. EE0081147*, 25 de septiembre de 2014.

Es la existencia de recursos técnicos y económicos de un prestador de los servicios de acueducto y/o alcantarillado lo que se debe considerar para atender las demandas asociadas a las solicitudes para efectos de otorgar la disponibilidad o viabilidad inmediata del servicio. En todo caso y de conformidad con lo previsto en el parágrafo 2 del artículo 12 de la Ley 388 de 1997, el prestador del servicio donde está ubicado el predio no podrá argumentar falta de capacidad para predios ubicados al interior del perímetro urbano.

De lo anterior resulta claro que, para que proceda la legalización de un asentamiento informal en cuanto a prestación de servicios públicos, lo que se requiere es que exista la viabilidad técnica de dotar en un futuro al asentamiento de esos servicios públicos, lo cual debe valorar la entidad territorial desde una perspectiva más flexible que la exigida por la ley para los desarrollos urbanos formales.

Bajo el abordaje del tema aquí planteado han sido posibles legalizaciones urbanísticas en las que la propia resolución de legalización del asentamiento se ha convertido en un paso definitivo para lograr la prestación formal y permanente de servicios, la instalación y construcción de redes o la inclusión en planes de desarrollo territorial. Como ejemplo, cabe traer a colación el caso del asentamiento Villa España en Quibdó, el cual no contaba con servicios formales de acueducto y alcantarillado, pero que tras haberse tratado el tema desde la perspectiva arriba descrita dentro del proceso de legalización y tras haberse dado paso a la regularización, hoy día cuenta con redes para la prestación de los mencionados servicios. Caso similar sucedió con la legalización de los asentamientos Las Delicias y Manuela Beltrán en la ciudad de Cúcuta.

Además, se recomienda que se reglamente la prestación de los servicios públicos básicos de manera provisional en los asentamientos (contadores comunitarios de servicios de energía, instalación de piletas públicas bajo la modalidad de venta de agua potable en bloque, etcétera) y que esta forma de prestación de los servicios públicos sea aceptada en el trámite de legalización.

5.7. Participación comunitaria

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, realizada en Estambul en 1996, establece la participación

como un elemento rector para superar la discriminación en el acceso a la vivienda de las poblaciones vulnerables: *“lograr que los grupos vulnerables y desfavorecidos tengan acceso a la información y oportunidades de participar en el proceso local de adopción de decisiones, sobre las cuestiones comunitarias y de vivienda que les afecten”*¹⁴⁴.

ONU HÁBITAT, en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Sostenible, HABITAT III, reunida en Quito en octubre de 2016, estableció como uno de sus principios el de la *“mejora participativa de los barrios marginales”*¹⁴⁵, entendida como un enfoque metodológico orientado a superar los desequilibrios del desarrollo urbano que se reflejan en la vida de los habitantes de los barrios marginales. Tal metodología sitúa a todos los interesados, todos los niveles del gobierno, los representantes de la comunidad, la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales, los académicos, el sector privado y, en especial, los habitantes de los barrios marginales, en el centro del proceso para mejorar los estándares de vida de los barrios marginales.

En la conferencia se reconoce que *“los habitantes de los barrios marginales poseen el conocimiento, las habilidades y la capacidad fundamentales para contribuir, dirigir y ser dueños del proceso de mejora, y adoptar un enfoque inclusivo hacia la mejora de sus condiciones de vida que generará cambios socio-culturales dirigidos a formar una sociedad basada en los derechos”*¹⁴⁶.

Hoy día uno de los factores relevantes en los procesos de legalización urbanística es el relacionado con la participación ciudadana, en el entendido de que es preciso *“recurrir, cuando proceda, a la legislación, los incentivos y otros medios para respaldar a las organizaciones de grupos vulnerables y desfavorecidos con objeto de que puedan defender sus intereses y participar más activamente en el proceso de adopción de decisiones económicas, sociales y políticas a nivel local y nacional”*¹⁴⁷.

144 Medidas para superar la discriminación en el acceso a las viviendas por parte de la población desplazada y otros grupos especialmente vulnerables. *Conferencia sobre Desplazamientos Humanos*, Estambul.

145 Participatory Slum Upgrading Programme, PSUP, UN-Habitat (2014), tomado de *Documento temático sobre asentamientos, temas HABITAT III 22 - asentamientos informales*, Nueva York, 2015, pág. 2.

146 *Ibid.*

147 Teniendo en cuenta la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos, se emite el Plan de Acción Mundial: Estrategias para la aplicación: Medida 96.b. Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Sistema de Naciones Unidas.

En ese orden, resulta indispensable que con anterioridad al inicio de los trámites administrativos tendientes a la legalización, las autoridades competentes garanticen la participación de la comunidad en el proceso. Si bien este proceso puede activarse por iniciativa de las comunidades, del propietario del terreno o de las administraciones municipales, en todos los casos debe garantizarse la participación activa de las comunidades residentes en el área.

Las autoridades han jugar un papel importante, explicando de manera clara y precisa los objetivos del proceso y los derechos que se pretenden satisfacer con la decisión administrativa. Para tales efectos, la administración municipal o distrital debe conocer el tipo de comunidad que se asienta en el sector, con miras a reconocer las características particulares y las necesidades de la población para que las medidas a implementar respeten los derechos y se traduzcan en hechos realizables para la comunidad.

En el caso de la población desplazada, el inicio de la participación ocurre cuando las entidades competentes, es decir, la UARIV y la respectiva entidad territorial, recopilan información sobre dicha situación particular y la registran para establecer las actuaciones conducentes. El registro es esencial también para tener en cuenta las condiciones diferenciales de este grupo poblacional cuando se requiera una reubicación.

La participación de la comunidad asimismo es contemplada por la normatividad que regula el trámite de la legalización, para la aprobación del plano de loteo del asentamiento que incluye los lotes en que están construidas las viviendas, las vías, las zonas de cesión, las zonas de riesgo y de protección, etcétera. El acta de conocimiento y de aceptación del plano de loteo y del proceso de legalización del asentamiento respectiva debe estar aprobada por un porcentaje superior al 51% de los poseedores y ocupantes de los predios.

Los principios antes descritos exigen que tal participación comunitaria trascienda del mero cumplimiento de un requisito procedimental, involucrando a los miembros de la comunidad en aspectos sustanciales y complementarios de la legalización. Al respecto, resulta fundamental que las autoridades se distribuyan con la comunidad compromisos

relativos al impulso de obras de mejoramiento incluidas en los compromisos a futuro adquiridos en el marco de la legalización.

De otro lado, la participación de la comunidad en el proceso, además de imprimirle legitimidad, permite adelantar de forma más precisa la caracterización de la población asentada en la zona, lo que conlleva a focalizar de mejor manera los recursos financieros que pueda tener la entidad territorial o nacional para llevar a cabo otras iniciativas tendientes al mejoramiento de las condiciones urbanísticas o sociales de los inmuebles, las familias y el entorno. Lo anterior adquiere mayor relevancia en el caso de hogares en situación de desplazamiento, pues la focalización de los programas sociales que preste el Estado podrá realizarse de mejor modo, además de reducir términos en cada caso.

El empoderamiento de la comunidad es también importante para que, con acompañamiento técnico, se identifiquen las necesidades de desarrollo urbano y social, de tal forma que en los eventos donde los procesos de legalización no vayan acompañados del mejoramiento integral de barrios, también se puedan definir estrategias de mejoramiento para ser incluidas en los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo; las comunidades empoderadas y con conocimiento de esas necesidades y posibilidades de desarrollo podrían impulsar acciones de incidencia para impactar los instrumentos de planeación municipal mencionados.

5.8. La propiedad en el marco de los procesos de legalización

Existe la errada creencia, en algunos funcionarios de administraciones territoriales, de que la legalización implica la titulación de la propiedad de los inmuebles cobijados por este proceso. Ello conduce a la aún más errada idea de que, para poder legalizar un asentamiento, la respectiva entidad territorial debe adquirir el lote de mayor extensión que ocupa el asentamiento.

Lo paradójico es que el propio Decreto 1077 de 2015 es explícito al resolver tal confusión estableciendo, en el inciso segundo del artículo 2.2.6.5.1, que *“la legalización urbanística implica la incorporación al*

perímetro urbano y de servicios, cuando a ello hubiere lugar, y la regularización urbanística del asentamiento humano, sin contemplar la legalización de los derechos de propiedad en favor de eventuales poseedores”, y más adelante en el párrafo primero del artículo 2.2.6.5.2.5 que “en ningún caso, la legalización urbanística constituirá título o modo de tradición de la propiedad”.

Sobre esto, vale la pena hacer referencia a que el artículo 122 del Decreto 564, hoy artículo 2.2.6.5.1 del Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, es claro en establecer que los procesos de titulación de los que tratan la Ley 1001 de 2005 y el Decreto 4825 de 2011 (titulación de bienes fiscales), normas igualmente compiladas en el Decreto 1077 de 2015, se pueden adelantar de manera independiente al proceso de legalización, asunto que resulta bastante evidente al realizar una lectura del artículo 2.2.6.5.2¹⁴⁸ del mencionado Decreto 1077 de 2015.

Con lo anterior, surge con meridiana claridad que no es cierto que los municipios, para proceder a la legalización urbanística, tengan que ejecutar forzosamente programas de titulación, y mucho menos que del proceso de legalización ocasione para las entidades territoriales la obligación de comprar predios, ya que el proceso de legalización urbanística está destinado a reconocer la existencia de los asentamientos, aprobar los planos urbanísticos y expedir la reglamentación urbanística, fuera de que el acto administrativo de legalización haga las veces de licencia de urbanización, con base en el cual deben tramitarse las licencias de construcción de los predios incluidos en la legalización o el reconocimiento de las edificaciones existentes.

La legalización, en términos generales, busca un reordenamiento de las calidades del territorio (zonas comunes, zonas de cesión, zonas

148 “ARTÍCULO 2.2.6.5.2 Procesos de titulación. Los procesos de titulación a que hacen referencia el artículo 2 de la Ley 1001 de 2005 y el presente decreto en materia de subsidio familiar de vivienda por habilitación legal de títulos, podrán adelantarse de manera independiente del proceso de legalización urbanística de asentamientos humanos de que trata el presente Capítulo.

“PARÁGRAFO 1. En todo caso, para adelantar el proceso de titulación y habilitación legal de títulos, los municipios y distritos, a través de las autoridades competentes, emitirán las certificaciones referentes a zonas de riesgo, bienes de uso público, áreas de reserva para infraestructura vial y de servicios públicos domiciliarios y, en general, a todas aquellas zonas que hacen parte del suelo de protección de que trata el artículo 35 de la Ley 388 de 1997 o la norma que la adicione, modifique o sustituya. En ningún caso procederán los procesos de titulación y habilitación legal de títulos sobre las zonas de que trata este párrafo.

ambientales, etcétera), mas no implica directamente un reordenamiento de las condiciones de titularidad de la propiedad en cada predio o vivienda ya que son procesos independientes, solamente se obliga a la individualización e identificación de las condiciones particulares dentro del expediente urbanístico.

Tampoco es cierto que no sea posible iniciar el trámite administrativo de legalización sin el consentimiento del propietario del inmueble, ya que al respecto es particularmente claro el artículo 2.2.6.5.2.2 del Decreto 1077 de 2015, en el que se estipula que en los eventos en que el urbanizador o propietario de los terrenos no concurra o no preste su consentimiento al proceso de legalización, éste podrá continuar siempre y cuando el responsable del trámite o la comunidad afectada se comprometan de manera independiente a entregar las zonas verdes, comunales y demás que conformarán el espacio público. El hecho de que, dentro del proceso de legalización se contemple una etapa para invitar o hacer concurrir al trámite al/los propietario/s de los inmuebles, no implica que en ese proceso se modifique su condición de propietarios. La invitación está orientada a que asuman los costos del proceso, para los casos en que el propietario fue el impulsor del asentamiento saltándose los controles urbanísticos establecidos por la ley.

Ahora, si bien los procesos de legalización no necesariamente deben ir acompañados de programas o proyectos de titulación, es ideal que esto se lleve a cabo así, aunque no se desarrollen de forma simultánea, como quiera que la cuestión del derecho de propiedad permitiría garantizar seguridad en la tenencia, facilita el acceso a créditos para el mejoramiento de las viviendas y contribuye a la disminución de los índices de pobreza, aspectos que, arriba pudo verse, fueron de especial consideración en la formulación del modelo peruano.

5.9. Capacidad institucional para participar en los procesos de legalización

La fragilidad institucional es uno de los más grandes y graves obstáculos para la legalización urbanística. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y

“PARÁGRAFO 2. No se requerirá licencia de subdivisión para la transferencia de predios mediante resolución administrativa en aplicación del artículo 2 de la Ley 1001 de 2005 y lo dispuesto en el presente decreto en materia de subsidio familiar de vivienda por habilitación legal de títulos.”

Territorio tiene a su cargo, entre otras funciones, la de formular, dirigir y coordinar políticas, planes, programas y regulaciones en materia de vivienda, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y uso del suelo, así como los instrumentos normativos para su implementación, y formular las políticas sobre renovación urbana, mejoramiento integral de barrios, calidad de vivienda, urbanismo y construcción de vivienda sostenible, espacio público y equipamiento¹⁴⁹.

5.9.1. Debilidad de los municipios para hacer legalizaciones masivas

De acuerdo a lo anterior, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio formula las políticas de ordenamiento territorial y los instrumentos para su implementación, mientras que le corresponde a las entidades territoriales, en razón de sus condiciones físicas, sociales, ambientales, culturales y económicas, implementar los instrumentos previstos desde el orden nacional para encaminar el desarrollo de su territorio.

A pesar de que en un buen porcentaje de municipios del país los planes de ordenamiento territorial identifiquen asentamientos de origen informal presentes en su territorio, lo cierto es que las legalizaciones no se producen en una escala proporcionalmente significativa al número identificado. Por el contrario, las causas que generan la aparición de los asentamientos se mantienen, lo cual ha llevado a que éstos se expandan a un ritmo que ha superado la gestión de planificación de entidades del orden local e incluso la capacidad para ejercer el control urbanístico. En algunos de estos municipios existe voluntad política favorable e interés en legalizar asentamientos, pero no cuentan con el personal ni el conocimiento jurídico y/o técnico de cómo hacerlo, por lo que se encuentran casos en los que los funcionarios tienen muy poco o ningún conocimiento de los procedimientos y alternativas que brinda la ley para hacer frente a la problemática en cuestión.

De otro lado, también es cierto que existen algunos municipios que se sustraen de la responsabilidad de ordenar física, demográfica y socialmente la totalidad de su territorio, dejando por fuera de sus ejercicios de

149 Ver artículo 2 del Decreto 3571 de 2011.

planeación y de ejecución de planes a los asentamientos informales, bajo la falsa creencia de que es la legalización de asentamientos la que abre la puerta a la exigibilidad de medidas frente a la precariedad de su condición.

Las principales ciudades son las entidades territoriales que cuentan con mayores recursos económicos, técnicos y de personal para tomar decisiones de ordenamiento territorial y eso facilita procesos de legalización y de mejoramiento de barrios. Es el caso del Distrito Capital de Bogotá, el cual contrasta con una gran cantidad de entidades territoriales que incluso han identificado los asentamientos informales en sus planes de ordenamiento territorial, pero que hoy día no cuentan con el presupuesto y así se enfrentan muchas veces a dificultades mayores como, por ejemplo en materia de acceso, a una cartografía que refleje la verdadera situación de su territorio, lo cual retrasa las actuaciones y a veces imposibilita la adopción de decisiones consecuentes con las características físicas y jurídicas del territorio.

En el documento *“Lineamientos para consolidación de la política de Mejoramiento Integral de Barrios”* (CONPES 3604 de 2009), se reconoce la debilidad institucional como uno de los problemas más importantes para que no se hayan legalizado y mejorado asentamientos informales de manera masiva: *“para efectos de la presente política se identificó como problema central la debilidad de las entidades territoriales en la gestión urbana y en la aplicación normativa, para la implementación de programas sostenibles de mejoramiento integral de barrios”*¹⁵⁰.

5.9.2. Debilidad institucional a nivel nacional

Para diseñar e implementar una política pública masiva de legalización de asentamientos informales, se requiere de un rol destacado del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Para el efecto, es necesario el fortalecimiento del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios y de la Dirección de Espacio Urbano y Territorial, DEUT. Es pertinente anotar que después de la ejecución del MIB financiado por el empréstito del BID, el programa se redujo considerablemente.

El equipo y los recursos con que este programa cuenta son muy limitados si se tiene en cuenta el reto de diseñar una política pública para

150 Consejo Nacional de Política Económica y Social, *Documento CONPES 3604 de 2009*, pág. 13.

asegurar la legalización de asentamientos informales con alta densidad de población desplazada, dinamizar su mejoramiento integral y masificar la asesoría y el apoyo a los municipios que se involucren en ese proceso; ello supone atender una potencial demanda de procesos de legalización que serían parte de una eventual selección y focalización.

El MVCT en la actualidad desarrolla programas dirigidos a acompañar de forma eficiente a las entidades territoriales en procesos de legalización; sin embargo, la baja disponibilidad de recursos económicos y humanos impide lograr resultados que sean proporcionales al número de asentamientos informales y a la alta demanda de asesoría y acompañamiento por parte de las entidades territoriales.

Se requiere, adicionalmente, fortalecer al programa de retornos y reubicaciones de la UARIV, para liderar los procesos de caracterización de la población de estos asentamientos, conocer la cantidad de personas desplazadas que en ellos residen y poder garantizar que la reubicación se concrete, de tal manera que se avance en la superación de los impactos del desplazamiento y se logre una adecuada integración local en esos territorios.

5.9.3. Problemas de coordinación interinstitucional

Una expresión de esa fragilidad institucional está referida a las dificultades de coordinación entre la Nación y las entidades territoriales, lo cual continúa siendo un tema prioritario en relación con la política pública de protección a la población desplazada, por lo que se estima *“necesario fortalecer el actual Programa Nacional de MIB del MAVDT para asistir a las entidades territoriales en la aplicación de los instrumentos de planificación y gestión establecidos por la Ley 388 de 1997 en el MIB”*¹⁵¹.

En ese sentido, el CONPES 3604 plantea la necesidad de implementar una serie de acciones, concebidas en el marco del desarrollo de los lineamientos ahí planteados, direccionadas a la adopción de las herramientas necesarias para mejorar la capacidad institucional a nivel nacional y territorial en gestión urbana de planes de mejoramiento integral de barrios y aplicables en mayor o menor medida a la legalización de los asentamientos informales. Tales acciones corresponden a:

151 *Ibid.*, pág. 20.

- 1) *Consolidar el apoyo a ciudades piloto en la estructuración técnica y financiera de PMIB y realizar un seguimiento hasta la culminación de los procesos de mejoramiento barrial.*
- 2) *Fortalecimiento técnico del MAVDT para asistir a las entidades territoriales en la formulación de PMIB y en la gestión de riesgos de desastres.*
- 3) *Elaborar una (1) guía metodológica del Programa Nacional de MIB, en el cual se definan: i) el alcance, conceptos, componentes y procedimientos para adelantar PMIB en las entidades territoriales con apoyo del Gobierno Nacional; ii) incorporación de PMIB en los POT y PDM; iii) formulación e implementación de PMIB; iv) fuentes de financiación y cooperación internacional para desarrollar PMIB; v) documentación de los procesos de participación comunitaria dentro de los MIB (incluyendo los proyectos piloto) así como el análisis de las experiencias documentadas a nivel país; vi) recopilación y sistematización de las experiencias y metodologías de participación ciudadana en proyectos MIB.*
- 4) *Articular los mecanismos de focalización, herramientas y generación de información de JUNTOS con el Programa Nacional MIB, en concordancia con los lineamientos establecidos en el presente documento.¹⁵²*

Las recomendaciones del documento CONPES 3604 incluyen formular y adoptar un decreto reglamentario de la Ley 388 de 1997 orientado a “reglamentar el tratamiento urbanístico de mejoramiento integral establecido en la Ley 388 de 1997, teniendo en cuenta, entre otros, el desarrollo normativo de aspectos como procedimientos, competencias y aplicabilidad de las normas técnicas y urbanísticas”¹⁵³. Se propone que este decreto reglamentario defina, entre otros aspectos:

- 1) *Normas urbanísticas para garantizar procesos de consolidación (legalización) y regularización urbanística;*
- 2) *La articulación de los programas MIB con la NSR (1998), mitigación de riesgos y acciones de reasentamiento y/o reubicación;*

152 *Ibid.*, pág. 31.

153 *Ibid.*, pág. 30.

- 3) *Normas mínimas de instalaciones hidrosanitarias, lineamientos y parámetros para incorporar el componente de reasentamiento en los procesos de mejoramiento integral;*
- 4) *Definición de actores, esquemas de financiación y acceso a crédito, indicadores y metas para seguimiento y evaluación;*
- 5) *Mecanismos para adelantar procesos de titulación entre privados;*
- 6) *Articulación y armonización con la normatividad ambiental;*
- 7) *Procedimientos y metodologías para la incorporación de los PMIB en los programas de ejecución de los POT así como en el programa de inversiones de los PDM, y;*
- 8) *Definir funciones y competencias de la mesa técnica nacional MIB.*

En respuesta a lo ordenado por la Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016 frente a la legalización de asentamientos informales, y extrapolando lo identificado en los párrafos precedentes frente al mejoramiento integral, existe la necesidad de desarrollar un documento CONPES que defina una política pública de legalización de asentamientos informales con alta densidad de población desplazada, que salga al paso a las dificultades de fragilidad institucional y en la que se articulen de forma eficiente los esfuerzos nacionales y territoriales.

Por otra parte, como se observó en renglones precedentes, la legalización urbanística corresponde al primer paso para que los asentamientos informales sean reconocidos y reglamentados urbanísticamente. En la siguiente etapa, es decir, en la de mejoramiento integral y titulación predial, sería importante que las entidades territoriales y nacionales integren de forma conjunta instrumentos de gestión y financiación, con el fin de llevar a cabo las obras destinadas a la superación de la precariedad física del territorio y al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

Por esta razón es importante que, en relación con la situación de la población desplazada, se analice la información plasmada en el documento base del Plan de Desarrollo y se focalicen las estrategias de trabajo conjunto entre la Nación y las entidades territoriales para

determinar la pertinencia o no de legalizar los asentamientos informales con presencia de población desplazada y se posibilite el acceso a programas de mejoramiento, complementarios de las acciones de legalización.

De otra parte, es indispensable que el Gobierno nacional haga efectivo el Programa Nacional para la Formulación y Actualización de Planes de Ordenamiento Territorial: POT Modernos¹⁵⁴, ya que con el mismo se pretende orientar y asistir técnica y financieramente a las entidades territoriales para fortalecer sus capacidades en materia de ordenamiento territorial y sus instrumentos de gestión de la expansión urbana y de desarrollo armónico entre el campo y la ciudad. La implementación de este programa en los municipios facilitaría y mejoraría las actuaciones administrativas en materia de ordenamiento territorial y, por tanto, en temas como la legalización urbanística.

5.10. Resultados del programa de seminarios – taller “hacia la mejora normativa del proceso de legalización urbanística”¹⁵⁵

En el marco de la carta de entendimiento suscrita entre el MVCT y la ACNUR, el desarrollo del proyecto *La legalización urbanística como puerta de entrada a las soluciones para la población desplazada* consideró como uno de sus objetivos la recopilación de insumos de información necesarios para estructurar la propuesta de modificación del capítulo 5 del Decreto 1077 de 2015, con base en los aportes de funcionarios de las administraciones municipales y distritales vinculados a dependencias relacionadas con el tema de legalización urbanística, convocados a un programa de seminarios-taller.

Así, del ejercicio de consolidación de los aportes de los participantes obtenidos a lo largo del programa de seminarios-taller, y en un escenario de trabajo en el que el llamado se orientó a *volver al ordenamiento territorial primario que tiene que ver con la legalización urbanística*, se

154 Consejo Nacional de Política Económica y Social, *Documento CONPES 3870 de 2016*.

155 El texto que desarrolla este numeral es tomado del Producto 4 de la consultoría *La legalización urbanística como puerta de entrada a las soluciones para la población desplazada – Numeral 1: Documento consolidado del insumo de información para la propuesta de modificación al Decreto 1077 de 2015 – capítulo cinco*, cuyos planteamientos resultan pertinentes a la orientación de este trabajo y, en particular, a este capítulo del libro en tanto trata temas afines y complementarios.

identificaron temas ausentes en el contenido de la normatividad vigente, tratados como vacíos o propuestas de adición; aspectos que, no obstante su consideración en el Decreto, se percibe la necesidad de mayor claridad en su abordaje en virtud a confusiones y/o interpretaciones equivocadas de la norma por parte de los municipios, tratados como precisiones a plasmar; y por último, a partir de dificultades en la implementación práctica de procesos de legalización urbanística, recomendaciones que, eventualmente, podrían reflejarse en el contenido normativo.

5.10.1. Vacíos o propuestas de adición

- Incorporar como componente de los procesos de legalización urbanística la formulación de acciones y la definición de responsables de las medidas de control urbanístico sobre el asentamiento intervenido, principalmente de las áreas que han quedado libres como, por ejemplo, en la implementación de programas de reasentamiento de población.
- Establecer la conexidad de política pública entre la legalización urbanística y los programas de Mejoramiento Integral de Barrios y Reasentamiento de Población.
- Invocar de manera expresa la iniciación de procesos de titulación tanto en predios fiscales como privados, delineando para este último caso posibles modelos de intervención. En este punto se destaca el consenso extendido entre los funcionarios participantes en los diferentes talleres respecto a que la titulación constituye una prioridad para las comunidades.
- Establecer que la resolución de la legalización puede ser objeto de modificación, revalidación y prórroga, sin que estos eventos se deriven de negligencia administrativa por falta de control urbanístico.
- Así mismo, señalar la no existencia de términos de vigencia del acto administrativo de legalización urbanística (en virtud a que los derechos no expiran).
- En tanto la legalización urbanística permite la incorporación al perímetro urbano de los asentamientos legalizados, aclarar para

éstos, además de su constitución por viviendas de interés social:

- La viabilidad de la legalización urbanística para asentamientos localizados en suelo de expansión urbana o rural.
 - La existencia o viabilidad técnica de servicios públicos domiciliarios (no disponibilidad inmediata).
- Definir el mecanismo y/o tipo de pruebas posibles de considerar para determinar el grado de consolidación del asentamiento objeto de legalización urbanística. En este caso se sugiere tener en cuenta el nivel de densificación del asentamiento (predios ocupados o edificados respecto del total de predios del asentamiento, en términos de área, excluyendo los lotes de gran extensión desocupados).
 - Especificar que en los casos en que, una vez establecida o exista, la función de curaduría cero, la entidad encargada de esta labor será la única competente para adelantar procesos de reconocimiento en asentamientos objeto de legalización urbanística.
 - Prever la incorporación formal de la normatividad relativa a legalización urbanística y mejoramiento integral de barrios en los Planes de Ordenamiento Territorial, POT, Planes Básicos de Ordenamiento Territorial, PBOT, y Esquemas de Ordenamiento Territorial, EOT.
 - Adoptar las medidas pertinentes que impidan que la plusvalía generada a partir del emprendimiento de procesos de legalización urbanística quede totalmente en cabeza del propietario inicial del terreno.
 - Establecer la diferenciación conceptual y de alcance de los procesos de legalización urbanística, regularización vial, titulación y reconocimiento. Así mismo, señalar de manera específica que la legalización urbanística no se asimila a la titulación de predios.
 - Enfatizar la potestad del ente territorial para adelantar procesos de legalización urbanística de asentamientos localizados en predios públicos o privados, situación esta última en la cual la

actuación administrativa (en términos de inversión) no incurre en detrimento patrimonial. Con relación a este mismo tema, los municipios requieren herramientas que les permitan saber cómo actuar en casos de territorios objeto de legalización urbanística cuyos predios pertenecen a privados en procesos de prescripción o sucesorales.

- Frente a la obligatoriedad relativa a las zonas de cesión en los asentamientos objeto de legalización urbanística, la cual reviste un nivel de complejidad importante en especial cuando no se dispone de áreas para este propósito, señalar que la resolución de legalización urbanística no se revoca en los casos de no entrega de zonas de cesión, situación que debe resolverse identificando mecanismos alternativos.

5.10.2. Precisiones a plasmar

- En la medida que *la legalización urbanística implica la incorporación al perímetro urbano y de servicios*, en la práctica esta acción se formaliza mediante Acuerdo Municipal o Distrital sin involucrar ajustes al POT, PBOT o EOT, toda vez que para los municipios, los ajustes al ordenamiento territorial podrían ser muy dispendiosos.
- Definición de la vivienda de interés social, VIS. En términos del Decreto 1077 de 2015, vivienda de interés social *es aquella que reúne los elementos que aseguran su habitabilidad, estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción cuyo valor máximo es de ciento treinta y cinco salarios mínimos legales mensuales vigentes (135 smlmv)*¹⁵⁶.
 - De acuerdo con lo anterior, el único criterio medible con que cuentan los municipios para identificar la vivienda de interés social corresponde a su valor máximo de 135 smlmv y para el caso de los asentamientos de origen informal objeto de legalización urbanística, el concepto de VIS debería trascender el simple parámetro del precio.

156 Libro 2: Régimen reglamentario del sector vivienda, ciudad y territorio. Parte 1: Estructura del sector vivienda. Título 1: Subsidio familiar de vivienda de interés social para áreas urbanas. Capítulo 1: Subsidio familiar de vivienda de interés social en dinero para áreas urbanas. Sección 1: Subsidio familiar de vivienda. Subsección 1: Generalidades del subsidio familiar de vivienda. Artículo 2.1.1.1.1.2. Definiciones.

- Si este constituye el criterio de identificación, es importante precisar el momento de la valoración de la vivienda, esto es, en la fecha de origen del asentamiento o al inicio del proceso de legalización urbanística. A este respecto, en virtud a que el tiempo de consolidación de asentamientos de esta naturaleza puede comprender un número importante de años, la vivienda inicial puede, en el transcurso de las mejoras y la valorización adquirida en el tiempo, perder la vocación de interés social.
- Con relación al anexo a la solicitud de legalización (artículo 2.2.6.5.1.3) correspondiente al “*acta de conocimiento y aceptación del plano de loteo y del proceso de legalización firmada por el cincuenta y uno por ciento (51%) de los propietarios o poseedores de los inmuebles incluidos en la legalización*”:
- Enfatizar en que la aceptación del plano de loteo hace referencia al momento inicial y no al plano urbanístico definitivo.
 - En los casos en que el predio es propiedad del municipio, se debe aclarar si éste se asume como representante del 51% de los propietarios de los inmuebles incluidos en la solicitud de legalización.
 - Mayor precisión de la norma respecto del proceso de regularización urbanística, considerando que en los asentamientos antiguos no es viable, en todos los casos, demoler total o parcialmente viviendas para cumplir con la normatividad relacionada con espacio público, equipamiento, malla vial, etcétera. Establecer alternativas cuando se presenten estas situaciones.
 - Precisar que, si se requiere, es procedente que la comunidad, además de incentivar el proceso de legalización, asuma la realización (y financiación) de los estudios topográficos y de otro tipo. En este caso, se recomienda la consideración de una segunda instancia, en calidad de garante, que avale la calidad técnica de dichos estudios.
 - Es necesario aclarar quién está facultado para intervenir en la votación de aprobación del acta de conocimiento y aceptación del plano de loteo y del proceso de legalización. Como requisito debe ser suscrita por el 51% de los propietarios o

poseedores de los inmuebles incluidos en la legalización. Una primera claridad consistiría en establecer que estaría facultada una persona, cabeza de hogar, por cada uno de los lotes existentes en el asentamiento. Un segundo aspecto que debería ajustarse estaría relacionado con normar que, en los casos en que se trata de un bien fiscal, el ocupante del lote podría intervenir en la votación. Una tercera precisión consistiría en definir de qué manera se resuelven las diferencias que podrían presentarse entre propietario, poseedor u ocupante, sobre la titularidad para intervenir en la votación, sugiriéndose que se reconozca con derecho a voto a quien demuestre un vínculo de permanencia física en el predio. Los conflictos de propiedad se deberán resolver en las instancias legales correspondientes, al margen del proceso de legalización.

- Con el propósito de evitar posibles interpretaciones equívocas, insistir en la diferenciación entre bien público y bien baldío.
- Precisiones normativas en casos de:
 - Unidades habitacionales no VIS al interior del asentamiento.
 - Predios con licencia de urbanización o licencias de urbanización vencidas.
 - Edificaciones al interior del asentamiento con usos diferentes al residencial.
 - Asentamientos antiguos (consolidados), en los cuales existen el equipamiento y los bienes urbanos requeridos por la comunidad y que no están en zona de alto riesgo no mitigable.
 - Asentamientos de tamaño inferior a una manzana (*pequeñas islas*).
- Viabilidad o inviabilidad jurídica de asimilar lo no contemplado por el Decreto 1077 de 2015 al contenido de la normatividad correspondiente a licencia de urbanización.

- En la definición de las condiciones urbanísticas y estudio urbanístico final (artículo 2.2.6.5.2.3), como parte del contenido de este último se señalan las determinantes del sector en relación con lo establecido en el Plan de Ordenamiento con referencia a, entre otros aspectos, zonas de amenaza y riesgo no mitigable. Por esta razón, es preciso aclarar que el estudio de riesgo requerido concierne de manera puntual al asentamiento a intervenir, pues en esta materia la escala que maneja el POT generalmente no permite el nivel de detalle necesario.
- Hacer más explícito que cuando no se llegue a un acuerdo con el urbanizador o propietario, la comunidad puede hacer entrega de las áreas que conformarán el espacio público (artículo 2.2.6.5.2.2. del Decreto 1077 de 2015). Así mismo, profundizar en el establecimiento del procedimiento preciso para la entrega real y material de las áreas de cesión para espacio público y equipamientos.
- El Decreto 1077 de 2015 desarrolla en el Libro 2, Parte 2, Título 6¹⁵⁷, los capítulos uno y dos correspondientes a los temas de licencias urbanísticas y licencias urbanísticas en suelo rural, respectivamente. En el capítulo cinco aborda la legalización urbanística de asentamientos humanos, en general, sin establecer distinción de su aplicabilidad en suelo urbano y rural, por lo cual es preciso aclarar de manera explícita su ámbito de operación.
- Establecimiento de prioridades en los casos de barrios con desarrollos urbanos y actividades económicas importantes respaldadas desde el Gobierno nacional (por ejemplo, actividad de minería localizada en asentamientos objeto de legalización urbanística). Igualmente, clarificar el proceso de concertación con zonas autónomas en suelos de protección o franjas de aislamiento.
- Se necesita llenar el vacío normativo sobre cómo se debe hacer el análisis de riesgo para la legalización urbanística de los asentamientos informales, y para el efecto se sugiere se tengan en cuenta las propuestas planteadas al respecto.

157 Libro 2: Régimen reglamentario del sector vivienda, ciudad y territorio; Parte 2: Estructura del desarrollo territorial; Título 6: Implementación y control del desarrollo territorial.

5.11. Observaciones

- Destacar la necesaria coordinación para la convergencia de la oferta pública institucional de bienes y servicios sobre los asentamientos objeto de legalización urbanística.
- Definir líneas de ruta para la implementación práctica de programas de mejoramiento integral de barrios estableciendo, además, canales de concertación entre las diferentes instancias administrativas (municipio-departamento-Nación, a través del MVCT), que viabilicen un desarrollo eficiente de estos procesos para evitar la pérdida de esfuerzos aislados.
- Con el propósito de no limitar la inversión pública en el territorio, en el caso de bienes públicos que no cuentan con título de tradición, habilitar su consideración bajo esta categoría en virtud a su comportamiento como tales en el tiempo.
- Si bien la eliminación del requisito correspondiente a la fecha de constitución del asentamiento informal (antes del 27 de junio de 2003, eliminada mediante el Decreto 1203 de 2017) es pertinente, no se considera conveniente dejarla abierta. Es necesario encontrar una alternativa adecuada de delimitación.
- Buscar la manera de evitar, en el marco de procesos de legalización urbanística, la inclusión de predios privados afectados con medidas cautelares.
- Fijar la acción de legalización urbanística por parte de los municipios como una obligación del ente territorial en tanto que, de acuerdo a su planteamiento en la normatividad vigente, puede o no adelantarlo. En este mismo sentido, y de manera complementaria, establecer con carácter de obligatoriedad dar inicio simultáneo al proceso de titulación, al menos en aquellos asentamientos ubicados en predios fiscales.
- Respecto del punto anterior, no obstante la iniciativa del proceso de legalización concierne a la autoridad municipal o distrital facultada para el efecto, al urbanizador, al enajenante, a la comunidad afectada o los propietarios de terrenos, es importante que el privado no sustituya al Estado puesto que, de una parte, se perdería la institucionalidad y, de otra, el aprendizaje debe alojarse en los municipios.

- Lograr el apoyo del nivel nacional para los municipios en términos de:
 - Garantizar la participación de instancias relacionadas con el proceso de legalización, como el IGAC.
 - Articular con las notarías la expedición de escrituras en forma gratuita.
 - Capacitar a los jueces en la implementación de la ley, en particular para adelantar los procesos de pertenencia.
- En materia de financiación de intervenciones relativas a legalización urbanística:
 - Promover, desde el MVCT, la formulación de un nuevo documento CONPES con instrumentos más claros de financiación.
 - Aclarar si recursos provenientes de regalías pueden ser aplicados para sufragar costos inherentes al proceso, como es el caso de los estudios de riesgo y topográficos.
 - Como propuesta orientada a la recuperación y dinamización de estos territorios, se plantea que las compensaciones, en términos de suelo para vivienda de interés prioritario, VIP, que deben cumplir proyectos de vivienda nueva, tengan lugar en estos asentamientos.
 - Eliminar la carga de costos que conlleva la serie de trámites que se surten con el IGAC.
- Como factores que determinan el éxito de procesos de legalización urbanística, se plantean:
 - Participación efectiva de la comunidad y su integración al proceso antes, durante y después.
 - Conformación de redes de aprendizaje, conocimiento y experiencias compartidas. Una iniciativa pertinente puede ser la implementación de diplomados para líderes locales, en los cuales participarían los entes territoriales y el MVCT.
 - Implementación del censo socioeconómico en los barrios con apoyo de los líderes de cada uno de los mismos. Sin embargo, el Decreto señala, como parte de los documentos

a entregar en el momento de la solicitud: *nombre completo, identificación y dirección, si se conoce, del urbanizador, el propietario y poseedores de los predios que conforman el asentamiento humano.*

- No obstante que desde las administraciones locales se reconoce la existencia de vacíos y confusiones en la implementación de procesos de legalización urbanística en sus territorios, es pertinente también reconocer que frente a los desafíos de la legalización urbanística se requiere fortalecer el grupo de apoyo técnico del MVCT.
- En este mismo sentido, se percibe como necesaria una convocatoria de parte del MVCT para concientizar a los entes territoriales sobre la importancia que reviste la implementación de procesos de legalización urbanística.

6 Acciones complementarias al paquete básico de intervenciones de los procesos de legalización

Los procesos de legalización adquieren su verdadera dimensión en la medida que son complementados con otras acciones orientadas a garantizar derechos y mejorar condiciones de vida de los habitantes de las respectivas comunidades. En dichas acciones, se incluyen unas de las que en este documento se han ubicado dentro del paquete básico y todas las consideradas como adicionales. Las acciones que además de la legalización se deben impulsar, independiente de cuales sean las características del asentamiento y las condiciones del municipio, corresponden principalmente a la inclusión de los habitantes de los asentamientos objeto de legalización en las redes de protección local y en programas de titulación de la propiedad de sus viviendas.

Lograr el entrelazamiento entre procesos de legalización de asentamientos, programas masivos de titulación de predios e incorporación a redes de superación de la pobreza, generaría el escenario propicio para el desarrollo de políticas públicas dirigidas a mejorar, en el corto y mediano plazo, la calidad de vida de los habitantes de asentamientos informales, a un bajo costo económico. Más aún si a ello se agrega el empoderamiento de las comunidades para impulsar el ciclo complementario, lo cual puede servir a la gestión de recursos económicos que posibiliten el desarrollo de los procesos.

A continuación, se desarrollan unas breves consideraciones de los componentes señalados, entendidos como unos aspectos mínimos a considerar en el planeamiento de lo que sería una política pública de legalización de asentamientos humanos con alta densidad de población desplazada.

6.1. Inclusión de los desplazados en asentamientos informales en las redes de protección social contra la extrema pobreza

Además de la legalización de los asentamientos informales con presencia de población desplazada, un modelo básico de intervención debe

incluir la focalización de tales asentamientos en programas para la superación de la pobreza en orden a garantizar un mínimo de la dignidad perdida con el desarraigo forzado.

El objetivo esencial de la Red Unidos para Superación de la Pobreza Extrema contempla a través de una intervención integral y coordinada, *“contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de las familias objeto de su intervención, la acumulación de capital social y humano y, en consecuencia, a la reducción de los niveles de pobreza y pobreza extrema en el país”*¹⁵⁸, ello a través de un trabajo conjunto entre familias y Gobierno.

Con la aprobación de la Ley 1785 de 2016, la Red Unidos pasó de ser un programa del Gobierno nacional a constituirse en una política de Estado. Está conformada por las entidades estatales que prestan servicios sociales dirigidos a la población en pobreza extrema, alcaldías, gobernaciones, el sector privado, organizaciones de la sociedad civil y los hogares beneficiarios en acompañamiento familiar y comunitario. Entre sus objetivos están:

- 1) Ampliar y mejorar la provisión de servicios sociales del Estado, bajo una acción coordinada y articulada de las entidades nacionales, regionales y locales responsables de proveer estos servicios.
- 2) Ofrecer acompañamiento familiar y comunitario a los hogares en pobreza extrema.
- 3) Garantizar el acceso preferente de los hogares en condición de pobreza extrema a la oferta de servicios públicos domiciliarios.
- 4) Propender por la focalización de gasto público social y aumentar su eficiencia para combatir la pobreza extrema.
- 5) Consolidar un modelo de gestión de los servicios sociales del Estado que fortalezca la institucionalidad regional y local a través de la articulación efectiva de los actores de la Red.
- 6) Mejorar y adaptar a las demandas de la población en pobreza extrema los servicios sociales del Estado, desde los enfoques diferenciales.

158 Red Unidos para Superación de la Pobreza Extrema: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-social/pol%C3%ADticas-sociales-transversales/Paginas/red-unidos-para-superacion-de-la-pobreza-extrema.aspx>.

- 7) Promover y acompañar la inversión social privada, con el fin de complementar los servicios sociales que debe garantizar el Estado para que los hogares en condición de pobreza extrema se puedan beneficiar de los programas e iniciativas adelantadas por el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional.¹⁵⁹

Las entidades departamentales, distritales y municipales, así como las autoridades propias de las comunidades étnicas en territorios colectivos, tienen a su cargo implementar la Estrategia de Superación de la Pobreza Extrema desde su perspectiva regional, con la asistencia técnica y el acompañamiento del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Estas entidades deben definir y coordinar su propio plan de acción en el ámbito de los consejos de política social.

La estrategia de la Red Unidos incluye un acompañamiento familiar y comunitario través de cogestores sociales que interactúan con las familias y comunidades por un periodo de cinco años, orientándolas para que reconozcan sus fortalezas como grupo y puedan acceder a la oferta de servicios sociales del Estado.

Para lograr la superación de las denominadas trampas de la pobreza, la Red contempla que se deben alcanzar 45 logros básicos agrupados en nueve dimensiones, en las que se enmarca la oferta de servicios esenciales del Estado u oferta pública, encauzada a través de la Red; estos logros se podrían sintetizar de la siguiente manera:

- Apoyo en el trámite de los documentos de identificación de los integrantes de la familia.
- Capacitación para el trabajo a mayores de 18 años y adultos desempleados para su incorporación al mercado laboral.
- Acceso a la educación preescolar, básica y media para todos los integrantes de la familia en edad escolar y su permanencia dentro del sistema escolar.

¹⁵⁹ Artículo 4 de la Ley 1785 de 2016, por medio de la cual se establece la red para la superación de la pobreza extrema, Red Unidos, y se dictan otras disposiciones.

- Acceso a todos los beneficiarios del programa Régimen Subsidiado de Salud en el caso de no ser empleados formales.
- Acceso a subsidios en especie o mejoramiento de vivienda, contemplando también el desarrollo urbano.
- Mejora en las condiciones nutricionales de todos los miembros de la familia.
- Capacitación a las familias en mecanismos adecuados para solucionar sus conflictos.
- Incorporación de las familias al sistema financiero y a los mecanismos de aseguramiento, como una herramienta para facilitar el acceso a los activos.
- Apoyo legal con el fin de concientizar y aclarar los derechos y deberes de ciudadanos, garantizando el acceso a la justicia por parte de las familias beneficiarias.

Para alcanzar los logros básicos en las dimensiones esbozadas, la familia diseña su propio plan familiar y es acompañada y monitoreada por cogestores sociales, quienes trabajan de la mano de las entidades de la Red y de los gobiernos locales para garantizar el acceso preferente a la oferta pública y privada.

Otro de los aspectos considerados en la estrategia de la Red Unidos es el atinente al fortalecimiento institucional. Éste contempla que las instituciones participantes de las actividades planteadas en torno a la Red, además de otorgar acceso preferente a la oferta de servicios sociales, se sirvan del trabajo conjunto con las demás entidades para aliviar sus carencias, y puedan dar vía libre a iniciativas cuya implementación ha requerido el fortalecimiento de la capacidad institucional y la capacitación de funcionarios.

Un balance de los logros de la Red Unidos, con corte a 2012, plantea que se tenía como meta *“vincular a 1.5 millones de familias”* y que para finales de 2012:

Se encontraban vinculadas a la Red 1,473,865, distribuidas entre aquellas que presentaron las condiciones de vida más bajas según el Sistema de Identificación de Beneficiarios de Programas del Estado (SISBEN 2), y aquellas que se encuentren en situación de desplazamiento e inscritas en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD). Asimismo, de 1.102 municipios del país, 1.037 están implementando la estrategia.¹⁶⁰

La aplicación de los programas de la Red Unidos vincula, además de la población desplazada, a la población vulnerable con las más bajas condiciones de vida que habita en los asentamientos informales. Por esta razón, la aplicación de sus estrategias favorece también a la población receptora.

De lo hasta aquí dicho también se evidencia que la Red busca ser una herramienta que sirva a la atención y el seguimiento a la evolución socioeconómica de la población desplazada, en la perspectiva de contribuir a su estabilización, lo cual denota unas condiciones bajo las cuales es absolutamente pertinente aplicarla a los habitantes de asentamientos informales con alta densidad de población desplazada.

El Departamento Nacional de Planeación ya desde el año 2009 impulsaba la complementación de los procesos de legalización con las estrategias de protección frente a la pobreza, en el marco de procesos de mejoramiento integral de barrios. Así lo recoge el CONPES 3604 en los lineamientos para el MIB:

Es evidente que los hogares en asentamientos precarios presentan condiciones de pobreza y pobreza extrema, por lo tanto, la articulación de los esfuerzos de la estrategia Red Juntos con la Política de VIS y de MIB permitirá maximizar el impacto de dichas políticas del Gobierno nacional en las familias beneficiarias. JUNTOS tiene como propósito que las familias reciban un acompañamiento por medio de un cogestor social, quien es la persona encargada de hacer la articulación entre la familia y el

160 Red Unidos para Superación de la Pobreza Extrema: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-social/pol%C3%ADticas-sociales-transversales/Paginas/red-unidos-para-superacion-de-la-pobreza-extrema.aspx>.

*Estado, acompañándolas en la consecución de los 45 Logros Básicos (LB), en el marco de nueve (9) dimensiones. La dimensión de habitabilidad tiene como objetivo apoyar a las familias beneficiarias para que cuenten con una vivienda digna, lo cual implica provisión de servicios públicos, materiales adecuados, iluminación y espacios diferenciados.*¹⁶¹

Por lo tanto, como parte de los lineamientos de articulación de políticas se propone desarrollar una estrategia de coordinación y focalización de las familias beneficiarias en las ciudades del país. En este sentido la política MIB buscará priorizar aquellos barrios en donde se encuentra asentada la población focalizada por JUNTOS, lo cual permite concentrar todos los esfuerzos del Gobierno nacional en materia social sobre la población urbana de más bajos ingresos. Así mismo, JUNTOS a través del trabajo con los cogestores sociales y del sistema de información de la estrategia, INFOJUNTOS, brindará apoyo a las entidades territoriales con un insumo para construir una línea base de las condiciones de precariedad en las zonas urbanas en cuanto a la identificación de familias en asentamientos precarios, y en la recolección de información que permita a las administraciones municipales y distritales contar con un insumo para construir una línea base de las condiciones de precariedad en las zonas urbanas.

Además, la vinculación de las políticas y programas de la Red Unidos a procesos de legalización urbanística de asentamientos informales con alto índice de población desplazada, puede servir de estímulo a las entidades territoriales para adelantar proyectos masivos de regularización urbanística, en la medida que al encaminar las acciones complementarias a la legalización dentro de los programas de la Red, las entidades podrían invertir recursos que tenían destinados a ellos en la legalización de más asentamientos.

6.2. Titulación de la propiedad de las viviendas en los asentamientos informales

Como se ha esbozado en acápite anteriores, la titulación de los inmuebles —lotes y viviendas en ellos construidas— es de vital

¹⁶¹ Mayor información: Plan Operativo de Juntos, citado en documento de *Lineamientos para consolidación de la política de Mejoramiento Integral de Barrios, CONPES 3604 de 2009*, pág. 23.

importancia en el propósito de plantear intervenciones integrales en el tema de legalización que garantice las variadas dimensiones del derecho a la vivienda digna. La titulación complementa el ciclo básico de la intervención, por lo que dinamiza un circuito de mejoramiento de condiciones de vida de las personas que viven en asentamientos informales. En ese cometido, legalizar el barrio, impulsar estrategias para superar la extrema pobreza de sus habitantes y lograr la titulación de los inmuebles, son acciones que contribuyen a asegurar la integración local de las personas desplazadas reubicadas en esos barrios e iniciar la construcción de soluciones sostenibles para esas familias.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II) llevada a cabo en Estambul en 1996, definió seguridad en la tenencia como una de las dos políticas básicas a desarrollar a nivel mundial, en el marco de programas de regularización.

Como se pudo establecer en capítulos anteriores, en los programas de desmarginalización y superación de la pobreza de los barrios que son parte de los cinturones de miseria, tanto el caso brasileño como el peruano incluyen la titulación de la propiedad de las viviendas de los residentes como un componente fundamental, tanto así que el modelo peruano asimila la regularización de los asentamientos a la titulación de las viviendas. En el caso colombiano, el documento CONPES 3604 de 2009 señala la titulación de los predios como una acción que debe complementar la de legalización urbanística de los asentamientos.

La Corte Constitucional, a través del Auto 373 de 2016, también identifica la seguridad de la tenencia como un aspecto a resolver para los residentes en asentamientos informales, lo cual plantea la necesidad de formular políticas encaminadas a la titulación de la propiedad de lotes y viviendas de los habitantes de los asentamientos. Ello además supone un impulso del círculo virtuoso requerido para la superación de la pobreza y la extrema vulnerabilidad de las personas desplazadas que han llegado a esos territorios.

La propiedad de los inmuebles permite que las personas activen un sentimiento de apropiación del barrio que puede redundar en esfuerzos por mejorar el entorno urbanístico, el acceso a los servicios

públicos y demás bienes públicos requeridos para reconstruir las condiciones de vida de la población desplazada.

Un elemento de gran valía, propiciado por los programas de titulación, es despertar un rol activo por parte de los propietarios de las viviendas en el mejoramiento de sus condiciones de vida, quienes contribuyen con su mano de obra en los mejoramientos de las casas, lo cual evita que se genere o se profundice una cultura paternalista que considera que el Estado debe proveer la totalidad de bienes y servicios que se requieren para superar la pobreza o el desarraigo.

Ahora bien, en el plano legal existen en principio dos rutas diferentes para la titulación de la propiedad de los lotes y las viviendas en los asentamientos y en los barrios legalizados, las cuales dependen de si el propietario del predio de mayor extensión es el Estado, al tratarse de un bien fiscal, o si el propietario es un particular.

Para el caso de los predios ubicados en la categoría de bien fiscal, el ordenamiento jurídico consagra instrumentos dirigidos específicamente a la titulación de las viviendas de ocupantes de asentamientos humanos informales que se han desarrollado allí. El artículo 14 de la Ley 708 de 2001, modificado por el artículo 2 de la Ley 1001 de 2005 y su Decreto Reglamentario 4825 de 2011, compilado en el Decreto 1077 de 2015, se constituyen en las herramientas ideales para realizar la transferencia del derecho de propiedad a los ocupantes de los asentamientos.

Sin embargo, tales instrumentos normativos contienen elementos y requisitos que han cercenado la posibilidad de una aplicación en forma masiva, concretamente la limitación en cuanto a la ocupación, establecida con el artículo 2 de la Ley 1001 de 2005, la cual exige que para que sea viable la titulación masiva del asentamiento, la ocupación del mismo debe ser anterior al 30 de noviembre de 2001. La anterior no es una cuestión menor, comoquiera que por cuenta de tal limitación se impide a los habitantes de los asentamientos regularizados, conformados con posterioridad a dicha fecha, acceder al mecanismo legal contemplado para la satisfacción del derecho a la vivienda, en lo que tiene que ver con la seguridad de la tenencia.

En vista de tal limitación, diferentes entidades territoriales han optado por no adelantar procesos de legalización, en el entendido que no cuentan con herramientas normativas para solventar el problema asociado a la propiedad de las viviendas y considerando que, para mejorar la condición de vida, además de la legalización debe resolverse el tema de la propiedad de los inmuebles. Estiman que la legalización sin titulación causa frustraciones a los habitantes de los asentamientos porque nunca van a poder ser propietarios de las viviendas que ocupan.

Algunas otras entidades han optado por diseñar desde sus competencias esquemas de titulación y de entrega de subsidios territoriales de vivienda en especie, para a través de estos sacar adelante la transferencia de los lotes. Sin embargo, existe una gran cantidad de entidades territoriales cuya capacidad institucional se ve superada por la labor que requiere el diseño de esquemas asociados a este tipo de subsidios.

Otra de las limitaciones que ofrecen las normas citadas es que las mismas están dirigidas a asentamientos urbanos, lo cual si bien tiene sentido en principio, representa un obstáculo mayúsculo para la titulación de asentamientos que a pesar de contar dinámicas de vida urbana y estar integrados físicamente al perímetro urbano, se encuentran ubicados en suelos no clasificados como urbanos, por cuenta de la desactualización de los EOT, PBOT y POT, o una defectuosa planeación de las políticas de ordenamiento territorial, lo cual no es extraño si se tiene en cuenta que existen municipios sin cartografías sociales de su territorio.

Ante tal escenario, se considera pertinente que en la formulación de una política pública además de contemplarse la titulación masiva de predios dentro del paquete básico que supone un modelo integral de regularización urbanística, se promuevan mecanismos para hacer frente a las limitaciones arriba señaladas, entendiendo que a ello está condicionada en alguna medida la posibilidad de construir un modelo expansivo con resultados significativos.

En el caso de predios de propiedad privada, los municipios pueden promover escenarios para la negociación entre el propietario y los

ocupantes de las viviendas. Para esto se puede optar por procedimientos como daciones en pago resultado de procesos conciliatorios, expropiación judicial o administrativa por motivos de utilidad pública o procesos judiciales de prescripción adquisitiva del derecho de dominio, establecidos en el Código Civil y la Ley 9 de 1989, según sea el caso.

Tratándose de urbanizaciones piratas, es posible que exista interés de realizar la escrituración, dando cumplimiento a las promesas de compraventa que se suelen entregar a quienes se convirtieron en los habitantes del asentamiento.

Si se trata de invasiones, es posible que exista mayor resistencia a lograr acuerdos. Sin embargo, es posible que las partes cedan al comprender que es una opción que los beneficia de forma importante, en comparación con otro tipo de alternativas. La idea es que los propietarios que tienen comprometido su derecho, como consecuencia de la posesión ejercida por los ocupantes durante varios años, decidan vender a bajo precio los lotes para recuperar en algo el valor del predio de mayor extensión y que los habitantes reciban un título de propiedad a muy bajo costo. Con ello se evitaría que tanto el propietario como los ocupantes deban acudir a la desgastante actividad propia de un proceso judicial.

En este punto, se considera de vital importancia el papel de las entidades territoriales en la mediación de la negociación entre ocupantes y propietario, comoquiera que esta puede servir para limar asperezas, solucionar diferencias, resolver malos entendidos, generar confianza mutua y, en general, crear condiciones para que la negociación sea posible, en contextos donde la enemistad entre ocupantes y propietario hace complicada la negociación. Para el efecto puede utilizarse la figura de la mediación, tal como lo hace el Distrito de Bogotá¹⁶².

Al respecto también es importante considerar alternativas como la organización de fiducias, a través de las cuales los compradores vayan aportando cuotas para la compra de los lotes, en cuentas manejadas de manera técnica por entidades financieras. Ese tipo de encargo

162 Secretaría de Gobierno, Alcaldía Mayor de Bogotá, *Informe de las acciones adelantadas en el Distrito frente a los acuerdos con la población en situación de desplazamiento asentada en el parque Tercer Milenio*, radicado 20105330412801 del 19 de octubre de 2010.

fiduciario puede generar confianza entre las partes, al mostrar la seriedad del proceso.

Para los casos en los que no sea posible la generación de acuerdos, se estima pertinente la consagración de un mecanismo residual mediante el cual se apoye a los habitantes de los asentamientos regularizados en procesos judiciales de pertenencia, a través de los cuales un juez reconozca a los habitantes de las viviendas como propietarios cuando se han cumplido los requisitos establecidos en la ley para ese efecto. Para ello resulta de vital importancia que las entidades territoriales coordinen con las demás entidades vinculadas al tema, el desarrollo de proyectos de asistencia legal a las personas que lo requieren. Este mecanismo de asesoría y apoyo judicial se utiliza en Bogotá desde hace varios años.

Es necesario que con posterioridad a la legalización urbanística o eventualmente de acuerdo con la coordinación de la estrategia, de forma paralela, se adelanten las actuaciones estructurales y complementarias que conforman la respectiva resolución. De otro modo, se continuaría con la necesidad de satisfacer efectivamente el derecho a la vivienda digna y al bienestar de la población vulnerable:

*Al ser la legalización de asentamientos humanos de origen ilegal constituidos por viviendas de interés social, una parte de un proyecto integral de desarrollo territorial que mejore la calidad de vida de la población, esta debe conjugarse con los demás proyectos que trabaja el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial como son saneamiento de la propiedad inmobiliaria, recuperación y sostenibilidad del espacio público, y por supuesto, la titulación gratuita de predios en desarrollo de Vivienda de Interés Social [...].*¹⁶³

6.3. Mejoramiento integral de barrios y soluciones duraderas a las personas desplazadas

El mejoramiento integral de los barrios ya legalizados es un complemento necesario para superar las condiciones de pobreza y alta vulnerabilidad de la población residente en estos asentamientos y de la

¹⁶³ *Series Desarrollo Territorial: Herramientas para la planeación territorial Desarrollo. 3. Serie Ambiente y Ordenamiento Territorial*, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Bogotá D.C., 2006.

población desplazada. Aunque las estrategias y acciones pueden implicar costos importantes, por lo cual su implementación va a depender de la posibilidad de focalizar en estos territorios planes nacionales o contar con recursos requeridos para ese efecto, su materialización puede ser progresiva y va a depender de la decisión institucional o de la capacidad de incidencia de las comunidades.

La Alianza de las Ciudades (*Cities Alliance*), en el marco del Programa Ciudades sin Tugurios (*Cities without Slums*), establece el concepto de MIB definiéndolo como “*el conjunto de acciones para el mejoramiento físico, social, económico, organizacional y ambiental de asentamientos precarios de manera cooperativa y a escala local entre ciudadanos, grupos comunitarios, sector privado y autoridades locales*”¹⁶⁴.

Debe tenerse en cuenta lo planteado por la Conferencia de las Naciones Unidas de Estambul sobre los asentamientos humanos:

La infraestructura y los servicios básicos a nivel comunitario comprenden, entre otros, abastecimiento de agua potable, saneamiento, eliminación de desechos, asistencia social, servicios de transporte y comunicaciones, energía, servicios de salud y de emergencia, escuelas, seguridad ciudadana y la ordenación de los espacios abiertos. La carencia de servicios básicos adecuados, componente esencial de la vivienda, menoscaba gravemente la salud humana, la productividad y la calidad de vida, particularmente en el caso de las personas que viven en condiciones de pobreza en la ciudad y en el campo.

El desarrollo sostenible de los asentamientos humanos combina el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente, respetando plenamente todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, inclusive el derecho al desarrollo, y ofrece los medios para lograr un mundo más estable y pacífico, fundado en una visión ética y espiritual. La democracia, el respeto de los derechos humanos, la transparencia, la representatividad y la rendición de cuentas en la gestión pública y la administración en todos los sectores de la sociedad, así como la participación efectiva de la sociedad civil, son pilares indispensables para el logro del desarrollo sostenible.

164 Velásquez C. Carlos Alberto. Intervenciones estatales en sectores informales de Medellín. Experiencias en mejoramiento barrial urbano. En Bitácora Urbano territorial, Universidad Nacional sede Medellín, 2013.

Dentro de las Metas de Desarrollo del Milenio adoptadas por 191 países de todo el mundo, se incluyen acciones orientadas a superar la pobreza extrema y el hambre, a la educación, a lograr la equidad de género, a garantizar la salud, y a asegurar la sostenibilidad ambiental y la cooperación para el desarrollo, aspectos relacionados con la situación de las personas que residen en los asentamientos humanos de origen informal.

*La gestión urbana de las entidades territoriales para adelantar acciones orientadas al mejoramiento físico, social, económico, organizacional y ambiental de asentamientos precarios se fundamenta en la articulación de políticas sectoriales, focalización de recursos con esfuerzos por parte del sector público y privado. Dicha gestión deberá enfocarse prioritariamente en tres ámbitos: i) ámbito público (sistemas estructurados urbanos): son aquellas acciones enfocadas al mejoramiento del entorno físico del área de intervención; ii) ámbito privado (sistemas estructurados complementarios): son aquellas acciones encaminadas al mejoramiento físico de las viviendas del área de intervención; iii) ámbito social y económico: son aquellas acciones y aspectos transversales que constituyen al MIB en una acción urbana integral.*¹⁶⁵

Dentro de la reglamentación nacional de legalización se encuentran los lineamientos relacionados con las condiciones urbanísticas y el mejoramiento físico del área a intervenir, labores que se llevarán a cabo con posterioridad a la legalización. Algunas de estas acciones han de quedar incluidas en la reglamentación establecida en la resolución que aprueba el trámite; otras pueden formar parte de las definiciones integradas a los planes de desarrollo o de los POT, cuando son agenciadas por el propio ente territorial o están incluidas entre las acciones reivindicativas de las organizaciones sociales del barrio ya legalizado.

Generalmente dichas tareas se relacionan con obras de conexión a servicios públicos domiciliarios, obras para la generación de espacio público y equipamientos, obras para la movilidad más algunas destinadas a la sostenibilidad ambiental, al manejo del suelo de protección y a la gestión del riesgo. En este punto específico, se considera relevante que la reglamentación sobre legalización urbanística incluya programas de cooperación entre municipios, departamentos y

165 Consejo Nacional de Política Económica y Social, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, *Documento CONPES 3604 de 2009*, pág. 11.

Nación, para la ejecución efectiva de dicho tipo de obras en los asentamientos informales que son objeto de legalización. Además de estas acciones se pueden impulsar otras que, junto con ellas, permitan el mejoramiento integral del barrio recientemente legalizado.

El Ministerio de Vivienda, por su parte, define el MIB como:

*Una acción urbana integral, que abarca entre otras acciones la instalación o mejoramiento de infraestructura básica, conexión a redes de agua, provisión de servicios de saneamiento básico, rehabilitación de áreas para la circulación y espacios públicos, construcción de drenajes, reducción y prevención de riesgos, provisión de servicios de electricidad, regularización y formalización de la tenencia a través de procesos de legalización urbanística y de titulación predial.*¹⁶⁶

A su vez, define el propósito del programa destinado para tales efectos, al establecer que “*el Programa de Mejoramiento estará enfocado a mejorar las condiciones de habitabilidad de los asentamientos y a cubrir las necesidades básicas insatisfechas de las familias más vulnerables residentes, mediante la ejecución de los proyectos integrales*”¹⁶⁷.

Con lo anterior, el mejoramiento integral de barrios se constituye en una estrategia que contempla todo un abanico de acciones orientadas a hacer frente a las problemáticas de los asentamientos humanos informales, con pretensión de integralidad que, como se ha puesto de presente en párrafos precedentes, ha sido objeto de una valoración positiva por parte de la Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016. De materializarse los objetivos que se pretenden alcanzar con el MIB en asentamientos con alta densidad de población desplazada, además de los logros sociales que se pueden alcanzar para toda esta comunidad, de manera simultánea se estarían garantizando las condiciones para su reubicación exitosa y facilitando su integración local.

El CONPES 3604 de 2009 había incluido, a modo de recomendación¹⁶⁸, que el Ministerio de Vivienda estableciera como uno de los

166 *Ibid.*, pág. 9.

167 *Ibid.*, pág. 21.

168 “8. Recomendar al MAVDT incluir en los criterios de priorización de barrios para ser objeto de PMIB el índice de presencia de población en situación de desplazamiento en las áreas urbanas del país”.

criterios para la priorización de barrios a ser objeto de PMIB, el índice de presencia de población en situación de desplazamiento.

6.4. Acceso a subsidios para el mejoramiento de vivienda y servicios públicos domiciliarios básicos

Las estrategias estructuradas y desarrolladas en torno a la regularización de asentamientos suelen estar orientadas principalmente a la ejecución de acciones de desarrollo de obras de mejoramiento estructural de los barrios y a la titulación de lotes, incluso conjugándose todas en proyectos encaminados a la integralidad, como lo son los programas de MIB. Sin embargo, suele dejarse de lado un aspecto fundamental y de los que más impacto genera en la vida de las personas residentes en asentamientos informales regularizados, el cual se refiere al mejoramiento de las viviendas.

Los asentamientos informales objeto de regularización suelen encontrarse conformados por viviendas con serias deficiencias cualitativas, que en su gran mayoría no corresponden a un estándar constitucional de vivienda digna. Así, se encuentran viviendas construidas con materiales provisionales que no garantizan la estabilidad de las mismas, con deficiencias sanitarias, sin acceso a servicios públicos básicos, con problemas de hacinamiento, etcétera.

Es por ello que, para mejorar las condiciones de vida de las personas desplazadas y demás habitantes de los barrios legalizados, y además para evitar la pauperización de esos barrios sobre los que ya se han implementado estrategias de regularización, es necesario incluir a sus hogares como beneficiarios de subsidios y/o créditos para el mejoramiento de sus viviendas.

Ahora bien, para tales propósitos el ordenamiento jurídico colombiano, dentro de lo atinente al subsidio familiar de vivienda, contempla ciertas modalidades que encajan de forma más o menos precisa dentro del fenómeno esbozado, en torno a la necesidad de mejoramiento de las viviendas, en la medida que establecen tipos de subsidios diseñados para apoyar a propietarios de inmuebles que tienen recursos para aportar al plan de mejora de la vivienda.

En el caso de las personas desplazadas, este tipo de subsidios se debería focalizar en barrios ya legalizados, en los cuales se ha logrado la

titulación de los predios y las viviendas a sus ocupantes; por ello se propone como una de las fases avanzadas de la integración local de las personas desplazadas.

Respecto de las modalidades del subsidio de vivienda que resultan de interés para el tema que nos ocupa, existe el subsidio para la construcción en sitio propio, definido en el artículo 2.6.3 del Decreto 1077 de 2015 como:

[Una] modalidad en la cual el beneficiario del subsidio accede a una vivienda de interés social, mediante la edificación de la misma en un lote de su propiedad que puede ser un lote de terreno, una terraza o una cubierta de losa. En todo caso, el lote deberá estar ubicado en un desarrollo legal o legalizado, y su título de propiedad inscrito en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos a nombre de uno cualquiera de los miembros del hogar postulante.

Esta modalidad ofrece una gran utilidad a los propósitos que se reseñan, en la medida que puede servir de complemento a los subsidios de vivienda en especie, consistentes en lotes de terreno entregados por las entidades territoriales, y así contribuiría a la satisfacción de su derecho a la vivienda.

Otra modalidad con utilidad respecto de los procesos de regularización urbanística es la de mejoramiento de vivienda, la cual en los términos del artículo 2.6.4 del Decreto 1077 de 2015, corresponde a un “*proceso por el cual el beneficiario del subsidio supera una o varias de las carencias básicas de una vivienda perteneciente a un desarrollo legal o legalizado, o a una edificación, en aspectos tales como su estructura principal, cimientos, muros o cubiertas, carencia o vetustez de redes eléctricas o de acueducto, y cuyo desarrollo exige la consecución de permisos o licencias previos ante las autoridades competentes*”. Cabe aquí aclarar que la diferenciación entre mejoramiento y construcción en sitio propio viene dada por la presencia de materiales provisionales en su totalidad, que ubica al beneficiario en la segunda opción, mientras que la mixtura de materiales provisionales con permanentes orienta hacia el mejoramiento.

Por último, tenemos la modalidad de subsidio de vivienda saludable, cuyo objeto al tenor del artículo 2.6.5 del Decreto 1077 de 2015,

corresponde a “*mejorar las condiciones básicas de salud de los hogares más vulnerables, a través de reparaciones o mejoras locativas que no requieren la obtención de permisos o licencias por las autoridades competentes. Estas reparaciones o mejoras locativas están asociadas, prioritariamente, a la habilitación o instalación de baños, lavaderos, cocinas, redes hidráulicas y sanitarias, cubiertas, y otras condiciones relacionadas con el saneamiento y mejoramiento de fachadas de una vivienda de interés social prioritario, con el objeto de alcanzar progresivamente las condiciones de una vivienda saludable*”.

Los subsidios a los que aquí se hace referencia son otorgados por entidades distintas según la población afectada. Así, mientras que los trabajadores formales vinculados a cajas de compensación familiar reciben de éstas los recursos correspondientes al subsidio, en el caso de las personas que no se encuentran vinculadas a una de tales entidades, el Fondo Nacional de Vivienda, FONVIVIENDA, les hace entrega de los recursos que el Gobierno nacional, e incluso territorial, ha dispuesto para el subsidio.

Tal vinculación entre los temas de subsidio y regularización de asentamientos es algo sobre lo que ya se había detenido, con algún grado de detalle, el CONPES 3604 de 2009 al establecer que:

Programa de subsidios de las Cajas de Compensación Familiar – CCF: estas entidades entregan subsidios a la demanda de hogares formales, los cuales, al ser objeto de mejoramiento a través de un PMIB, podrían aplicar a subsidios para aquellas nuevas unidades de vivienda VIS y VIP, así como en los casos de construcción en sitio propio y mejoramiento de vivienda, según lo determina el Decreto 774 de 2009.

Crédito de mejoramiento: para fomentar la línea de crédito de mejoramiento del Decreto 1142 de 2009, los municipios organizarán la demanda de hogares con base en los programas MIB que desarrollen. De manera especial y para ciudades con alto nivel de desempleo urbano, este proceso será apoyado por el MAVDT, Acción Social y el Fondo Nacional de Garantías – FNG.¹⁶⁹

Las consideraciones del Documento CONPES 3604 de 2009 no acaban ahí, ya que este más adelante pasa a definir que:

¹⁶⁹ Documento CONPES 3604 de 2009, p. 26.

*Las entidades del orden local y regional con recursos propios o con recursos provenientes del gobierno nacional, a través de las diferentes bolsas y convocatorias que adelante FONVIVIENDA, articularán la formulación y ejecución de proyectos de construcción en sitio propio, mejoramiento de vivienda o generación de vivienda nueva, de conformidad con los escenarios propuestos en los PMIB en los barrios objeto de mejoramiento.*¹⁷⁰

Siguiendo el mencionado documento CONPES, éste relaciona los recursos destinados a programas de vivienda saludable con la construcción de redes de acueducto y saneamiento básico, al considerar que “con el propósito de garantizar una conexión efectiva de usuarios potenciales a la redes de acueducto y alcantarillado, mediante el Programa de Vivienda Saludable, el MAVDT incluirá como variables que favorecen la calificación de los proyectos, que las viviendas a mejorar estén relacionadas con programas de MIB”¹⁷¹.

Respecto de este último tema, referido a agua potable y saneamiento básico, los gobiernos desde 2007 hasta el actual han venido desarrollando una estrategia basada en la construcción de planes departamentales para el manejo empresarial de dichos servicios, según lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley 1151 de 2007, en el marco de los cuales los departamentos, como instancia de concertación y con el propósito de orientar acciones de reordenamiento o adecuación del espacio urbano, tanto público como privado, deben contemplar a los asentamientos precarios con el fin de mejorar las condiciones de saneamiento básico en los mismos. En este contexto, los diagnósticos contratados en los departamentos deben incluir la identificación de asentamientos precarios, como una primera fase de posibles proyectos piloto de MIB.

Tales recursos, provenientes de estos planes departamentales de agua, podrían ayudar a solventar carencias fundamentales en los asentamientos informales, tales como:

- Redes secundarias y conexiones de acueducto: construcción, reposición y rehabilitación de tuberías de distribución y sus accesorios, tuberías para conexiones domiciliarias, cajillas, medidores y sus accesorios.

170 *Ibid.*, p. 25.

171 *Ibid.*, p. 45.

- Redes secundarias y conexiones de alcantarillado: construcción, reposición y rehabilitación de tuberías de recolección, tuberías para conexiones domiciliarias con sus accesorios y cajas de inspección domiciliaria.
- Realización de estudios técnicos y diagnósticos.
- Inversiones de reducción del riesgo asociadas a los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo.

En lo que se refiere al servicio público domiciliario de energía eléctrica, en concordancia con el Decreto 1123 de 2008, compilado en el Decreto 1073 de 2015, el Programa de Normalización de Redes Eléctricas, PRONE, tiene como objetivo la legalización de usuarios y la adecuación de las redes a los reglamentos técnicos vigentes en asentamientos precarios situados en municipios del Sistema Interconectado Nacional, SIN. Este programa se constituye en un insumo importante del componente de servicios públicos domiciliarios para el MIB en la medida que el Gobierno nacional financia planes, programas o proyectos elegibles de conformidad con dicho decreto y las normas que lo sustituyan o complementen.

En este contexto, y en el marco de los programas y proyectos MIB que se adelantan por parte de las entidades territoriales, se podrán formular planes, programas y proyectos para ser presentados en las convocatorias que adelante el Ministerio de Minas y Energía con los requerimientos básicos establecidos en el mencionado decreto compilatorio.

6.5. Inclusión social como objetivo estratégico de la intervención pública sobre la producción residencial y la urbanización no formal

Las condiciones más significativas de exclusión social en Colombia se han derivado de varias fuentes, de las cuales las que han causado mayor impacto se relacionan con la violación de los derechos civiles y políticos y la violencia política, situaciones que han sido críticas en el caso del desplazamiento forzado. De manera muy relacionada, manifestaciones de la exclusión son también la pobreza, la desigualdad en la distribución del ingreso, la informalidad laboral, la exclusión del mercado financiero y otros mercados, las barreras de acceso a la educación, entre otros

factores¹⁷². Es evidente que la anterior relación describe con gran proximidad las condiciones de la población víctima del desplazamiento forzado por el conflicto interno.

El reconocimiento de la existencia de los asentamientos precarios y la atención y superación de su problemática deben entenderse, entonces, como un esfuerzo orientado hacia la construcción de una ciudad más incluyente y equitativa, en la cual sea posible satisfacer las necesidades de todos los ciudadanos y asegurar el ejercicio de los derechos derivados de su relación con la vivienda y el hábitat. Las precariedades más críticas de estos asentamientos incluyen la pobreza, las malas condiciones de la habitabilidad de la vivienda, los déficits de servicios públicos y del equipamiento urbano, etcétera, pero no se limitan solamente a estas.

Sin embargo, las causas de su formación y permanencia son más exógenas que endógenas, dado que trascienden la desatención de la población y su afán por resolver directamente y de manera inicial sus necesidades habitacionales. Estas causas se relacionan con la exclusión de los asentamientos precarios de la economía formal, del ordenamiento territorial, de buena parte de la oferta institucional de la política pública social, etcétera, al punto que una evidencia reconocida se asocia con la exclusión de los pobladores de estos asentamientos precarios del mercado de vivienda y de la misma política pública sectorial, como efecto, por ejemplo, de su exclusión del sistema financiero y de la bancarización.

Es pertinente considerar, como parte del proceso de desarrollo del concepto de asentamiento precario, una cita derivada de un trabajo publicado por la Universidad de Chile, en el cual se define que:

Los asentamientos precarios urbanos son aquellos asentamientos que forman parte de un sistema territorial mayor, por ejemplo, una ciudad, y cuyas comunidades humanas no son capaces de revertir procesos de degradación e insustentabilidad social interna, es decir, no poseen herramientas que permitan su autonomía vital por estar sometidas a una exclusión total o parcial de los espacios y flujos económicos-productivos, informacionales, culturales y sociales. Los asentamientos precarios urbanos son por lo tanto, asentamientos excluidos y pueden abarcar diversas escalas territoriales. Por autonomía vital se entiende como la propia capacidad de un grupo

172 Garay, Luis Jorge. *Economía política de la exclusión social en Colombia*. s.f.

*humano de organizar y sostener sus vidas, organizaciones y desarrollo cultural.*¹⁷³

El autor considera que la superación del conjunto de condiciones de los asentamientos precarios urbanos depende en buena medida de la implementación local de procesos de desarrollo sustentable que centren su objetivo en la persona.

Teniendo en cuenta la alta relación con la pobreza de estos pobladores, especialmente de los desplazados, se señala que los hogares que se encuentran afectados por el déficit cualitativo (condición característica de los asentamientos precarios) tienen el doble de probabilidad de caer en condición de pobreza ante un choque económico, frente a los que registran carencias habitacionales de tipo cuantitativo¹⁷⁴. Al respecto, es oportuno reiterar una de las conclusiones más importantes de la tercera misión de pobreza de Colombia, cuando se plantea que “*la pobreza se manifiesta territorialmente y espacialmente en la vivienda. Actualmente se reconoce que este es un problema multidimensional que no puede ser atacado con acciones desarticuladas*”¹⁷⁵. También, que los pobres no son capaces de superar su situación sólo con sus propios esfuerzos, ni en el corto plazo. Se requiere, entonces, implementar objetivos y programas sociales de corto y largo plazo para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. Los primeros deben ayudar a enfrentar la situación actual y los segundos deben dedicarse a la acumulación de capital humano.

173 Calvo Cerda, P. (2009). Desarrollo y sustentabilidad de asentamientos humanos precarios urbanos. Revista INVI, 15(40).

174 Torres R., Jorge Enrique. *Las condiciones habitacionales de los hogares y su relación con la pobreza*. Documento preparado para la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad en Colombia (MERPD). Departamento Nacional de Planeación, DNP, Banco Interamericano de Desarrollo, BID, Banco Mundial, UNDP Colombia, CEPAL, CAF. 2007.

175 López Castaño, Hugo, y Núñez Méndez, Jairo. *Pobreza y desigualdad en Colombia. Diagnóstico y estrategias*. Documento preparado para la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad en Colombia (MERPD). Departamento Nacional de Planeación, DNP, Banco Interamericano de Desarrollo, BID, Banco Mundial, UNDP Colombia, CEPAL, CAF. 2007.

7 | Plan Nacional de Desarrollo y esfuerzos intersectoriales para el desarrollo socioespacial de los barrios legalizados

7.1. Medidas encaminadas al propósito de reducción de la pobreza y superación de la desigualdad

Los planes nacionales de desarrollo cambian de acuerdo a cada uno de los gobiernos; sin embargo, todos ellos plantean estrategias y mecanismos para el desarrollo económico y social que podrían dirigirse a las personas que viven en asentamientos informales o en barrios recientemente legalizados, bajo la consideración de que allí habita población desplazada y población en extrema pobreza.

El actual Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018) reconoce que Colombia es el país más desigual de América Latina y el décimo quinto a nivel del mundo. Para reducir la pobreza y superar la desigualdad propone una serie de medidas que podrían focalizarse en los habitantes de los barrios recientemente legalizados.

En el marco del objetivo de lograr un país moderno se propone reducir la informalidad de 69% a 65%. Para combatir la pobreza busca generar 200.000 empleos a través del Programa Familias en Acción e involucrar a 300.000 beneficiarios en la Red Unidos y se plantea lograr 600.000 transformaciones condicionadas. **Dentro del eje de movilidad social implementa programas como Familias en Acción y Colombia Mayor y otros dirigidos a víctimas del conflicto armado.**

Se plantea la integración del territorio y de las ciudades, buscando cerrar brechas poblacionales y sociales, así como el acceso a bienes públicos y servicios sociales, promoviendo un modelo de desarrollo local sostenible en zonas afectadas por el conflicto. Dentro de la metodología para focalizar a los beneficiarios de este tipo de programas, se tienen en cuenta los siguientes aspectos: acceso a bienes públicos y a servicios sociales; identificación de brechas en infraestructura, vivienda, agua potable, educación, salud y capacidad institucional territorial;

caracterización de la incidencia del conflicto armado; articulación del sistema de ciudades y zonas ambientalmente sostenibles.

Para la superación de la pobreza y avances en equidad plantea:

- El mejoramiento de ingresos
- El mejoramiento de condiciones de la vivienda
- El desarrollo de capital humano

A fin de conectar a la población a circuitos económicos, propone mecanismos para:

- Acceso a servicios
- Vivienda digna
- Acceso al agua
- Saneamiento básico
- Transporte y tecnología
- Salud
- Educación

Además, el Plan de Desarrollo actual impulsa el Modelo de Ciudades Amables y Sostenibles, que incluye acceso y mejoramiento de vivienda y entorno, agua potable y movilidad, aparte de promover modelos de desarrollo local sostenibles en zonas afectadas por el conflicto.

Según las Bases del Plan de Desarrollo 2018-2022, en materia de Vivienda el gobierno le apuesta a reducir el déficit habitacional, para lo cual va desplegar varias estrategias, dentro de las cuales se destaca el programa de mejoramiento de vivienda y barrios “Casa Digna, Vida Digna” que se orienta a reducir el déficit cualitativo existente. Para el efecto se propone mejorar las condiciones físicas y sociales de viviendas, entornos y Asentamientos de Desarrollo Incompleto (AHDI)¹⁷⁶, Dentro de las principales acciones de este programa, se encuentran: -. Atender a los hogares en materia de tenencia formal (titulación), asegurar la disponibilidad de servicios públicos y promover las condiciones físicas adecuadas (estructura, pisos y materiales). - Intervenir los asentamientos

176 Ese concepto es similar al de Asentamientos Humanos de origen informal utilizado en este libro.

humanos de desarrollo incompleto (AHDI) en lo relacionado con redes de servicios, vías y andenes, espacio y equipamiento público, según se requiera, a través del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios (PMIB) del Ministerio de Vivienda. - Articular las intervenciones de mejoramiento de vivienda y de barrios y capitalizar la capacidad instalada y experiencias previas de programas como Titulación de Predios Fiscales y conexiones intradomiciliarias y el de mejoramiento de vivienda.¹⁷⁷

7.2. Planes de mejoramiento integral de barrios e instrumentos estatales de planeación del desarrollo territorial económico y social

Para lograr el desarrollo de los barrios legalizados, es importante incluirlos como población objetivo de los planes de desarrollo tanto nacional como territoriales y en los POT. En ese orden de ideas, existe una relación estrecha entre el MIB y el componente urbano de los POT. Los municipios deben promover procesos de legalización de asentamientos y de mejoramiento integral de barrios dentro de una política global de ordenamiento territorial, que además de establecer estrategias de regularización, también contemple los fenómenos que han propiciado la ocupación informal.

Al respecto, resulta de gran utilidad que los instrumentos de ordenamiento territorial de los municipios acudan a la aplicación de instrumentos de planificación y gestión urbanística tales como planes parciales, PP, unidades de actuación urbanística, UAU, actuaciones urbanas integrales y macroproyectos, como instrumentos de planeación y gestión de escala intermedia, los cuales deben dialogar con la estrategia MIB.

Para vincular los planes de mejoramiento barrial con los POT, se requiere que existan este tipo de planes en los municipios, que estén adecuados y técnicamente formulados y actualizados.

El Departamento Nacional de Planeación presentó información sobre la situación en los territorios y reportó la existencia de 56 POT para municipios con más de 100.000 habitantes, que corresponden al 5,1% del número total de municipios del país y al 56,3% de su población¹⁷⁸; PBOT en

177 “Bases Para el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022-Pacto Por Colombia Pacto por la Equidad” P. 87

178 Presentación del Departamento Nacional de Planeación en el “Encuentro de experiencias con

municipios que tienen entre 30.000 y 100.000 habitantes, que equivalen al 14,3% del total de municipios y albergan al 19,6% de la población; EOT para municipios con menos de 30.000 habitantes, que conforman el 80,6% del total de municipios y en donde reside el 24% de colombianos.

A la fecha hay 886 POT no vigentes que corresponden a 81% de los municipios del país (33 no vigentes para municipios con más de 100.000 habitantes; 135 para medios entre 30 y 100 mil habitantes, y 718 para pequeños de menos de 30.000 habitantes).

El 60% de los POT definen de manera inadecuada el perímetro urbano; 32% no clasifica suelos de expansión y 50% los clasifica inadecuadamente.

El DNP considera que la informalidad sigue siendo un grave problema urbano y afirma que hay deficiente participación ciudadana en la solución a este problema. Propone como solución una estrategia integral de mejoramiento integral de barrios y la habilitación de suelo para construcción de vivienda formal.

El Departamento Nacional de Planeación decidió impulsar una estrategia de POT Modernos, apoyando a entes territoriales en su formulación a partir de unas directrices técnicas y brindándoles apoyo económico en su elaboración; este programa, que cuenta con “108 municipios focalizados de los cuales 16 fueron seleccionados por ser impactados por el post conflicto; brinda cofinanciación del 90% para municipios débiles; 60% para municipios intermedios y hasta 30% para municipios robustos”¹⁷⁹.

En el marco de la ejecución del Programa POT Modernos, es importante que la labor de asesoramiento por parte del DNP esté orientada a contemplar dentro del ordenamiento territorial estrategias dirigidas a la regularización urbanística, en los municipios donde se presenta proliferación de asentamientos informales y debilidades institucionales, con un enfoque que considerando tales aspectos, se oriente hacia un desarrollo progresivo que a su paso genere la

mandatarios locales en el marco de los procesos de legalización de asentamientos humanos informales”, evento convocado por ACNUR y Opción Legal. Bogotá, 3 y 4 de noviembre de 2016.

179 *Ibid.*

capacidad institucional y la experiencia necesaria para adelantar este tipo de procesos bajo la visión urbanística del territorio consagrada en los instrumentos de planificación.

En todo caso, cualquier política para la regularización de asentamientos, y en general dirigida a temas que se tocan con el planeamiento del territorio, debe estar acorde o partir de los instrumentos de ordenamiento territorial, ya que hacerlo en forma contraria conduce a la formulación de políticas inocuas o dañinas, que pueden desencadenar efectos contraproducentes tanto para los habitantes de los asentamientos como para los ciudadanos residentes en desarrollos urbanos formales.

En la estrategia Construir Ciudades Amables de la Visión Colombia 2019 se establecieron como metas: i) evitar la conformación de nuevos asentamientos precarios (generación de 3,9 millones de viviendas nuevas a 2019); y ii) mejorar las condiciones de hogares en asentamientos precarios (804.000 viviendas mejoradas a 2019)¹⁸⁰.

La política pública sectorial ha incorporado el séptimo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM, el cual se definió como *garantizar la sostenibilidad ambiental*. A su vez, el objetivo 7D *Vivienda* trata sobre *reducir los hogares que habitan en asentamientos precarios*, sobre el cual se determinó en el año 2003 para Colombia una línea de base del 19,9% del total de hogares del país en esta condición. La meta para 2020 se fijó en reducir esta proporción al 4%. Sin embargo, tomando datos disponibles a 2014, el 13,2% de los hogares colombianos habitaba en estos asentamientos, advirtiendo un incumplimiento de la meta que para ese año se estableció en 12,36%.

En complemento a lo anterior y en desarrollo de los ODM en el país, se plantearon un conjunto de acciones para incorporar a la infraestructura de acueducto por lo menos 7,7 millones de nuevos habitantes y 9,2 millones de habitantes a una solución de alcantarillado en áreas urbanas; agregar 2,3 millones a una solución de abastecimiento de agua y 1,9 millones de habitantes a una solución de saneamiento básico en las áreas rurales, así como reducir para 2020 a 4% el porcentaje de hogares que habita en asentamientos precarios¹⁸¹.

180 Tabla 4.13: Metas en vivienda, construir ciudades amables. *Visión Colombia II Centenario 2019*, 2017, pág. 255.

181 Departamento Nacional de Planeación, DNP. Consejo Nacional de Política Económica y Social.

No obstante, a pesar de la necesidad de fortalecimiento de la estrategia de MIB planteada, los recursos se redujeron drásticamente una vez agotados aquellos provenientes del empréstito del BID, con los que fueron viables las acciones de mejoramiento de barrios impulsadas por el Gobierno nacional. Casi la totalidad de los recursos se reorientaron hacia el programa de vivienda gratuita que, siendo muy importante, no tiene la capacidad suficiente de resolver las carencias habitacionales de la población desplazada ubicada en asentamientos informales y menos aún de toda la población residente en esos asentamientos.

El Departamento Nacional de Planeación plantea la necesidad de:

- Promover la equidad a través de la provisión de bienes y servicios urbanos (servicios públicos domiciliarios, espacio público, vías, transporte y equipamientos) a los barrios mejorados a través del MIB.
- Contribuir en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, específicamente en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en asentamientos precarios.
- Contribuir en la prevención del crecimiento del mercado informal del suelo y la vivienda a través de oferta de suelo para VIS en los barrios intervenidos a través de los MIB, generando procesos de redensificación.
- Generar incentivos hacia las comunidades para que a mediano y largo plazos adelanten procesos de mejoramiento de sus viviendas, construcción y/o autoconstrucción en las zonas objeto de mejoramiento, en el marco de los resultados de los MIB en el corto plazo.
- Disminuir la vulnerabilidad de los asentamientos frente a amenazas presentes o futuras en el territorio y promover la ocupación planificada de este en condiciones de seguridad y sostenibilidad¹⁸².

Documento CONPES 091 de 2005. Metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2015, pág. 32.

182 Departamento Nacional de Planeación, DNP. Consejo Nacional de Política Económica y Social. *Documento CONPES 3604 de 2009, pág. 24.*

Se plantea que en los casos en los que el municipio establezca una política pública para la legalización urbanística, ésta se complemente con el MIB, incluyendo una planeación para materializar ese mejoramiento en los POT y en los planes de desarrollo. La identificación de las necesidades y posibilidades de desarrollo territorial económico y social de los asentamientos legalizados podría convertirse en una plataforma reivindicativa de las comunidades habitantes de los asentamientos informales ahora convertidos en barrios legalizados, para que mediante ejercicios de participación y de incidencia esas necesidades se atiendan progresivamente. Para el efecto es fundamental contar con comunidades empoderadas y calificadas que demanden la caracterización de las necesidades y se planteen el reto de hacer incidencia política en los instrumentos de planeación territorial mencionados.

8 | A modo de recomendaciones

- 1) Se requiere una política pública para asegurar una masiva legalización urbanística de asentamientos informales y para impulsar un importante número de casos de mejoramiento integral de barrios.
 - a) Dentro de esa política pública debería asegurarse la legalización y el mejoramiento integral de asentamientos con alta densidad de población desplazada.
 - b) A las personas desplazadas que habitan en esos asentamientos se les debe asegurar el acceso a medidas de atención y reparación que incluyan soluciones duraderas, de tal manera que se hagan efectivos sus derechos a la reubicación y a la integración local.
- 2) La política pública mencionada debe basarse en la identificación y caracterización de los asentamientos y de los habitantes que en ellos residen. Para el efecto se necesitaría:
 - a) Precisar la noción de asentamientos informales, ilegales, precarios y otros conceptos similares.
 - b) Precisar las características propias de esos asentamientos.
 - c) Requerir información de los municipios sobre esos asentamientos.
 - d) Estructurar una herramienta que permita estandarizar las características urbanas, sociales y comunitarias de esos asentamientos y construir un sistema que permita mantener actualizada toda la información de los asentamientos y de los procesos de legalización y de mejoramiento de barrios.
- 3) Identificar las problemáticas que no han permitido asegurar una legalización masiva de asentamientos informales y diseñar estrategias para superarlas.
 - a) Para ello convendría identificar las problemáticas que son comunes a todos los procesos de legalización y las que son

propias de grupos de municipios (por ejemplo, las propias de municipios grandes, de municipios intermedios y de municipios pequeños).

- b) Clasificar las problemáticas relacionadas con los procesos de legalización para diseñar soluciones de acuerdo a su propia naturaleza. Por ejemplo, problemáticas de naturaleza normativa, técnica, institucional y económica.
- c) En el caso de problemáticas normativas, reglamentar la Ley 388 de 1997 para definir el tratamiento urbanístico de los procesos de legalización y de mejoramiento integral de barrios, que incluya disposiciones para armonizar normas locales y nacionales; integrar las disposiciones sobre gestión del riesgo y las normas ambientales; desarrollar normativa que permita que las autoridades municipales cuenten con herramientas eficaces para evitar y sancionar a los urbanizadores piratas; y construir un mecanismo de seguimiento y monitoreo del cumplimiento de estas responsabilidades.
- d) A nivel de problemáticas técnicas:
 - Establecer la ubicación de los asentamientos que se encuentran en zonas de riesgo o de protección ambiental: para ello se debe establecer la responsabilidad de incorporar los estudios de riesgo en los POT, priorizando zonas con asentamientos informales; construir lineamientos para superar las complejidades técnicas de los estudios, identificando la metodología, los roles de las entidades responsables y las coordinaciones interinstitucionales para lograrlo; identificar fórmulas para asumir su costo (apoyos nacionales, o departamentales, créditos subsidiados, etcétera); delinear estrategias para la reubicación de las viviendas y las personas asentadas en zonas de riesgo alto no mitigable y fórmulas para la gestión del riesgo en tanto se materializa esa reubicación.
 - Sobre los asentamientos en zonas rurales: identificar asentamientos que están en zonas clasificadas como rurales en los POT, pero que en la realidad están urbanizadas y conectadas con el cuerpo global de la ciudad; definir

mecanismos, elevados a norma, que permitan reclasificar el suelo de asentamientos informales mediante procedimientos expeditos.

- e) En cuanto a problemáticas institucionales: establecer mecanismos para identificar roles y competencias en los procesos de legalización, de mejoramiento integral de barrios y de garantía de derechos de las víctimas; organizar una instancia nacional que integre a todos los actores relacionados con la legalización y el mejoramiento de barrios; precisar las maneras como se materializan los principios de coordinación, complementariedad y subsidiaridad aplicables a estos procesos; fortalecer el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio en recursos humanos y financieros para la definición de los aspectos de política pública necesarios para una política masiva de legalización de asentamientos y una progresiva de mejoramiento integral de barrios; diseñar una estrategia para capacitar a los equipos de las administraciones municipales encargados de los componentes técnicos, jurídicos, sociales y urbanísticos de las legalizaciones y de los procesos MIB; diseñar mecanismos locales para integrar a todos los actores relacionados con la legalización y el mejoramiento integral de barrios, precisando la manera como se asegura la articulación con programas intersectoriales de vivienda, vías infraestructura, titulación de la propiedad y superación de la pobreza; establecer metodologías, responsabilidades, tiempos, e indicadores para incorporar, en los POT y en los planes de desarrollo municipales, la identificación y caracterización de asentamientos informales, su legalización y el progresivo MIB.
- f) Por último, en materia de problemáticas económicas: establecer la forma de financiar los procesos de legalización de asentamientos y la mejora integral de barrios, incluyendo aportes de la Nación y los departamentos, presentación de proyectos, otorgamiento de créditos subsidiados, etcétera.

Anexo 1. Experiencias de legalización de asentamientos informales en Colombia

En Colombia, al no haberse planteado un modelo como tal para la legalización de asentamientos, más allá del PMIB, se puede decir que no se cuenta con un modelo uniforme, ya que al ser las entidades territoriales quienes conviven con el problema de la ocupación informal, además de quienes ostentan las competencias para hacerle frente, estas han optado por modelos disimiles, determinados en función de las particularidades de cada entidad territorial.

No obstante, dentro de las experiencias nacionales, es posible identificar tres para impulsar este tipo de procesos. La primera es masiva, toda vez que se orienta hacia la legalización de zonas extensas, mediante estrategias incluidas en una propuesta de mejoramiento integral de barrios. Esta experiencia regularmente corresponde a grandes ciudades, con importantes recursos y equipos técnicos robustos, como son los casos de Medellín y Bogotá.

La segunda experiencia, que se denomina intermedia, implica niveles más o menos estructurados de planificación de los procesos de legalización y el desarrollo integral de asentamientos informales, que comienza por el estudio y la caracterización del territorio, la definición de grandes determinaciones en torno al impulso de procesos de legalización y en alguna medida de mejoramiento de manera gradual. Este tipo corresponde a algunas ciudades intermedias, con buenos niveles de voluntad política, con equipos técnicos pequeños pero empoderados y con escasez de recursos para implementar masivamente los procesos de legalización y de mejoramiento de barrios. Este es el caso de los municipios de Cúcuta y Villavicencio.

El tercer tipo de experiencia se presenta en ciudades más pequeñas e interesadas en hacer legalizaciones urbanísticas, las cuales, ante las dificultades económicas y fragilidades institucionales para asumir el reto de legalización urbanística, deciden hacerlo con estrategias unitarias y en la mayoría de los casos sin proponer un mejoramiento integral de esos barrios. Este es el caso de Quibdó y el de muchos municipios pequeños e intermedios en Colombia.

Experiencias masivas: Medellín y Bogotá

Medellín: entre los años 1993 a 1998, esta ciudad realizó intervención de quince asentamientos urbanos, aplicando un enfoque zonal, bajo el PRIMED, Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales de Medellín, con el cual se contribuyó al mejoramiento de las condiciones de vida de 51.000 hogares en las zonas oriental y occidental de la ciudadⁱ.

El Programa trabajó los componentes de promoción y participación comunitaria, mejoramiento barrial y mitigación del riesgo, mejoramiento y reubicación de vivienda, legalización de predios, acceso a servicios sociales de educación, salud, deporte y recreación. Esos barrios se beneficiaban de la cobertura de los servicios públicos domiciliarios básicos que ofrece la ciudad.

Como resultado, los pobladores manifestaron tener mayor seguridad física, estar menos expuestos a riesgos ambientales y más integrados a los sistemas urbanos de movilidad y transporte. De igual forma, se aumentó el sentido de pertenencia y apropiación territorial, disminuyó el hacinamiento y se mejoraron las condiciones de salud pública.

El municipio impulsó una estrategia denominada Urbanismo Social, que privilegió actuaciones urbanas integrales estratégicas en zonas altamente vulnerables, con menores índices de desarrollo humano y calidad de vida en Moravia (plan parcial de ordenamiento territorial), y los proyectos urbanos integrales, PUI, y otros desarrollos habitacionales de VIS, en el marco de proyectos de legalización y regularización urbanística.

Bogotá: el Distrito Capital, entre los años 2000 y 2002, con el aporte de un banco alemán, impulsó estrategias de mejoramiento integral de barrios en su territorio, a través de un programa conocido como SUR con Bogotá, que organizó las bases de una política para una intervención sostenible en el mejoramiento integral de barrios de origen informal. Para el efecto impulsó una planeación y gestión coordinada con participación comunitaria.

ⁱ Departamento Nacional de Planeación, DNP. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Documento CONPES 3604 de 2009, pág. 8.

Este proyecto combinó un enfoque de mejoramiento físico a gran escala a través de la ejecución de obras e inversiones en redes de infraestructura (calles, caminos, agua y alcantarillado), y equipamientos urbanos de gran envergadura (colegios, espacios públicos, parques y áreas de recreación), con un enfoque detallado de mejoramiento físico y social en zonas de alto conflicto, con el fin de mejorar las condiciones de convivencia ciudadana.

El proyecto benefició a 41 barrios de cinco unidades de planeamiento zonal, UPZ, con impactos positivos sobre 15.580 hogares en condiciones de pobrezaⁱⁱ.

En el año 2001, Bogotá, utilizando recursos de un empréstito internacional, impulsó el proyecto Servicios Urbanos para Bogotá, PSUB I, el cual se ejecutó entre 2003 y 2007 (Documento CONPES 3112 de 2001). El proyecto impulsó la implementación de iniciativas prioritarias en los sectores habitacional (vivienda, titulación y reasentamiento), tránsito y transporte, espacio público, medio ambiente, agua y saneamiento, desarrollo y adopción de instrumentos de planeación de escala intermedia (las UPZ), así como el mejoramiento y fortalecimiento de las condiciones institucionales de las entidades responsables (coordinación interinstitucional e intersectorial). Todo lo anterior con el propósito de mejorar el nivel de vida de las personas que se ubican en la “*ciudad informal*”.

En el año 2004 se fusionaron los dos proyectos esbozados en un solo programa que abarcó 26 UPZ con mejoramiento integral de barrios. La población beneficiada por las obras se estima en 1.300.000 habitantes pertenecientes a los estratos 1 y 2ⁱⁱⁱ.

El Distrito expidió el Decreto 476 de 2015 “*por el cual se adoptan medidas para articular las acciones de prevención y control, legalización urbanística, mejoramiento integral y disposiciones relativas al procedimiento*”, que incluyen la legalización como una parte de la política orientada a resolver la precariedad jurídica y socio-espacial de asentamientos y barrios en condiciones precarias.

ii Ruíz Rogers, M., Kleinekathoefer, M., 2003, Seminario Mejoramiento Barrial, Programas de Mejoramiento Barrial como una Estrategia de Prevención de Violencia, tomado por el documento de *Lineamientos para consolidación de la política de Mejoramiento Integral de Barrios*, CONPES 3604 de 2009, pág. 9.

iii Secretaría Distrital de Hacienda, SDH, EPSU, Banco Mundial, 2008, Evaluación expost del Proyecto de Servicios Urbanos para Bogotá, citado en *Lineamientos para consolidación de la política de Mejoramiento Integral de Barrios*, CONPES 3604 de 2009, pág. 9.

Una de las características de la intervención del Distrito es que impulsa los procesos de legalización, de regularización urbanística y de mejoramiento de barrios, utilizando como base de planeación zonas completas, que en muchas ocasiones corresponden con las UPZ.

Los estudios zonales se concentraron en áreas que presentaban barrios en trámite de legalización, barrios en trámite de regularización y áreas prioritarias de intervención; además, incluyeron: análisis de la estructura ecológica principal en la cual se abordan las características ecológicas de la zona, definición de las acciones de mejoramiento, estimación del porcentaje de déficit de espacio público del sector e identificación de la estructura funcional y de servicios (vías, líneas de alta tensión) y la estructura socio económica y espacial (lotes, manzanas, usos, hogares y habitantes del sector).

En la actualidad, el Distrito señala como lecciones aprendidas:

- 1) *Garantizar el espacio público a través de la identificación del propietario.*
- 2) *Adelantar estudios zonales que permitan definir la articulación del área y su conectividad con la ciudad, déficit de espacio público, reglamentación y acciones de mejoramiento.*
- 3) *Importancia de socializar con las comunidades objeto de la legalización las condiciones urbanas que serán definidas en el acto de legalización a fin de que exista apropiación y corresponsabilidad.*

Bogotá hoy tiene un total 1.160 barrios, de los cuales 214 son asentamientos informales. El crecimiento de este tipo de asentamientos ha sido acelerado; entre 2013 y 2016 aparecieron 56 nuevos. Se espera que con la intervención de legalización urbanística las viviendas aumenten su valor en un 3,9%.

Frente a ciudades que impulsan procesos de legalización masiva y planeada de asentamientos urbanos, en medio de una estrategia integral de desarrollo urbano, como lo hacen Bogotá y Medellín, la fórmula para dar cumplimiento a lo ordenado por la Corte Constitucional en el Auto de seguimiento 373 de 2015 implicaría definir mecanismos para que, en el proceso de priorización de legalizaciones y mejoramiento de barrios, se le dé un peso significativo a la existencia de alta densidad de población desplazada que en ellos habita.

Modelo intermedio: Cúcuta y Villavicencio

El modelo intermedio implica el diseño de una estrategia institucional de legalización de asentamientos informales, aplicada de manera gradual, incluyendo algunos aspectos del mejoramiento integral de barrios.

Cúcuta: la ocupación informal en esta ciudad data de hace más de 40 años^{iv}, con un gran número de barrios y asentamientos que han surgido en un contexto de informalidad, muchos de los cuales están aún al margen de procesos de regularización urbanística.

Tal situación ha supuesto un gran reto para el municipio en la medida que ha tenido que enfrentarse a las problemáticas inherentes de la proliferación de asentamientos informales, en presencia de dificultades económicas y fragilidades institucionales que aquejan a las sucesivas administraciones municipales. Estas circunstancias lo han obligado a planear de forma detallada la estrategia de legalización de barrios, en aras de procurar una eficiente inversión de esfuerzos y recursos.

El modelo de Cúcuta opera en presencia de recursos restringidos y una capacidad institucional limitada; la administración municipal, tratando de aproximarse al problema de forma consecuente, ha elaborado un inventario de los asentamientos existentes realizando una caracterización básica que sirve de instrumento para la planeación de procesos de regularización con posibilidades de éxito, los cuales va ejecutando uno a uno, conforme su capacidad técnica y económica lo aconseja.

La ciudad hace un uso flexible del marco normativo y de las fases del proceso de legalización. Para iniciar, evalúa los aspectos sociales, técnicos y jurídicos. Antes de arrancar el proceso de legalización, se socializa con los habitantes y se explica hasta dónde puede llegar la legalización y los requisitos para adelantar el proceso. En el aspecto técnico, se hace una evaluación de amenaza y riesgo, así como un

iv Presentación del Departamento Administrativo de Planeación de Cúcuta en el “Encuentro de experiencias con mandatarios locales en el marco de procesos de legalización de asentamientos humanos informales”, evento convocado por ACNUR y Opción Legal. Bogotá, 3 y 4 de noviembre de 2016.

estudio hidrológico y una propuesta urbanística, y en cuanto al aspecto jurídico, se efectúa un estudio de títulos y una propuesta de resolución. Solventados los anteriores puntos, se efectúa la divulgación.

Según lo indican sus funcionarios, se ha presentado un gran número de los procesos de legalización que parten de iniciativas de los propietarios, o a estos se les involucra en las fases tempranas del proceso. Para lograrlo, se ha utilizado una gestoría social y se ha brindado una asesoría permanente a los interesados. El municipio considera importante vincular a los propietarios privados en los procesos de legalización, en la medida que con la presencia de ellos es posible traer recursos para solventar los gastos en que se incurre por cuenta del impulso del proceso de legalización. La estrategia supone adelantar de manera simultánea y entrelazada los procesos de legalización y de titulación de los predios que componen el asentamiento. Para lograrlo, se propician negociaciones directas entre los propietarios y los poseedores de los predios, para que aquellos vendan, a bajo precio, a estos últimos, los lotes en que habitan.

El esquema utilizado permite acudir a una fiducia, que es un encargo a una entidad financiera, para que reciba los aportes de los ocupantes de los lotes destinados al pago del precio acordado y a contribuir con los costos del proceso de legalización. De esta manera, las intervenciones no acaban en la legalización urbanística, sino que logran satisfacer de manera más completa el derecho a la vivienda y así aseguran la seguridad en la tenencia.

Lo anterior, como ya se dijo, permite apalancar recursos diferentes a los destinados del presupuesto público, el cual es uno de los puntos más importantes en el tema. Esta estrategia se ve reflejada en la cantidad de legalizaciones que ha tramitado el municipio, con una baja inversión de recursos públicos.

Aparte de lo ya dicho, también se evidencia en el modelo de Cúcuta un compromiso con la participación activa y cualificada de la comunidad, la cual es considerada como actor preponderante del proceso. Ello supone promover la gestión social desde el comienzo del proceso de legalización, lo que es de vital importancia para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, al tiempo que ayuda a la construcción de tejido social de las comunidades que residen en tales asentamientos.

Villavicencio: su proceso de legalización urbanística se caracteriza por usar un modelo que parte de una estrategia que empieza por la caracterización de la problemática, como base para el diseño y la implementación de un mecanismo planificado que incluye la legalización y el desarrollo integral de los asentamientos que son objeto de regularización.

En el caso que nos ocupa, los alcances de los procesos de legalización son menores en términos absolutos a los logrados en los casos de Bogotá y Medellín, pero importantes dada la magnitud de la población de la ciudad y teniendo en cuenta sus condiciones institucionales y presupuestales.

Villavicencio, siendo un municipio intermedio, ha diseñado una estrategia incluyente de legalizaciones urbanísticas como parte de un modelo integral de desarrollo urbano, en el que se parte de analizar el proceso de expansión urbana, contrastando el desarrollo formal con los desarrollos informales que se han producido en el territorio a lo largo del tiempo y analizando el impacto del desplazamiento forzado en este proceso.

Lo anterior también abarca la identificación y la georreferenciación de zonas con alta densidad de población desplazada. El ejercicio permitió reconocer que aproximadamente 125.000 personas habitaban barrios de invasión, los cuales están asentados en unas 86 hectáreas, la mayoría ubicados en las rondas de los ríos en zonas con riesgo de inundación o remoción en masa.

Dentro de la caracterización del problema, la administración municipal recogió los esfuerzos de legalización y así identificó que entre los años 2001 a 2003 se produjeron 15 legalizaciones; entre 2004 a 2007 ninguna legalización como consecuencia de una profunda inestabilidad política; entre 2008 a 2011 el municipio se concentró en la realización de los estudios de riesgo; de 2012 a 2015, seis grandes legalizaciones (que beneficiaron aproximadamente a 14.000 personas) y la actual administración, 2016 a 2020, tiene proyectadas diez legalizaciones^v.

v Presentación de la Secretaría de Planeación Municipal de Villavicencio en el “Encuentro de experiencias con mandatarios locales en el marco de procesos de legalización de asentamientos humanos informales”, evento convocado por ACNUR y Opción Legal. Bogotá, 3 y 4 de noviembre de 2016.

En la actualidad, además de la legalización, el municipio promueve los procesos de titulación de los predios y las viviendas, estableciendo para el efecto acuerdos con la Superintendencia Nacional de Notariado y Registro, realizando la planeación del mejoramiento integral de los barrios con apoyo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y definiendo estrategias para garantizar la reubicación de las viviendas edificadas en zonas de riesgo no mitigable.

La estrategia implementada reconoce además la importancia de que en el proceso de legalización se asegure la participación comunitaria y la coordinación intra e inter institucional, orientada a elaborar propuestas estructuradas a partir de las que surjan iniciativas para gestionar recursos nacionales e internacionales con los cuales ejecutar tales propuestas. Propone también pasar de la legalización al desarrollo integral utilizando para el efecto planes parciales de ordenamiento integral, el mejoramiento de la conectividad del municipio, incluyendo a los barrios legalizados y proyectando diferentes mecanismos para integrar los procesos de desarrollo formal con los procesos formalizados (barrios legalizados y formalizados).

Para lograr la legalización masiva de asentamientos informales se requiere apoyar la identificación de los asentamientos con alta densidad de población desplazada, la caracterización urbanística y social del asentamiento y sus integrantes, brindar algún tipo de asesoría puntual a cargo del Ministerio para resolver dificultades específicas de carácter técnico o jurídico, y entregar estímulos económicos en función de la masificación de los procesos de legalización, que contribuyan a asumir los costos de las legalizaciones.

Se hace necesario resaltar la expedición de normas locales reglamentando los procesos para la legalización.

Experiencias pequeñas: el caso a caso

Quibdó: el proceso puso de presente que, en este caso, las dependencias de la administración vinculadas a los procesos de legalización (Secretaría de Obras Públicas, Secretaría de Infraestructura, Secretaría de Gobierno y Comité de Gestión del Riesgo), a pesar de demostrar una voluntad política para impulsar la legalización del asentamiento, tenían una gran fragilidad

técnica, institucional y financiera para sacarlo adelante. Esa fragilidad se expresaba en desconocimiento, o conocimiento superficial, de las normas y los requerimientos técnicos para impulsar la legalización. Igualmente, en la escasez de recursos para asumir los costos de los estudios de riesgo de remoción en masa e inundación y el levantamiento topográfico del asentamiento.

Para impulsar el proceso, se requirió de capacitación a los funcionarios y acompañamiento para resolver las dudas y superar los escollos que lo dificultaban. Igualmente implicó la constitución de un Comité de Impulso^{vi} que materializó alianzas para agilizar el proceso de legalización. Efectuada la gestión, la Universidad Tecnológica del Chocó, UTCH, decidió apoyar la elaboración del estudio básico de amenazas y riesgo, a través de un docente ingeniero geotécnico dispuesto a realizar el estudio a un bajo costo, el cual fue asumido por la Corporación Opción legal y ACNUR, en el marco del acompañamiento jurídico y técnico que se dio al municipio de Quibdó y a la comunidad, durante el proceso de legalización del asentamiento.

La legalización de asentamientos se hace regularmente en aquellos con circunstancias similares, uno a uno, porque los municipios cuentan con una baja capacidad de planeación del desarrollo urbano y su capacidad técnica y financiera es bastante baja. En estas circunstancias, una estrategia para masificar las legalizaciones implica garantizar la asesoría jurídica, técnica y social, por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, así como la construcción de alianzas para absorber los costos de los procesos de legalización, que incluyan al propio Ministerio, a las gobernaciones, a otras entidades públicas, a los departamentos de extensión social de universidades y a la academia en general, y a otros actores que puedan tener obligaciones o intereses en las legalizaciones.

Finalmente, como casos ilustrativos de la situación de las personas que residen en asentamientos informales, se presentan los datos de algunos asentamientos humanos de carácter informal ampliamente conocidos, en los que existe alta densidad de población desplazada: Altos de la Florida en Soacha, Cundinamarca, y Granizal en Bello, Antioquia.

vi Con el ánimo de aunar esfuerzos en torno a la legalización del asentamiento Villa España, a mediados de 2014, se conformó un comité interinstitucional de impulso del proceso de legalización, integrado por la Secretaría de Planeamiento Físico del municipio de Quibdó, la comunidad, la Cruz Roja Colombiana, la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Tecnológica del Chocó Diego Luis Córdoba, UTCH, ACNUR y la Corporación Opción Legal.

Altos de la Florida, Soacha, Cundinamarca: el sector se encuentra localizado en las afueras de Bogotá, tiene un área de 187 km² de los cuales 27 conforman la zona urbana con una densidad de 16.000 habitantes por km². Está dividido administrativamente en seis comunas y dos corregimientos, 368 barrios de los cuales 152 son informales y/o con inseguridad jurídica de la tenencia, sin titulación y con un precario suministro de servicios públicos.

Altos de la Florida es un gran asentamiento informal constituido por cuatro subsectores construidos de manera progresiva desde hace unos años, un 16% de los habitantes del asentamiento vive en el primer sector y un 23% en el segundo sector. Estos sectores se encuentran frente a una dinámica cambiante debido al desplazamiento intraurbano e interurbano. Sus habitantes padecen diferentes patologías urbanas, tales como una construcción acelerada y sin planificación, lo cual ha generado que las estructuras físicas del sector sean limitadas pues el material predominante en la estructura de las paredes de las viviendas es la madera con un 37% de la población y en solo un 69% el material predominante del techo es teja zinc; un 47% vive en casa lote y un 36% de la población adelanta procesos de legalización de la tenencia de la vivienda. Existe una carencia de servicios básicos como agua potable, alcantarillado, redes telefónicas o vías pavimentadas y servicio de transporte público para el acceso a la zona; el asentamiento no cuenta con espacios públicos adecuados que faciliten la circulación de las personas, la recreación y el esparcimiento social. Quienes allí habitan tienen sus viviendas en inseguridad jurídica porque no han podido formalizar mediante escritura pública los documentos privados de compraventa sobre los lotes que adquirieron, son familias con ingresos derivados de empleos precarios y la situación de pobreza es generalizada.

Granizal, Bello, Antioquia: es el asentamiento considerado con mayor población desplazada en el área metropolitana de Medellín. Se encuentra ubicado en el límite de la zona rural del municipio de Bello. La comunidad se ha asentado en siete subsectores: El Regalo de Dios, Manantiales, Oasis de Paz, El Pinar, Altos de Oriente I y II, Sector el 7 y Portal del Oriente.

Las entidades gubernamentales en la zona estiman que allí habitan 18.000 personas, quienes se han ubicado en el territorio de manera gradual desde hace aproximadamente 17 años^{vii}; en la zona conviven habitantes históricos

vii ACNUR y PNUD, *Construyendo Soluciones Sostenibles, Vereda Granizal, Bello, Antioquia*, 2013.

de la vereda y personas en situación de desplazamiento forzado provenientes de diferentes lugares del país; todo indica que la ubicación en este asentamiento de las personas que migraron de otras zonas responde a la necesidad de establecerse en sectores cercanos a Medellín, en donde la compra de los lotes pueda ser asumida por las familias con muy escasos recursos. La idea de estas personas es aprovechar la dinámica económica propia del área metropolitana, para encontrar formas de trabajo que les permitan garantizar la subsistencia propia y la de sus familias y asegurar su integración local.

El asentamiento se encuentra en la categoría de zona de expansión urbana del municipio. La irregularidad frente a las normas urbanísticas impide la inversión en infraestructura por parte de la Alcaldía, aunque sus condiciones de infraestructura y sanitarias son precarias: las viviendas se han construido principalmente con madera y cartón, tienen grandes dificultades en el acceso al agua y la que finalmente logran conseguir presenta altos grados de contaminación por parásitos, no hay servicio adecuado para la recolección de basuras, la ausencia de alcantarillado para la disposición de aguas servidas aumenta el riesgo de deslizamientos, no existen vías de acceso que permitan la conectividad directa con el municipio de Bello y los habitantes de las partes más altas tienen un sistema de transporte público de mala calidad^{viii}.

Sumado a esta situación se tiene que históricamente la comunidad se ha caracterizado por la presencia de grupos armados ilegales que ejercen dominio y control social, como consecuencia de la falta de presencia institucional.

Las condiciones deficientes que existen en los asentamientos informales en materia de vivienda, servicios públicos, seguridad, vías, espacio público, condiciones ambientales y de salubridad, muchas veces acentúan las condiciones de marginalidad de este grupo poblacional, por lo que evitan la superación misma de la situación que se busca superar^{ix}.

viii Parte importante de estos datos fueron tomados de una caracterización realizada por ACNUR en el año 2003, la cual puede consultarse en http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/2013/TSI_Antioquia_VeredaGranizal_septiembre2013.pdf?view=1.

ix Exposición de magistrados auxiliares de la Corte Constitucional en el “Encuentro de experiencias con mandatarios locales en el marco de procesos de legalización de asentamientos humanos informales”, evento convocado por ACNUR y la Corporación Opción Legal. Bogotá, 3 y 4 de noviembre de 2016.

Anexo 2. Resumen de los aspectos a tener en cuenta en el análisis de amenaza y riesgo

La *Guía Metodológica para Estudios de Amenaza Vulnerabilidad y Riesgo por Movimientos en Masa*, del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, ayuda a entender el complejo tema de los estudios técnicos de amenaza, vulnerabilidad y riesgo. A continuación se presenta un texto resumen de aspectos conceptuales de esta guía.

Análisis de amenaza: esta etapa comprende tres fases principales: definir un modelo geológico-geotécnico, plantear escenarios de amenaza y zonificar la amenaza. Como resultado de estas fases y de la etapa de análisis en sí misma, se obtienen los mapas de amenaza.

La definición del modelo geológico-geotécnico incluye la consideración de los factores condicionantes de inestabilidad prevalecientes en el área de estudio. Estos configuran la predisposición del terreno a la inestabilidad y están directamente relacionados con las características geológicas, geomorfológicas y geotécnicas de las laderas, consideradas inherentes al área de estudio dado que prácticamente no varían en el espacio o el tiempo. Como resultado de esta etapa se obtiene un mapa de zonas homogéneas desde el punto de vista de características y comportamiento esperado.

Factores como la lluvia y los sismos, que pueden modificar las condiciones de estabilidad de una ladera, se consideran detonantes y se deben evaluar en términos probabilísticos para la definición de escenarios de amenaza actuales y potenciales, que determinarán las posteriores etapas de análisis de riesgo. La definición de escenarios permite caracterizar la amenaza en términos de ubicación, clasificación, material, tamaño, distancia de viaje, velocidad y frecuencia de ocurrencia, para integrarla con los escenarios de vulnerabilidad en la fase de análisis de vulnerabilidad.

Exploración del subsuelo y ensayos de laboratorio: es una etapa que, por su importancia y su costo relativo en los estudios, conviene definir de manera cuidadosa.

La exploración del subsuelo en términos generales contempla dos etapas: una primera llamada de *exploración básica* (escala 1:5000), en la que se busca caracterizar las unidades geológicas y geomorfológicas encontradas; y una segunda denominada de *exploración detallada* (escala 1:2000), que es de mayor densidad y está concentrada en los sectores de amenaza alta identificados en los estudios básicos de amenaza.

Sin embargo, en razón de las particularidades de cada zona de estudio, el geotecnista encargado deberá definir la cantidad y el tipo apropiado de exploración que hay que realizar.

Concepto de vulnerabilidad: es la susceptibilidad o fragilidad física, económica, social, ambiental o institucional que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que un evento físico peligroso se presente. Corresponde a la predisposición a sufrir pérdidas o daños de los seres humanos y sus medios de subsistencia, así como de sus sistemas físicos, sociales, económicos y de apoyo que pueden ser afectados por eventos físicos peligrosos.

Los análisis de vulnerabilidad a escala detallada (1:2000) se deben hacer en las zonas de amenaza alta identificadas en la evaluación básica de amenaza a escala 1:5000, de acuerdo con lo indicado en el capítulo 3 de la Guía.

Análisis de vulnerabilidad: comprende dos etapas fundamentales: la identificación de escenarios de vulnerabilidad y la zonificación de la vulnerabilidad. Los escenarios de vulnerabilidad se construyen con base en los escenarios de amenaza y consisten en la identificación de los tipos de daños esperados, para lo cual se consideran variables de entrada los elementos expuestos (bienes físicos y personas) y la fragilidad de tales elementos ante el tipo de amenaza definida en el escenario que se evalúa. Esta fragilidad depende de la tipología de la edificación, de las condiciones de exposición y de su resistencia ante las sollicitaciones impuestas.

Una vez se tienen los escenarios, se procede a realizar la zonificación de vulnerabilidad mediante la construcción de mapas en los que se identifiquen las zonas de vulnerabilidad alta, media y baja. En el capítulo 4 de la Guía se presenta la propuesta metodológica en detalle.

El procedimiento planteado es aplicable a zonas ocupadas por edificaciones. En aquellas zonas sin ocupar o zonas de futura expansión urbana, podrá usarse la metodología, pero planteando los escenarios futuros de ocupación o de cambio de uso.

De acuerdo con el Decreto 1807 de 2014, promulgado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, las etapas generales que se deben seguir para evaluar la vulnerabilidad son:

- Identificación y localización de los elementos expuestos.
- Caracterización de los elementos expuestos: tipología, exposición y resistencia.
- Tipos de daño o efectos esperados como resultado de los escenarios de vulnerabilidad.
- Zonificación de la vulnerabilidad.

Con base en los valores de vulnerabilidad definidos, se preparará un mapa en el que se identifiquen y clasifiquen los elementos expuestos, de acuerdo con la clasificación de la vulnerabilidad correspondiente. La vulnerabilidad alta se identificará con color rojo, la vulnerabilidad media con color amarillo y la vulnerabilidad baja con color verde.

Concepto de riesgo: medida de la probabilidad y severidad de un efecto adverso a la vida, la salud, la propiedad o el ambiente. Corresponde a los daños o pérdidas potenciales que pueden presentarse debido a eventos físicos peligrosos de origen natural, socio-natural o entrópico no intencional, en un periodo específico y que son determinados por la vulnerabilidad de los elementos expuestos; por consiguiente, el riesgo se deriva de la combinación de la amenaza y la vulnerabilidad. Acorde a la manera como se defina el elemento en riesgo, el riesgo puede medirse según la pérdida económica esperada, según el número de vidas perdidas o según la extensión del daño físico a la propiedad.

El riesgo se evalúa para cada uno de los elementos expuestos como el producto de la amenaza por la vulnerabilidad y el valor o número de elementos. Este cálculo se presenta como un valor total de pérdidas probables por año en el caso de bienes físicos y como un número probable de personas afectadas (muertas o heridas) por año.

Aceptabilidad y categorización del riesgo: consiste en comparar los resultados de la etapa de análisis del riesgo con criterios de seguridad, aceptabilidad o tolerancia, con el fin de definir los niveles de riesgo alto, medio o bajo.

Estos criterios de aceptabilidad pueden diferir en los ámbitos en que se evalúen y dependen de aspectos económicos, sociales y culturales.

Zonificación del riesgo: es plasmar en mapas las zonas de riesgo, de acuerdo con los criterios antes definidos.

Se definen las zonas de riesgo bajo, medio, alto y alto no mitigable. Cada una de estas zonas tiene implicaciones sobre las condiciones de uso y ordenamiento territorial, de acuerdo con lo definido en la Ley 1523 de 2012. En las zonas de posible expansión que no tienen actualmente elementos expuestos, no se evalúa la condición de riesgo; ésta corresponderá a quien realice los desarrollos urbanísticos futuros (podrán los desarrolladores emplear esta misma Guía Metodológica, considerando tanto el escenario de los procesos constructivos como el del terreno con las obras ya construidas).

Mitigación y prevención del riesgo: en esta etapa se busca identificar las medidas requeridas para reducir los daños potenciales ante la probable ocurrencia de procesos de remoción en masa y comparar, mediante análisis de costo-beneficio, las medidas más convenientes para ser adoptadas.

Calculo del riesgo: en razón a que el riesgo está relacionado con la probabilidad de que se causen efectos adversos y consecuencias negativas en los contextos material, social y ambiental, existe una necesidad implícita en la toma de decisiones de desarrollar análisis que permitan su estimación cuantitativa.

Estos análisis pueden llevarse a cabo, por ejemplo, en forma determinística, de modo que la estimación del impacto probable se hace con base en un solo evento o escenario, o aleatoriamente, integrando el análisis de escenarios múltiples, cada uno con una frecuencia de ocurrencia dada, para obtener así una estimación genérica del riesgo.

Evaluación del riesgo: una vez culminada la etapa de análisis del riesgo, cuyo resultado se ha presentado en términos cuantitativos, es posible establecer criterios generales para definir las categorías de riesgo y los tipos de intervención y alcances en su reducción, proceso denominado etapa de evaluación del riesgo en la Guía.

Los criterios fijados para la aceptabilidad del riesgo en bienes físicos y personas se basan en comparaciones con estimaciones de pérdidas anuales o en probabilidad de personas afectadas anualmente, en ese orden. Las pérdidas en bienes se pueden calcular como el costo aproximado de daños, definido éste como el porcentaje de daño del valor comercial del elemento, incluyendo el terreno y la estructura intacta.

El costo aproximado es un estimado del costo directo de daño en el cual se pueden considerar, entre otros, el costo de reintegro de la parte afectada (terreno más estructura), trabajos de estabilización requeridos para llevar el riesgo a un nivel tolerable de acuerdo con la amenaza potencial, honorarios de profesionales, diseño de medidas y costos indirectos, tales como honorarios y alojamiento temporal.

Categorización del riesgo: establecidos los criterios para determinar los costos aproximados de daño y el grado de afectación de personas, se procede a categorizar el riesgo y a definir posibles medidas de intervención y reducción del mismo. En este caso, se propone categorizar el riesgo de bienes físicos y personas por separado (en alto, medio y bajo), para luego integrar los dos resultados en la definición final del riesgo. Asociadas a cada categoría, se proponen algunas medidas de intervención o reducción. En el caso de la categoría de riesgo alto, se plantea además la evaluación con medidas de intervención o estrategias de gestión a fin de definir su viabilidad técnica, financiera y urbanística.

Legalización de asentamientos informales, contribuciones para una política pública que beneficie a la población desplazada se terminó de imprimir en Bogotá D.C., en el mes de diciembre de 2018, en los talleres de Opciones Gráficas Editores Ltda.

Somos una empresa responsable con el medio ambiente.

Más del cincuenta por ciento de la población desplazada de sus territorios por el conflicto armado vive en las ciudades, y un alto porcentaje de las más de siete millones de personas desplazadas habitan en asentamientos humanos de carácter informal, en zonas que no cuentan con las garantías mínimas para su subsistencia, en situación de pobreza extrema y vulnerabilidad, al margen de oportunidades de movilidad social y de acceso efectivo a los bienes y servicios públicos, como la educación, la salud, la vivienda, el trabajo, el ambiente sano, la seguridad humana, la información y la participación, afectados por condiciones de exclusión social y baja calidad de vida, expuestos a la estigmatización y afectados por la presencia de actores armados y bandas delincuenciales

Los Objetivos del Desarrollo Sostenible, ODS, incluyen el reto de lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Para lograrlo se debe promover la legalización de esos asentamientos, el mejoramiento Integral de barrios, la titulación de los predios y la mejora de las condiciones físicas de las viviendas. Con ello se avanzaría en garantizar el “derecho a la ciudad” de la población vulnerable y se contribuiría en asegurar soluciones duraderas a la población desplazada.

Con el apoyo de

