



**Universidad
Piloto de Colombia**
UN ESPACIO PARA LA EVOLUCIÓN

UNIVERSIDAD PILOTO DE COLOMBIA

MAESTRÍA EN GESTIÓN URBANA

TRABAJO FINAL DE GRADO

LINEAMIENTOS PARA LA FORMALIZACIÓN URBANÍSTICA
DE ASENTAMIENTOS HUMANOS – ESTUDIO DE CASOS

Presentado por:

CARLOS ANDRES GARCIA ROJAS

Tutor:

ISMAEL MOLINA

Bogotá, marzo 25 de 2018

Contenido

RESUMEN.....	5
JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	5
FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.....	7
Problema de Investigación.....	7
OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	8
Objetivo general.....	8
Objetivos específicos.....	8
INTRODUCCIÓN	9
I. PRIMER CAPÍTULO.....	10
FUNDAMENTOS CONCEPTUALES DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS INFORMALES.....	10
1. Génesis conceptual de los asentamientos informales.	10
2. Los enfoques de desarrollo urbano y su relación con el concepto de Derecho a la Ciudad.	15
3. Definición y contexto de asentamiento humano informal.	17
4. Otras condiciones de los asentamientos humanos informales.	20
5. GÉNESIS HISTÓRICA DE LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL, LATINOAMERICANO Y COLOMBIANO.....	24
5.1 Contexto internacional sobre las discusiones en torno a los asentamientos humanos informales.	24
5.2 Asentamientos humanos en América Latina.	28
5.3 Los asentamientos humanos informales en Colombia.	30
II. SEGUNDO CAPÍTULO	35
ASPECTOS LEGALES DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS INFORMALES EN COLOMBIA Y DESARROLLO TEÓRICO DE LOS PROCESOS DE FORMALIZACIÓN URBANÍSTICA.....	35
1. Procesos de formalización de asentamientos a la luz del modelo de desarrollo urbano.	36
2. Instrumentos Jurídicos Para La Formalización De Asentamientos En Colombia.	40
2.1. Legalización urbanística	40
2.2. Proceso de legalización Urbanística	43
2.3. Titulación de vivienda	45

2.4.	Mejoramiento Integral de Barrios (MIB).....	48
2.5.	Clasificación del riesgo	48
III.	TERCER CAPÍTULO.....	58
	DISEÑO METODOLÓGICO.....	58
V.	CUARTO CAPÍTULO	61
	HALLAZGOS Y RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN- ESTUDIOS DE CASOS PARA EL ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE INFORMALIDAD URBANÍSTICA EN COLOMBIA.....	61
1.	Altos de la Florida – Soacha (Cundinamarca)	61
1.1	Condiciones de informalidad.....	64
1.2.	Procesos de legalización.....	64
1.3.	Resultados del proceso	71
2.	Manuela Beltrán – Cúcuta (Norte de Santander)	72
2.1.	Condiciones de informalidad.....	73
2.2.	Procesos de legalización.....	74
2.3.	Resultados del proceso	76
2.4.	Transformaciones a partir del proceso de legalización	78
3.	Análisis comparativo de los resultados de los estudios de caso	84
4.	Sobre la legalización urbanística	87
5.	Sobre la titulación:	88
6.	Sobre el mecanismo MIB:	89
7.	Sobre la calificación de riesgo:	89
IV.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	90
1.	Planteamientos para efectuar los lineamientos para la legalización urbanística de asentamientos humanos 97	
4.1	El asentamiento no debe ser legalizado en bloque y en su totalidad.....	97
4.2	El municipio debe de manera inmediata realizar la prestación de servicios públicos en los lugares formalizados.....	98
4.3	Costosos estudios geotécnicos y levantamientos topográficos no son necesarios en procesos de legalización urbanística	99
4.4	La legalización y la titulación individual de la propiedad son procesos simultáneos e interdependientes 99	
4.5	Debe establecerse una fecha límite para la constitución de los solicitantes como parte del proceso	100

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS. 102

LINEAMIENTOS PARA LA FORMALIZACIÓN URBANÍSTICA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS – ESTUDIO DE CASOS.

RESUMEN

Para la presente investigación, se realizó el estudio y análisis de dos casos en particular, el primero de ellos, el asentamiento Altos de la Florida, ubicado en el municipio de Soacha-Cundinamarca y el segundo, Manuela Beltrán en Cúcuta-Norte de Santander, los cuales, reflejan dos situaciones muy comunes en el tratamiento de la problemática de la informalidad urbanística en Colombia que son las siguientes: 1. La titulación de los lotes, y 2. La regularización urbanística, a través de la prestación de servicios públicos y otras acciones enfocadas a la protección de derechos y asignación de deberes de las personas que habitan en estos asentamientos.

Las dos experiencias estudiadas reflejan la necesidad de dar un enfoque integral en las políticas sobre formalización, e invitan a plantear lineamientos operativos que permitan a las administraciones municipales aplicar procesos de legalización urbanística de los asentamientos humanos informales, con una perspectiva orientada a legalizar los predios y abriendo las puertas a la titulación, esto, para poder garantizar que, los derechos adquiridos de aquellos individuos habitantes de estos asentamientos se ajusten al ordenamiento jurídico vigente.

JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

El aumento de los asentamientos humanos urbanos informales, ha sido fuente de preocupación en ámbitos internacionales principalmente desde la década de los años 70. Actualmente, éste fenómeno continúa siendo materia de estudio debido a su proliferación y

expansión, pero principalmente, debido a los efectos sociales, ambientales y económicos que genera.

De acuerdo con el Centro de Información de las Naciones Unidas, en el año 1.900, apenas una (1) de cada diez (10) personas vivía en las ciudades; actualmente, viven casi 3.000 millones de personas, es decir, casi la mitad de la población mundial reside en centros urbanos, además, se registran al menos 23 ciudades con más de 10 millones de habitantes, de las cuales 18 pertenecen a países en vía de desarrollo. Ante esta expansión urbana, y considerando las múltiples formas de acceso al suelo urbano y de producción de la vivienda, se estima que: “entre el 40% y el 70% de la población urbana en las grandes ciudades de los países en desarrollo están viviendo ilegalmente” (Costa & Hernández, 2010).

Para el caso colombiano y debido a la dinámica de desarrollo de sus ciudades en las últimas décadas, se ha registrado el aumento en el número de asentamientos humanos informales, y con esto, las precarias condiciones de vida de sus habitantes. De acuerdo con el grupo de investigación sobre Hábitat, Vivienda e Informalidad de la Universidad Nacional de Colombia, la proporción que representan los territorios urbanos configurados informalmente es del 24% de lo construido en sus ciudades, lo cual asciende –según los datos oficiales– a más de 30.145 hectáreas en todo el territorio nacional. Esta investigación, por lo tanto, surge de la constatación de la dimensión del problema de los asentamientos informales en el país.

A pesar de las estrategias planteadas en los planes de desarrollo y en los instrumentos jurídicos que se han diseñado, la solución parece aún ser insuficiente. Es por ello que se hace necesario estudiar las experiencias recientes y explorar alternativas o lineamientos que permitan una solución al fenómeno de los asentamientos humanos informales con un enfoque integral, que

abarque aspectos urbanísticos, jurídicos, sociales y económicos para contribuir con el mejoramiento de la calidad de vida de las personas que residen en estos lugares.

Así las cosas, la presente investigación pretende ser de utilidad para que las entidades territoriales encargadas de la planeación consideren un enfoque más integral en la atención de los asentamientos humanos informales que se desarrollan en sus territorios, toda vez que, existen cientos de ellos sin la prestación de servicios públicos básicos, con problemas graves de seguridad, viviendas precarias, muchas de estas estructuras en condiciones de riesgo del suelo por deslizamientos o remoción en masa, donde se hace necesaria la aplicación de planes, proyectos o programas no solo para brindar una mejor calidad de vida para los habitantes del territorio, sino también, para mitigar los riesgos y justificar el actuar de los funcionarios públicos, ya que pueden terminar inmersos en procesos penales y/o disciplinarios por omisión, ante la posible ocurrencia de catástrofes ambientales, sociales y humanas, donde debieran justificar al menos, estudios de planeación y la ejecución de medidas que reduzcan las posibles amenazas a la vida de los habitantes.

FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

Problema de Investigación

¿Las herramientas institucionales que existen para la formalización urbanística de asentamientos humanos en Colombia, son realmente efectivas para afrontar las diferentes consecuencias negativas que genera la habitabilidad en asentamientos informales?

OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

Objetivo general

Estudiar y analizar dos casos de asentamientos humanos informales en Colombia, contrastarlos con los dos paradigmas de formalización de asentamientos humanos (planificación urbanística y procesos informales) para de esta manera determinar si las herramientas institucionales vigentes que existen para la formalización urbanística son realmente efectivas para mitigar las consecuencias negativas que padecen los habitantes de dichos asentamientos.

Objetivos específicos

1. Determinar los fundamentos conceptuales de los asentamientos humanos y estudiar el origen y los elementos de los asentamientos humanos informales en ámbito internacional, latinoamericano y colombiano.
2. Caracterizar el fenómeno de los asentamientos informales a partir del caso en Altos de la Florida (Soacha) y el caso de Manuela Beltrán (Cúcuta).
3. Enunciar, mediante el estudio de los casos seleccionados, los beneficios y retos que suponen los procesos de legalización de asentamientos humanos en Colombia.
4. Detallar la aplicación del proceso de legalización de asentamientos humanos en Colombia con base en el Decreto 564 de 2006 (Arts. 122 y ss.) y de titulación colectiva para vivienda de interés social (Decreto 4825 de 2011), compilados en el Decreto 1077 de 2015 publicado en el Diario Oficial No. 49523 del 26 de mayo del 2015.
5. Proponer lineamientos generales, con un enfoque integral, que permitan a las administraciones municipales aplicar procesos de regularización de asentamientos humanos con un enfoque más amplio y ajustados al ordenamiento jurídico vigente.

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, las ciudades latinoamericanas presentan dos realidades paralelas producto de los distintos enfoques que se han implementado para su diseño, su planeación y su gestión. La primera es una realidad que responde a los parámetros de la planificación urbanística, y la otra, es producto de procesos informales –al margen de dicha planificación–, que son llevados a cabo por sectores de la población para acceder a lo que consideran los beneficios del desarrollo.

Es por tanto que esta investigación se propone estudiar la segunda cara del proceso para el caso colombiano, analizando la suficiencia y eficacia de los instrumentos actuales para la legalización de asentamientos humanos en el país, a partir de la investigación de dos casos y sus resultados.

El documento fue estructurado en cinco capítulos. En el Capítulo 1 se abordan los fundamentos conceptuales de los asentamientos humanos informales y se desarrolla la génesis histórica de los asentamientos informales en el contexto internacional, en Latinoamérica y en Colombia. En el capítulo 2, se desarrolla teóricamente el concepto de asentamiento informales enfatizando en aspectos jurídicos. El Capítulo 3, contiene el diseño metodológico, explicando la forma de abordaje del análisis de dos casos de formalización en Colombia: el asentamiento de Altos de la Florida en Soacha (Cundinamarca) y el asentamiento Manuela Beltrán en Cúcuta (Norte de Santander). En el Capítulo 4, se presentan los hallazgos y resultados de acuerdo con los objetivos planteados en la investigación y se presentan, algunas recomendaciones o lineamientos dirigidos principalmente a las alcaldías locales para implementar, desde una aproximación técnico-jurídica, soluciones más integrales para la formalización de los territorios urbanos informales.

I. PRIMER CAPÍTULO.

FUNDAMENTOS CONCEPTUALES DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS INFORMALES.

1. Génesis conceptual de los asentamientos informales.

Las discusiones en relación con el desarrollo de los asentamientos humanos urbanos informales, irregulares e ilegales¹ se han inscrito en debates teóricos amplios sobre los modelos para el desarrollo y la planeación de las ciudades. En otras palabras, el análisis de la problemática sobre los territorios irregulares debe estar ligado al estudio sobre los paradigmas de desarrollo urbano que se han aplicado hasta la actualidad, dado que,

El hábitat auto producido no es ajeno al modelo de desarrollo, sino que es parte inherente de éste y por lo tanto, cualquier análisis de la problemática debe pasar necesariamente por una reflexión sobre el modelo de ciudad, el modelo económico y el mercado como escenario fundamental para la expansión y desarrollo del hábitat auto producido, y, consecuentemente, de la ciudad informal. (Tovar Torres, 2009)

La noción de espacio urbano ha sido objeto de múltiples interpretaciones a lo largo del tiempo y su tratamiento ha estado de la mano de la evolución acelerada de los procesos de urbanización y el auge del capitalismo. Así, para el abordaje de la investigación, se ha tomado la noción del espacio urbano como:

El medio en el cual las relaciones sociales se producen y se reproducen, donde no hay meramente divisiones sociales distribuidas en el espacio, sino que la forma de la misma división social es influenciada por el hecho de estar localizada en el espacio.(Clichevsky, 2000, pág. 8)

¹ En algunos trabajos de investigación se diferencian estos términos; sin embargo, para efectos de la presente investigación se diferenciarán solo dos: Informalidad e ilegalidad. “En la mayoría de las ciudades latinoamericanas el calificativo para describir este tipo de hábitat popular corresponde a términos de creación regional, entre los que no se encuentra el término *irregular*. (...) esta noción surgió en los años cuarenta en varios países de América Latina, cuando funcionarios y responsables políticos comenzaron a utilizarla como resultado de los procesos de regulación que se llevaron a cabo en esos años” (López).

De lo anterior, cabe la definición sobre la ciudad informal como “un grupo de comportamientos o tendencias no formales asociadas a las respuestas que los grupos marginados generan ante la segregación socioeconómica y a la fragmentación territorial de los sistemas urbanos que habitan” (Costa & Hernández, 2010). Es decir, los asentamientos urbanos surgen como una contra-respuesta a las nociones de lo urbanísticamente correcto. Pedro Abramo afirma lo siguiente:

La existencia de la ciudad informal lleva implícita una consideración de transgresión del orden urbano, en relación con el derecho urbanístico, económico y comercial y en contravía del derecho de propiedad y de los otros derechos civiles que regularían el uso y la propiedad del suelo urbano. (Abramo, La ciudad Com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas, 2012, pág. 41)

En este sentido, la investigación abordará la problemática de los asentamientos humanos informales desde una relación **informalidad – espacio urbano**, en donde la informalidad implica una trasgresión contra el dominio y contra el proceso formal de urbanización, además, “se considera que dicha trasgresión trae como consecuencia la segregación socio espacial urbana” (Clichevsky, 2000).

De lo anterior, se infiere que el análisis de los asentamientos humanos considera una “teoría de la marginalidad, donde se indica que los problemas urbanos son el resultado de la falta de integración de la población a los beneficios del desarrollo económico social” (Pradilla, La política social de vivienda y urbanización en América Latina, 1980, pág. 42).

Dicha marginalidad y el crecimiento acelerado de la informalidad urbana se explica en gran medida, por la transferencia de la responsabilidad social del Estado al mercado en la producción y financiamiento de la denominada vivienda social, que ha generado una imposibilidad al acceso

de vivienda producida bajo los esquemas del mercado formal (Tovar Torres, 2009). En esta vía, afirma Emilio Pradilla que en las economías capitalistas², las políticas de vivienda han estado dirigidas a garantizar el capital del constructor y no a crear calidad de vida a los asociados (Pradilla, La política social de vivienda y urbanización en América Latina, 1980, pág. 51).

Así las cosas, se puede entender que:

El modelo de urbanización actual es un producto de la convergencia de intereses característicos del capitalismo globalizado, expresado en un capital financiero que persigue el lucro a corto plazo, articulado con el sistema financiero local, y una legislación favorable a la urbanización difusa, al boom inmobiliario y la propiedad privada del suelo que resulta apropiada por los agentes privados de las plusvalías resultantes del proceso especulativo. (Borja, 2012)

En palabras de Lefebvre, se trata del “urbanismo de los Promotores” (Lefebvre, 1978).

En esta línea Pradilla también considera que, en las ciudades de América Latina desde su creación los diferentes patrones de acumulación de capital, han determinado la configuración de sus territorios, y que los enfoques de estructuración urbana, se establecen en forma compleja, dada las lógicas de formación de las rentas del suelo de tipo urbano, tanto en los territorios periurbanos o intersticiales metropolitanos, como en las áreas ya integradas, donde se articulan las antiguas y nuevas condiciones estructurales de la acumulación de capital (Pradilla, 2014).

Se considera entonces, que las nociones de desarrollo urbano y el modelo económico están íntimamente ligadas y han incidido en la forma de darle un tratamiento institucional o legal a la creciente informalidad. En el caso latinoamericano, por ejemplo:

² Emilio Pradilla afirma que todas las ciudades de América Latina son capitalistas a partir de los años 80.

Se ha pasado de la renovación urbana a la revitalización –que, en relación con la informalidad, puede analizarse como el desplazamiento desde las políticas de erradicación a las de regularización-, que respondería a la lógica del capitalismo a partir de la década del ochenta³. (Clichevsky, 2000, pág. 9)

Se deduce que el modelo económico incide en las actuales pautas urbanizadoras que producen espacios fragmentados, lugares (o no-lugares) mudos, tierras de nadie, guetos clasistas, zonas marcadas por el miedo o la marginación. Este enfoque tiende a la desaparición y desnaturalización del espacio público en las periferias, que, además se han convertido en extensas zonas de urbanización discontinua y de baja densidad, en donde “los ciudadanos quedan reducidos a habitantes atomizados y a clientes dependientes de múltiples servicios con tendencia a privatizarse” (Borja, 2012, pág. 2).

En el marco de la anterior reflexión, Fernando Carrión aborda la evolución de los distintos modelos de gestión política de las ciudades en América Latina a partir de la década de los 80, identificando dos tendencias de ciudad que priman actualmente, El primero de ellos, es un enfoque de ciudad que recurre al mercado para generar mayor eficiencia a la gestión urbana, y que concibe el espacio público como una suerte de freno para el desarrollo de la Urbe, y el segundo, un modelo de ciudad incluyente con un enfoque de garantías en el que se da prelación al ciudadano y al espacio público (Carrión, El Desafío Político de Gobernar la Ciudad, 2.007). Ambas nociones traen implicaciones frente al tratamiento y concepción de la informalidad.

³ Justamente, en la década de los 80, las ciudades se convierten en un escenario central de lucha y participación política, sin embargo, no se logró formular políticas urbanas claras, integrales y coherentes, a punto tal que la creciente urbanización y la separación entre el organismo político y la participación social, características (...) le restaron atributos a la condición de ciudadanía y transformaron a los gobiernos locales (...) en apéndices del gobierno nacional, según una lógica clientelar (Carrión, El Desafío Político de Gobernar la Ciudad, 2007, pág. 37).

Tabla 1 - Modelos de gestión de ciudad según Fernando Carrión.

Modelo de gestión de ciudad I –Ciudad Empresarial Privada	Modelo de gestión de ciudad II – Ciudad Inclusiva
<ul style="list-style-type: none"> • Recurre al mercado para inyectarle eficiencia a la gestión urbana. • Tiene una concepción crítica hacia lo estatal y el espacio público. • Hay una reestructuración del aparato municipal dando paso a “fundaciones y corporaciones”. • Se da privilegio a la imposición de tasa sobre los impuestos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reconstituye el aparato municipal como instancia pública y se construye una urbe de derechos (educación, salud, etc.), • Hay una revaloración del espacio público • Existe una mayor integración social y se da una mayor cabida a la participación de la población

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de Fernando Carrión (2007).

Más allá de los enfoques de gestión urbana y del modelo económico para la estructuración territorial, la ciudad se ha configurado como el espacio central de las reivindicaciones por parte de la población, incluso de aquella que vive más allá de sus límites territoriales (Carrión, El Desafío Político de Gobernar la Ciudad, 2.007), en ese sentido, los asentamientos humanos informales se convierten en núcleos de la lucha reivindicativa por el acceso a las condiciones de un sistema urbano que es resultado del modelo capitalista de ciudad.

2. Los enfoques de desarrollo urbano y su relación con el concepto de Derecho a la Ciudad.

El concepto de derecho a la ciudad se vuelve importante a la hora de analizar el enfoque para el tratamiento de los asentamientos humanos informales, debido a que, de acuerdo con Jordi Borja, la ciudad determina la calidad de la ciudadanía de un individuo, a través de “su ordenación física, el acceso de todos a sus bienes y servicios y la redistribución social mediante la cualificación de los equipamientos y espacios públicos en las áreas habitadas por las poblaciones con menos recursos” (Borja, 2012).

a) Orígenes del derecho a la ciudad.

Henri Lefebvre, filósofo y sociólogo de orientación marxista, desarrolló en los años 50 diversos trabajos de investigación orientados a analizar la praxis marxista sobre la realidad rural y su oposición con lo urbano, una cuestión que no resuelta por la dirigencia rusa en su momento. Como conclusión de esa etapa, concluyó que la eliminación de las diferencias entre los campesinos y habitantes urbanos vendría por cuenta de la desaparición de los primeros (Lefebvre, 1978). Esta inquietud lo llevó a enfocar su trabajo en la vida urbana y a desmontar críticamente el andamiaje teórico que sustentaba la Carta de Atenas de 1933⁴ que partía de un concepto funcional y limitado de las necesidades humanas y que, además, antagonizaba la existencia de “la calle” como un mal que debía eliminarse por ser multifuncional, colectivo y peligroso. Sin embargo, Lefebvre no solo hace una crítica al funcionalismo de la concepción urbana, sino a la ideología urbanística que imperaba en la época.

⁴La Carta de Atenas fue un manifiesto urbanístico producto del IV Congreso Internacional de Arquitectura Moderna llevado a cabo en 1933. En ella, se plantearon los criterios para la planeación de las grandes ciudades, que desde la perspectiva de Lefebvre, minimizaron y caricaturizaron operativamente las necesidades humanas y la función urbana para vivir (Lefebvre, 1978). Dicha posición crítica es compartida y desarrollada también por autores como la estadounidense Jane Jacobs y el arquitecto Christopher Alexandre.

En este contexto, Lefebvre expone que la ciudad puede considerarse como un sistema que a su vez, contiene un sistema de valores, y que la concepción de ciudad, definida por la industrialización y el consumismo, debe redefinirse en función de las necesidades antropológicas inherentes a la sociedad humana, pero también, en función de las necesidades urbanas específicas que “consistirían seguramente en necesidades de lugares cualificados, lugares de simultaneidad, de encuentros, lugares en los cuales el cambio suplantaría al valor de cambio y al comercio” (Lefebvre, 1978, pág. 124), en síntesis, la ciudad debe ser un espacio de reivindicación, un derecho.

Añade a su reflexión que el derecho a la ciudad no puede ser entendido como el simple derecho de visita o retorno a las ciudades tradicionales, ni como una simple oposición al derecho al campo, en cambio, debe ser planteado en términos de derecho a la vida urbana.

Desde una perspectiva actual, también lo afirma Jordi Borja al plantear que,

La ciudad es ante todo el espacio público, el espacio público es la ciudad. Es a la vez condición y expresión de la ciudadanía, de los derechos ciudadanos, es decir que “el derecho a la ciudad y espacio público democrático son dos caras de la misma moneda (Borja, 2012).

Sin embargo, la generalización de la noción de la ciudad como un espacio urbano y político para el ejercicio de la ciudadanía, ha sido relativamente reciente y J. Borja afirma que, “en parte, es gracias a la disolución de la ciudad en las periferias y a la voluntad de los movimientos sociales de incluir esta noción en sus luchas reivindicativas” (Borja, 2012). Un ejemplo de la relevancia que ha ido tomando esta noción es su inclusión en el Foro Urbano Mundial de Naciones Unidas celebrado en Rio de Janeiro, el cual se convocó bajo el lema “El Derecho a la Ciudad: Uniendo el urbano dividido”.

Finalmente, para Borja, la calidad de ciudadanía es una conquista permanente, “los ciudadanos se hacen conquistando sus derechos que siempre requieren renovarse y hacerse efectivos, una conquista que se expresa en el espacio público, ámbito preferente de ejercicio de los derechos y de progreso de la ciudadanía” (Borja, 2012, pág. 5). En este sentido es pertinente observar si los enfoques de formalización que se desarrollarán en los estudios de caso consideran, implícita o textualmente, esta noción.

3. Definición y contexto de asentamiento humano informal.

Los asentamientos humanos informales pueden definirse como “emprendimientos residenciales urbanos con ocupación ilegal o subdivisión no permitida de suelos” (Fernández, 2011, pág. 8). Sin embargo, su definición es aún motivo de alguna ambigüedad y debate entre los investigadores, políticos y tomadores de decisión para políticas públicas sobre la materia. “Este término tan poco específico posee la ventaja de tener un alcance amplio, pero al mismo tiempo, su poca especificidad puede impedir el establecimiento de políticas públicas efectivas (Fernández, 2011, pág. 12).

Ante la dificultad de conceptualizar los asentamientos informales unánimemente, se han establecido una serie de características frecuentes en las distintas formas que pueden tomar; ONU-HÁBITAT, por ejemplo, describe los asentamientos precarios como un “área urbana altamente poblada caracterizada por estándares bajos de vivienda y pobreza”. Una clasificación del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística define un asentamiento informal o “bloque de censo informal” como aquel que cumple las condiciones siguientes: “(1) estar formado por un grupo de más de 50 unidades de vivienda; (2) ocupar tierra ilegalmente; y (3) mostrar un modelo de urbanización desordenado y/o carecer de servicios públicos esenciales” (Fernández, 2011). El

mismo Fernández, realiza una clasificación de los tipos de asentamientos más comunes en América Latina:

Tabla 2 - Variantes de los asentamientos humanos en América Latina (Fernández, 2011).

Origen o tipo de asentamiento
a. Ocupación de suelos públicos, comunales o privados.
b. Subdivisión sin licencia de suelos privados, comunales o públicos para vender lotes individuales, seguido de autoconstrucción.
c. Proyectos irregulares de viviendas públicas (Conjuntos habitacionales).
d. Urbanización y desarrollo de zonas catalogadas como rurales.
e. Subdivisión no autorizada de lotes preexistentes para la construcción.
f. Ocupación de orillas fluviales, reservorios de agua, laderas de montaña y áreas ecológicamente protegidas.
g. La ocupación de espacios públicos como calles, pavimentos y viaductos.

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de Fernández, 2011.

A pesar de esta ambigüedad, hay una serie de características que abarcan aspectos jurídicos, físicos y socioeconómicos comunes, que comparten las diferentes formas de asentamientos informales como: a. Ausencia de tenencia de títulos legales, b. Poco acceso a servicios públicos, c. Ubicación en zonas vulnerables de alto riesgo ambiental, d. Muestran patrones de desarrollo irregular y e. Persistencia y penuria habitacional, adicionalmente, se ha evidenciado que “la urbanización ilegal se desarrolla en el área periférica del perímetro urbano en sectores donde las normas urbanas hacen parte del área rural o suburbana (Molina, 1993).

De acuerdo con el urbanista Edesio Fernández, las causas más comunes para la formación de asentamientos de carácter irregular están relacionadas con, bajos niveles de ingreso, la carencia de suelos con acceso a servicios públicos, una planeación urbana poco realista por parte de las autoridades locales y un sistema legal disfuncional.

Como se mencionó anteriormente, la existencia de los asentamientos irregulares implican una transgresión contra el orden jurídico de propiedad, dado que los habitantes de estos espacios carecen de los títulos que acreditan su propiedad, y contra el orden urbanístico, porque no responden a los criterios de planeación urbana que propenden por unas condiciones mínimas en la calidad de vida en la ciudad como las condiciones habitacionales, el acceso a servicios públicos, saneamiento y agua potable (Costa & Hernández, 2010).

Además de las condiciones que incumplen los asentamientos informales desde el punto de vista jurídico y urbanístico, la mayoría de las personas que los habitan también han emprendido negocios propios o desarrollan trabajos dentro del territorio, lo que indica que estos espacios constituyen también un circuito económico interno al margen de la economía formal, tal es el caso de las Favelas de Río de Janeiro que ha documentado Pedro Abramo en sus trabajos.

Los impactos también se ven en varias dimensiones como los altos costos para los habitantes de estos espacios, la tenencia precaria de vivienda; el poco acceso a servicios públicos; discriminación, vulnerabilidad ante riesgos y amenazas ambientales o de salud y una condición de vulnerabilidad en los derechos civiles (Fernández, 2011). El siguiente esquema conceptual resume las características principales de los asentamientos informales y algunos de sus impactos:



Figura 1 - Mapa conceptual sobre asentamientos humanos informales.

Fuente: Elaboración propia.

4. Otras condiciones de los asentamientos humanos informales.

a) Problemas para el acceso a vivienda adecuada:

De acuerdo con ONU HÁBITAT, las restricciones de los sistemas de entrega de tierras y viviendas formales ocasionan que cada vez más personas, que de una u otra forma calificarían para programas gubernamentales de viviendas, opten por asentamientos precarios, y en esta medida desarrollen emprendimientos irregulares residenciales que carecen de las condiciones óptimas para vivir (Organización de las Naciones Unidas, 1996).

El derecho a la vivienda, de acuerdo con el Comité de Derechos económicos, sociales y culturales de las Naciones Unidas, no puede ser entendido como el hecho de tener un tejado sino

como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Además, la declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos indica que:

Una vivienda adecuada significa algo más que tener un techo bajo el que guarecerse. Significa también disponer de un lugar privado, espacio suficiente, accesibilidad física, seguridad adecuada, seguridad de tenencia, estabilidad y durabilidad estructurales, iluminación, calefacción y ventilación suficientes, una infraestructura básica adecuada que incluya servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y eliminación de desechos, factores apropiados de calidad del medio ambiente y relacionados con la salud, y un emplazamiento adecuado y con acceso al trabajo y a los servicios básicos, todo ello a un costo razonable. (Organización de las Naciones Unidas, 1996)

Para el caso colombiano, la Constitución Política establece en el artículo No. 51 que:

Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda. (Constitución Política de Colombia, 1991)

En esta vía, la Corte Constitucional, en la sentencia T-585 de 27 de julio de 2006 que indicó lo siguiente haciendo referencia al derecho a la vivienda digna:

En primer lugar, debe presentar condiciones adecuadas, las cuales dependen de la satisfacción de los siguientes factores, entre otros: (i) Habitabilidad, es decir, que la vivienda cumpla con los requisitos mínimos de higiene, calidad y espacio necesarios para que una persona y su familia puedan ocuparla sin peligro para su integridad física y su salud. (ii) Facilidad de acceso a los servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición de sus ocupantes. (iii) Ubicación que permita el fácil acceso a opciones de empleo, centros de salud y educativos, y otros servicios sociales, y en zonas que no pongan en riesgo la salud de los habitantes. (iv) Adecuación cultural a sus habitantes.

En segundo lugar, debe rodearse de garantías de seguridad en la tenencia, condición que comprende, entre otros aspectos: (i) Asequibilidad, que consiste en la existencia de una oferta suficiente de vivienda y de posibilidades de acceso a los recursos requeridos para satisfacer alguna modalidad de tenencia, entre otros. (...), (ii) Gastos soportables, que significa que los gastos de tenencia –en cualquier modalidad- deben ser de un nivel tal que no comprometan la satisfacción de otros bienes necesarios para la garantía de una vida digna de los habitantes de la vivienda.

Para satisfacer este componente, el Estado debe, por ejemplo, crear subsidios para quienes no puedan sufragar el costo de la tenencia y sistemas de financiación que permitan a las familias acceder a la vivienda sin comprometer su vida en condiciones dignas, proteger a los inquilinos contra aumentos desproporcionados en los cánones de arrendamiento y facilitar el acceso a materiales de construcción. (iii) Seguridad jurídica en la tenencia, que implica que las distintas formas de tenencia estén protegidas jurídicamente, principalmente contra el desahucio, el hostigamiento, o cualquier forma de interferencia arbitraria e ilegal.” (Corte Constitucional de Colombia, 2006)

Expertos que expresan que la vivienda debe entenderse por su valor de uso y no entenderlo simplemente como un valor de cambio, como sucede en las economías de corte capitalista (Maquet & Álvarez, 2015, pág. 15) estiman dentro de su línea de pensamiento, que “el Estado debe reconocer los esfuerzos desarrollados por los pobladores lo que se denomina la producción social del hábitat que en un 80% han construido la ciudad, debe apoyar y facilitar estos esfuerzos de las comunidades que viven en condiciones de precariedad y algunos de ilegalidad excluidos de la ciudad legal y que tienen viviendas precarias” (Maquet & Álvarez, 2015).

Así las cosas, son defensores de la intervención para la consecución de igualdad y condiciones de equilibrio en cuanto al acceso a la vivienda se refiere, donde el Estado debe

“establecer mecanismos de acceso a una vivienda adecuada a aquellos que por razones fundamentalmente económicas se encuentran en desventaja” (Maquet & Álvarez, 2015, pág. 10).

Debe diferenciarse, sin embargo, la producción de vivienda con la de tierra urbana. El urbanizador informal, simplemente vende un lote, pero no realiza los trámites de legalización o de prestación de servicios públicos empezando por acueducto o alcantarillado, el cual se origina de manera fraudulenta (Molina, 1993). Esto, sin duda modifica el valor de la tierra, y permite, que familias de escasos recursos acudan a esta modalidad para, posteriormente, exigir ante las administraciones municipales la prestación de estos servicios básicos, pero desde un camino contrario al legal, es decir, sobre terrenos aptos y con licencias, a costos más altos. Es decir, la informalidad ha sido un camino que muchas veces han tomado las familias con la expectativa de reconocimiento y de obtención de vivienda por parte de las autoridades municipales, pero, debe siempre tenerse en cuenta los temas de riesgo, necesidad, tiempo de permanencia, entre otros.

b) Dificultades para la tenencia y propiedad de la vivienda.

De acuerdo con las Naciones Unidas en su declaración de Estambul 1996 sobre Hábitat, “puede decirse que una persona tiene, o la familia goza de una tenencia segura cuando están protegidos del desalojo involuntario de su tierra o de su residencia⁵” (Organización de las Naciones Unidas, 1996).

⁵El concepto de derecho de propiedad ha variado producto del tiempo, pasando de considerarse absoluto en términos individuales a cumplir una función social que plantea la prevalencia que del interés común o colectivo sobre el derecho individual. Esta función social, implica el “uso socialmente justo y ambientalmente sustentable del espacio urbano e incluye la obligación de los organismos gubernamentales de regular y controlar el desarrollo urbano a través de políticas territoriales dirigidas a priorizar la producción social del hábitat”(Costa & Hernández, 2010). “El concepto de propiedad es el punto central para la discusión de políticas de uso del suelo y desarrollo urbano. Muchos países han aceptado y declarado, por medio de sus constituciones o tratados internacionales, que el derecho a la propiedad es un derecho humano básico”(Costa & Hernández, 2010). Pese a lo anterior, también advierte la

Sin embargo, un aspecto crítico de la informalidad es la carencia de un título *de jure* o formal, dado que muchos residentes urbanos suelen sentirse seguros con solo tener derechos de propiedad de facto adquiridos por prácticas consuetudinarias (Fernández, 2.011).

c) Ubicación de los asentamientos en zonas alto riesgo.

Este concepto se vuelve relevante en el contexto de la informalidad urbana dado que, en muchas ciudades, la ocupación informal se produce en áreas cercanas a reservorios de agua, áreas propensas a aludes e inundaciones, o bosques protegidos, lo cual supone una amenaza para las comunidades de los asentamientos urbanos (Fernández, 2.011) y suele ser uno de los problemas a los que se enfrentan las autoridades locales para poder formalizar el territorio ocupado.

5. Génesis histórica de los asentamientos informales en el contexto internacional, latinoamericano y colombiano.

5.1 Contexto internacional sobre las discusiones en torno a los asentamientos humanos informales.

Declaración de Vancouver 1976:

En 1976, la Asamblea General de las Naciones Unidas, convocó a una conferencia para tratar “la situación extremadamente grave de los asentamientos humanos, en particular, la que prevalecía en los países en desarrollo” (Organización de las Naciones Unidas, 1976) y que fue identificada en una conferencia precedente en Estocolmo cuatro años antes. La motivación para convocar un nuevo espacio de discusión se dio porque, entre otros problemas, en la anterior

ONU en su declaración que suele creerse que la seguridad en la tenencia entraña la propiedad individual absoluta (propiedad privada), pero está no es sino una de las muchas formas que puede adoptar la seguridad.

reunión se evidenciaron diferencias entre países desarrollados y en vías de desarrollo con respecto a la responsabilidad sobre el deterioro ambiental de las ciudades y el campo y otras dicotomías entre las naciones ricas y pobres que esterilizaron la posibilidad de plantear propuestas reales de solución.

Con el propósito de ahondar en la discusión iniciada en 1972, en la Declaración de Vancouver, los países proyectaron un aumento de la población mundial para la década del 2000, lo que significaría un aumento de las necesidades de vivienda, alimentos y acceso a saneamiento y agua potable; aunado a esto, advirtió que el aumento constante de los asentamientos humanos junto con los procesos improvisados de urbanización en América Latina supondría la necesidad de adoptar políticas de planificación espacial que contrarrestaran el hacinamiento y la contaminación que generarían (Organización de las Naciones Unidas, 1976).

Igualmente identificó el atraso y dispersión rural como factores que contribuyen al crecimiento urbano improvisado e hizo un llamado a que la implementación de las políticas de planificación considere normas mínimas progresivas sobre la calidad de vida de los habitantes, como, por ejemplo, el acceso a vivienda y a servicios adecuados:

La vivienda y los servicios adecuados constituyen un derecho humano básico que impone a los gobiernos la obligación de asegurar su obtención por todos los habitantes, comenzando por la asistencia directa a las clases más desfavorecidas mediante la orientación de programas de autoayuda y de acción comunitaria. (Organización de las Naciones Unidas, 1976)

Declaración de Estambul 1996:

En 1996, se llevó a cabo en Estambul, Turquía, la segunda conferencia sobre Hábitat de las Naciones Unidas, con el objetivo de discutir los temas de “vivienda adecuada para todos” y las alternativas de “desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en un mundo en proceso de

urbanización”, en la cual se priorizó la tenencia segura como una de las políticas públicas más importantes que debían implementar los países:

La tenencia segura describe un acuerdo entre individuos o grupos que permite disfrutar de tierra y propiedades inmobiliarias, tal acuerdo debe ser gobernado y regulado por un marco jurídico y administrativo. La seguridad se deriva del hecho que el derecho al acceso y al uso de la tierra y la propiedad esté garantizado por un conjunto conocido de reglas, y de que ese derecho puede reclamarse ante la justicia. La tenencia puede adoptar varias formas en función de los marcos jurídicos y constitucionales, las normas sociales, los valores culturales y, en cierta medida, las preferencias individuales. En resumen, puede decirse que una persona tiene o la familia goza de una tenencia segura cuando están protegidos del desalojo involuntario de su tierra o de su residencia. Sin embargo, muy a menudo se cree que la seguridad en la tenencia entraña la propiedad individual absoluta (propiedad privada), que no es sino una de las muchas formas que puede adoptar la seguridad (Organización de las Naciones Unidas, 1996)

Declaración de Quito 2016 - ONU HÁBITAT 3:

Desde sus inicios en 1978, este programa⁶ de las Naciones Unidas lidera el análisis y la investigación sobre temas urbanos en el mundo⁷. Según su planteamiento actual, “el fracaso de la planificación urbana y del sector de la construcción, en lo que se refiere a la demanda de viviendas, se debe a la gran cantidad de trabajos atrasados que como resultado promueven la creación de asentamientos precarios en diferentes contextos alrededor del mundo”.

(Organización de las Naciones Unidas, 2016)

⁶El Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAHó Hábitat) es el principal organismo del sistema de las Naciones Unidas encargado de la coordinación de actividades relativas a los asentamientos humanos. Las actividades operacionales de Hábitat consisten sobre todo en promover el acceso universal a la vivienda, mejorar la gestión pública urbana, mejorar el entorno de vida y gestionar la mitigación de los desastres y la rehabilitación posterior a los conflictos (Centro de Información de las Naciones Unidas (CINU), 2017).

El 17 de octubre de 2016 se llevó a cabo la tercera conferencia sobre Hábitat en la ciudad de Quito, Ecuador con el objetivo de adoptar una Nueva Agenda Urbana con un enfoque de sostenibilidad:

Reconocemos que, al implementar la Nueva Agenda Urbana debería prestarse especial atención a los retos singulares y nuevos en materia de desarrollo urbano que enfrentan todos los países, en particular en los países en desarrollo, entre ellos los países africanos, los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral, los pequeños Estados insulares en desarrollo, así como las dificultades específicas a que se enfrentan los países de ingresos medianos. Especial atención merecen también los países en situaciones de conflicto, los países que han salido de un conflicto y los países afectados por los desastres naturales y los ocasionados por el hombre (...)

Adoptamos esta Nueva Agenda Urbana como un ideal colectivo y compromiso político para promover y hacer realidad el desarrollo urbano sostenible, y como una oportunidad histórica para aprovechar el papel clave de las ciudades y los asentamientos humanos como impulsores del desarrollo sostenible en un mundo cada vez más urbanizado. (Organización de las Naciones Unidas, 2016).

Aunque se reconocen las mejoras en términos de calidad de vida de millones de habitantes de las zonas urbanas, entre ellos los habitantes de barrios marginales y asentamientos informales, aun evidencian que las acciones emprendidas hasta el momento distan mucho de ser una respuesta a estos y otros desafíos de desarrollo (Organización de las Naciones Unidas, 2016), dado que de acuerdo con la proyección socializada en la conferencia, “la población urbana mundial prácticamente se duplicará para el año 2050, lo que hará de la urbanización una de las tendencias más transformadoras en el siglo XXI. Las poblaciones, las actividades económicas, las interacciones entre lo social y lo cultural, así como las repercusiones ambientales y humanitarias se concentran cada vez más en las ciudades, y ello plantea enormes problemas de sostenibilidad”.

Se estableció, además, que esta Nueva Agenda Urbana debe promover ciudades sostenibles y asentamientos humanos resilientes y sostenibles ambientalmente, socialmente incluyentes, seguros y libres de violencia, económicamente productivos y conectados a contribuir con el desarrollo rural.

5.2 Asentamientos humanos en América Latina.

El origen de la legalización del orden urbano en algunos países de América Latina se remonta al siglo XVI, a partir de las Ordenanzas de Descubrimiento y Población dadas por Felipe II, que darían paso al desarrollo de un modelo de ciudad ordenada y con trazado regular bajo la custodia de las autoridades coloniales. Se dispusieron 148 artículos que regirían el trazado ordenado de la ciudad americana (Lemus, 2006). Para el siglo XVII, se habían establecido, además, sanciones para las infracciones al orden urbano.

Posteriormente, los patrones internacionales de acumulación de capital determinaron la configuración territorial de las ciudades latinoamericanas, sin embargo, ni el desarrollo capitalista en América Latina ni la urbanización que resultó de dicho proceso, han seguido el mismo camino histórico, ni han seguido modelos iguales a los que se generaron en los países desarrollados (Pradilla, 2014, pág. 38):

Procesos socio-territoriales particulares, ausentes en Europa o los EUA, como la subsistencia de núcleos indígenas en el campo y la ciudad, las formas de propiedad colectiva de la tierra periurbana en México(1917 a 1992), la urbanización acelerada entre 1940 y 1980, la autoconstrucción masiva de vivienda popular generalizada en la región desde 1940, la formación y presencia actual de un mercado informal de suelo urbano, la llamada informalidad como actividad laboral de subsistencia ante el enorme desempleo estructural y la pobreza, la presencia recurrente de dictaduras militares y regímenes

de excepción en la región sobre todo en los años setenta, la actual diversidad – discursiva o real – de las posturas gubernamentales ante el neoliberalismo, o la violencia generalizada en las ciudades en la actualidad debida en gran medida al narcotráfico y su incidencia en la vida cotidiana urbana.(Pradilla, 2014, pág. 38).

Las dinámicas de industrialización y urbanización que tuvieron lugar en América Latina, han generado una migración masiva de la población rural hacia las ciudades, así, en las últimas décadas, “la urbanización en América Latina se basó en una inversión masiva en infraestructura para realizar reformas urbanas estéticas e higiénicas, que tuvo como resultado la expulsión de los llamados “pobres” hacia las zonas periféricas” (Costa & Hernández, 2010). Como resultado de esta configuración urbana, la población pobre que habita en dicha periferia comparte la condición de pobreza y las barreras para la obtención de vivienda.

Emilio Pradilla y Samuel Jaramillo, consideran respecto de la repartición del territorio que:

Los cambios en la distribución territorial de la población en las ciudades de América Latina son consecuencia de: la periferización de la vivienda de interés social construida por el capital inmobiliario en grandes mega-conjuntos o por los ocupantes irregulares y auto constructores; el vaciamiento de población residente de las áreas centrales o los corredores terciarios donde la vivienda es sustituida por actividades terciarias y por grandes mega proyectos inmobiliarios mixtos destinados a las actividades empresariales y a vivienda de sectores de altos ingresos.(Pradilla, 2014, pág. 39)

Actualmente en América Latina, los asentamientos informales son la forma más común y frecuente de emprendimientos residenciales, aunque la proporción de población urbana que vive en barrios marginales en las regiones en desarrollo bajó de aproximadamente 39,4% en el 2000, a 29,7% en 2014 (Organización de las Naciones Unidas, 2015). Actualmente, de acuerdo con la ONU, en América Latina y el Caribe, alrededor de 110,7 millones de personas viven bajo la

informalidad y un 24% de la población vive en tugurios (Centro de Información de las Naciones Unidas (CINU), 2017).

La informalidad urbanística es un fenómeno que toca no solo las grandes ciudades latinoamericanas, sino también las medianas y pequeñas. El crecimiento demográfico, ha venido expulsando a las personas de lo rural ya que la tierra tiende a ser insuficiente para satisfacer las necesidades de una familia (Pradilla, La política social de vivienda y urbanización en América Latina, 1980), pero al mismo tiempo, estas familias que conforman los asentamientos informales urbanos han sido excluidas del acceso a los beneficios del desarrollo urbano, como los servicios públicos, la seguridad, el equipamiento, la infraestructura, los espacios públicos y los establecimientos colectivos y en últimas, del goce pleno de sus derechos civiles y los derechos a la ciudad.

Finalmente, de acuerdo con Fernando Carrión, América Latina se ha convertido en un continente esencialmente urbano, determinado por la cantidad de población que vive concentrada en las ciudades, además del peso económico, cultural y político que estas han adquirido en las últimas décadas. Sin embargo, ese urbanismo característico es en su mayoría de carácter informal.

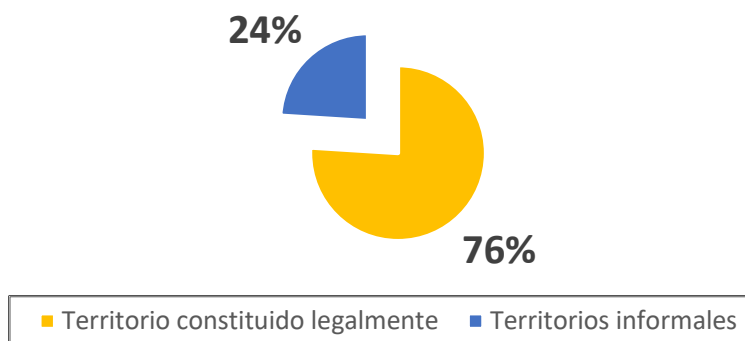
5.3 Los asentamientos humanos informales en Colombia.

Los asentamientos humanos informales en Colombia han tenido registro desde siglo XIX y se ha evidenciado su constante proliferación durante el siglo XX (1900 - 1938) debido a los procesos de migración campo –ciudad; este periodo se conoce como la segunda ola migratoria,

en la cual el país experimentó un crecimiento de la población urbana⁸, articulado principalmente al surgimiento de nuevos centros urbanos, al desarrollo de algunas ciudades que tenían privilegios o ventajas debido a su ubicación geográfica y al impulso del sector exportador de materias primas (Niño, 2010).

Los asentamientos informales que se han conformado desde entonces, como producto del proceso urbanización de las ciudades del país, representan hoy alrededor del 24% del territorio construido de las ciudades colombianas (Tovar Torres, 2009).

Figura 2 - Distribución porcentual de informalidad en Colombia



Fuente: Distribución porcentual de informalidad en Colombia (Tovar Torres, 2009).

En el plan de desarrollo de 2010-2014, se identificó que “los procesos desordenados de urbanización que se han generado en muchas regiones del país han causado transformaciones del paisaje, pérdida de biodiversidad, reducción del espacio público, disminución de la calidad del aire, afectación de la oferta y calidad del recurso hídrico, generación de residuos, pérdida y afectación de la disponibilidad de suelo y aumento de la vulnerabilidad” (DNP, 2014).

⁸ Al Respecto, Óscar Niño aclara que sólo hasta 1938, se disgregó en las estadísticas oficiales la población rural y urbana, hecho que contribuye a explicar el cambio cualitativo y cuantitativo de esa ola migratoria en Colombia (Niño, 2010).

Por otra parte, la ONU, estima que “para el año 2020 el país tendrá 8,7 millones de habitantes en asentamientos precarios, de un total de 42,7 millones de habitantes urbanos, es decir, el 20% de la población se encontraría en asentamientos informales de las ciudades” (Organización de las Naciones Unidas, 2016). Por tal razón, y considerando las consecuencias de las condiciones de informalidad en la que viven los habitantes de los asentamientos humanos, las administraciones municipales han sido llamadas constitucional y legalmente a dar una respuesta.

En el mismo contexto, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, establecían la necesidad de garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, y dentro de sus metas específicas en esta materia, se proponen haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios (Organización de las Naciones Unidas, 2015). Colombia, estableció compromisos con respecto a este objetivo, vinculando la dimensión medioambiental a la planeación territorial y planteando una política para la intervención de asentamientos en zonas de riesgo.

Para responder a la meta relacionada con las condiciones de la población en asentamientos precarios, en Colombia se plantearon dos estrategias (Tovar, 2010): Primero, detener y prevenir la formación de nuevos asentamientos precarios, mediante el programa de subsidio familiar de vivienda (SFV) del Gobierno nacional, la creación de mecanismos financieros para atender a los hogares informales, la segunda estrategia, consistía en atender los asentamientos informales existentes, a través de subsidios para el mejoramiento de vivienda, microcréditos inmobiliarios, asistencia técnica a las alcaldías y gobernaciones para el mejoramiento integral de barrio (MIB) y finalmente, titulaciones masivas.

En el 2014, el Plan Nacional de Desarrollo, hizo una mención más específica en referencia a las condiciones de precariedad de los asentamientos humanos en el país y estimó que para 2013,

“el 19,2 % de los hogares urbanos presentaban déficit de vivienda, de los cuales 7,5 % (772.517 hogares) correspondían a déficit cuantitativo y el 11,7 % (1.201.618 hogares) a déficit cualitativo” (DNP, 2014).

Producto de los diagnósticos oficiales, y respondiendo al mandato constitucional y a otras disposiciones de ley⁹, el gobierno nacional ha desarrollado estrategias para el desarrollo urbano y, para la atención de los asentamientos humanos informales. En los últimos años se han capacitado a las autoridades municipales para la revisión y actualización de su Plan de Ordenamiento Territorial, se ha promovido la incorporación de un enfoque de desarrollo sostenible para las ciudades y, como parte de su programa de asistencia técnica y para consolidar un inventario nacional de asentamientos en riesgo, se ha realizado la capacitación a algunos municipios en la aplicación de la Guía Metodológica del Inventario de Asentamientos en zonas de alto riesgo (DNP, 2014).

Actualmente, los dos mecanismos específicos más relevantes en Colombia para el tratamiento de los asentamientos humanos son i) la Legalización Urbanística, y ii) el mejoramiento integral de barrios (MIB), que en alguna medida han intentado solucionar los problemas de la vivienda informal, precaria, y muchas veces en zonas de riesgo. Cabe aclarar que lo anterior, es totalmente ajeno al proceso de titulación, ya que la existencia o no de la titulación, no depende, bajo ninguna circunstancia, de legalización urbanística, aunque si, se contempla en los programas de mejoramiento integral de barrios.

⁹ El Decreto 4824 de 2011, considera que “En desarrollo del (...) mandato Constitucional y en aplicación de las Leyes 9a de 1989, 388 de 1997, 708 de 2001, 1001 de 2005 y 1151 de 2007, el Gobierno Nacional deberá diseñar y aplicar políticas orientadas a incluir y ejecutar los procedimientos para la formalización de la propiedad y el mejoramiento de las condiciones de vida, garantizando así el acceso a la vivienda digna”(Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2011, pág. 1).

En virtud de lo anterior, es posible evidenciar que los diversos asentamientos humanos que se han desarrollado en el mundo tienen diferentes características en su formación, tales como ilegales, informales e irregulares.

Estos tipos de asentamientos han generado una gran preocupación a nivel internacional y local. Toda vez que producen grandes consecuencias de carácter negativo para las personas que los habitan. Estas problemáticas o consecuencias adversas desarrollan grandes focos de inseguridad, insalubridad, falta de prestación de servicios públicos básicos e incluso posibles afectaciones al suelo generando deslizamientos e inestabilidad de la zona.

Por estos múltiples efectos negativos se hace necesario encontrar algunos parámetros en el contexto legal, que genere un desarrollo urbano organizado y en condiciones de óptimas para los involucrados en los procesos de formalización. Dando prioridad al derecho de propiedad sin dejar de lado las diferentes realidades que deben asumir los actores en el proceso de legalización de predios, tales como el Estado, las organizaciones departamentales, municipales y locales.

Así las cosas, es necesario que los agentes del Estado tengan herramientas que permitan la reivindicación en el ámbito social, promoviendo ciudades seguras, organizadas y con mayores posibilidades económicas para la población, no solo para aquellos inmersos directamente en el problema de los asentamientos informales, sino también, para el resto del conglomerado social que se vería beneficiado con una urbe en condiciones de equidad.

II. SEGUNDO CAPÍTULO

ASPECTOS LEGALES DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS INFORMALES EN COLOMBIA Y DESARROLLO TEÓRICO DE LOS PROCESOS DE FORMALIZACIÓN URBANÍSTICA.

En Colombia dado el crecimiento y desarrollo descontrolado de los asentamientos humanos informales, se han implementado algunas medidas de control que desincentivan la construcción en condiciones de informalidad.

Sin embargo, las estructuras legislativas no apuntan directamente a solucionar esta problemática en todos sus aspectos consecuenciales, por lo tanto, será necesario incursionar en el desarrollo teórico de la formalización urbanística para a partir de esta lograr un análisis, que estructure una propuesta dirigida a fortalecer los lineamientos de formalización urbanística que se desarrollan en el país.

Así las cosas, se deberá tener presente que la construcción de asentamientos humanos informales contiene unas consecuencias de gran impacto ambiental que correlativamente genera afectación en lo derechos de los individuos que los constituyen, entre los cuales encontramos grupos familiares en condiciones precarias de habitabilidad y con recursos muy limitados. Es por esta razón que, en Colombia, existe un marco legal que establece medidas para la gestión del riesgo de desastres y advierte la necesidad de intervenir y reubicar comunidades que, por problemas físicos en los lugares de habitabilidad, están expuestos a un riesgo mayor¹⁰ y a una mayor probabilidad de ocurrencia de desastres.

¹⁰De acuerdo con la Ley 1523 de 2012, por la cual se establece el sistema Nacional para la gestión del riesgo en Colombia, una amenaza es un “peligro latente de que un evento físico de origen natural, o causado, o inducido por la acción humana de manera accidental, se presente con una severidad suficiente para causar pérdida de vidas, lesiones u otros impactos en la salud, así como también daños y pérdidas en los bienes, la infraestructura, los medios de sustento, la prestación de servicios y los recursos ambientales” (Ley 1523, 2012).

Particularmente, el artículo No. 20 del decreto 1807 de 2014 establece las medidas de intervención estructurales o no estructurales, para mitigar el riesgo y/o reducir la amenaza y/o vulnerabilidad cuando las zonas han sido calificadas como de alto riesgo. Por otro lado, el artículo 24 del decreto 1807 de 2014 que regula la incorporación de la gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial POT, faculta a los entes territoriales a establecer en el mismo, la definición de las medidas de intervención para el desarrollo de las zonas de riesgo mitigable. Igualmente se contemplará la asignación de usos y tratamientos y las demás normas urbanísticas para el desarrollo de estas áreas densidades, ocupación edificabilidad (Decreto 1807, 2014).

Dado que los asentamientos humanos informales suelen estar ubicados en zonas consideradas de alto riesgo, el reasentamiento de familias ha surgido como un mecanismo o política de gestión institucional que propone el traslado de los habitantes, planteando un reordenamiento territorial para garantizar la seguridad de las personas.

1. Procesos de formalización de asentamientos a la luz del modelo de desarrollo urbano.

La formalización urbanística, es entendida como la suma de 2 factores que inciden en la manera como se pasa de la ocupación espontánea de lugares, por lo general, ubicados en las periferias de las ciudades, a la constitución de un lugar permanente de vivienda por parte de las personas que carecen de un lugar donde vivir. Estos dos factores son la legalización del asentamiento humano para convertirlo en barrio, llevando servicios públicos e incorporando estos suelos al perímetro urbano de las ciudades y la titulación de los lotes en los cuales construyen sus viviendas bien sea en suelos privados o públicos (Fernández, 2.011).

Basados en lo anterior, las condiciones para dar un carácter formal a los asentamientos urbanos informales pueden resumirse en los siguientes aspectos:

- a. Acceso al suelo,
- b. Producción de vivienda,
- c. Producción y obtención de bienes colectivos.

Independientemente del enfoque de diseño y gestión urbana, “la legalidad e ilegalidad son dos caras del mismo proceso social de producción del espacio urbano. La ilegalidad urbana tiene que ser comprendida también, en función de la naturaleza del orden jurídico en vigor, sobre todo en lo que se refiere a la definición de los derechos de propiedad urbana” (Costa & Hernández, 2010).

Incluso Costa & Hernández señalan que la informalidad:

Surge del funcionamiento de un mercado formal regulador, en el que las condiciones de la oferta de suelo, precios y financiamiento, hace imposible su acceso a una cantidad importante de la población urbana, que sólo pueden acceder a una vivienda en el mercado informal. (Costa & Hernández, 2010).

Para el desarrollo de la investigación, se tomaron como referencia principalmente dos paradigmas de formalización insignia en América Latina. Por un lado, señala Edesio Fernádes que existe la vía de la legalización estricta, promovida en Perú y que se enfoca en la tenencia por medio de la titulación, y la vía de la regularización del Brasil, que incluye la titulación legal junto con el acceso a servicios públicos, generación de empleo y participación comunitaria.

Tabla 3 - Cuadro comparativo sobre paradigmas de formalización.

Paradigma de la Legalización – Perú	Paradigma de la Regularización – Brasil
--	--

- Se focaliza en la dimensión económica de la ilegalidad urbana, considerando los resultados de incorporar la economía informal a la formal como motor de desarrollo.
- Considera que la respuesta a la informalidad debe ser la formalización de propiedad privada, es decir, a través de políticas masivas de privatización de las tierras ocupadas.
- Desde este punto de vista, “el gran reto planteado para los países en desarrollo es garantizar el acceso al crédito, lo que sería posible gracias a las garantías hipotecarias que se conseguirían a través de programas de legalización bajo la forma de la propiedad individual plena de las parcelas de los asentamientos informales, haciendo que los
- Considera un conjunto de criterios sociales, ambientales, humanitarios, éticos, religiosos y políticos, combinando la tenencia legal con la incorporación de servicios públicos, la creación de empleo y el fortalecimiento de la participación comunitaria.
- La propiedad privada no es sino una de las muchas formas que puede adoptar la seguridad de la tenencia.
- Desde este punto de vista, el reto planteado para los países es “Hacer que la regularización sea más autosustentable financieramente, por medio de impuestos sobre la propiedad y cargos por las mejoras de infraestructura y servicios urbanos, para recuperar, de este modo, parte de la plusvalía

ocupantes se sientan finalmente seguros de su tenencia e inviertan en el mejoramiento de sus casas y sus negocios informales (Fernández, 2.011)	obtenida por el suelo, y, aplicar una carga fiscal equitativa sobre todos los segmentos de la sociedad” (Fernández, 2.011)
--	---

Fuente: Elaboración propia con base en el artículo de Fernández, 2011.

Como complemento a los dos paradigmas, la doctrina colombiana ha indicado que el problema habitacional, independiente de cualquiera de las dos vías, configura un “estado de necesidad” enmarcado en el déficit de vivienda, que, en un Estado Social de Derecho debe ser satisfecho (Molina, 2014). De la misma manera, en consonancia con la satisfacción de garantías básicas de los asociados, no debe entenderse la satisfacción tradicional del déficit habitacional como “un instrumento para responder a una demanda vital y de primera necesidad de la población, sino también como un instrumento de crecimiento y desarrollo económico con alta capacidad de generar empleo y riqueza económica para los actores involucrados” (Molina, 2014).

Sin embargo, la discusión sobre el tratamiento de la informalidad urbanística ha ido más allá, enfrentando aquellos que están a favor de los procesos de formalización como mecanismo de solución y garantía de derechos mínimos básicos para las poblaciones que allí habitan, contra expertos que no están a favor de la legalización de los asentamientos configurados irregularmente. A pesar de la dicotomía, estas dos posturas, tienden a coincidir en que la informalidad es producto del capitalismo y se presenta de manera igual en todos los países que acogieron este modelo económico, y que se debe subsidiar la vivienda para disminuir los índices de la informalidad.

Independientemente del enfoque para el tratamiento de la informalidad, el reconocimiento de los aspectos ilegales del desarrollo informal no significa que los habitantes de estos espacios carezcan de derechos. En algunos casos, quizá no tengan derechos sobre el suelo, o derecho a quedarse en los suelos que ocupan, pero casi siempre tienen otros derechos resultantes de su ocupación (Fernández, 2011); por lo tanto, esos derechos adquiridos deberían ser reconocidos por las autoridades locales a la hora de intervenir cualquier asentamiento.

Finalmente, del reconocimiento jurídico de los asentamientos humanos, dependerá la esperada renovación política y la superación de barreras que frenan el desarrollo, lo que representa un enorme desafío para las disciplinas inscritas en el campo del planeamiento territorial (Ribeiro, 2003).

2. Instrumentos Jurídicos Para La Formalización De Asentamientos En Colombia.

2.1. Legalización urbanística

Durante los años 2005 y 2006, el Ministerio de Vivienda reconoció la realidad de las ocupaciones de hecho, que son originadas por diferentes causas y regularmente generan pobreza extrema en el país, así las cosas, expidió el decreto 564 de 2006:

Mediante este decreto, se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas, al reconocimiento de edificaciones, a la función pública que desempeñan los curadores urbanos, a la legalización de asentamientos humanos constituidos por viviendas de Interés Social, entre otras disposiciones. (Decreto 564, 2006)

Esta norma jurídica se constituyó como el marco jurídico general, sobre el cual la mayoría de los municipios, ante la inexistencia de un marco normativo propio, basan su procedimiento para legalizar asentamientos humanos informales.

De acuerdo con el Decreto en mención,

La legalización Urbanística es el procedimiento mediante el cual la(s) administración(es) municipal(es) o distrital(es), reconoce(n) un asentamiento humano de carácter informal, siempre que cuente con determinadas características, procediendo de inmediato a incorporarlo formalmente al perímetro urbano y de servicios, aprobando los planos urbanísticos, regularizando los usos del suelo, espacios públicos y zonas de preservación ambiental, procediendo a expedir la resolución de legalización que contendrá la reglamentación de carácter urbanístico que corresponda. (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2006)

De acuerdo con este instrumento, la legalización urbanística implica la incorporación del asentamiento informal al perímetro urbano y de servicios, cuando a ello hubiere lugar, además, la regularización urbanística del asentamiento humano, sin embargo, no se contempla la legalización de los derechos de propiedad en favor de eventuales poseedores.

La legalización urbanística supone que los asentamientos humanos sobre los que se generará la aplicación del procedimiento se encuentren con algún grado de avance y consolidación, (Decreto 564) para dar viabilidad al reconocimiento jurídico como tal, así sea por la vía extraordinaria (legalización de asentamientos). Toda vez que no fueron construcciones que tuvieron origen de manera legal, en la cual, se desarrollan todos los pasos desde el inicio, sobre

un terreno base saneado, ventas de obras con licencias, construcción de vías, estructuras para la prestación de servicios públicos, etc.

En la legalización, en primer lugar se reconoce la existencia de un asentamiento humano, posteriormente se verifican las múltiples necesidades del mismo, se aprueban los planos urbanísticos, se regularizan los usos del suelo, los espacios públicos y las zonas de preservación ambiental, procediendo a expedir la reglamentación urbanística correspondiente, y establecer obligaciones de parte de la administración, la comunidad y el capital dispuesto a invertir en estos lugares con miles de potenciales consumidores de servicios públicos como agua, luz, telefonía, internet, transporte, recreación, educación, salud, entre otras.

El proceso culmina con la expedición de una resolución de legalización, siempre guardando correspondencia con los planes de ordenamiento territorial que establezca cada municipio.

Aunque existen defensores y detractores, es evidente que este mecanismo supone cuantiosas inversiones económicas públicas por parte de las autoridades locales; Fernández afirma que,

Los programas de regularización tienen un costo de hasta tres veces más que los nuevos emprendimientos urbanos con licencia (...) por ejemplo en Bogotá, se ha calculado que el costo de regularización de asentamientos informales es 2,8 veces mayor que el costo de desarrollar suelos urbanos con servicios públicos para los residentes pobres. (Fernández, 2011)

Quienes están en defensa de los procesos de legalización urbanística señalan que,

Al iniciar dichos procesos, los municipios formalizan las ocupaciones de carácter ilegal, que ocasionan varias las circunstancias como las ya mencionadas, y a mediano plazo, disminuye la brecha de marginalidad en la cual se encuentran los habitantes de estos asentamientos, que al ser legalizados obtienen soluciones de infraestructura, servicios públicos e incorporación al perímetro urbano del

municipio, el cual además, desde ese momento debe brindar todas las garantías a los habitantes como individuos activos del municipio con derechos y obligaciones.(Corporación Opción Legal, 2.014)

De igual manera, algunos consideran que la Legalización Urbanística es el primer eslabón para la conversión de asentamientos a barrios, donde desde las administraciones locales lidian problemas tales como, la inseguridad, la falta de servicios públicos domiciliarios, ausencia de construcción de vías, falta de prestación del servicio de transporte, carencia de infraestructura de alumbrado público, entre otras; es decir, todas las condiciones que un barrio “legal” posee”(Corporación Opción Legal, 2.014). Otros, indican que es una problemática sin fin, ya que indican que, al legalizar un asentamiento humano, al día siguiente se genera otro con la misma expectativa, y en aplicación del derecho a la igualdad, también debería ser legalizado.

2.2.Proceso de legalización Urbanística

a. Requisitos de legalización:

El artículo 135 del Decreto 564 de 2006, establece el procedimiento para la legalización de los asentamientos humanos informales, y se indica que el terreno base sobre el cual se ubica no debe de ninguna manera, encontrarse en zona de riesgo -remoción en masa, inundación, pero en caso de estarlo, estas amenazas deben ser mitigadas. En los que no sea posible ni una u otra condición, debe iniciarse un proceso de reubicación de manera inmediata debido al grave peligro en que se encuentran las vidas de los habitantes del lugar.

Además de esto, el asentamiento debe encontrarse dentro del perímetro urbano de los municipios establecido en el POT, EOT o PBOT, en caso contrario, no podrá aplicarse este

instrumento (Decreto 564 de 2006), sino que, deberá acudir a otros mecanismos legales que permitan a este asentamiento informal o centro poblado tener condiciones de legalidad urbana.

b. Promoción del proceso de legalización:

La legalización urbana puede ser promovida por i) El/los propietario(s) del terreno, ii) La comunidad allí asentada, y, iii) El gobierno municipal representado en la secretaría de planeación. Estos, pueden promover de oficio o solicitar el inicio del proceso de la Legalización en conjunto o de manera independiente. Pero, la secretaría de planeación es la llamada a analizar toda la información aportada tanto de contenido técnico, como jurídico y social para, en caso de así decidirlo, legalizar o negar la legalización del asentamiento mediante acto administrativo debidamente motivado (Art. 124, Decreto 564 de 2006).

El proceso de legalización tiene cuatro componentes básicos: el jurídico, el social, el técnico y el urbanístico que se pueden desprender de la lectura del Decreto 564 de 2006.

- i) El jurídico se refiere al estudio de títulos de propiedad, posesión, ocupación o tenencia de los terrenos habitados,
- ii) El social al trabajo comunitario que exige la norma para dar cuenta de la necesidad de la legalización urbanística a través de la construcción de una memoria de la historia del asentamiento y posiblemente un censo que determine las condiciones actuales de las viviendas para que, en caso de una orden de reubicación, se haga bajo las mismas condiciones en que se les pide abandonen sus construcciones,
- iii) El componente técnico que se divide en dos partes: el levantamiento topográfico o estudio catastral y el estudio de riesgo de suelos, y finalmente,

- iv) El componente urbanístico que se refiere a la definición de áreas de cesión, rutas para vías, establecimiento de andenes, etc. Es decir, el cumplimiento mínimo de las normas urbanísticas plasmadas en los planes de ordenamiento territorial municipales. (Decreto 564 de 2006)

El proceso culminará con una resolución en la cual se determina la decisión sobre la solicitud de legalización que contendrá: i) el reconocimiento oficial del asentamiento, ii) la aprobación de los planos correspondiente junto con la reglamentación respectiva y las acciones de mejoramiento integral (pueden ser entendidas como las obligaciones de cada una de las partes).

Sin embargo, a pesar de la existencia de este instrumento, la responsabilidad de las políticas en este aspecto ha sido trasladadas a los municipios, generando un vacío legal en el accionar de las administraciones municipales, quienes requieren de las aprobaciones de los consejos municipales para cualquier política que deseen implementar.

De la anterior definición contenida en el artículo 122 del Decreto 564 de 2006 sobre la Legalización Urbanística, se explica la diferencia de este proceso con el de titulación de vivienda por medio del cual se discute la propiedad, posesión o tenencia de determinado inmueble. El párrafo primero del Art. 131 establece que en ningún caso la legalización urbanística constituirá título o modo de la tradición de la propiedad.

2.3. Titulación de vivienda

Frente al tema de titulación para vivienda de interés social el Decreto 4825 de 2011 es el referente más importante en cuanto a la titulación de suelos públicos en asentamientos humanos¹¹. Su artículo 1° indica: “Artículo 1°. Ámbito de aplicación. El presente decreto se

¹¹Este decreto desarrolla contenidos de la Ley 1101 de 2005.

aplica en sus primeros tres capítulos a las transferencias a título gratuito que deben efectuar las entidades públicas del orden nacional y que decidan adelantar las demás entidades públicas, propietarias de bienes inmuebles fiscales¹² urbanos, ocupados parcial o totalmente con vivienda de interés social, siempre y cuando dicha ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al treinta (30) de noviembre de 2001”. Debe tenerse presente que, en Colombia, la propiedad es la suma del título y el modo, el primero manifestado a través de una escritura pública o acto administrativo de transferencia (resolución de adjudicación para el caso de bienes fiscales), y el modo que es el registro en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del título, el cual, es la medida publicitaria que permite que la propiedad sea oponible a terceros. Este registro, es un deber de los propietarios para consolidar su relación jurídica con la tierra, y, en la mayoría de los casos permite a los entes territoriales supervisar las formas de tenencia (propiedad, ocupación, posesión) y recaudar los tributos que sobre estas relaciones se genera, generando así, amplios ingresos que las relaciones de informalidad desconocen.

Tabla 4- Mecanismos colombianos Titulación Vs. Legalización Urbanística.

Titulación de vivienda – Decreto 4825 de 2011	Legalización urbanística – Decreto 654 de 2006
--	---

¹² Entendidos como los bienes públicos en cabeza de las entidades territoriales los cuales son usados por estas mismas entidades, o son susceptibles de adjudicación a particulares o de transferencia a otra entidad de derecho público para el desarrollo de equipamientos tales como escuelas, centros de salud u hospitales.

<p>Mecanismo por medio del cual “se discute la propiedad, posesión o tenencia de determinado inmueble”. Decreto aplica para bienes fiscales.</p> <p>“Previo al procedimiento de transferencia de los bienes fiscales titulables a sus ocupantes, las entidades públicas del orden nacional y las demás entidades que decidan acogerse al mecanismo de la cesión deberán efectuar un estudio de títulos en el que se confirme que la titularidad de pleno dominio de los inmuebles recae en dichas entidades y se verifique que están libres de gravámenes, limitaciones de dominio y/o afectaciones”.</p>	<p>Implica la “incorporación del asentamiento informal al perímetro urbano y de servicios, cuando a ello hubiere lugar, y además, la regularización urbanística del asentamiento humano, sin embargo, no se contempla la legalización de los derechos de propiedad en favor de eventuales poseedores.</p> <p>“En la legalización, se reconoce la existencia de un asentamiento humano, se aprueban los planos urbanísticos, se regularizan los usos del suelo, los espacios públicos y las zonas de preservación ambiental, procediendo a expedir la reglamentación urbanística correspondiente, y establece obligaciones de parte de la administración, la comunidad y el capital dispuesto a invertir en estos lugares”.</p>
---	--

Fuente: Elaboración propia

De esta manera, ante este problema, las administraciones locales deben decidir la manera de encontrar una solución al tema de la informalidad no solo en el tema de propiedad de la vivienda, sino, en los ámbitos de garantías mínimas de acceso al servicio público de acueducto y mejoramiento de condiciones de vida, de seguridad, de vías, lo que, en principio, no se consigue con la obtención de la propiedad o título sobre determinado bien inmueble.

2.4. Mejoramiento Integral de Barrios (MIB).

Por otro lado, el Mejoramiento Integral de Barrios (MIB), como su nombre lo indica, reestructura totalmente las condiciones urbanísticas de un barrio, siendo este el mecanismo, aunque más completo, el que menos abarca en términos demográficos por su altísima inversión donde no se podría, cubrir a un alto porcentaje de la población afectada. El instrumento jurídico que regula la figura del mejoramiento integral de barrios es el CONPES 3604 de 2009.

La Secretaría de Planeación de Bogotá indica que el MIB, se da:

Mediante acciones integrales y articuladas, dirigidas al mejoramiento, revitalización y consolidación urbanística, la inclusión social, el desarrollo económico, la seguridad y convivencia ciudadana, la sostenibilidad ambiental y gestión del riesgo, la prevención y control del crecimiento urbano informal y el reasentamiento de población. (Secretaria Distrital de Planeación, 2015)

Finalmente, no se han usado los mismos parámetros e interpretación ni jurídica ni técnica en los entes territoriales que realizan intervención sobre asentamientos informales. En algunos casos, las autoridades municipales ignoran el problema, otras, usan las políticas del Mejoramiento Integral de Barrios que en algunos lugares ha funcionado con el apoyo económico del gobierno nacional; en otros casos, la decisión consiste en legalizar urbanísticamente los asentamientos ya consolidados, y en otros casos las administraciones deciden enfrentarse a la costosa reubicación.

2.5. Clasificación del riesgo

En cuanto al tema de la amenaza o riesgo, tenemos que este se califica en alto, medio y bajo, siendo en principio, bajo y medio: apto para las construcciones, y, el riesgo alto: no apto. Sin embargo, cuando nos encontramos con asentamientos humanos informales, donde la construcción fue espontánea y sin ningún tipo de planeación, nos encontramos con que muchas de estas son construidas en lugares impropios susceptibles todo tipo de riesgo, tales como: remoción en masa o deslizamientos.

Igualmente, en lugares habitados en donde las condiciones del suelo no sean estables, se debe reubicar a estas familias, o, si los costos son inferiores, realizar obras de mitigación de este. Muchas veces la mitigación de ese riesgo resulta más económica que la reubicación, otras no, por lo que esta última, según algunos, tan solo debe realizarse en los casos que no pueda mitigarse tal riesgo y sea inminente para evitar una catástrofe, o, igualmente debe procederse a la reubicación si sus costos son menores a la mitigación del riesgo (Guía SGC, 2015).

Esta postura admite muchas líneas de pensamiento, en las cuales se entregarán también lineamientos básicos de aplicación, siempre enfocados en la regularización urbanística como medio para disminuir los márgenes de pobreza, pero también de la mano de una postura que proponga una solución integral en los dos aspectos ya mencionados de la regularización urbanística de asentamientos humanos.

Al hablar de la construcción y habitabilidad de viviendas, los expertos en Colombia han establecido una categorización frente al riesgo de desastres y la viabilidad de construir en algún lugar, esto, para entregar licencias de construcción. Es por ello, que el análisis técnico y jurídico del riesgo marca la toma de decisiones tan importantes al momento de legalizar asentamientos humanos y, esto es, el establecimiento de polígonos que pueden ser legalizados o que debe darse una orden de desalojo y reubicación.

El artículo 122 del decreto 564 de 2006 indica que, para asentamientos consolidados con posterioridad al año 2003 el procedimiento de legalización urbanística se encuentra prohibido. Sin embargo, la corte constitucional mediante sentencia C-1189 de 2008 expulsó del ordenamiento jurídico esta limitación al analizar la constitucionalidad del Artículo 99 de la ley 812 de 2003 que indicaba:

ARTÍCULO 99. Prohibición de invertir recursos públicos en invasiones, loteos y edificaciones ilegales. Queda absolutamente prohibida la inversión de recursos públicos en asentamientos originados en invasiones o loteos ilegales realizados con posterioridad a la vigencia de la presente ley. De la misma manera, las entidades prestadoras de servicios públicos se abstendrán de suministrarlos a las edificaciones que se ejecuten en estas condiciones (Congreso de la República de Colombia, 2.003).

La corte constitucional, aseveró que esta medida era ilegítima a la luz de la constitución, además, que

En muchos casos las invasiones y ocupaciones de hecho [...] tienen por causa las circunstancias de extrema necesidad y aun de indigencia de los invasores, elemento de naturaleza social que el Estado colombiano debe atender, evaluar y ponderar, con miras a dar soluciones globales que garanticen la realización de postulados constitucionales que tienen por objeto el respeto a la dignidad humana y a los derechos elementales de personas pobres. (Corte Constitucional de Colombia, 2008).

Por lo tanto, si bien, la intención del artículo 99 era la de desestimular las invasiones y las subdivisiones o loteos junto con la construcción de edificaciones en asentamientos ilegales, el artículo también perseguía los siguientes objetivos:

- Prevenir los riesgos causados por la habitación en zonas de alto riesgo.

- Preservar las áreas urbanas bajo protección ambiental.
- Suscitar un crecimiento urbano ordenado y el uso racional del suelo.
- Reducir la magnitud de asentamientos precarios.
- Proteger los títulos de la propiedad sobre la tierra urbana.
- Promover el desarrollo de la vivienda social que cumpla con condiciones habitacionales dignas.
- Prevenir la inadecuada utilización del espacio público y su destinación al uso común.
- En términos generales, estimular el desarrollo social y económico de las ciudades de manera ordenada y segura.

Sin embargo, las medidas que hacen parte del conjunto de políticas establecidas en la misma constitución (arts. 49, 79 y 80 C.P., entre otros) donde se establece la responsabilidad de proteger la vida, la salud y la integridad de las personas residentes en Colombia deben guardar coherencia con los mandatos superiores, y deben ser legítimas constitucionalmente (Corte Constitucional de Colombia, 2008, pág. 17).

Sumado a esto, la corte aseveró que los habitantes de asentamientos humanos ilegales se encuentran en una condición de especial vulnerabilidad donde se están afectados:

(i) el derecho a la vida y a la integridad física (artículo 11 de la Carta) de las personas que habitan en zonas de alto riesgo, (ii) el derecho a la vida digna, a la salud y al saneamiento ambiental (artículo 49) de los residentes de urbes mejor organizadas y cuya provisión de servicios públicos domiciliarios es menos eficiente y de peor calidad, (iii) el derecho a un medio ambiente sano (artículo 79) de los

habitantes de ciudades que no protegen sus recursos naturales y ambientales, (iv) el derecho a la vivienda digna (artículo 51) al no existir un desarrollo racional y ordenado de la oferta de vivienda bajo condiciones adecuadas, (v) el acceso de los individuos a los servicios públicos domiciliarios, lo que así mismo resulta en un mayor bienestar y calidad de vida (artículos 365 y 366), y (vi) la protección de la integridad del espacio público (artículo 81) (Corte Constitucional de Colombia, 2008).

Así las cosas, la Corte Constitucional sentenciaron que la medida de prohibición en la prestación de servicios públicos para los habitantes de los asentamientos humanos ilegales es una medida ilegítima constitucionalmente y está en discordancia con los mandatos superiores establecidos en el ordenamiento jurídico colombiano.

Esta postura, es reafirmada por el Ministerio de Vivienda en concepto: 2014EE0082181, del 25 de Septiembre de 2014 al aseverar que el sustento de la prohibición de legalizar asentamientos humanos constituidos con posterioridad a 2003, era el mandato establecido en el Art. 99 de la Ley 812 de 2003, así, al ser eliminada del ordenamiento jurídico, “se produjo el decaimiento del artículo 122 en lo atinente a la fecha allí prevista para la legalización, pues desapareció su fundamento de derecho” (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2014). De esta manera, las administraciones locales pueden iniciar procesos de legalización de asentamientos humanos constituidos en cualquier tiempo.

En suma,

Las condiciones urbanísticas incluyen la delimitación concreta del área sobre la cual se adelantará el trámite de la legalización, las zonas de reserva para garantizar el desarrollo futuro del asentamiento y la manera como se ajusta al POT (Zonas de protección ambiental, zonas de amenaza y riesgo

mitigable, clasificación del suelo, definición de usos del suelo, acciones de mejoramiento previstas, lineamientos ambientales y criterios para repartir cargas o beneficios resultantes del proceso de legalización), (Corporación Opción Legal, 2.014, pág. 11).

Procesos de Titulación o Saneamiento de la tenencia de Asentamientos Humanos

Las relaciones de las personas con la tierra se dan de diferentes maneras, la propiedad, la posesión, la ocupación o la tenencia. En este orden de ideas, según el tipo de bien sobre el cual se encuentre el asentamiento humano, deberá además del proceso de legalización aplicarse una u otra ruta jurídica bien judicial o de carácter administrativo, con el objetivo de lograr la regularización urbanística, es decir, legalización más el saneamiento de la propiedad:

Tabla 5- Para las ocupaciones (bienes en cabeza del estado sin dueño aparente).

Para las ocupaciones (bienes en cabeza del estado sin dueño aparente)	
Decreto 4825 de 2011	<p>Su finalidad es la de desarrollar el marco normativo del artículo 51 de la constitución que dispone: “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”</p> <p>Y de la Ley 1001 de 2005 que dispone que: “Las entidades públicas del orden nacional cederán a título gratuito los terrenos de su propiedad que sean bienes</p>

fiscales y que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social, siempre y cuando la ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al treinta (30) de noviembre de 2001. La cesión gratuita se efectuará mediante resolución administrativa a favor de los ocupantes, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos, será plena prueba de la propiedad.”

Así las cosas, el decreto establece el procedimiento para realizar las transferencias a título gratuito que deban efectuar las entidades públicas del orden nacional y que decidan adelantar las demás entidades públicas propietarias de inmuebles fiscales urbanos ocupadas total o parcialmente por vivienda de interés social.

Paso 1, art. 5:

Previo a la transferencia a sus ocupantes, la entidad que decida iniciar el proceso debe realizar un estudio de títulos para confirmar que el derecho pleno de dominio es de la entidad tituladora y se encuentra libre de gravámenes o afectaciones al derecho de dominio, realizando a su vez, la delimitación física del inmueble con los linderos del predio de mayor extensión y de las mejoras basada en la información del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Paso 2, art. 6:

Tras la identificación jurídica y catastral de los inmuebles proyecto de titulación,

deberá certificarse que: i) los predios no son bienes de uso público, ii) no están destinados a fines institucionales de salud o educación, iii) no se encuentran en áreas insalubres, iv) no está en zona de riesgo, v) no se encuentra en zona de conservación o protección ambiental, y, vi) que no encuentre inmersa en un proyecto de actuación urbanística pública en los términos del artículo 36 de la Ley 388 de 1997.

Paso 3, art. 7:

Se debe realizar un análisis de las pruebas de la ocupación mediante el estudio de las bases catastrales del IGAC. En caso de encontrarse allí prueba idónea de la ocupación, el ocupante deberá acudir a los medios de prueba establecidos en el código de procedimiento civil para convencer a la entidad titulara de su derecho a ser el titular de la transferencia a título gratuito.

Debe decirse que en Colombia existe libertad probatoria, por lo que cualquier documento (declaraciones extra juicio, compraventas, etc.) o testimonios, son válidos para cumplir este requisito.

Paso 4, art. 8:

El legislador decidió establecer unas limitaciones a la capacidad de ser adjudicatario. Estas circunstancias particulares deben ser analizadas por el ente titular con relación a cada uno de los potenciales propietarios de los lotes en los que pretenda transferir. Estas limitaciones se encuentran identificadas en el

Art. 21 de la Ley 1537 de 2012:

- Obligación de permanecer en el inmueble por no menos de 10 años una vez recibida la transferencia y la prohibición de enajenarlo bajo cualquier título, so pena de restituir el inmueble transferido.
- Falsedad en los documentos que haya presentado para hacerse titular del derecho de transferencia, así como la comisión de delitos en contra de menores de edad.

El decreto, establece también que el Ministerio de Vivienda deberá prestar acompañamiento técnico al proceso y que para determinar el carácter de VIS deberá emitirse un avalúo por entidad competente. De igual manera establece la limitante de transferir bienes a quien ya sea propietario de cualquier inmueble en el territorio nacional mediante el cruce y validación de esta información ante FONVIVIENDA.

Finalmente, se emitirá un acto administrativo de titulación individual en un único documento que debe surtir los trámites de publicación y ser registrado ante la oficina de registro de instrumentos públicos por parte del beneficiario.

El capítulo III del decreto, establece también el procedimiento para que una entidad pública le transfiera a otra su propiedad para que esta desarrolle programas de titulación en desarrollo de la Ley 1151 de 2007, la entidad

receptora, tendrá 2 años para desarrollar el programa de titulación so pena de restituir el predio a la entidad cedente.

Para las ocupaciones (bienes en cabeza del estado sin dueño aparente)

Conciliación	Es el mecanismo más viable para sanear la propiedad en la cual se encuentran asentamientos humanos. El caso de estudio de Cúcuta nos muestra como el triunfo de este mecanismo permitió que los habitantes del asentamiento humano “Manuela Beltrán” logaran mediante el pago periódico de una suma de dinero, la titularidad del lote ocupado (escritura pública + registro).
---------------------	--

Fuente: Elaboración propia

III. TERCER CAPÍTULO

DISEÑO METODOLÓGICO

Toda vez que la presente investigación tiene como objetivo desarrollar algunas propuestas o lineamientos para la formalización urbanística de asentamientos en condición de informalidad que se desarrollan en Colombia, será preciso abordar y analizar algunas de las comunidades particulares donde encontramos desarrolladas grandes estructuras poblacionales en condiciones informales, en las cuales, se ha desarrollado, o se ha intentado, realizar procesos de legalización urbanística.

Así las cosas, luego de revisar varios elementos teóricos y estadísticos, será necesario aterrizar esta investigación utilizando presupuestos facticos de comunidades ubicadas en el territorio Nacional. Revisando algunos procesos de legalización urbanística en Colombia, se concluyó que los procesos del asentamiento Manuela Beltrán en Cúcuta, es un proceso finalizado que cumple *prima facie* con los requerimientos del Decreto 564 de 2006, el cual, vale la pena analizar con más profundidad. Asimismo, el asentamiento Altos de la Florida en Soacha, es un proceso donde la solicitud de legalización fue negada por temas relacionados con los niveles de amenaza del suelo, situación, que vale la pena también estudiar.

Este enfoque práctico permite un análisis real de la efectividad de los marcos legislativos desarrollados en el país y adicionalmente, dará la posibilidad verificar si la normativa aplicable y vigente, se ha encargado de enfrentar esta problemática desde la protección de garantías mínimas de los habitantes de estos lugares, del medio ambiente, y, de la regulación urbanística existente.

La metodología de la presente etapa de la investigación tendrá en cuenta los siguientes elementos:

Enfoque: Cualitativo.

Alcance: Explicativo.

Diseño: Estudio y análisis de Casos específicos.

Instrumento de recolección de datos: Análisis documental deductivo-estadístico.

Para los casos sometidos a estudio, se usó documentos de distintas fuentes que muestran las situaciones de hecho y jurídicas de los asentamientos informales objeto de análisis, y cómo el proceso de legalización incidió en el mejoramiento o deterioro en las condiciones de vida de sus habitantes. En particular, las resoluciones de legalización urbanística del asentamiento Manuela Beltrán de octubre de 2013, y las resoluciones que negaron la legalización del asentamiento Altos de la Florida en Soacha de diciembre de 2015.

En consonancia con lo mencionado, se tendrá en cuenta la siguiente metodología:

1. Análisis del proceso de legalización de asentamientos humanos y titulación de la propiedad de estos con base en las normas que regulan la materia y el estudio específico de dos experiencias de legalización urbanística en el país.
2. Por tratarse de estudio de casos, se partió del estudio de las resoluciones de legalización urbanística,1) la que aceptó la legalización urbanística del barrio Manuela Beltrán en

Cúcuta-Norte de Santander y 2) la que niega la legalización de dos sectores del asentamiento humanos Altos de la Florida en Soacha-Cundinamarca, para, del análisis de cada una, responder a los objetivos de investigación.

3. Este análisis parte de la estructura del marco teórico donde se enfrentan dos posiciones teóricas en la superación de la informalidad identificadas por Edesio Fernández: el modelo peruano y el modelo brasileño. El primero recoge un enfoque que tiende hacia el otorgamiento de subsidios haciendo que los ocupantes se sientan finalmente seguros de su tenencia e inviertan en el mejoramiento de sus casas. El segundo que tiende a considerar una serie de criterios sociales, ambientales, económicos humanitarios entre otros, combinando la tenencia legal con la incorporación de servicios públicos, la creación de empleo y el fortalecimiento de la participación comunitaria.
4. Se identificará entonces, los casos de estudio a cuál paradigma responden, y, si su aplicación es efectiva y eficiente.
5. Planteamiento de los lineamientos básicos para la ejecución de una propuesta que pueda servir a las administraciones locales que la decidan ejecutar con base en las experiencias señaladas.

De esta manera, con los dos casos seleccionados en donde se emitieron resoluciones de legalización en años recientes, se puede analizar los procesos y mirar la forma en que tales decisiones han afectado o beneficiado a la comunidad, además revisar si en efecto, son soluciones de fondo al problema de la informalidad urbanística.

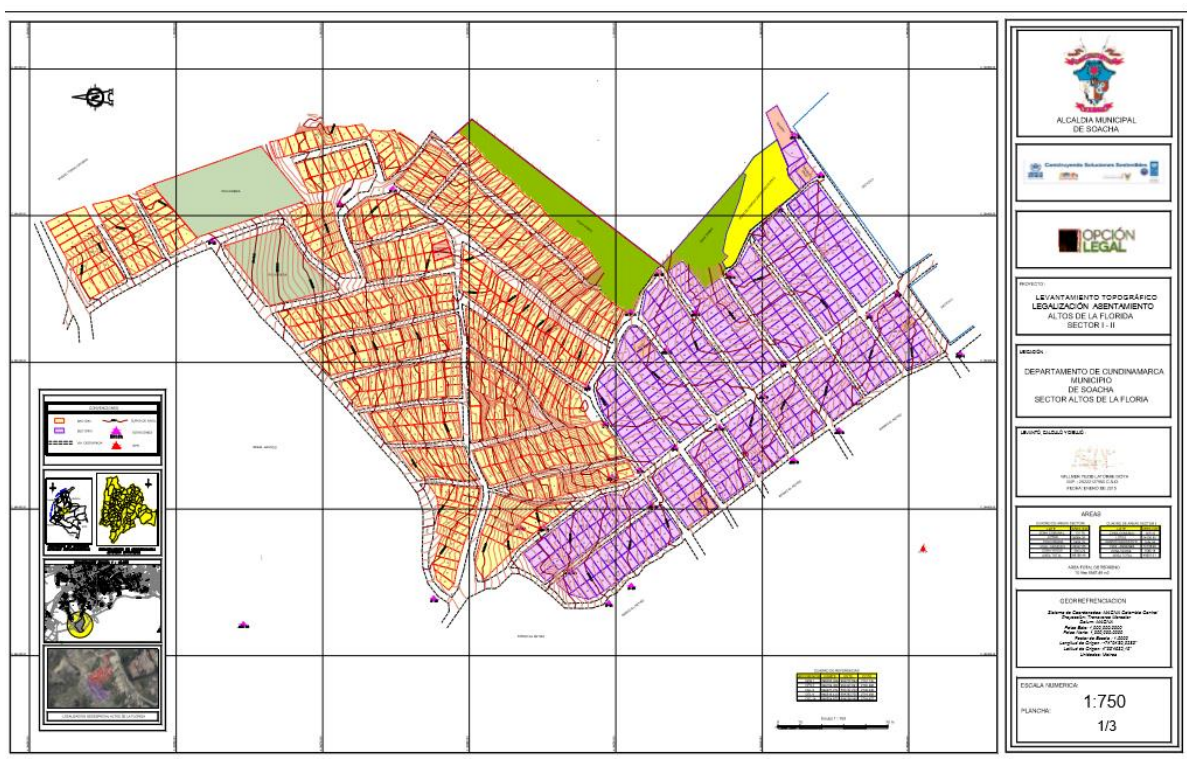
Posteriormente se identificarán las enseñanzas particulares de cada caso, para realizar algunas recomendaciones que guíen a las administraciones locales, si se quiere, para la implementación una política replicable con las líneas básicas para la regularización urbanística de asentamientos humanos.

V. CUARTO CAPÍTULO

HALLAZGOS Y RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN- Estudios de casos para el análisis de los procesos de informalidad urbanística en Colombia.

1. Altos de la Florida – Soacha (Cundinamarca).

Figura 3- Asentamiento Altos de la Florida Soacha – Cundinamarca.



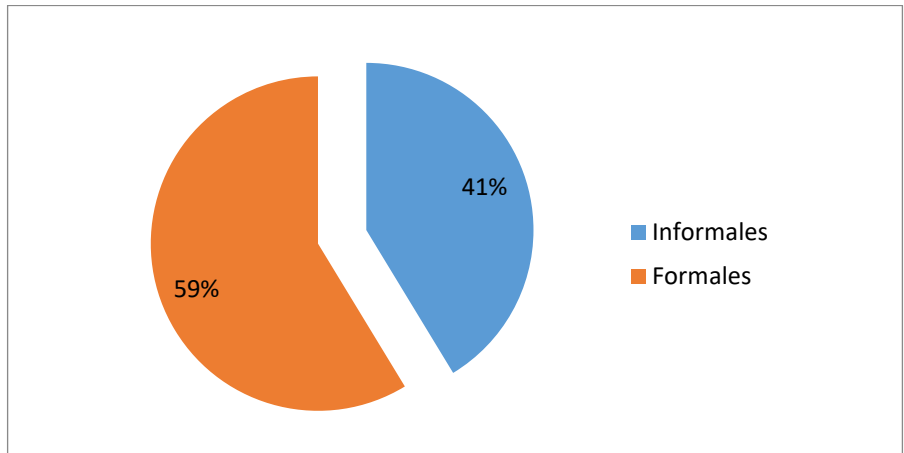
Fuente: Corporación Opción Legal, 2014

El municipio de Soacha tiene un área de 187 km², de los cuales 27 conforman la zona urbana y una densidad de 16,000 habitantes/km² (Alcaldía Municipal de Soacha, 2017). En los años 90, Soacha se considerada como una de las ciudades de mayor crecimiento de Cundinamarca, sin embargo, Héctor Castellanos, ex consejero departamental para Soacha, afirma que, además de la falta de planeación y control por parte de las administraciones locales, el crecimiento desbordado de este municipio:

... Se presenta debido a que la ciudad se convirtió en el lugar preferido de vivienda por parte de los estratos más bajos de la población migrante y en su mayoría han sido asaltados en su buena fe por los tierreros o negociantes de la necesidad de vivienda por parte de las comunidades... A lo anterior se suma la inexistencia de controles por parte de la Administración Municipal (y) la poca voluntad política para enfrentar el tema de los urbanizadores legales (que han) deteriorado el entorno urbano y no (permiten) la existencia de espacios públicos básicos destinados a la comunidad (CASTELLANOS, 1996).

Actualmente, el municipio de Soacha está dividido Administrativamente en seis comunas y dos corregimientos “compuesto por 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 (en algunos casos inexistente)” (ACNUR, 2013, pág. 1).

Figura 4 - Porcentajes de formalidad e Informalidad en Soacha Cundinamarca.



Fuente: ACNUR, 2013

Soacha ha sido territorio de asentamientos humanos que no cuentan en su mayoría con los títulos de propiedad ni una cobertura suficiente de servicios públicos. Tal ha sido el caso de Altos de Cazucá, Ciudadela Sucre, Juan Pablo I, Olivos 1, 2, 3 y 4 sector, Olivares, La María, Ocales, Pablo VI, León XIII 2o. y 3. El asentamiento objeto de estudio corresponde a Altos de la Florida ubicado en la comuna IV de Soacha.

Figura 5 - Foto de Altos de la Florida – Soacha



Fuente: ACNUR, 2013

1.1 Condiciones de informalidad.

Se trata de un asentamiento humano sobre el cual cursó un proceso de legalización urbanística en el año 2015 compuesto por 4 sectores (I, II, III, IV). La solicitud de legalización se dio sobre la parte más poblada de los mismos y que se encontraba, catalogada por el POT como suelo Urbano: Sector I, Sector II.

Su proceso de poblamiento se dio a finales de los años 80 y principios de los 90. A la fecha del estudio indicado (2013), se contaba con 6000 personas habitando el asentamiento y un número aproximado de 1800 familias donde el 40% se encontraba en situación de desplazamiento forzado.

1.2. Procesos de legalización

En el sector I, según censo de 2014, previo al proceso de legalización solicitado por la comunidad, habitaban 530 familias, y, en el sector II habitaban 350 familias. Mediante resolución 1650 de diciembre 22 de 2015 de la Secretaría de Planeación de Soacha, se negó

totalmente la legalización del sector I del Asentamiento Humano, y mediante, Resolución 1650 de diciembre 18 de 2015, se legalizó parcialmente el sector II.

Las resoluciones mencionadas dan cuenta de cómo, ciertamente, la administración local realizó la confrontación de la información aportada por la junta de acción comunal de cada uno de los sectores con:

- La solicitud de legalización.
- Listado de poseedores de predios.
- Fotocopias de promesas de compraventa con copia del documento de identidad del poseedor.
- Documento de sinopsis que contiene información general de los sectores del asentamiento.
- Plano de loteo del asentamiento.
- Copia de acta de conocimiento y aceptación firmada por los poseedores de los inmuebles.

Posteriormente, mostraron la realización de las visitas (inspecciones oculares), así como la existencia de las certificaciones por parte de la secretaría de planeación municipal de los certificados exigidos por el Decreto 564 de 2006 relacionados con la factibilidad de legalización del asentamiento.

El argumento central de la Secretaría de Planeación Municipal que se observa en ambas resoluciones es que tan solo es legalizable la zona de riesgo bajo, ni la zona de riesgo medio ni alto son legalizables sin la previa realización de obras de mitigación. Estas resoluciones, dejan

así por fuera la posibilidad de obtener servicios públicos y mejoras en las condiciones de vida de la totalidad de las 530 familias habitantes del sector I (en zonas de riesgo medio) y una alta proporción de los habitantes del sector II habitantes también en zonas de riesgo medio).

Posteriormente, la comunidad presentó recursos de reposición y en subsidio apelación (tanto para los sectores I y II) con base en los siguientes argumentos:

La decisión de la administración es contraria a lo establecido en la Ley.

La comunidad consideró que no existen argumentos ni técnicos ni jurídicos para negar la legalización de las zonas comprendidas como zona de riesgo medio. Como sustento de su argumento, indican que tanto la Ley 388 como el Decreto 564 tan solo contempla la prohibición de legalización en las zonas de riesgo alto no mitigable, más la mitigabilidad o no del riesgo, no es un concepto desprendible del riesgo medio ni bajo, es decir, son perfectamente legalizables los polígonos ubicados en sectores de riesgo medio sin ninguna limitante de mitigabilidad o no de este como lo expresa planeación frente al riesgo medio.

Refuerzan su postura de la mano de los conceptos expuestos por Luis Carlos Jiménez, quien expresa:

Las zonas de riesgo no mitigable, indicando que corresponden a aquellas que, de conformidad con el plan de ordenamiento Territorial o los instrumentos que los complementen y desarrollen, presentan amenaza por remoción en masa o deslizamientos, alto riesgo geotécnico o fallas geológicas y que no puedan reducirse o desaparecer con alguna obra o construcción, siendo necesario adelantar una reubicación de sus ocupantes¹³(Jiménez, 2009).

¹³Cursivas y subrayado fuera del texto original.

De igual forma, debe recordarse que la Ley 1523 de 2012, (artículo 14), establece que:

Los alcaldes en el Sistema¹⁴, como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción¹⁵(Ley 1523 de 2012).

Sostuvieron los recurrentes, que es injustificada la decisión de la administración al requerir estudios detallados para la mitigación del riesgo medio (resolución 1650) es injustificada si se tiene en cuenta además los estudios del sistema geológico colombiano que indican:

La exploración del subsuelo es una etapa que, por su importancia y su costo relativo en los estudios, conviene definir de manera cuidadosa. El plan de exploración se determina a partir de los mapas de UGI y de elementos geomorfológicos, lo cual permitirá, a partir de los ensayos de laboratorio, definir los parámetros mecánicos del modelo geológico-geotécnico que se menciona en el numeral 3.1.2, tanto para el análisis de amenaza básica a escala 1:5000 como para los análisis detallados de estabilidad requeridos para la zonificación de amenaza a escala 1:2000(Servicio Geológico Colombiano, 2015).

De conformidad con lo anterior, la exploración del subsuelo se debe diseñar con este enfoque:

En términos generales contempla una primera etapa, llamada de exploración básica, (escala 1:5000), en la que se busca caracterizar las unidades geológicas y geomorfológicas encontradas, y una segunda

¹⁴ Sistema Nacional de Riesgo y Desastres

¹⁵De la gestión del riesgo de desastres. La gestión del riesgo de desastres, en adelante la gestión del riesgo, es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.

etapa, 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 (Servicio Geológico Colombiano, 2015).

Esa misma Guía agrega que el procedimiento debe completarse con análisis de vulnerabilidad en las zonas calificadas como de amenaza alta en los estudios básicos: “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 esta guía” (Servicio Geológico Colombiano, 2015, pág. 45)

Seguidamente, indica el recurso, basado en la guía del sistema geológico colombiano: “(...) En todo caso, para la categoría de riesgo alto hay que evaluar medidas de intervención específicas con el objeto de definir su categoría final en riesgo alto mitigable o riesgo alto no mitigable” (Servicio Geológico Colombiano, 2015, pág. 123)

Una vez calculados los beneficios económicos de la mitigación, se deben comparar con los costos de reubicación de asentamientos e infraestructura, para definir la mitigabilidad del riesgo en las zonas analizadas:

Todas las evaluaciones y comparaciones económicas se deben hacer en términos del valor presente (VP) de costos o pérdidas anuales para el tiempo de intervención considerado. En estas evaluaciones hay que tener presente que la restricción o regulación del uso del suelo puede disminuir o aumentar las pérdidas a largo plazo, de acuerdo con las características ambientales y con el plan de desarrollo del municipio. Cuando los costos de reubicación de asentamientos e infraestructura excedan los costos de las dos medidas de intervención propuestas, se considera que el riesgo es mitigable” (Servicio Geológico Colombiano, 2015).

En resumen, para los recurrentes la evaluación de mitigabilidad del riesgo, tan solo corresponde a las zonas de amenaza alta, más no a la media o baja, y de ser así, como lo indicó Planeación Nacional que corresponde también a la zona catalogada como de riesgo medio, debería existir un plan de reubicación inmediata por la amenaza al derecho a la vida e integridad de los habitantes, asuntos que, ni uno ni otro, mencionó la resolución que negó la legalización urbanística.

Concluyen su argumento los recurrentes indicando: *“En el presente caso, en la resolución que se recurre se decidió no legalizar las zonas clasificadas como de riesgo medio, a pesar de que se cumplieron con todos los requisitos. Esas zonas, según el propio estudio de la administración municipal tienen un nivel de riesgo que por su naturaleza es mitigable. Por tal razón la decisión adoptada es contraria a derecho, por que niega la legalización sin sustento legal, y establece una carga para proceder a la legalización no plasmada en la ley”*.

“Mantener en La informalidad áreas clasificadas como de riesgo medio puede exponer a la administración a responsabilidades en los eventos en los cuales el riesgo pueda llegar a transformarse en daño.”

Afirman los recurrentes, en un segundo capítulo del recurso, que: *“Mantener esta zona dentro de la informalidad – refiriéndose a las zonas de riesgo medio- impide adoptar decisiones para gestionar el riesgo. Diferir en el tiempo la legalización a la realización de estudios de amenaza, de carácter detallado, produce el mismo resultado: La administración pierde posibilidades de gestionar el riesgo hasta que esos estudios se realicen y se proceda a la legalización, que, por la complejidad, costo e historia institucional pueden tardar largo tiempo”*.

Continúa el argumento indicando: *“El municipio podría haber legalizado la zona calificada como de riesgo medio adoptando medidas no estructurales de mitigación del riesgo en tanto se realizan los estudios de detalle y se definen las obras de mitigación de carácter estructural”*.

Así mismo, el recurrente hace una explicación en relación con algunas de las obras de mitigación no estructural, siguiendo algunas normas contenidas en el ordenamiento jurídico:

- 1) Informar de la existencia del riesgo a los habitantes, dando con ello aplicación al artículo 3 # 15 del Decreto 1523 de 2012.
- 2) Promover, entre quienes viven en estas zonas, una apropiación cultural de los principios de responsabilidad y precaución (artículo 20 del decreto 1407 de 2014). Dentro de estas medidas se encuentra el manejo de aguas residuales para evitar la degradación del suelo, el respeto a la naturaleza viva (árboles, arbustos y capa vegetal) existentes en la zona, etc.
- 3) La definición de planes de contingencia y mecanismos de alertas tempranas, en caso de ser necesarios (artículo 24 del decreto 1807 de 2014).
- 4) Informar a la comunidad de los contenidos de las normas urbanísticas que se establecen en la resolución de legalización y permiten ir mejorando la seguridad de las viviendas y de su entorno. El Ente Territorial debe lograr que los habitantes se ajusten a esas regulaciones urbanísticas y hagan efectivas, la parte que les corresponde en las acciones de mejoramiento establecidas en la resolución de legalización.

Finalmente, indicaron que *“la legalización permite establecer normas urbanísticas en las cuales se definan la asignación de usos y tratamientos y las demás normas urbanísticas para el desarrollo de estas áreas (densidades, ocupación edificabilidad). Ello conduciría a controlar el aumento de la amenaza.*

“Mantener en la informalidad a la zona calificada como de riesgo medio, afecta, sin apoyo legal, el derecho a la vivienda y el derecho a la dignidad de quienes residen en esa zona.”

Este tercer argumento de los recurrentes se basa en argumentos expuestos por la corte constitucional y la misma constitución política de Colombia. Principalmente el expresado en la sentencia C-1189 de 2008 que indicó: *“la ilegalidad habitacional en Colombia es un problema de la máxima gravedad, que pone en peligro el goce efectivo de los derechos fundamentales de millones de personas (...)*”. En este orden de ideas, para el recurrente, Dos de los derechos que resultan afectados como consecuencia de mantener en la informalidad urbana a los habitantes de la zona clasificada como de riesgo medio son el derecho a la vivienda y el derecho a la dignidad.

Finalizan los recurrentes indicando: *“No legalizar las zonas calificadas como de riesgo medio margina al municipio de las posibilidades de regular urbanísticamente la zona y de obtener el pago de impuestos de los futuros propietarios de inmuebles ubicados en esa zona”*.

1.3. Resultados del proceso

Aún hoy en día, es incierta la suerte del proceso de legalización del asentamiento humano “Altos de la Florida” ya que durante todo el año 2016, y en lo corrido del 2017, el recurso no fue resuelto por parte de la administración municipal. Se continúa a la espera de una decisión que

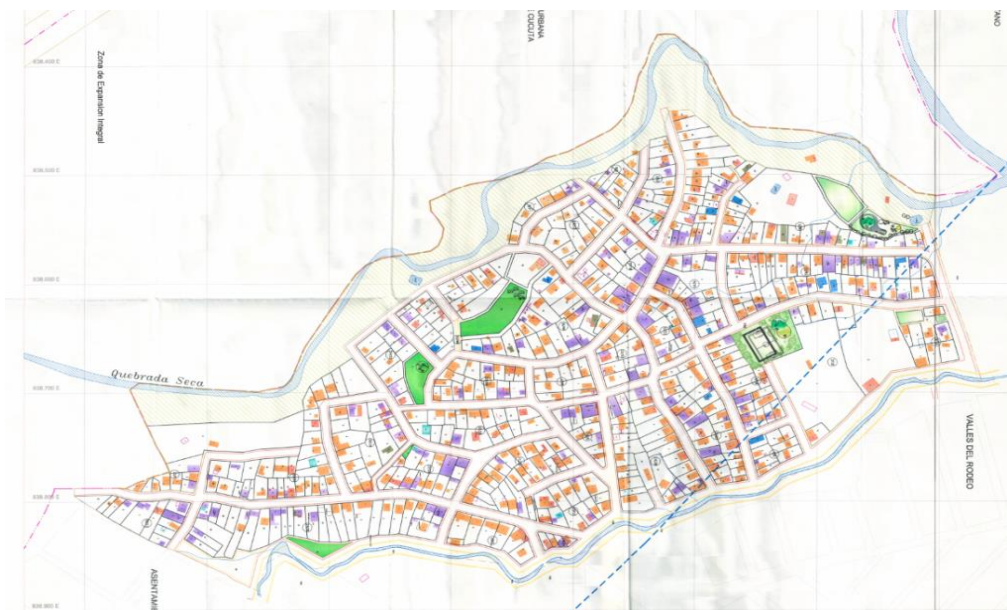
aclare de manera técnica, la decisión que negó la legalización urbanística de este asentamiento humano.

2. Manuela Beltrán – Cúcuta (Norte de Santander)

La ciudad de Cúcuta ha sido receptora histórica de población desplazada y en estado de vulnerabilidad proveniente de la región de Catatumbo en el norte del departamento, los Llanos Orientales, la Costa Caribe y otras partes del país a causa del conflicto armado (ACNUR, 2013). Esta migración dio paso a la creación de asentamientos informales con problemas para la titulación de las propiedades y carencias en el acceso a los servicios públicos, además de unas precarias condiciones de vivienda dado que “muchas de ellas están hechas con tejas de zinc, trozos de madera reciclada y pedazos de plástico provenientes de viejas vallas publicitarias, para aislar a sus habitantes de la humedad externa” (Montoya, 2016).

En los últimos años, se han desarrollado numerosos proyectos sociales con participación de agencias de cooperación internacional y las autoridades locales en dos de los asentamientos más populares de Cúcuta: Manuela Beltrán y Las Delicias.

Figura 6 - Asentamiento Manuela Beltrán Cúcuta



Fuente: Secretaría de Planeación de Cúcuta, 2013

Una de las intervenciones institucionales más importantes en los barrios Manuela Beltrán y Las Delicias, es el proceso de formalización de ambos asentamientos que además ha servido como modelo para los procesos de legalización de asentamientos de víctimas a través de las Mesas de Trabajo Interinstitucionales de la Unidad de Víctimas debido a que “alrededor de 600 familias afectadas por el conflicto armado que viven en los barrios Manuela Beltrán y la Delicias fueron parte de un proceso de legalización que el gobierno considera exitoso. (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2017).

2.1. Condiciones de informalidad

El Asentamiento Humano “Manuela Beltrán” ubicado en el municipio de Cúcuta – Norte de Santander, con 536 familias y aproximadamente 2680 personas (ACNUR, 2013) y constituido como barrio mediante legalización del 22 de octubre de 2015 fue, en sus inicios, una invasión

con familias provenientes, en su mayoría, de desplazamientos forzosos que, se originaron en la zona del Catatumbo y del departamento de Arauca principalmente.

Urbanísticamente, el barrio se constituyó como una invasión sobre lotes de una familia adinerada de la región, de apellido Abraham, quienes también por motivo de la violencia tuvieron que abandonar sus tierras. Al regresar las encontraron ya con bastantes invasiones aisladas cuya consolidación no pudieron evitar a pesar de ejercer las acciones legales correspondientes, motivo por el cual, optaron por realizar procesos de compraventa directamente con los poseedores.

En el municipio de Cúcuta, a pesar que la única prohibición que se encuentra en el ordenamiento jurídico colombiano es la de no legalizar en lugares catalogados como de riesgo alto no mitigable (Servicio Geológico Colombiano, 2015), es decir, que con determinado tipo de obras de ingeniería se pueda disminuir el problema, han decidido legalizar asentamientos humanos que se encuentren ubicados en zonas de riesgo bajo y medio (Resolución de legalización No. 012, 2013).

2.2. Procesos de legalización

En el 2010 inició un proceso de formalización en el marco del programa de regularización y legalización que se ejecuta con recursos propios del municipio y que buscaba beneficiar los asentamientos informales levantados antes del 30 de noviembre del 2003, en el marco de la Ley 564 de 2006.

Mediante resolución 012 del 18 de junio de 2013, se regularizó y legalizó el asentamiento Manuela Beltrán ubicado en la ciudad de Cúcuta. Esta resolución de legalización fue producto

del esfuerzo conjunto entre la comunidad, el propietario del terreno quien solicitó la misma y la administración municipal que trabajó de la mano en un proceso paralelo revisando técnicamente y de manera periódica la documentación como parte del expediente urbanístico.

Una revisión de esta resolución 012, Capítulo I, da cuenta del nivel de detalle y adecuación legal y técnica de sus contenidos que inserta contenidos relacionados con equipamientos, servicios públicos, vivienda e incluso movilidad.

El capítulo II, hace un estudio detallado del espacio público y los sistemas estructurantes naturales y artificiales que rodean el asentamiento. De igual manera detalla las áreas de cesión y las obligaciones urbanísticas que deben estar en cabeza del municipio. Hace mención también a la infraestructura de servicios públicos domiciliarios e incluso de la relocalización de viviendas ubicadas en suelo de protección. Reordena el espacio estableciendo las condiciones mínimas para el reconocimiento urbanístico del asentamiento estableciéndose como la norma reguladora, y establece normas de (frentes mínimos y aprovechamiento máximo de las áreas, así como los usos detallados del suelo por actividad).

Posteriormente, establece un cuadro de proyectos a desarrollar indicando las actuaciones relacionadas con obras ambientales, servicios públicos domiciliarios, proyectos viales, espacio público y viviendas. Finaliza la resolución incorporando expresamente el asentamiento al perímetro urbano y de servicios e indicando la forma en que debe hacerse el loteo y su debida protocolización.

Esta resolución, legaliza urbanísticamente las zonas ubicadas en zonas de riesgo bajo y medio sin ninguna condición, reconoce las construcciones existentes, es decir, actúa como licencia de

construcción de estas siguiendo el mandato del Decreto 564 de 2006 y proyecta la construcción de equipamientos tales como un parque ambiental.

2.3. Resultados del proceso

a. Saneamiento de la Propiedad

El proceso del barrio Manuela Beltrán es un proceso singular. El propietario de los lotes, a través de una Fundación “Una Luz en el Camino” asumió la carga del proceso de legalización y titulación para poder entregarles la propiedad de los lotes a las personas que los ocupaban, cobrándoles como contraprestación, un precio sustancialmente por debajo del comercial de \$10.000 pesos por m² pagables de manera mensual, o quienes quisieran y pudieran entregar sumas mayores lo hacían. Tratándose de lotes de aproximadamente 150 m², las personas pagaron \$1.500.000 pesos por cada lote y el propietario les entregó escritura pública registrada ante la oficina de registro de instrumentos público junto con el financiamiento del proceso de legalización urbanística.

El presidente de la Junta de Acción Comunal, Gabriel Ortiz indicó que, sin embargo, *“no han podido hacerse beneficiarios de los subsidios entregados por la nación por encontrarse el asentamiento aún en zona rural ante el IGAC”*. Para este cambio, se requiere de una modificación al POT para que el legalizado barrio “Manuela Beltrán” figure dentro de la zona urbana y no rural del municipio, lo que, por las condiciones actuales del barrio tras su legalización y su colindancia con la zona urbana del municipio es tan solo un trámite que se realizará en una eventual modificación del POT de Cúcuta.

Así las cosas, se identificaron dos procesos de legalización de asentamientos humanos, con particularidades, que permiten el aprendizaje y enriquecimiento en la construcción de una teoría unánime que beneficie a los pobladores de cientos de asentamientos humanos existentes en

Colombia al momento que la administración municipal decida implementar este tipo de procesos.

Es clara la diferencia conceptual, técnica y práctica en la aplicación del procedimiento administrativo de legalización de asentamientos humanos en uno y otro municipio, dado que la interpretación jurídica y técnica que se ha venido dando en los entes territoriales que pretenden legalizar un asentamiento humano no es en un mismo sentido. Algunos ignoran el tema, otros lo interpretan restringidamente (Soacha) y otros tantos, lo han hecho de manera amplia (Cúcuta).

Una lectura de las resoluciones de legalización No. 012/13 (Cúcuta) y las 1555/15 y 1650/15 (Soacha), permite identificar que adicional al tema del riesgo, cuyo análisis resulta muy importante, los estudios de los casos focalizados dan cuenta de otros aspectos, y que son algunos de estos entendidos como los mitos que impiden los procesos de legalización (Corporación Opción Legal, 2.014). A saber:

- i) El tema de la necesidad de levantamiento topográfico, el cual en el caso de Cúcuta no fue requerimiento
- ii) El tema de las invasiones en zonas preestablecidas como zonas de cesión,
- iii) Las obligaciones a futuro de la comunidad y de la administración, entre otros. Todos estos aspectos, algunas veces hacen que los entes territoriales tomen la iniciativa de realizar proyectos de legalización urbanística o que los desechen o posterguen, por lo que resolver el tema, resulta necesario y muy interesante para la gestión urbana.

El ideal sería encontrar una política sistematizada de mejoramiento integral de barrios, de construcción de vivienda nueva con todas las licencias, o el de reubicación de habitantes de

zonas de riesgo. Sin embargo, por sus altos costos, y a pesar de que la legalización urbanística soluciona los problemas de acceso a servicios públicos, vías, equipamientos, espacios públicos en las invasiones que tiene el país, es económicamente inviable realizar este tipo de procesos administrativos en la cantidad de asentamientos humanos existentes en el país.

2.4. Transformaciones a partir del proceso de legalización

En noviembre año 2.013, “la fundación social cambiaremos” realizó una encuesta a los habitantes de Manuela Beltrán, en la cual se mostraba cómo el nivel de desarrollo previo y pos-legalización marca una considerable diferencia. En esa ocasión se les preguntó a las personas por la relación que tenían con el predio y las expectativas a futuro en el mismo.

Tabla 6–Tabla muestra de la encuesta realizada.

No. PREDIOS VISITADOS	No. ENCUESTAS REALIZADAS	No. ENCUESTAS FALLIDAS
334	217	117

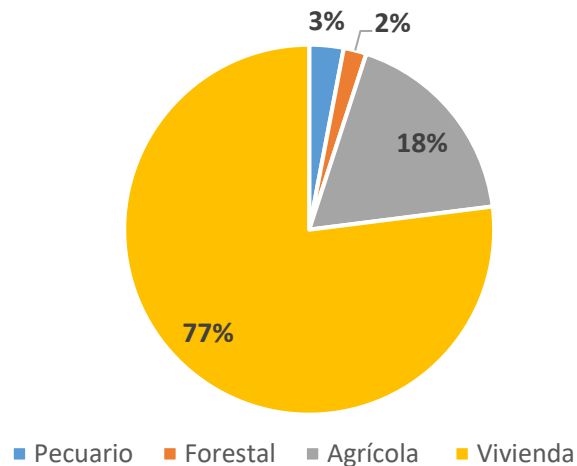
Fuente: Elaboración propia.

A la pregunta: ¿Cuál es su relación jurídica con el predio que habita y el documento que la soporta?, Puede observarse que 5 meses después de expedida la resolución de legalización 012, aproximadamente una tercera parte de los encuestados (35%) no contaba con ninguna vinculación jurídica efectiva con el predio, es decir eran invasores. Un 38% ya se encontraba en proceso de compra, es decir, no tenían una ocupación ilegal (Fundación Social Cambiemos, 2.013).

A la pregunta relacionada con las aspiraciones relacionadas con el predio, se obtuvo respuesta que la amplia mayoría, 98% de los encuestados, tenía pretensiones de permanecer allí (Fundación Social Cambiemos, 2.013). Se debe hacer claridad de que el término “legalización en el sitio”, hace referencia a la adquisición de derechos de propiedad sobre el mismo, no se refiere a la legalización urbanística esta, ya había sido otorgada por la resolución 012 de junio de 2013.

Por otro lado, se indagó a las personas sobre el uso que le dan al predio, se encontró que un 23% hacía o hace uso distinto al de vivienda, seguramente con pequeños cultivos de pan coger para garantizar su subsistencia (Fundación Social Cambiemos, 2.013).

Figura 7 - Destinación o uso del predio - Asentamiento Manuela Beltrán

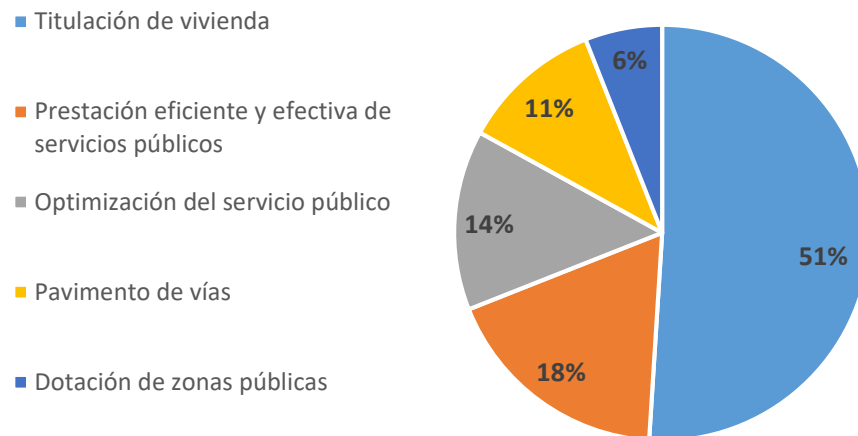


Fuente: Fundación Social Cambiaremos, 2013

De igual manera, se les preguntó a los encuestados sobre las prioridades que tenían respecto a la relación con su lote y se obtuvo que, más de la mitad establecieron como prioridad hacerse a la

propiedad del lote y tan solo el 18% daba prelación a la prestación efectiva de servicios públicos¹⁶.

Figura 8 - Prioridad con respecto al lote



Fuente: Fundación Social Cambiaremos, 2013

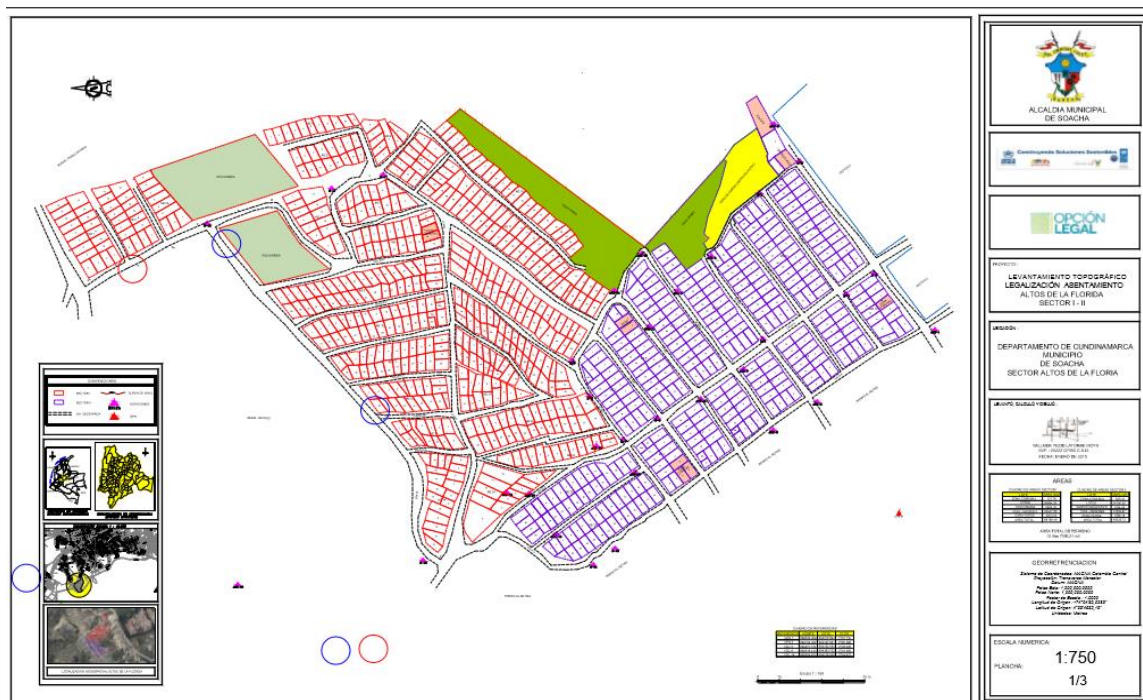
Frente al acceso efectivo a servicios públicos, la información revela que, con excepción del servicio público de energía, el asentamiento no gozaba de la prestación efectiva de servicios públicos básicos. Hoy día (Año 2017), el barrio goza de acueducto, alcantarillado, luz, alumbrado público e incluso servicio de internet y televisión por cable.

Por su parte, en el asentamiento Altos de la Florida, el proceso de legalización se convirtió en un ideal de las personas. El líder Álvaro Ortiz, en enero de 2014 manifestó: *“Con el proceso para conseguir la legalización llevamos cinco años, hace un año el alcalde nos informó que barrios de la comuna seis iban a conseguir la legalización y hace tres meses salió la orden en la*

¹⁶Es posible que los habitantes que se inclinaron a favor de esta opción fueron quienes ya se encontraban en proceso de obtener su escritura o ya contaban con la misma.

que informan que cinco barrios, incluido Altos de la Florida seríamos beneficiados, lo que nosotros queremos es que este proceso se haga con más efectividad y rapidez, para esto sería bueno que el municipio tenga en cuenta los estudios que hicieron por parte de la gobernación de Cundinamarca para que la legalización salga pronto y así mismo se pueda adelantar la instalación del alcantarillado”.

Figura 9 - Análisis de riesgo Asentamiento Altos de la Florida



Fuente: Corporación Opción Legal, 2014.

(Puntos de análisis de riesgo (en rojo y azul) analizados por el estudio de riesgo de la gobernación de Cundinamarca).

Debe señalarse que los estudios de suelos de la gobernación de Cundinamarca permitían la legalización de la mayoría del asentamiento. Si bien, la administración municipal optó por acudir

a estudios más específicos, se reitera, el riesgo medio, a la luz del ordenamiento jurídico es plenamente legalizable.

Esta posición, es sustentada por la Corporación Opción Legal, en el marco de una consultoría realizada a ACNUR¹⁷, que, entre otras cosas, indica que la clasificación del suelo en función del riesgo en las categorías de riesgo alto, riesgo medio y riesgo bajo corresponde al municipio. Teniendo en cuenta el tipo y gravedad de riesgos y amenazas, el Decreto 1807 del 19 de septiembre de 2014, por el cual se reglamenta la incorporación de la gestión del riesgo en los POT, establece en su artículo 18 que, la evaluación del riesgo “es el resultado de relacionar la zonificación detallada de la amenaza y la evaluación de la vulnerabilidad. Con base en ello se categorizará el riesgo en alto, medio y bajo, en función de la afectación esperada”.

Cabe anotar igualmente que el artículo 8 No. 5 de la ley 388 establece que por medio del POT “el municipio debe determinar las zonas no urbanizables que presentan riesgos para la localización de asentamientos humanos por amenazas naturales”, y el artículo 35 de la ley 388 de 1997 establece que “en las zonas consideradas como -suelo de protección- está restringida la posibilidad de desarrollar proyectos urbanísticos”.

Asevera el profesor Julio Soler (Soler, 2015), que, para las normas indicadas, solo está legalmente restringidos los desarrollos urbanísticos en las zonas en que existe riesgo alto no

¹⁷El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en el marco del apoyo que brinda a la población desplazada en el país, y a través del Proyecto de Soluciones Prácticas en Tierras y Vivienda contratado con la Corporación Opción Legal, se dio a la tarea de programar un encuentro nacional de Secretarios de Planeación, y, organizó un conversatorio con los secretarios/as de Planeación de 10 municipios que hacían parte de sus zonas de intervención.

mitigable. Así las cosas, las zonas afectadas por riesgo mitigable (bien sea medio o alto) podrían ser urbanizadas siempre que estén definidas las medidas de intervención que les sean aplicables.

Las normas sobre otorgamiento de licencias urbanísticas trasladan al urbanizador la carga de ejecutar esas medidas; como se planteó atrás, estas obras pueden ser estructurales (obras físicas, que pueden incluir adecuación de taludes, manejos de aguas u otras similares) o no estructurales (regulación del uso del suelo, organización de alertas y apropiación de cultura de responsabilidad y precaución) (Soler, 2015, pág. 3).

Por su parte el artículo 24 # 2 del decreto 1807 ejemplifica el tipo de intervenciones que se deben hacer en las áreas de amenaza media que se encuentran ocupadas; el mencionado artículo 4 preceptúa “la determinación de las acciones requeridas para estas áreas relacionadas con el manejo de aguas y adecuación de taludes, entre otros, así como las acciones para realizar seguimiento y monitoreo a fin de garantizar que no se genere condiciones de riesgo” (Decreto 1807 de 2014).

Esta interpretación de legalizar incluso el riesgo alto es muy amplia y de difícil aplicación en la realidad, a pesar de estar apegada al ordenamiento jurídico actual. Sin embargo, el caso de Cúcuta nos evidencia que la legalización del riesgo medio es totalmente viable jurídica y técnicamente. Por el contrario, en el asentamiento Altos de la Florida en Soacha – Cundinamarca, como ya se explicó, la administración local no legalizó urbanísticamente los polígonos ubicados en zona de riesgo medio.

3. Análisis comparativo de los resultados de los estudios de caso

Tabla 7 - Cuadro comparativo sobre los resultados del estudio de caso

TEMA	SOACHA (Altos de la Florida)	CÚCUTA (Manuela Beltrán)	ANOTACIONES
RESOLUCIÓN DE LEGALIZACIÓN LEVANTAMIENTO TOPOGRÁFICO	NO	SI	
ESTUDIO DE SUELOS	SI	NO	En Cúcuta usaron las actualizaciones catastrales, sin necesidad de acudir a costosas mediciones de los terrenos. En Cúcuta se basaron en los estudios de riesgo del suelo del POT. En Soacha ni estos ni los de la gobernación de Cundinamarca fueron suficientes según la administración municipal.
ANÁLISIS DEL ESTUDIO DE SUELOS	Sólo riesgo bajo	Riesgo bajo y medio + órdenes de reubicación	

SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS	Continúan siendo de autoabastecimiento	SI	
MITIGACIÓN DEL RIESGO	NO	Órdenes desde la resolución de legalización	
SEGURIDAD, VÍAS, ALUMBRADO PUBLICO	NO	SI	Vías en constante progreso y alumbrado público en todo el barrio pago por la Administración Municipal.
ESPACIO PUBLICO	NO	SI	Delimitados en la resolución de legalización y entregados al municipio en Manuela Beltrán.
MEJORAMIENTO PAISAJÍSTICO	NO	SI	En Manuela Beltrán, con la construcción del acueducto y alcantarillado, mejoramiento de vías, división entre espacio privado y público mejoró significativamente.
EQUIPAMIENTOS	NO	Desde la resolución de legalización.	Ya existe un Polideportivo y se encuentra en construcción un parque ordenado desde la

INFORMALIDAD

SI

PARCIAL

Resolución de Legalización.

En Cúcuta, se cree, que al momento de completarse la titulación que permite el acceso a subsidios puede esta erradicarse.

Fuente: Para los avances frente al proceso de Cúcuta, se acudió a conversación telefónica con el presidente de la Junta de Acción Comunal de Manuela Beltrán, Gabriel Hernández.

Conclusiones preliminares:

1. No es necesario realizar costosos estudios de suelo ni levantamientos topográficos para dar curso a un proceso de legalización urbanística, los estudios del POT y sistemas catastrales municipales o del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, son suficientes.
2. La legalización urbanística es un instrumento de mitigación del riesgo que establece corresponsabilidades de las partes involucradas, y se establecen por acto administrativo. Ignorar el tema, no es un mecanismo de prevención del riesgo que evita las eventuales catástrofes.
3. La legalización urbanística, si bien no tiene los componentes del MIB, abre las puertas al camino de la formalidad y, las personas, al iniciarse este proceso, se motivan a resolver el tema de la propiedad del terreno en el cual se encuentra sus viviendas.

4. El ordenamiento del espacio público, la construcción de equipamientos, parques, entrega de alumbrado público o construcción de vías, es un proceso de años, que puede iniciar desde la expedición de resoluciones de legalización urbanística.

4. Sobre la legalización urbanística

Si bien la legalización urbanística no tiene el mismo alcance efectivo que el MIB a corto plazo, algunas posturas sostienen que es el primer paso que se debe dar para solucionar el tema de la informalidad en donde tanto particulares, como el Estado, e incluso la misma comunidad, intervienen para dar solución los problemas más recurrentes en los asentamientos de carácter irregular (Soler, 2015):

- Falta de acceso a Servicios Públicos.
- Mitigación del riesgo de habitantes de zonas de alto riesgo no mitigable o reubicación de estos.
- Incorporación al Perímetro Urbano.
- Seguridad, Vías de Acceso y Alumbrado Público.
- Equipamientos (Centros de Salud, colegios, etc.).
- Adquisición de Espacio Público.
- Mejoramiento Paisajístico.

Con esta legalización urbanística, se intenta cauterizar las desigualdades urbanas para así reordenar y delimitar los espacios públicos y privados, uno de los principales objetivos es equilibrar el uso informal y las posesiones u ocupaciones ilegales del suelo, para, con base en criterios urbanísticos, reordenar el territorio.

Los que se oponen a la legalización urbanística asumen una posición que cuestiona principalmente los altos costos que supone el proceso, y que este, no resuelve de fondo el problema de la informalidad como si puede hacerlo el MIB. Sin embargo, ninguna de las dos posturas resuelve el tema de la informalidad. Si bien la primera (Legalización urbanística), tiene un contenido de carácter social, es innegable que los asentamientos humanos, donde se hospeda la pobreza, están en diaria expansión y crecimiento, llegan momentos, que, por la falta de control del Estado, esta situación acoge a cientos de familias y el problema trasciende las capacidades estatales. Sin embargo, un Estado Social de Derecho jamás puede ignorar el tema y debe realizar alguna acción que va desde el MIB (Solución óptima, aunque costosa), hasta la más drástica, el desalojo en situaciones de riesgo no mitigable que ponen en riesgo las vidas de las personas. De aquí, que se tenga la solución tomada en Cúcuta, donde si bien no hubo un MIB, si se regularizó urbanísticamente, de manera responsable la situación de los habitantes del sector, y tampoco se actuó como un Estado de corte asistencialista que entrega casas a ocupantes de hecho, si no que, dentro de sus límites jurídicos y capacidad económica resolvió el tema de la informalidad urbanística, y la comunidad, por su parte, resolvió el tema de la propiedad del terreno base de sus viviendas, como se explica a continuación.

5. Sobre la titulación:

En la titulación, se entrega la propiedad de los lotes a las familias que así lo soliciten y cumplan los requisitos legales para que así sea. Este proceso también exige unos protocolos de carácter jurídico y técnico contenidos en distintos instrumentos y especificados en el Decreto 4825 de 2011 para la titulación de predios para vivienda de interés social ubicados en suelos fiscales (públicos). Aunque los defensores de este mecanismo critican los altos costos de la

legalización urbanística, la mera titulación tampoco supone una solución integral de largo plazo para el fenómeno de la informalidad urbana, modelo peruano.

6. Sobre el mecanismo MIB:

El documento CONPES 3604 de 2009 que indica, entre sus proyectos piloto, el costo de \$5.060 millones de pesos para la aplicación de un Piloto en el barrio “La María” en Soacha – Cundinamarca, para el año 2009, con tan solo 506 familias. Es decir, un costo para el Estado de 10 millones de pesos por familia. Por el contrario, la legalización urbanística y titulación de predios en el caso de estudio “Manuela Beltrán”, para un número cercano de familias supuso la inversión de 100 millones de pesos para los costos de estudio de suelos, levantamiento topográfico y caracterización social (Secretaría de Planeación y Desarrollo Territorial de Cúcuta). En este proceso, se logró conciliar con las familias para que estas asumieran el costo (financiado) del valor de sus lotes, y 3 años después de la resolución de legalización, el 100% de las familias cuentan con un barrio legalizado urbanísticamente, con la propiedad plena de sus lotes y con acceso a servicios públicos de todo tipo, incluso el servicio de internet.

7. Sobre la calificación de riesgo:

El tema de la calificación del riesgo marca una diferencia muy grande en cuanto a los beneficios que este proceso pueda entregar a las familias asentadas. Manuela Beltrán, donde se legalizó el riesgo medio, tres años después de ser legalizado urbanísticamente ya puede ser considerado un barrio que cuenta con acueducto, alcantarillado, servicios públicos domiciliarios (luz, gas) e incluso algunas familias cuentan con el servicio de televisión e internet. Igualmente cuentan con espacios públicos claramente demarcados con un polideportivo, la construcción, ordenada desde la resolución de legalización de un parque, vías de acceso, transporte y

alumbrado público. Aunado a esto un altísimo porcentaje de los habitantes cuentan con títulos de propiedad sobre los lotes que habitan, el reconocimiento de sus construcciones (licencia de construcción).

Finalmente, se hace necesario encontrar una interpretación que se ajuste a los modelos técnicos y jurídicos que sea aplicable y replicable en todo el país y romper los mitos existentes en torno al tema, los cuales cohíben a las administraciones municipales de iniciar procesos de legalización. Pero, en los casos que se opte por negar una solicitud de legalización argumentando que el riesgo medio no es legalizable, debe procederse, de inmediato a realizar labores de reubicación, ya que, podría, ante el evento de una catástrofe hacerse responsable a la administración por omisión.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Tras el análisis de las estrategias para dar respuesta a la informalidad urbanística en Colombia y producto del procesamiento de datos de experiencias comparadas de procesos de legalización urbanística de dos (2) asentamientos humanos, se concluye que:

En Colombia, la legalización de asentamientos humanos como procedimiento administrativo contemplado en los Arts. 122 y ss. del Decreto 564 de 2006, es un mecanismo eficiente y eficaz en la erradicación de asentamientos humanos informales, o al menos, para la satisfacción de garantías básicas de vivienda a los habitantes de un Estado social de Derecho. Además, la legalización urbanística, si bien, es permitida por el ordenamiento jurídico, no debe darse de manera independiente a la titulación de los lotes sobre los cuales las familias se asientan. Los

casos analizados nos muestran cómo un proceso completo de regularización urbanística (legalización y titulación) es la manera óptima para solventar la informalidad urbana. Un proceso de legalización que no contemple la titulación o saneamiento de la propiedad siquiera a mediano plazo no cumple el objetivo de coadyuvar en la lucha contra la informalidad, por el contrario, permite el aumento de la piratería urbana en lotes que, sin dueño aparente, una vez legalizados urbanísticamente se valorizan y continúan en el mercado informal (Caso Altos de la Florida). De igual manera, deben promoverse mecanismos de titulación negociada, tal vez con algunos subsidios de ser posible, pero no gratuita, esto, reproduce el conformismo, la falta de interés por el trabajo y la subsistencia mínima auto regulada. Es decir, acogimiento del modelo brasilero y no peruano de regularización urbanística.

Aunado a lo anterior, es viable jurídicamente la legalización de polígonos de asentamientos humanos que se encuentren en riesgo bajo, medio e incluso alto mitigable. La discusión sobre la legalización urbanística en riesgo alto sigue en la mesa, pero afirmar que el riesgo medio necesita ser mitigado es una falacia a la luz del ordenamiento jurídico y de la experiencia mostrada en el caso analizado en la ciudad de Cúcuta. La prestación de servicios públicos es una obligación del Estado, independiente a si se encuentra o no legalizado urbanísticamente el lugar donde se pretende entregar el servicio. Si existe viabilidad técnica para que las empresas prestadoras de servicios públicos suministren el mismo, no hacerlo, sería una violación a la normativa constitucional.

Se concluye que la legalización urbanística, es el instrumento que a mediano plazo se consolida como la mejor salida al problema de la informalidad urbanística en Colombia. El

mejoramiento integral de barrios tiene, por sus altos costos, un alcance insuficiente y además, por encontrarse dentro de un documento CONPES, no es exigible jurídicamente por una persona o una comunidad organizada.

Los municipios, no pueden dejar a las personas a su suerte, tienen el deber constitucional y legal de iniciar procesos de reasentamiento de las comunidades que se encuentren en riesgo de deslizamiento o de remoción en masa, bien sea a través de mecanismos estructurales o no estructurales, deben organizar el territorio de tal manera que se minimice el riesgo para los habitantes de estos. Si no están en capacidad de mitigar los riesgos por temas económicos y/o operativos, deben iniciar gestiones ante todas las entidades competentes para solventar tal situación, si no, por la fuerza lograr la evacuación de estos lugares donde puedan presentarse catástrofes, so pena de una responsabilidad jurídica y moral por omisión.

De manera adicional, al comparar los modelos de gestión de ciudades con los paradigmas de formalización, se podría decir que aquella postura que tiende a la privatización (Perú) podría ser más partidaria de los procesos de legalización estructurada con participación de agentes inversores que generen progreso. El modelo de gestión de ciudad con un “enfoque de derechos” (Brasil), aparentemente busca una solución holística al problema, y es el modelo, que se observa, se aplicó en el barrio Manuela Beltrán.

Finalmente se puede concluir, que el procedimiento de mejoramiento integral de barrios, a pesar de sus altísimos costos, es la verdadera regularización a cargo del Estado. Mientras que los procesos de legalización y titulación, por aparte, responden a la intervención del Estado, de la

comunidad, del propietario del suelo, pero obteniendo un mismo fin que es el de: llevar servicios públicos por parte de empresas prestadoras, integrar el perímetro al suelo urbano, delimitar las vías de acceso, espacios públicos y finalmente, resolver (no entregar sin ninguna contraprestación) la propiedad a sus habitantes. Esto, sin dudas marca la diferencia en el tema de la informalidad ya que el mejoramiento integral no supone el esfuerzo económico de los beneficiarios si no a un Estado de corte plenamente asistencialista, cuyos principios básicos y con un alcance poblacional gigante si superan los procesos de regularización urbanística de asentamientos humanos, en los cuales no se entrega nada regalado, si no que el estado cumple con sus postulados, y establece obligaciones a mediano plazo para el mejoramiento paisajístico, la construcción de obras de infraestructura, equipamientos, etc., donde todos, con la supervisión del Estado representado en sus entes territoriales, debe participar.

Tabla 8 - Estrategias para la intervención de asentamientos humanos informales (análisis comparativo entre legalización urbanística y MIB)

<u>Análisis basado en la comparación de dos casos:</u>	LEGALIZACIONES URBANÍSTICAS	MEJORAMIENTO INTEGRAL DE BARRIOS
POBLACIÓN BENEFICIADA	536 predios	338 predios
PROBLEMAS RESUELTOS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Consecución de Servicios Públicos. 2. Mitigación del riesgo de habitantes de zonas de alto riesgo no mitigable o reubicación de estos - Seguridad en el evento de una catástrofe. 3. Incorporación al Perímetro Urbano. 4. Seguridad, Vías de Acceso y Alumbrado Público. 5. Equipamientos (Centros de Salud y Colegios). 6. Adquisición de Espacio Público. 7. Mejoramiento Paisajístico. 	<ol style="list-style-type: none"> Mejoramiento Paisajístico + 1. Consecución de Servicios Públicos. 2. Mitigación del riesgo de habitantes de zonas de alto riesgo no mitigable o reubicación de estos - Seguridad en el evento de una

		<p>catástrofe.</p> <p>3. Incorporación al Perímetro Urbano.</p> <p>4. Seguridad, Vías de Acceso y Alumbrado Público.</p> <p>5. Equipamientos (Centros de Salud y Colegios).</p> <p>6. Adquisición de Espacio Público.</p> <p>7. Mejoramiento Paisajístico.</p>
COSTOS	\$250 Millones de pesos equivalentes a 466.417 pesos por familia	\$4.848.159.104 millones de pesos equivalentes a \$14.343.665 pesos por familia.
TIEMPO DE		

IMPLEMENTACIÓN PROMEDIO	1 AÑO	1 1/2 AÑOS
ACTORES INVOLUCRADOS	Presupuesto Público, Privado, La Comunidad	Presupuesto Público y Privado

Fuente: Min-vivienda (MIB) – Caso Barrio 20 de enero, Apartadó (Antioquia), Caso Manuela Beltrán (Legalización Urbanística).

1. Planteamientos para efectuar los lineamientos para la legalización urbanística de asentamientos humanos

Con base en el procedimiento establecido claramente en el Decreto 564 de 2006, el cual, es fácilmente entendible y aplicable, resaltaremos, algunos de los hallazgos que podrían replantear algunas líneas de pensamiento equívocas que algunas veces, evitan la promoción de estos procesos:

4.1 El asentamiento no debe ser legalizado en bloque y en su totalidad

Como lo indica el decreto 564, existen polígonos legalizables y polígonos no legalizables que dependen de la correspondencia jurídica y técnica con los requerimientos exigidos. Es decir, a manera de ejemplo, el asentamiento humano objeto de estudio “Altos de la Florida” en Soacha-Cundinamarca cuenta con cuatro sectores (I, II, III, IV) de los cuales los 2 primeros se encuentran en zona urbana y los otros dos en zona rural. La comunidad solicitó la legalización de los sectores I y II, solo siendo legalizado el sector primero. A pesar de no ser legalizada la totalidad de este por diferentes razones, se logró la legalización de una porción o polígono independiente de los procesos de legalización que se puedan lograr o no sobre los otros sectores una vez sean cumplidos los requisitos jurídicos y técnicos.

Por ejemplo, en un asentamiento que se encuentre parte en zona inestable, y otra parte en zona plana y firme. Nada impide que se formalice esa zona apta y se delimite el polígono o espacio de terreno pendiente para que en una etapa subsiguiente, se definan las medidas para la mitigación del riesgo o para la reubicación de las personas asentadas en zonas no aptas (Corporación Opción Legal, 2.014, pág. 7).

4.2 El municipio debe de manera inmediata realizar la prestación de servicios públicos en los lugares formalizados

La Ley 1551 de 2012 indica que los municipios tienen la obligación de garantizar la prestación de los servicios públicos, estando o no legalizados los asentamientos, de conformidad también con el ya mencionado y derogado Art. 99 de la Ley 812 de 2003. Una vez se legalice el asentamiento, si el proceso es favorable, mediante la resolución se hace exigible por parte de los particulares a las empresas prestadoras la conexión de este. Esta, es una tarea progresiva, donde la resolución de legalización abre el camino de diferentes acciones positivas que dan paso de la informalidad a la formalidad, mas no es una tarea previa o concomitante al proceso.

En el asentamiento humano objeto de estudio “Manuela Beltrán” ubicado en Cúcuta-Norte de Santander, siempre existieron trabas por parte de la empresa prestadora del servicio público de agua de la ciudad “Aguas Kpital” para la conexión de este, sujetando esta acción a la existencia de una resolución de legalización. En el año 2014, aproximadamente 6 meses después de la expedición de la resolución de legalización del asentamiento, este asentamiento, convertido en barrio, contó en todas sus viviendas con servicios de agua y alcantarillado, no durante el proceso ni en el momento de la expedición del acto administrativo de legalización, por el contrario, la resolución estableció claras obligaciones a todas las partes involucradas relacionadas con el progreso y efectividad en la prestación de servicios básicos para esta comunidad.

Entonces, si bien a la luz de la normativa legal, la prestación de servicios público debió existir antes de la resolución de legalización urbanística, tan solo una vez esta fue expedida, se viabilizó el proceso de obtención del servicio de acueducto y alcantarillado.

4.3 Costosos estudios geotécnicos y levantamientos topográficos no son necesarios en procesos de legalización urbanística

El caso de estudio analizado en Cúcuta nos da cuenta cómo a través de las actualizaciones catastrales existentes en el IGAC y las visitas a terreno, sin necesidad de hacer levantamientos topográficos, permitieron tener un panorama general e información necesaria de la situación de hecho del asentamiento para reordenar urbanísticamente el espacio y desarrollar el proceso de legalización urbanística en debida forma. De igual manera los estudios de suelo contenidos en el POT de la ciudad fueron claros específicos y suficientes.

4.4 La legalización y la titulación individual de la propiedad son procesos simultáneos e interdependientes

Esta situación es mencionada por la Corporación Opción Legal como un equívoco. Se indica que esta línea de pensamiento “puede conducir a que no se impulsen procesos de legalización urbanística cuando existen controversias sobre la propiedad de los terrenos en los cuales se ubican tales asentamientos”. Indica igualmente, que “es cierto que los dos procesos pueden hacerse de manera simultánea e interrelacionada, pero ello no es obligatorio y no es lo que en la vida práctica regularmente sucede”(Corporación Opción Legal, 2.014, pág. 8).

En esta línea, el artículo 122 del Decreto 564 indica que: “los procesos de titulación de los que trata la Ley 1001 de 2005 y el decreto 3111 de 2004 (titulación de bienes fiscales) se pueden adelantar de manera independiente al proceso de legalización”. Se establece asimismo la diferencia de los procesos de legalización y titulación, donde el primero busca un

reordenamiento del territorio común y adecuación al ordenamiento jurídico urbano, pero no de la titularidad con los lotes que lo conforman.

Además, “en todos los casos, bien sea público o privado el terreno sobre el cual se encuentra el asentamiento, si las condiciones lo permiten, debe intentarse el traspaso mediante negocio jurídico de la propiedad del terreno base para que quede en cabeza del municipio en el cual se encuentra el asentamiento, pero, en caso de no poderse realizar de esta manera, en nada se afecta el proceso de legalización ya que es independiente al de la titulación”(Corporación Opción Legal, 2.014, pág. 9).

Sin embargo, con base en la experiencia de los dos casos de estudio es posible afirmar que el triunfo del proceso depende de la unificación de estos dos elementos (legalización urbanística y saneamiento de la propiedad) tal y como sucedió en el asentamiento, ahora constituido como barrio en el municipio de Cúcuta: Manuela Beltrán.

4.5 Debe establecerse una fecha límite para la constitución de los solicitantes como parte del proceso

Es frecuente el aprovechamiento de algunas personas que al observar que se inician procesos de legalización sobre asentamientos, tienen la creencia que no existe ningún requisito más que la ocupación o posesión de este para hacerse a la propiedad. Este equivoco, lleva a que se reinvadan territorios donde están en curso procesos de legalización.

Es recomendable, siguiendo la intención del decreto 564 de 2006, que estableció la fecha límite de 2003, que, una vez iniciado el proceso de legalización urbanística, se establezca una fecha límite para la entrega de licencias de reconocimiento, de otra manera, las re invasiones van a ser un tema constante y repetitivo. En el asentamiento “Las Delicias”, en Cúcuta, vecino de Manuela Beltrán, que también fue legalizado urbanísticamente en el año 2014, días antes de la expedición de la resolución, familias de invasores se tomaron una zona que sería constituida como parque. La misma resolución de legalización de dicho barrio fue enfática en dicha situación y hoy día, en caso de existir tal ocupación, se entiende, desde la normativa municipal, como ilegal.

Bajo este presupuesto, la misma comunidad puede actuar como garante efectivo de la buena fe del proceso y, evitar así, nuevas ocupaciones de hecho que afectan los derechos de los propietarios, del municipio y de los mismos vecinos a quienes se les esa legalizando urbanísticamente el asentamiento o saneando la propiedad de los lotes que habitan. Esta situación, se observó en Cúcuta – Manuela Beltrán, pero la misma comunidad dio aviso a las autoridades para que, desalojaran a los nuevos invasores, e igualmente, no los tuviera en cuenta dentro del proceso de legalización que estaba en ese momento, en curso.

Referencias Bibliográficas.

- Abramo, P. (2012). La ciudad Com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *Revista EURE - Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* - , 38 (114).
- Abramo, P. (2003). La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal. *Revista CIUDAD y TERRITORIOS: Estudios territoriales*, Vol. XXXV (136-137).
- ACNUR. (2013). *Construyendo soluciones sostenibles*. Programa TSI - Transitional Solutions Initiatives.
- Alcaldía Municipal de Soacha. (Agosto de 2017). *Alcaldía Municipal de Soacha*. Obtenido de <http://www.alcaldiasoacha.gov.co/municipio/nuestro-municipio>
- Borja, J. (2012). *Revolución urbana y derechos ciudadanos: Claves para interpretar las contradicciones de la ciudad actual*. Barcelona: Universitat de Barcelona.
- Carrión, F. (2.007). El Desafío Político de Gobernar la Ciudad. *Revista Nueva Sociedad*, 212, 37-52.
- CASTELLANOS, H. (25 de Mayo de 1996). SOACHA: URBANISMO Y LEGALIDAD. *El Tiempo* .
- Centro de Información de las Naciones Unidas (CINU). (04 de Abril de 2017). *Centro de información de las Naciones Unidas*. Obtenido de <http://www.cinu.mx>
- Clichevsky, N. (2000). Informalidad y segregación en América Latina. *Serie - Medio Ambiente y Desarrollo CEPAL* (28), 59.
- Congreso de la República de Colombia. (2.003). Ley 812.
- Corporación Opción Legal. (2.014). *Legalización urbana de asentamientos humanos ilegales (No publicado)*. Bogotá.
- Corte Constitucional de Colombia. (2006). Sentencia T-585 .
- Corte Constitucional de Colombia. (2008). Sentencia C-1189 .
- Costa, A., & Hernández, A. (2010). Análisis de la situación actual de la regularización urbana en América Latina: la cuestión de la tenencia segura de los asentamientos informales en tres realidades distintas: Brasil, Colombia y Perú. *Revista INVI*, 25, 68.
- Decreto 1807. (2014).
- Departamento Nacional de Planeación DNP. (2010). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad Para Todos". Presidencia de la República de Colombia.
- DNP, D. N. (2014). Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país". República Nacional de Colombia.
- Escobar, G. A. (Octubre de 1990). La Ciudad Informal Siglo XXI. *Foro Perspectivas Metropolitanas Siglo XX* . Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- Fernández, E. (2.011). *Regularización de asentamientos informales en América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

- Fundación Social Cambiemos. (2013). Encuesta a los habitantes del asentamiento Manuela Beltrán en Cúcuta. Cúcuta, Colombia.
- Jiménez, L. C. (2009). Espacialidad urbana de propietarios e inquilinos en sectores populares. El caso de Bogotá, 1938-2000. En M. C. Herrera, *Procesos urbanos informales y Territorio: Ensayos en torno a la construcción de sociedad, Territorio y Ciudad*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Lefebvre, H. (1978). *El Derecho a la Ciudad*. Barcelona: Ediciones Península.
- Lemus, V. D. (2006). *Planificación y control urbanístico en Bogotá: Desarrollo histórico y jurídico*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Ley 1523. (2012).
- López, L. F. (s.f.). *TECHO*. Recuperado el 07 de Abril de 2017, de TECHO Web Site: <http://www.techo.org/paises/mexico/techo/que-es-techo/>
- Maquet, & Álvarez. (2015).
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2011). Decreto 4825.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2006). Decreto 564.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (25 de septiembre de 2014). Derecho de Peritación 2014EE008218. Colombia.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2012). *Programa de Mejoramiento Integral de Barrios*.
- Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial. (2009). CONPES 3604 Lineamientos para la consolidación de la política de mejoramiento integral de barrios MIB.
- Molina, Ismael. (1993). Estudio Prospectivo de Vivienda, Misión Bogotá S. XXI.
- Montoya, S. N. (24 de Mayo de 2016). Cúcuta: La minuciosa tarea de reconstruir un hogar. *El Espectador - Colombia 2020*.
- Niño, O. H. (2010). *La Amazonia colombiana urbanizada: un análisis de sus asentamientos humanos*. Bogotá: Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI.
- Organización de las Naciones Unidas. (1996). Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos y Programa de Hábitat. *Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II)*, (pág. 132). Estambul.
- Organización de las Naciones Unidas. (2016). Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos. *Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano HABITAT III*. Quito.
- Organización de las Naciones Unidas. (1976). Declaración y Plan de Acción de Vancouver de 11 de junio de 1976. *I Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat I)*. Vancouver.
- Organización de las Naciones Unidas. (2015). *Informe Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2015*. Nueva York.

Pradilla, E. (2014). La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina. *Revista Cadernos Metrópole*, 16 (31), 37-60.

Pradilla, E. (1980). La política social de vivienda y urbanización en América Latina. *Centro Latinoamericano de Trabajo Social*, (pág. 18). Lima.

Resolución de legalización No. 012. (2013). Colombia.

Ribeiro, A. C. (2003). *El rostro urbano de América Latina*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO.

Secretaría de Planeación y Desarrollo Territorial de Cúcuta. (s.f.). Obtenido de <http://www.nortedesantander.gov.co>

Secretaría de Planeación y Desarrollo Territorial de Soacha. (2015). Resolución de Legalización No. 1650 .

Servicio Geológico Colombiano. (2015). *Guía Metodológica para estudios de amenaza, vulnerabilidad y riesgo por movimientos en masa*. Ministerio de Minas y Energía de Colombia.

Soler, J. (2015). *Legalización de polígonos con riesgo Medio (No publicado)*. Bogotá: Corporación Opción Legal .

Tovar Torres, C. A. (2009). *Proyecto de investigación "Exposición Itinerante Ciudad Informal Colombiana"*. Instituto de Investigaciones en Hábitat, Ciudad y Territorio , Grupo de Investigación Procesos Urbanos en Hábitat, Vivienda e Informalidad. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Tovar, E. V. (2010). Asentamientos precarios: Una aproximación para su mejoramiento integral y prevención. *Revista de Arquitectura de la Universidad de los Andes*, 64-81.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (12 de Mayo de 2017). *Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas*. Obtenido de

<http://www.unidadvictimas.gov.co/es/reparacion/comienza-legalizacion-de-dos-asentamientos-de-victimas-del-conflicto-armado-en-cucuta>