



Reasentamiento de familias Por Alto Riesgo en Bogotá

Avances y desafíos



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

BOGOTÁ
HUMANANA

Reasentamiento de familias

Por Alto Riesgo en Bogotá

avances y desafíos

Reasentamiento de familias por Alto Riesgo en Bogotá Avances y desafíos

Instituto Distrital De Gestión De Riesgos y Cambio Climático - IDIGER

Gustavo Francisco Petro Urrego
Alcalde Mayor de Bogotá

Susana Muhamad
Secretaria Distrital de Ambiente

Javier Pava Sánchez
Director Instituto Distrital de Gestión
de Riesgos y Cambio Climático

Oscar Bernardo Goyeneche Durán
Subdirector de Participación para la Gestión
de Riesgos y Adaptación al Cambio Climático

Claudia Elizabeth Rodríguez Ávila
Coordinadora de Programa de Reasentamientos
y Gestión Humanitaria

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

Organización Internacional para las Migraciones

Alejandro Guidi
Jefe de Misión

Unidad de Emergencias y Gestión del Riesgo

Sandra Zulima Castañeda
Oficial de Emergencias

Gerardo Vimos
Monitor de Enlace

Unidad de Planeación, Investigación y Evaluación

Clemencia Ramírez Herrera
Oficial de Investigaciones

Laura Mendoza Simonds
Analista de Investigación

Consultora

Olga Torres Becerra
Investigadora Principal

Esta publicación es posible gracias al apoyo del Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático (IDIGER), antes Fondo de Prevención y Atención de Emergencias (FOPAE), y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). La elaboración e impresión de esta publicación se elaboró en el marco del convenio UEM-006 "Fortalecimiento de Organizaciones Sociales y Comunitarias para la Gestión de Riesgos en Bogotá D.C.", celebrado entre el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias (FOPAE), hoy Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático (IDIGER) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Esta publicación es gratuita y puede reproducirse total o parcialmente por cualquier medio siempre y cuando se cite como fuente.

Bogotá, julio de 2015

Diseño, diagramación e impresión: Procesos Digitales SAS

*Primera edición
ISBN: 978-958-8909-00-4*

Presentación

Factores como la migración constante de población hacia Bogotá debido entre otros al conflicto armado en las diferentes regiones del país y la expansión urbana con segregación espacial hacia las zonas de periferia, aunado a la baja capacidad institucional para ejercer control, son algunas de las determinantes que han facilitado la ocupación de territorios considerados de alto riesgo, donde cerca de 15.000 familias han sido identificadas y recomendadas para ser reasentadas.

Después de más de cuatro periodos de gobierno en los cuales se han desarrollado marcos normativos, elaborado y ajustado instrumentos para atender la problemática aún se tiene una importante deuda social por atender, por lo cual se hacía necesario revisar la integralidad del programa considerando aplicar estrategias y acciones bajo una perspectiva de prevención, no esperando la ocurrencia de situaciones que desencadenen en pérdidas humanas o materiales, pero a la vez aplicando un enfoque de derechos con las poblaciones vulnerables ante estos riesgos.

El Plan de Desarrollo Bogotá Humana, en el eje estratégico de “Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua”, tiene el Programa de Gestión Integral de Riesgos dirigido principalmente a reducir la vulnerabilidad ciudadana y del territorio frente a situaciones de emergencia y cambio climático que tiene entre otros objetivos la ocupación segura y sostenible del territorio, con acciones orientadas a proteger la vida de las familias afectadas en situaciones de emergencia o que se encuentran ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable.

En esta perspectiva, el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático -IDIGER-, coordina y contribuye con la ejecución del Programa de Reasentamiento de familias ubicadas en zonas de alto riesgo, el cual a través de sus diferentes modalidades brinda a la población que vive en zonas de alto riesgo, la oportunidad de conocer su situación, informarse sobre las opciones que le brinda el Distrito como garante de sus derechos y ser guiado mediante el acompañamiento social con el fin emprender acciones que le permitan reducir y mitigar su condición.

Con la presente publicación, elaborada en el marco del Convenio de Cooperación No 723 de 2012 denominado “FORTALECIMIENTO DE ORGANIZACIONES SOCIALES Y COMUNITARIAS PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGOS EN BOGOTÁ D.C.”, suscrito entre el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático (en su momento FOPAE) y la Organización Internacional para las Migraciones - OIM (Convenio UEM 006), se hace un análisis sobre el reasentamiento a través de la experiencia de cada una de las entidades que han participado de este proceso, en sus diferentes dimensiones que tocan aspectos de la política pública aplicada en diferentes momentos; los instrumentos diseñados para operar el programa; la relación entre el reasentamiento por alto riesgo y el ordenamiento territorial; así como desarrollos jurisprudenciales que deben ser tenidos en cuenta a la hora de implementar programas y proyectos de reasentamiento de familias. Se cierra la primera parte con algunas experiencias internacionales compartidas durante la realización del Seminario Internacional de Reasentamiento, convocado por el IDIGER y la OIM.

Un segundo bloque del documento, trata sobre la aplicación de un marco de derechos y enfoques diferenciales para la implementación del reasentamiento con familias que además de presentar una elevada vulnerabilidad frente a riesgos, tienen condiciones sociales muy particulares ya que en muchos casos se trata de víctimas del conflicto, grupos étnicos, madres cabeza de familia, gran número de niños y niñas, personas en condición de discapacidad, que hacen complejo el tratamiento que institucionalmente debe darse para lograr una acción integral.

Por lo anterior, la persona, la familia, los derechos, el territorio, el enfoque diferencial son los elementos que deben hacer parte de la política pública de reasentamientos de la ciudad que lleve a que como administración se dé respuesta a las familias en la protección del derecho a la vida y el ejercicio del principio de precaución, que permita unificar las actuaciones que realizan cada una de las Entidades y se acerque a las necesidades reales de Bogotá en el siglo XXI.

En el escenario surge también la necesidad de adaptar la ciudad y sus residentes a los fenómenos del cambio climático, que impactan con mayor frecuencia la materialización de los riesgos, por lo tanto el objeto primordial de generar estrategias que permitan abordar los problemas estructurales de ciudad que marcan el desarrollo del programa de reasentamiento, tales como el ordenamiento territorial, las medidas de adaptación al climático, la intervención integral en los suelos de protección por riesgo, su uso y disfrute como espacio público por parte de la ciudadanía.

Estamos seguros que los temas aquí tratados, contribuirán de manera positiva a la implementación del programa y el diseño de una política pública en materia de reasentamiento para la ciudad y referente en el país.



Índice



Resumen ejecutivo

p. 10

introducción

p. 12

1. Evolución del reasentamiento por alto riesgo. Conceptos básicos

- p. 14 1.1. Reasentamiento por riesgo de desastre
- p. 16 1.1.1. Reasentamiento como medida de prevención, reducción o manejo de desastres
- p. 17 1.1.2. Factores relacionados con el reasentamiento por riesgo de desastre
- p. 21 1.1.3. La vivienda como parte de la solución al problema de reasentamiento
- p. 22 1.1.4. Dimensiones de procesos de reasentamiento por alto riesgo
- p. 23 1.1.5. Reasentamiento, políticas públicas y derechos humanos
- p. 26 1.1.6. Reasentamiento e inclusión social

2. Reasentamiento por alto riesgo. Fundamento jurídico

- p. 28 2.1. Contexto Internacional: el marco general de los derechos
- p. 31 2.2. Contexto Nacional
 - p. 31 2.2.1. Bienes jurídicos protegidos en caso de desastre
 - p. 33 2.2.2. Ordenamiento territorial y reasentamientos humanos
 - p. 34 2.2.3. Áreas estratégicas para la conservación de recursos hídricos
 - p. 35 2.2.4. Suelos de protección por riesgo
 - p. 35 2.2.5. Enajenación voluntaria directa y expropiación
 - p. 37 2.2.6. Adquisición de mejoras en los procesos de reasentamiento
 - p. 37 2.2.7. Transacción sobre las mejoras
 - p. 37 2.2.8. Afectación
 - p. 38 2.2.9. Medidas especiales en caso de declaratoria de desastre o calamidad pública
 - p. 38 2.2.10. Dominio, posesión, o tenencia
 - p. 40 2.2.11. Vivienda digna
 - p. 41 2.2.12. Soluciones de vivienda
 - p. 41 2.2.13. Subsidio familiar de vivienda
 - p. 43 2.2.14. Estados de excepción
 - p. 44 2.2.15. Responsabilidad civil del Estado
 - p. 45 2.2.16. Jurisprudencia sobre reasentamiento
 - p. 45 2.2.16.1. Antecedentes jurisprudenciales.
 - p. 45 2.2.16.2. Sobre el derecho a la vivienda digna como derecho fundamental.
 - p. 47 2.2.17. Sobre la protección de los derechos colectivos a un medioambiente sano y a la seguridad y la prevención de desastres previsibles técnicamente.
- p. 48 2.3. Instrumentos normativos para el reasentamiento por alto riesgo en Bogotá

- p. 48 2.3.1. En el ordenamiento territorial
- p. 50 2.3.2. Modificación excepcional al plan de ordenamiento territorial (MEPOT)
- p. 52 2.3.3. Suelos de protección por riesgo
- p. 54 2.3.4. Subsidio distrital de vivienda en especie
- p. 56 2.3.5. Valor Único de Reconocimiento
- p. 59 2.3.6. Procedimiento de reasentamiento de familias por alto riesgo no mitigable

3. Experiencias y buenas prácticas en procesos de reasentamiento

- p. 64 3.1. Panorama General de Reasentamientos en América Latina
- p. 67 3.1.1. Experiencia de reasentamiento en México y Honduras
- p. 67 3.1.2. Experiencia de reasentamiento en Ecuador
- p. 68 3.2. Reasentamientos en el contexto nacional Colombia
- p. 69 3.3. Reasentamientos en Bogotá

4. Implementación del Decreto 255 de 2013

- p. 72 4.1. Principales cambios entre las normas anteriores y los decretos 255 de 2013 y 364 de 2013
 - p. 72 4.1.1. Principales cambios en el Plan de Ordenamiento Territorial
 - p. 75 4.1.2. Principales cambios en el procedimiento contenido en el Decreto 255 de 2013
- p. 76 4.2. Avances en la implementación del Decreto 255 de 2013
 - p. 76 4.2.1. Componente normativo
 - p. 78 4.2.2. Componente financiero
 - p. 80 4.2.3. Componente de gestión
 - p. 81 4.2.4. Componente social

Conclusiones y recomendaciones

p. 87

Glosario

p. 89

Bibliografía

p. 97

Lista de tablas

p. 20 Tabla 1 Ocupación localidades Bogotá

Lista de gráficos

- p. 16 Gráfica 1 Desplazamiento-reasentamiento
- p. 19 Gráfica 2 Desarrollo de Origen Informal en Bogotá
- p. 19 Gráfica 3 Barrios legalizados
- p. 32 Gráfica 4 Bienes jurídicos protegidos en caso de desastre
- p. 77 Gráfica 5 Evolución de la composición del Valor Único de Reconocimiento en Bogotá 2000 -2013
- p. 79 Gráfica 6 Evolución del Esquema Financiero para la Adquisición de Vivienda en el Programa de Reasentamiento de Familias en Alto Riesgo no Mitigable

Abreviaturas

p. 107

Resumen Ejecutivo

El reasentamiento de familias ubicadas en zonas de alto riesgo continúa presentando más desafíos que avances. Lograr la coordinación interinstitucional, o mejor aún la acción coherente, consistente y complementaria del Estado para el mejoramiento sustancial de las condiciones de vida de las familias que habitan en alto riesgo, requiere acciones estructurales como contener la especulación en el precio del suelo, generar soluciones habitacionales que propicien condiciones de vida adecuada y un hábitat digno, y controlar la ocupación ilegal de zonas no aptas para la urbanización y la recuperación de suelos de protección.

La dispersión y complejidad normativa son un obstáculo para la comprensión y estructuración del reasentamiento efectivo, por lo cual un cuerpo normativo integrado favorecería una acción más eficiente, transparente y cercana a los diferentes actores involucrados. En este mismo sentido, comprender que el reasentamiento por alto riesgo es una oportunidad para reducir la vulnerabilidad social, restituir derechos, minimizar la segregación social y espacial, y generar opciones de desarrollo más allá de la vivienda, sin dejar de tener presente que esta constituye una condición necesaria para las lograr condiciones de vida digna, es uno de los mayores desafíos, no solo jurídicos, sino políticos y gerenciales en torno al reasentamiento por alto riesgo.

A diferencia del reasentamiento necesario para la construcción de obras públicas, el reasentamiento por alto riesgo no implica indemnizaciones por efecto de las pérdidas ocasionadas, sino que el Estado interviene en la protección de la vida y bienes de la población expuesta en virtud de principios como la equidad y la solidaridad. En este sentido, la aplicación efectiva del enfoque diferencial es uno de los retos del reasentamiento, ya que de este dependerá que la suma de vulnerabilidades se convierta en una suma de oportunidades.

Durante más de 15 años, Bogotá ha hecho importantes esfuerzos por reasentar a la población en alto riesgo. Sin embargo, causas como la ausencia de control a la ocupación ilegal de las zonas de amenaza media y alta, la cada vez menor disponibilidad de suelo apto para desarrollar vivienda, la ausencia de medidas para frenar la especulación en el precio del suelo, la migración forzada producto del conflicto armado interno y los efectos cada vez más palpables del cambio climático hacen que la ciudad tenga más población en alto riesgo que la que se estimaba al inicio formal del proceso.

Por lo expuesto, es indispensable adoptar medidas estructurales para reasentar a las familias en alto riesgo, no solamente salvaguardando sus vidas, sino adelantando todas las acciones necesarias para lograr condiciones de vida digna, pero también y decididamente para evitar nuevas ocupaciones y construcciones legales e ilegales en zonas no aptas para vivienda, interviniendo los suelos de protección.

En este sentido, la nueva reglamentación de Bogotá, contenida en el Decreto 255 de 2013 por el cual se adopta el Procedimiento para el Reasentamiento por Alto Riesgo, y en el Decreto 364 de 2013 por el cual se expide la Modificación Excepcional al Plan de Ordenamiento Territorial, aporta importantes instrumentos

para el reasentamiento, los cuales constituyen una oportunidad, siempre que su implementación sea adecuada a las necesidades identificadas. Es así como, el banco de materiales, el banco inmobiliario de vivienda usada, el sistema unificado de información, los parques de protección por riesgo, entre otros, apuntan a la consolidación de una estrategia integral de reasentamiento por alto riesgo, que supone un gran esfuerzo político, jurídico e institucional para desarrollar los instrumentos que den cuenta de las causas estructurales antes mencionadas.

Este trabajo se ocupa de hacer explícito un marco conceptual para el reasentamiento por alto riesgo, y de visibilizar los diferentes elementos jurídicos, las experiencias de reasentamiento y los avances en la implementación de la reciente normatividad en Bogotá, con el fin de facilitar su comprensión, evidenciar su complejidad, resaltar las oportunidades y potencialidades, poner de manifiesto sus carencias y formular recomendaciones.

Introducción

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM), como entidad de cooperación internacional, tiene el mandato de velar por la migración ordenada y regulada en beneficio de los países de origen y destino, lo que también incluye procesos migratorios internos que se dan en los territorios. Para tal fin, la OIM dentro de sus objetivos estratégicos tiene la firme convicción de que un punto clave es asistir a los gobiernos y a las comunidades vulnerables en el desarrollo de sus capacidades, tanto en el conocimiento y la reducción, como en la preparación, respuesta integral y recuperación, desde la perspectiva de la gestión integral del riesgo y los retos frente al cambio climático.

En este sentido, la OIM promueve activamente la prevención de la migración forzada a través de la construcción de resiliencia y del abordaje de las presiones migratorias desde sus factores subyacentes. Así mismo, promueve la movilidad de las personas y comunidades en riesgo, mediante el fortalecimiento de su capacidad de eliminar los obstáculos, con el fin de ampliar sus medios de subsistencia y aumentar su capacidad de recuperación. Igualmente, busca reforzar la preparación para la migración con el aumento de las capacidades de los individuos y de las instituciones, y reducir los impactos negativos de la crisis prestando asistencia y protección a la medida, alrededor de las diferentes necesidades de las poblaciones afectadas. Para tal fin, mitiga los impactos socioeconómicos y ambientales de la población en la comunidad de acogida, a través de medidas de estabilización y de atenuación de las fases de respuesta y recuperación, más allá de la transición, procurando el desarrollo sostenible, que incluye poner fin a los desplazamientos con soluciones duraderas (OIM, 2013).

Adicionalmente, la OIM se ha planteado como objetivos apoyar al gobierno colombiano en la provisión de asistencia humanitaria, en la recuperación temprana a la población afectada y damnificada por emergencias de origen natural, y en la gestión integral del riesgo, también a nivel local, para disminuir la vulnerabilidad a futuros fenómenos de origen natural, incluyendo la adaptación al cambio climático. Para esto, formula e implementa estrategias que reduzcan la vulnerabilidad de las comunidades ante los riesgos por desastres de origen natural, y apoya al gobierno en los procesos de formación comunitaria sobre adaptación al cambio climático y gestión integral del riesgo. (OIM, 2013)

Por su parte, el gobierno distrital de Bogotá, en su plan de desarrollo Bogotá Humana, prevé en el eje 2 “un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua”. Dentro de sus proyectos prioritarios contempla: (1) Territorios menos vulnerables frente a riesgos y cambio climático y (2) Poblaciones resilientes frente a riesgos y cambio climático. Es por esto que, junto con el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático (IDIGER), y en concordancia con los planteamientos de una “Bogotá más humana”, se viene trabajado para

ayudar a encarar los crecientes desafíos que plantea la gestión de riesgos en el distrito, en la que la generación y el uso del conocimiento basado en evidencia, para la implementación de la política pública de reasentamiento, es una de las estrategias para la comprensión de las cuestiones migratorias en el distrito, que propenden por el desarrollo social y económico a través de la migración, y por el respeto de la dignidad humana y el bienestar de los migrantes.

Colombia ha realizado importantes esfuerzos en materia de políticas públicas en gestión del riesgo de desastres, que abarcan los distintos niveles territoriales del país. Prueba de ello se evidencia en la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2012. Bogotá ha sido pionera en esta materia; no en vano, la ciudad ha recibido reconocimientos recientemente por su lucha contra el cambio climático y hace importantes esfuerzos en pro de consolidar una ciudad resiliente. En este contexto, el reasentamiento se constituye en una estrategia no solo para el manejo de los desastres, sino, fundamentalmente, para su reducción y prevención.

De esta manera, el reasentamiento es una oportunidad para restituir derechos fundamentales, derechos sociales y económicos, y derechos colectivos y del medioambiente, a través de la protección a la vida, la vivienda digna y la conservación ambiental de los suelos de protección, con respeto de las particularidades culturales y opciones de desarrollo. En este contexto, la Alcaldía de Bogotá expidió el Decreto 255 de 2013, “Por el cual se establece el procedimiento para la ejecución del programa de reasentamiento de familias que se encuentran en condiciones de alto riesgo en el Distrito Capital”, el cual se complementa con la adopción de la Modificación Excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial.

En este marco se desarrolla la presente investigación, con la visión general de aportar a la generación, documentación, transferencia y aplicación de conocimiento sobre procesos de reasentamiento por alto riesgo que se traduzcan efectivamente en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y en el reordenamiento, apropiación y conservación del territorio, para ayudar a la consolidación de una ciudad más humana y resiliente ante el cambio climático.

El libro se encuentra organizado de la siguiente manera: en el primer capítulo, se desarrolla una revisión de los conceptos básicos del reasentamiento por alto riesgo. El segundo capítulo aborda los fundamentos jurídicos del reasentamiento en los ámbitos, internacional, nacional y distrital. En el capítulo tres se hace una breve reseña del Encuentro Internacional de Reasentamiento, realizado en el marco del Convenio IDIGER – OIM, resaltando las buenas prácticas presentadas y los aprendizajes compartidos. Finalmente, se analiza la implementación del Decreto Distrital 255 de 2013 y se formulan recomendaciones y conclusiones.

1. Evolución del reasentamiento por alto riesgo. Conceptos básicos



El desplazamiento de poblaciones es casi consustancial a la civilización. El desplazamiento de población por riesgo de desastres deriva en el reasentamiento, el cual debe ser un proceso concertado, integral y una oportunidad para el desarrollo de la población y la construcción de comunidades más resilientes. En este capítulo se presentan los fundamentos conceptuales para implementar procesos y estrategias de reasentamiento, desde el enfoque de procesos de la gestión de riesgos, la adaptación al cambio climático, la acción sin daño, los derechos humanos y la impostergable tarea de la inclusión social, al igual que las distintas dimensiones del reasentamiento.

1.1. Reasentamiento por riesgo de desastre

De acuerdo con Softestad (citado en Eberhard Berg et al., 1991), el reasentamiento involuntario es una de las categorías de lo que se ha denominado “traslado o transferencia de población”. Esta transferencia de población se caracteriza por ser impuesta por el Estado y llevarse a cabo dentro de las fronteras estatales. Otras categorías de transferencias de población son la relocalización, el desplazamiento, la evacuación y el reasentamiento. Las transferencias de población se dan principalmente por la necesidad de contener movimientos independentistas, imponer una cultura dominante o un modelo económico, facilitar la extracción de recursos, alcanzar objetivos estratégicos o aliviar la presión demográfica.



Para los fines del presente estudio, el reasentamiento es aquel que se lleva a cabo por el Estado como medida de gestión del riesgos de desastres, que, de acuerdo con el enfoque por procesos, puede ser entendido como parte de la fase de reconstrucción; es decir, como una medida posterior a la materialización del desastre o como una medida de reducción, cuando existe evidencia de la posibilidad de que ocurra un siniestro y, por lo tanto, se toma la decisión de adelantar un proceso de reasentamiento, medida de mitigación del riesgo mediante la reducción de la vulnerabilidad. También pueden adelantarse procesos de reasentamiento de carácter preventivo, como se expondrá más adelante. En este sentido, se debe tener en cuenta que, según Narváez (2009), el enfoque de procesos en la gestión de riesgos incluye generar conocimiento, prevenir el riesgo futuro, reducir el riesgo existente, preparar la respuesta, responder y rehabilitar y recuperar y reconstruir.

Se ha señalado que el reasentamiento por alto riesgo es, en general, considerado una categoría conceptual de la transferencia de población, en tanto obedece a una decisión estatal, con el fin de adelantar la reconstrucción de un asentamiento luego de un desastre o como una medida de reducción de riesgos en el entendido de que no se ha materializado el desastre, o como una medida preventiva cuando la probabilidad de ocurrencia es alta pero no se ha materializado.

Si bien el desplazamiento de población se produce por un desastre o su inminencia, o incluso como una medida preventiva, este no parte de la voluntad de las personas; es una fuerza mayor. El proceso de reasentamiento debe ser voluntario y, por lo mismo, concertado en todos sus momentos o fases con la población directa e indirectamente afectada. Como se aprecia en el Gráfico 1, aunque el desplazamiento por alto riesgo se genera por una acción legítima del Estado para la protección de la vida, el reasentamiento, al ser la oportunidad de reivindicación de sus derechos, debe ser una decisión de la comunidad y la familia.

Gráfico 1. Desplazamiento-reasentamiento



Fuente: elaboración propia

1.1.1. Reasentamiento como medida de prevención, reducción o manejo de desastres

Existe una amplia discusión acerca de si se puede señalar que un proceso de reasentamiento pueda ser entendido como una medida preventiva, en tanto su necesidad misma pone de manifiesto graves deficiencias en la planificación y el control de los asentamientos humanos. Por ello resulta válido revisar algunos planteamientos al respecto.

Hay quienes a pesar de considerar que el reasentamiento como medida de gestión de riesgo es correctivo lo denominan reasentamiento preventivo. Por ejemplo, Correa (2011) afirma que:

El reasentamiento preventivo de poblaciones localizadas en áreas de alto riesgo puede considerarse medida de gestión correctiva de riesgo mediante la cual una comunidad o parte de ella es trasladada, porque el lugar donde reside no ofrece las condiciones de seguridad para seguir habitando en él. Esa medida constituye un último recurso cuando se presentan factores de riesgo no mitigables, por ejemplo, asociados con movimientos en masa, amenazas volcánicas o de inundación de proporciones que escapan al control humano.

En este sentido resulta pertinente señalar que el reasentamiento que se realiza antes de la manifestación del fenómeno se puede considerar preventivo, y el que se realiza una vez el fenómeno se ha manifestado, pero que no representa un peligro inminente para la vida, se considera una medida de reducción, en tanto es entendida como una mitigación mediante la intervención de la vulnerabilidad y el reasentamiento que se realiza posterior al desastre, esto es, una medida para el manejo de la emergencia y la reconstrucción.

El reasentamiento como factor de prevención puede considerarse una medida de gestión prospectiva del riesgo, con la que se pueden evitar condiciones de peligro futuro cuando obedece a una estrategia de ordenamiento territorial en el cual se evidencia que el desarrollo socioeconómico de una comunidad puede afectar la capacidad de autorregulación de los ecosistemas y convertirse en causa de nuevas amenazas (Wilches, 2008).

Uno de los aspectos más difíciles de establecer es si el reasentamiento es una medida de reducción o de reconstrucción. Es pertinente señalar que se entiende como una medida de reducción cuando a pesar de haberse manifestado el fenómeno amenazante, este no ha causado daños, o son menores; es decir, no ha habido pérdida de vidas humanas, y los daños materiales no son significativos.

Debe entenderse que se trata de un proceso de reasentamiento posdesastre cuando este se ha manifestado y los daños causados son cuantiosos. También se entiende que es posdesastre cuando se obliga a la evacuación y al albergue transitorio de los afectados en otros lugares mientras se da una solución definitiva al problema de reasentamiento y se asumen otros costos derivados de las labores propias de respuesta y reconstrucción (Wilches, 2008).

1.1.2. Factores relacionados con el reasentamiento por riesgo de desastre

El reasentamiento por riesgo de desastre es reconocido como una medida excepcional, es decir, como la última opción. Al respecto señala Correa (2011): “Esa medida constituye un último recurso cuando se presentan factores de riesgo no mitigables, por ejemplo asociados con movimientos en masa, amenazas volcánicas o de inundación de proporciones que escapan al control humano”.

En Bogotá, desde el inicio del programa de reasentamiento en el año 1997, se señalaba que previo a iniciar un proceso de reasentamiento se debían explorar opciones de mitigación y reducción y el reasentamiento se planteaba como una opción cuando el riesgo no fuera mitigable.

En el año 2000, se establecía que el riesgo es no mitigable cuando al hacer el análisis de viabilidad de la intervención de la amenaza, dicha intervención resulta inviable desde el punto de vista técnico, económico, social, o ambiental (Torres, 2000). Más recientemente se ha considerado que la mitigación es posible cuando desde el punto de vista técnico, social, económico y político si se logra intervenir un territorio para que en él permanezcan la población o la infraestructura, así como las actividades económicas bajo niveles razonables y socialmente aceptados de seguridad (Osorio, 2009). Sin embargo, los desafíos que plantea el cambio climático obligan a replantear la pertinencia de señalar que existen riesgos mitigables y no mitigables, y a hacer mayor énfasis en entender los riesgos como construcción social, con un enfoque que permita comprender que existen amenazas concatenadas que no se deben desconocer.

Los sismos, las inundaciones y los fenómenos de remoción en masa son las principales amenazas para los asentamientos en riesgo; sin embargo, es necesario señalar que la mayor parte de estos asentamientos coinciden con condiciones de alta vulnerabilidad social y marginalidad, lo que hace que el riesgo sea alto.

El Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) ha señalado que en Colombia la **periurbanización**, que se caracteriza por la rápida ocupación de las áreas del perímetro de las ciudades por población en condiciones precarias, desborda la capacidad de acción de las instancias de planificación, lo que se traduce en que buena parte de las nuevas viviendas se levanten en zonas no aptas para la construcción, ya sea porque corresponden a zonas de alto riesgo o porque hacen parte de áreas de reserva y protección ambiental (UNFPA, 2007).

En Bogotá se han identificado como principales factores que contribuyen a la conformación de asentamientos en alto riesgo: (1) el origen clandestino de los desarrollos urbanos derivado de la disminución de la oferta de suelo urbanizable y del crecimiento poblacional, este último un tanto vegetativo, como la migración producto del desplazamiento forzado ocasionado por el conflicto armado; (2) las restricciones de acceso al mercado de vivienda por la ausencia de vivienda nueva legal para familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos y por el déficit estructural de vivienda; (3) la continua evolución de los fenómenos amenazantes por su propia naturaleza, por las intervenciones antrópicas negativas (Moreno y Torres, 2001). Más recientemente y debido a sus efectos adversos, el cambio climático es considerado también una de las causas principales.

Vale la pena señalar que más del 90 % de los barrios en los que se debe intervenir por alto riesgo con reasentamiento y obras corresponden a desarrollos de origen clandestino. De acuerdo con los documentos técnicos de soporte para la elaboración del plan de ordenamiento territorial de Bogotá, el asentamiento en zonas de alto riesgo está estrechamente asociado a que el 45 % de la expansión de Bogotá se haya presentado en forma incontrolada a través de asentamientos subnormales y extraperimetales, lo que genera una gran marginalidad de la población en riesgo.

Como se observa en el Gráfico 2, los desarrollos de origen informal coinciden con los bordes de la ciudad. De acuerdo con lo establecido en el Documento Técnico de Soporte a la Modificación Excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial de la Ciudad, entre 2000 y 2012 se legalizaron 1541 desarrollos. Del mismo modo en el Gráfico 3, se puede observar que la localización de los barrios legalizados también coincide con los bordes de la ciudad.

Gráfico 2. Desarrollo de origen informal en Bogotá



Tomado de: Secretaría de Planeación de Bogotá, D. C. (2013)

Gráfico 3. Barrios legalizados



Tomado de: Secretaría de Planeación de Bogotá, D. C. (2013)

De acuerdo con el censo realizado por el DANE, en 2005 se registró un déficit de 370.000 viviendas en Bogotá, de las cuales el 76 %, 282.000 viviendas, corresponde a déficit cuantitativo, es decir, unidades de vivienda, mientras que el resto corresponde a déficit cualitativo, o sea, que las viviendas existentes requieren mejoramiento ya sea estructural o habitacional (Camacol, 2011).

Adicionalmente, se ha proyectado la posible ocupación por localidades para los próximos años de acuerdo con las tasas de crecimiento y el suelo disponible, como se presenta en la Tabla 1 (SDP, 2009), según la cual para el año 2010 las localidades de Engativá y Suba alcanzan su máxima ocupación; en 2011, Fontibón, y en 2014, Kennedy.

Tabla 1. Ocupación localidades Bogotá

LOCALIDAD	Posible ocupación en los próximos años					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Usaquén	469,635	474,773	479,83	484,764	489,526	494,066
Chapinero	132,271	133,778	135,16	136,352	137,281	137,87
Santa Fe	110,049	109,993	109,955	109,945	109,974	110,053
San Cristóbal	410,148	409,799	409,257	408,477	407,416	406,025
Usme	363,707	382,876	400,686	415,898	427,09	432,724
Tunjuelito	202,01	201,843	201,593	201,23	200,725	200,048
Bosa	569,093	583,056	597,522	612,754	629,066	646,833
Kennedy	1,009,527	1,019,949	1,030,623	1,042,080	1,054,850	1,069,469
Fontibón	338,198	345,909	353,859	362,167	370,976	380,453
Engativá	836,124	843,722	851,299	858,935	866,719	874,755
Suba	1,044,006	1,069,114	1,094,488	1,120,342	1,146,985	1,174,736
Barrios Unidos	232,802	233,781	234,948	236,433	238,38	240,96
Teusaquillo	145,157	146,583	147,933	149,166	150,236	151,092
Los Mártires	97,611	97,926	98,209	98,45	98,637	98,758
Antonio Nariño	108,15	108,307	108,457	108,607	108,766	108,941
Puente Aranda	258,751	258,441	258,212	258,102	258,154	258,414
La Candelaria	24,117	24,144	24,16	24,16	24,14	24,096
Rafael Uribe Uribe	377,836	377,615	377,272	376,767	376,06	375,107
Ciudad Bolívar	628,366	639,937	651,586	663,397	675,471	687,923
Total Bogotá	7,363,782	7,467,804	7,571,345	7,674,366	7,776,845	7,878,783

De acuerdo con las estimaciones del documento Conpes 3305 de 2004, el requerimiento de suelo para cubrir la demanda de vivienda urbana en las cinco principales ciudades del país era a la fecha de 1407 nuevas hectáreas, de las cuales 762 debían habilitarse en Bogotá.

En lo referente a la evolución de las amenazas, además de sus procesos naturales y de la continua intervención del hombre de manera negativa, estas se ven catalizadas por el cambio climático, cuyos impactos son cada vez más evidentes y devastadores. En este sentido, se señala que los riesgos naturales como inundaciones, deslizamientos y demás eventos biogeográficos están relacionados de manera importante con el cambio climático (Serje y Anzellini, 2012).

Según el Reporte Global sobre cambio climático, entender los impactos del fenómeno sobre el medio urbano es cada vez más apremiante. El cambio climático presenta desafíos únicos para las áreas urbanas y su creciente población. Algunos de estos cambios son días y noches más cálidos y cada vez más calurosos en la mayor parte del área terrestre; días y noches menos fríos en muchos puntos del mundo; aumento de la frecuencia de periodos calientes u olas de calor en la mayor parte del área terrestre; aumento de la frecuencia de episodios de lluvias torrenciales en la mayor parte del área terrestre; aumento de las áreas afectadas por la sequía y aumentos de intensidad de la actividad de ciclo (Cities and Climate Change, 2011).

En los últimos 15 años, los desastres en Colombia están fuertemente asociados a variaciones del clima, como lo señala el documento Conpes 3700 de 2011, el 90% de las emergencias presentadas en el periodo 1998-2011, se relacionan con fenómenos hidroclimatológicos, durante el fenómeno de la Niña, se incrementaron en un 16,1% los desastres asociados con lluvias (periodo 1950-2007), por su parte, los desastres asociados con sequías aumentaron en un 2,2% durante los periodos del El Niño (DNP, 2011).

El modelo de crecimiento y urbanización de la ciudad, la poca disponibilidad de suelo urbanizable y su alto precio, la escasa oferta de vivienda de interés social, la falta de control de la ocupación ilegal y los efectos cada vez más intensos del cambio climático, derivados de un modelo de desarrollo inequitativo e intensificados por los efectos del conflicto armado interno del país, confluyen como principales causas del reasentamiento por alto riesgo en Bogotá.

1.1.3. La vivienda como parte de la solución al problema de reasentamiento

El reasentamiento se ha abordado como un problema de vivienda, por lo cual se ha entendido que inicia con la búsqueda de una vivienda y termina una vez se logra este objetivo, o incluso algunas veces se ha entendido que culmina cuando se adquiere la vivienda en riesgo. Esto resulta a todas luces insuficiente; el reasentamiento, desde la perspectiva de ser una oportunidad para el desarrollo de los planes de vida familiares y comunitarios, no se limita al tema de la vivienda, que si bien es una condición necesaria, no es suficiente para restituir los derechos humanos connaturales de estas poblaciones, pues el Estado tiene la obligación y la responsabilidad de ampararlos y consolidarlos con su intervención. Es por ello que se requiere un abordaje integral, interinstitucional e interdisciplinario del reasentamiento desde sus diferentes dimensiones.

1.1.4. Dimensiones de procesos de reasentamiento por alto riesgo

Es usual que en el reasentamiento de familias en alto riesgo, dependiendo de diferentes factores, en especial de la disciplina o profesión de quienes lideran los procesos, se haga énfasis en algunos aspectos, se tengan en cuenta otros de manera tangencial y se descuiden o se desconozcan otros. Es por ello que a continuación se exponen las distintas dimensiones cuando se aborda un proceso de reasentamiento.

En el caso específico de Bogotá, el proceso de reasentamiento ha señalado al menos cuatro componentes que se han mantenido desde 1996 hasta la fecha con algunas variaciones: técnico, social, jurídico y financiero (Torres, 2003).

El componente técnico da cuenta, con mayor o menor énfasis, de aspectos como la decisión y la priorización del reasentamiento, de las posibles soluciones habitacionales incluidos los equipamientos urbanos y de la intervención de los suelos desalojados en el proceso de reasentamiento.

El componente social da cuenta de la identificación de aspectos de organización comunitaria, de formación ciudadana, socioeconómicos y culturales de la población, y constituye el medio más frecuente y directo de comunicación con las familias, y el apoyo para la restitución de derechos conexos.

Por su parte, el componente jurídico da cuenta de la afectación por riesgo, las restricciones de uso, la respuesta a acciones judiciales, el apoyo para el levantamiento de gravámenes y las afectaciones jurídicas a los inmuebles en riesgo, los estudios de títulos, la enajenación de inmuebles en riesgo, las soluciones habitacionales y la entrega de suelos de protección por riesgo.

El componente financiero se ha ocupado del denominado cierre financiero para la solución habitacional; esto es la gestión de los subsidios, el Valor Único de Reconocimiento (VUR), el crédito, el ahorro programado, entre otros instrumentos.

Actualmente, se contemplan como componentes del reasentamiento el normativo, el de gestión, el social y el financiero.

Adicionalmente, resulta necesario hacer explícitas algunas dimensiones que son relevantes y que suelen dejarse de lado en los procesos de reasentamiento. Así, por ejemplo, señalar que existen riesgos psicosociales en el proceso de reasentamiento no es más que reconocer, que además de los múltiples impactos que tienen las familias por estar en alto riesgo, las diversas vulnerabilidades menoscaban las posibilidades de reacción y adaptación, y en muchos casos producen estrés postraumático. Por ello, es imperiosa la necesidad de integrar a los procesos de reasentamiento programas de riesgo psicosocial.

Así mismo, la dimensión cultural debe entenderse como la oportunidad de restituir derechos sociales y culturales, no solo en la dimensión física, sino en relación con la identidad cultural de las familias en alto riesgo y sus arraigos. El enfoque diferencial es entonces determinante para el abordaje de la dimensión cultural con equidad.

Igualmente, la dimensión territorial se debe subrayar más allá de lo meramente físico, dando cuenta de las conexiones, las relaciones y las interacciones con el ecosistema, para lo cual la ecología humana, como disciplina sociológica, constituye un aporte importante.

Por su parte, reconocer e interpretar el reasentamiento desde su dimensión dialógica supone dar relevancia a la comunicación, y en la práctica se traduce en escuchar a los diferentes actores, para conformar un sistema de interlocución no jerarquizado, de aprendizaje, más allá de la mera información.

1.1.5 . Reasentamiento, políticas públicas y derechos humanos

Como se ha visto, el reasentamiento por alto riesgo se trata de una intervención del Estado que debe obedecer a una política pública que respete los derechos humanos y logre su efectividad, si se parte de la premisa de que la mayor vulnerabilidad social es la incapacidad de las comunidades de reclamar o hacer valer sus derechos. El planteamiento entonces es que, si se logra la efectividad de los derechos, se reduce la vulnerabilidad y se mejora la resiliencia y la adaptación al cambio climático. De otro lado, la gestión de riesgos, como toda actuación del gobierno, debe ser una oportunidad para el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos y del goce efectivo de los derechos.

Plantea Pérez (2007) que ha habido un divorcio entre la lógica de los derechos y la lógica de las políticas públicas, la primera generalmente identificada en el ámbito de lo discursivo y retórico, y la segunda asimilada al ámbito de lo técnico y planificado. Así, resulta de la mayor importancia y pertinencia la construcción de políticas públicas con enfoque de derechos. Luego entonces, una política pública con enfoque de derechos humanos supone que su diseño esté basado en el contenido de los derechos y que se puede implementar a través de planes, programas y proyectos que permiten dar cumplimiento a las obligaciones constitucionales y a los compromisos internacionales del Estado.

Es de advertir entonces que no basta la mera enunciación de los derechos sino que se requiere que las políticas públicas, además de la coherencia con los derechos humanos que las fundamentan, sean viables técnica y financieramente.

Ahora bien, una política pública con enfoque derechos en gestión de riesgos debe reconocer al ser humano como el fin del desarrollo, planteamiento que encuentra sustento en teorías del desarrollo humano. Al respecto, el Informe sobre desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1994) señala: “la promoción del desarrollo humano y la realización de los derechos humanos comparten de muchas maneras una motivación común, y reflejan el compromiso fundamental de promover la libertad, el bienestar y la dignidad de los individuos en todas las sociedades”.

En las políticas públicas con enfoque de derechos, la gestión de riesgos debe ser una oportunidad para saldar la deuda histórica con las comunidades más vulnerables en lo que tiene que ver con la restitución de sus derechos con base en principios jurídicos y constitucionales como el de la solidaridad (Torres, 2013), entre otros, y como oportunidad para el desarrollo.

En este último sentido, el Marco de Acción de Hyogo (2005) establece la necesidad de incorporar medidas de reducción de los riesgos, no solo antes de los desastres, sino también en los procesos de respuesta y recuperación. En general, establece la necesidad de incorporar la reducción de riesgos de desastres en las políticas, programas y estrategias de desarrollo sostenible y reducción de la pobreza, e incluye un conjunto de directrices para que los países estén preparados para enfrentar el incremento de los desastres. El reasentamiento como acción preventiva, de reducción o de reconstrucción debe estar orientado a ser una oportunidad para el desarrollo sostenible basado en la efectividad de los derechos humanos.

Se debe tener en cuenta que en los procesos de reasentamiento se ven comprometidos los derechos humanos en todas sus dimensiones. Señala Savater (1998) que “la ética busca mejorar a las personas, la política busca mejorar a las instituciones”; sin embargo, encuentra precisamente tal vez única posibilidad de unión entre la ética y la “mejor política” cuando señala:

Yo creo que hay fundamentalmente tres valores, tres fuentes de valores, tres nódulos duros de valoración en los cuales coinciden la ética y la mejor política. Estos tres núcleos de valoración colectiva son aquellos a partir de los cuales se explica la lista de los derechos humanos.

Estos últimos, los bloques de derechos humanos, los explica Savater (1998), en primer lugar, como la inviolabilidad de la persona humana; en segundo lugar, la autonomía de la persona, “es decir, el valor intrínseco que tienen los planes de vida, los objetivos, los ideales, los estilos de utilizar la libertad”, y en tercer lugar, los referidos a la dignidad de la persona.

En términos jurídicos se señala entonces que los procesos de reasentamiento involucran derechos de primera, segunda y tercera generación. En Colombia son ejemplo el derecho a la vida, en conexidad con el derecho a la vivienda digna y a la prevención de desastres previsibles técnicamente.

Independientemente de los desarrollos jurídicos, es conveniente hacer explícitos algunos derechos referidos al manejo de los desastres tanto por el Estado como por las comunidades afectadas. Estos derechos, de acuerdo con Wilches-Chaux (2001), son el derecho a la protección del Estado hasta lograr las condiciones que les permita satisfacer, por sus propios medios, las necesidades esenciales; el derecho a la información adecuada, oportuna, clara, precisa y veraz; el derecho a la participación directa, activa, decisoria y eficaz en todas las etapas del proceso, y el derecho a la integralidad de procesos en los aspectos humano, social, económico, ambiental y cultural. En el caso de las familias asentadas en zonas de alto riesgo no mitigable se puede hablar de una integralidad de los procesos orientada a la protección de la vida; la reubicación en zonas habitables, con la posibilidad de acceder a viviendas seguras y dignas; la reducción de la vulnerabilidad social; la adecuación de los suelos para evitar nuevas ocupaciones y la búsqueda de la sostenibilidad ambiental de los mismos (Torres, 2003).

Siguiendo a Wilches-Chaux (2001), también son parte de los derechos de las comunidades afectadas el derecho a la diversidad derivado del respeto a la diversidad, lo cual incluye tener en cuenta las necesidades específicas de los sectores más vulnerables de la comunidad; el derecho a la perspectiva de género; el derecho a la autogestión en el sentido de respetar y fortalecer su capacidad de decidir, gestionar y autogestionar sus propios asuntos; el derecho a la prioridad para restablecer las acciones

tendientes a restituir la autonomía y la capacidad de gestión; el derecho a la continuidad de los procesos para su reconstrucción o recuperación y a la asignación de los recursos necesarios para adelantarlos; el derecho frente a los medios de comunicación para que se respete su intimidad, y, así mismo, a que informen de manera veraz, objetiva y racional sobre las causa que condujeron al desastre y el derecho a la prevención.

Además de lo expuesto, se señalan como principios rectores de los procesos de reasentamiento: el respeto por las normas internacionales, la minimización de los procesos de reasentamiento, la protección contra desplazamientos arbitrarios, el respeto a los derechos de primera generación y las medidas de protección a la población vulnerable con enfoque diferencial (Santamaría, 2013).

En Colombia, el enfoque diferencial es definido por el Departamento Nacional de Planeación como un método de análisis, actuación y evaluación de la población cuyo objetivo es la protección de los derechos fundamentales desde la perspectiva de equidad y diversidad. Este enfoque considera la pobreza como algo diferencial y promueve el respeto de la diversidad étnica y cultural en las visiones de desarrollo. Por esto se espera que el enfoque diferencial facilite superar visiones asistencialistas y fomente la inclusión social y el desarrollo con equidad.

Adicionalmente, aunque referido al desplazamiento por el conflicto armado interno, el proceso Reforma Humanitaria de Naciones Unidas recomendó a Colombia desde el año 2006, entre otros aspectos, la aplicación del enfoque diferencial para la efectividad de la respuesta humanitaria (Moro, 2009).

Al respecto, basta señalar, a manera de ejemplo que, de conformidad con la Encuesta Multipropósito realizada en 2011, Bogotá tiene que prepararse para atender a la población mayor de 60 años, ya que su crecimiento se ha sido acelerando. En 2005 representaba el 8,2 % del total de la población, en 2011 llegó al 10 % y se estima que para 2020 el porcentaje suba a 13,8 %. Adicionalmente, se debe considerar que en el área urbana de la ciudad, tan solo el 37,2 % de los adultos mayores (60 años y más) reciben algún ingreso por concepto de pensión de jubilación, sustitución pensional, invalidez o vejez, lo que aumenta su nivel de vulnerabilidad, por lo que todas las acciones del Estado, y también las políticas de reasentamiento, deben dar especial atención a esta población.



1.1.6. Reasentamiento e inclusión social

Como se ha expuesto, los procesos de reasentamiento por alto riesgo están asociados a poblaciones altamente vulnerables en lo social y económico; informales y víctimas de la exclusión social, representada en ausencia o precariedad de los servicios públicos, los equipamientos, la falta de accesibilidad, la ausencia de espacio público, la precariedad de las construcciones (Torres Tovar, 1999).

Sin embargo, entendiendo el reasentamiento como oportunidad, este debe ser el camino para la inclusión social en lo que respecta al acceso a la vivienda digna, con equipamientos, con condiciones de seguridad, sin causar daño a las redes sociales y comunitarias existentes, sino fortaleciéndolas, para lo cual resulta aplicable el Enfoque de acción sin daño. Este enfoque parte de la sensibilidad al conflicto independientemente de que este sea armado o no, aplica para cualquier intervención e implica un análisis ético de mínimos para la convivencia en condiciones de pluralidad y multiculturalidad, fundamentados en valores como la dignidad, la autonomía y la libertad (PNUD, 2011). Por ello, resulta más que pertinente para la gestión de riesgos, y especialmente para los procesos de reasentamiento, si se tiene en cuenta que en el caso colombiano, el desplazamiento forzoso es un factor que ha incidido de manera significativa en la construcción de espacios colectivos urbanos y rurales. Es indispensable entonces que la solución a sus dificultades sea una condición fundamental para mejorar la calidad de vida de la población (PNUD, 2004).

De acuerdo con el contenido propuesto por Ministerio de Cultura (2009) para el enfoque de acción sin daño, cada acción debe partir de analizar y medir el impacto nocivo que la misma pueda tener sujeto o colectivo, partiendo de un conocimiento claro de la complejidad de los contextos sociales, culturales, políticos y económicos.

En este sentido, es conveniente incorporar este enfoque en el análisis sobre los impactos eventualmente nocivos en los procesos de reasentamiento; sin embargo, lo que se considera más relevante es incorporar el contenido ético que supone el Enfoque de acción sin daño frente a valores como la dignidad, la autonomía y la libertad, como se señaló anteriormente.

Hasta ahora, se ha advertido que para adelantar procesos de reasentamiento por alto riesgo es fundamental contar con el Enfoque de derechos, el diferencial y el de acción sin daño; sin embargo, se debe señalar que en las aglomeraciones urbanas el derecho a la ciudad se convierte en una condición necesaria para la realización de los demás derechos. Así, es fundamental reconocer a la ciudad como categoría conceptual relevante, es la organización social donde se manifiesta el poder y las diferentes relaciones entre grupos, donde se manifiesta de formas específicas la espacialidad, donde se permite o excluye a la gente de la participación del gobierno de la ciudad (Sánchez, 1999):

En este sentido, el derecho a la ciudad debe mirarse desde la interdisciplinariedad, desde la complejidad. En Bogotá, en relación con la reubicación de familias en alto riesgo, en el año 1997 se señalaba que las condiciones de riesgo son una manifestación de la marcada segregación social y espacial, fundamentalmente porque se impide el acceso a soluciones de vivienda formal y se reducen las oportunidades económicas y se favorecen los mercados de vivienda ilegal (JPES, 1997).

Pese a lo anterior, las medidas en torno a generar soluciones de vivienda o controlar los mercados de vivienda y suelo ilegales han sido ineficaces, ya que el número de familias en riesgo ha crecido. Como lo señala el documento Bases del Plan de Desarrollo Bogotá Humana (SDP, 2012), en Bogotá la segregación socio espacial es grande, y el distanciamiento entre los hogares de mayores ingresos y los de menores ingresos, agudo. Esta desigualdad se expresa de diversas maneras; por ejemplo, en la ubicación espacial, en el acceso a los equipamientos, en la distribución de los ingresos, en el reconocimiento del otro, entre otros.

La segregación socioespacial se presenta cuando los ricos y los pobres no están mezclados en el espacio. La medición de este tipo de segregación combina dos variables: la espacial, cuya unidad de medida es la localidad, y la social, que se mide a través del ingreso.

Por su parte, se reconoce que la mezcla socioespacial tiene ventajas, como que favorece las interacciones, la interculturalidad y disminuye los costos de transporte, permite aprovechar mejor las potencialidades de las vecindades, contribuye a la equidad en el uso de los equipamientos y crea condiciones propicias para mejorar la distribución del ingreso.

La segregación socioespacial se puede reducir al menos de dos formas: disminuyendo la brecha del ingreso entre la población y favoreciendo la mezcla socioeconómica y el acceso universal a los servicios y equipamientos.

El reasentamiento por alto riesgo se constituye en una oportunidad para el restablecimiento de derechos, la reducción de la vulnerabilidad, el aumento de la seguridad humana para hacer efectivo el disfrute de la ciudad y de los demás derechos, el reordenamiento del territorio y la minimización de la segregación socioespacial.

2. Reasentamiento por alto riesgo. Fundamento jurídico



En este capítulo se exponen los principales elementos jurídicos en los procesos de reasentamiento, desde los ámbitos internacional y nacional, en general, y de manera particular en Bogotá, hasta la expedición del Decreto 255 de 2013, por el cual se establece el procedimiento para la ejecución del programa de reasentamiento de familias en condiciones de alto riesgo en el Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones y del Decreto 364 de 2013, por el cual se modifica excepcionalmente el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá.

2.1. Contexto internacional: el marco general de los derechos

En los procesos de reasentamiento como en cualquier intervención enmarcada en el Estado Social de Derecho se deben respetar y hacer efectivos los derechos humanos de primera, segunda y tercera generación (Vasak, 1997): los derechos de la persona, los derechos sociales y económicos y los derechos colectivos y al medioambiente.

Para la adopción de una política pública de reasentamiento, se debe tener en cuenta, en primer término, lo que se ha denominado el bloque de constitucionalidad, es decir, aquellos tratados y acuerdos internacionales ratificados por el Congreso de la República, que conforman normas supranacionales.



Al respecto, basta mencionar que el bloque de constitucionalidad es un concepto compatible con el de la supremacía de la Constitución, por el propio mandato contenido en las constituciones escritas, determina qué normas que no hacen parte de su articulado comparten su misma fuerza normativa (Bidart Campos, 2000).

En este sentido, es importante la referencia al Sistema Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Santamaría, 2013), que considera, entre otros, tratados internacionales, costumbre internacional, principios generales del derecho, precedentes judiciales y doctrina, decisiones de organismos internacionales y equidad.

En cuanto a la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, se deben destacar los derechos a la vida, la igualdad, la propiedad, el nivel de vida adecuado y el acceso a la justicia. Del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos se subraya el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad personal, el reconocimiento de la familia como elemento fundamental del Estado y de la sociedad, la igualdad de todas las personas ante la Ley y la prohibición de injerencias arbitrarias e ilegales.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales de 1966 pone especial énfasis en la vida adecuada, en relación con la protección a la familia, la educación, la salud y la primacía del interés general. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales son adoptados por Colombia mediante la Ley 74 de 1968. La Convención sobre los Derechos del Niño fue ratificada por Colombia mediante Ley 12 de 1991.

En cuanto a las poblaciones vulnerables se destacan la Convención Sobre Toda Forma de Discriminación contra la Mujer realizada en 1979, ratificada por Colombia mediante Ley 51 de 1981; el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, llevado a cabo en 1989 del cual se subraya el derecho a la propiedad y posesión de su territorio y a la consulta previa sobre todos los asuntos que les afecten, ratificado por Colombia mediante Ley 21 de 1991, y la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación Racial, ratificada por Colombia en 1991 mediante la Ley 22.

También resulta de gran relevancia señalar los Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo presentados al Consejo de Derechos Humanos de la ONU en junio de 2007 por Miloon Kothari, relator especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado de las Naciones Unidas de septiembre de 2000 a abril de 2008. Estos principios y directrices, representan un desarrollo de documentos previos de las Naciones Unidas como las Directrices completas para los derechos humanos en relación con desplazamientos basados en el desarrollo. Esta declaración ratifica los derechos humanos en general y, en particular, el derecho a la vivienda como parte del derecho a la vida adecuada:

Todas las personas, grupos y comunidades tienen derecho al reasentamiento, que incluye el derecho a una tierra distinta mejor o de igual calidad, y una vivienda que debe satisfacer los siguientes criterios de adecuación: facilidad de acceso, asequibilidad, habitabilidad, seguridad de la tenencia, adecuación cultural, adecuación del lugar y acceso a los servicios esenciales, tales como la salud y la educación (Naciones Unidas, 2007).

En este contexto y siguiendo a Santamaría, los principios rectores en los procesos de reasentamiento son los siguientes:

1. Respeto a las normas internacionales
2. Minimizar el reasentamiento
3. Protección frente a reasentamientos arbitrarios
4. Respeto a los derechos humanos
5. Medidas de protección para la población vulnerable

Ahora bien, los principios de protección durante el proceso de reasentamiento tienen su fundamento en el respeto a la vida y a la dignidad, por lo cual suponen el respeto a los derechos humanos, el reconocimiento de la personalidad jurídica del reasentado y, a niveles de vida adecuados, el respeto y protección a la familia y sus bienes.

Desde el contexto internacional es pertinente señalar que a los proyectos que impliquen recursos del Banco Mundial se les debe aplicar la Política Operativa sobre Reasentamientos Involuntarios (OP-710), adoptada en el Marco de Política de Reasentamiento Involuntario del Ministerio del Interior de Colombia (Ministerio de Vivienda, 2013). Se debe señalar que además de esta política, de acuerdo con la naturaleza del proyecto, serán aplicables otras políticas del Banco, como la ambiental, entre otras.

2.2. Contexto Nacional

De acuerdo con la Constitución Política de Colombia de 1991, Colombia es un Estado social de derecho, y tiene un amplio bloque de Constitucionalidad, al haber ratificado el Congreso de la República un sinnúmero de tratados y acuerdos internacionales y suscrito varias convenciones y declaraciones. La Constitución de Colombia establece como un fin del Estado la protección de la vida y de los bienes de los nacionales, consagra otros derechos fundamentales o de primera generación y establece los medios para su protección a través de la acción de tutela. Reconoce derechos sociales, económicos y culturales, y establece derechos colectivos y del medioambiente, estos dos últimos protegidos ante la jurisdicción mediante las acciones populares y de grupo. También es de resaltar que se ha establecido la posibilidad de su protección a través de la acción de tutela, en tanto estos derechos pueden ser conexos con derechos fundamentales.

Como se ha señalado, los procesos de reasentamiento ponen de manifiesto la conexidad entre diferentes categorías de derechos. En un proceso de reasentamiento por alto riesgo, el derecho fundamental a la vida está en conexidad con el derecho a la vivienda digna, algunas veces con el derecho al trabajo, típicamente considerados de segunda generación, y la mayoría de las veces, en conexidad con el derecho de tercera generación a la prevención de desastres previsibles técnicamente .

2.2.1. Bienes jurídicos protegidos en caso de desastre

Desde el punto de vista legal y de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1523 de 2012, “por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres, se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”, entre los bienes jurídicos protegidos en caso de desastre se cuentan la vida, la integridad personal, la subsistencia digna, la salud, la vivienda, la familia, los bienes patrimoniales esenciales y los derechos fundamentales, económicos y sociales de las personas; así mismo, los bienes jurídicos de la colectividad y las instituciones en peligro o que han sufrido daños.

Entre los bienes jurídicos así protegidos se cuentan el orden público material, social, económico y ambiental, la vigencia de las instituciones, políticas y administrativas, la prestación de los servicios públicos esenciales, la integridad de las redes vitales y la infraestructura básica.

De lo anterior se deriva que, si bien el legislador fue tímido al enunciar taxativamente los bienes jurídicos tutelados en caso de desastre, no es menos cierto que se refirió a ellos de manera genérica señalando que se protegen los derechos fundamentales, económicos y sociales que incluyen también los culturales y los derechos colectivos. En el Gráfico 4 se presenta una más amplia enunciación de estos derechos.

Gráfico 4. Bienes jurídicos protegidos en caso de desastre

Derechos fundamentales o derechos de primera generación

- Derecho a la vida
- Derecho a integridad personal
- Derecho a la subsistencia digna (Condiciones de vida adecuada).
- Derecho a la vivienda (Condiciones de vida adecuada). Jurisprudencia

Derechos económicos y sociales o de segunda generación

- Derecho a la familia
- Derecho a la no discriminación
- Derecho a la igualdad
- Derecho a la salud
- Derecho al trabajo
- Derecho a la vivienda digna
- Derecho a la cultura
- Derechos de los niños
- Derecho al trabajo

Derechos económicos y sociales o de segunda generación

- Derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente
- Derecho a la moralidad administrativa
- El goce de un ambiente sano
- La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente;
- El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público
- La defensa del patrimonio público
- La defensa del patrimonio cultural de la Nación;
- La seguridad y salubridad públicas;
- El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública;
- El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna;
- El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente;
- La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes;

Fuente: elaboración propia

2.2.2. Ordenamiento territorial y reasentamientos humanos

La Ley 388 de 1997 incorporó el tema de prevención de amenazas y riesgos naturales como determinante del ordenamiento territorial, fundamentalmente en lo que se refiere a políticas, directrices y regulaciones, así como a las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales.

Entre los objetivos de la Ley 388/97 (art. 1) se cuenta el establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio o distrito, en ejercicio de su autonomía, “la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo”.

En los componentes del Plan de Ordenamiento Territorial, la ley establece la obligatoriedad de especificar la “determinación y ubicación de las zonas que presentan alto riesgo para la localización de asentamientos humanos, por amenazas o riesgos naturales o por condiciones de insalubridad” (art. 12), así como los mecanismos para la reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo para la salud e integridad de los habitantes, incluyendo las estrategias para evitar su nueva ocupación (art. 13).

Según esta Ley, para la ejecución del Plan de Ordenamiento, se determinan las cesiones gratuitas que los propietarios de inmuebles deben hacer con destino a vías locales, equipamientos colectivos y espacio público en general, así como se especifican las afectaciones a que estén sometidos por efectos de reservas de terreno para la construcción de infraestructura vial, de transporte, redes matrices y otros servicios de carácter urbano o metropolitano. Lo anterior, con el fin de garantizar la equitativa distribución de cargas y beneficios de que trata el artículo 38 de la Ley 388/97. Los mecanismos de compensación por la carga derivada del ordenamiento son las compensaciones económicas, las transferencias de derechos de construcción y desarrollo, beneficios y estímulos tributarios u otros sistemas que se reglamenten (art. 48, Ley 388/97).

Se debe resaltar que actualmente y luego de la expedición de la Ley 1454 de 2011 existe la posibilidad de conformar esquemas asociativos territoriales entre entidades territoriales para impulsar el desarrollo autosostenible de comunidades, para lo cual se deben promover acuerdos para la gestión regional y subregional y otorgará incentivos a las regiones administrativas y de planificación, regiones de planeación y gestión, provincias administrativas y de planificación, áreas metropolitanas y entidades territoriales económicamente desarrolladas, para que se asocien con las más débiles, a fin de hacer efectivos los principios de solidaridad, equidad territorial, equidad social, sostenibilidad ambiental y equilibrio territorial. Así mismo, se establece que el gobierno nacional promoverá la asociación de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) el diseño y ejecución de programas de protección ambiental y en especial de cuidado de las zonas productoras de agua para que con recurso de esta se puedan proteger ecosistemas estratégicos y desarrollar programas de mitigación de riesgo.

2.2.3. Áreas estratégicas para la conservación de recursos hídricos

En el mismo sentido, la Ley 99 de 1993 establece, en su artículo 111, la adquisición de áreas de interés para acueductos municipales, y declara de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales y distritales. Al respecto establece que los municipios dedicarán por 15 años un porcentaje no inferior al 1 % de sus ingresos, para que una vez concluido dicho plazo se hayan adquirido dichas zonas. De conformidad con lo dispuesto en la misma norma, la administración de estas zonas corresponderá al respectivo distrito o municipio en forma conjunta con la respectiva CAR y con la opcional participación de la sociedad civil.

El citado artículo fue modificado por el artículo 106 de la Ley 1151 de 2007 y por el 210, Ley 1450 de 2011, y reglamentado por el Decreto Nacional 953 de 2013, en el sentido de establecer, como fin de estas acciones la conservación y promoción de áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua a los acueductos territoriales, mediante la adquisición y mantenimiento de dichas áreas y la financiación de los esquemas de pago por servicios ambientales.

El mismo decreto precisa que deben entenderse por áreas de importancia estratégica aquellas para la conservación de recursos hídricos que surten de agua a los acueductos municipales, distritales y regionales y señala la obligatoriedad de las autoridades ambientales del municipio de identificar, delimitar y priorizar las áreas de importancia estratégica, con base en la información disponible en todos los instrumentos de planificación ambiental relacionados con el recurso hídrico

Para la selección de los predios se deberán evaluar la población abastecida por los acueductos beneficiados con la conservación del área estratégica dentro de la cual está ubicado el predio; la presencia en el predio de corrientes hídricas, manantiales, afloramientos y humedales; la importancia del predio en la recarga de acuíferos o suministro hídrico; la proporción de coberturas y ecosistemas naturales poco o nada intervenidos presentes en el predio; el grado de amenaza de los ecosistemas naturales por presión antrópica; la fragilidad de los ecosistemas naturales existentes; la conectividad ecosistémica y la incidencia del predio en la calidad del agua que reciben los acueductos beneficiados.

La reglamentación señala el procedimiento para la adquisición de los predios priorizados en los siguientes términos:

La adquisición por negociación directa y voluntaria o por expropiación de bienes inmuebles para los fines previstos en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, se regirá por el procedimiento establecido en la Ley 388 de 1997 o la norma que la modifique, adicione, sustituya o complemente.

Por su parte, el artículo 206 del decreto 1450 de 2011 determina que en las “rondas hídricas corresponde a las CAR, a los grandes centros urbanos y los establecimientos públicos ambientales efectuar, en el área de su jurisdicción y en el marco de sus competencias, el acotamiento de la faja paralela a los cuer-

pos de agua a que se refiere el literal d) del artículo 83 del Decreto-ley 2811 de 1974 y el área de protección o conservación aferente, para lo cual deberán realizar los estudios correspondientes, conforme a los criterios que defina el gobierno nacional”.

Adicionalmente, es pertinente tener en cuenta que, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1523 de 2012 y en el Decreto 1640 de 2012, el riesgo asociado al recurso hídrico constituye un componente fundamental de la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico, razón por la cual, además de incorporarse un componente de gestión de riesgo dentro del proceso de ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas, dicha incorporación debe considerar y someterse a lo estipulado en la ley 1523 de 2012, en materia de funciones y competencias.

2.2.4. Suelos de protección por riesgo

Mediante el Decreto 2372 de 2010, el gobierno nacional reglamenta el Decreto-ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Al respecto, el artículo 20 estableció que los suelos de protección son áreas que tienen restringida la posibilidad de urbanizarse por su importancia estratégica para la conformación de áreas protegidas para la preservación, restauración o la sostenibilidad de la biodiversidad. Los suelos de protección no son áreas protegidas como tal, sin embargo, pueden aportar a la conservación de las mismas por lo que pueden ser declarados como tales.

En Colombia, los suelos desalojados en los procesos de reasentamiento por estar en zonas de alto riesgo no mitigable son declarados suelos de protección por lo que son entregados a la autoridad ambiental para su incorporación a los mismos.

2.2.5. Enajenación voluntaria directa y expropiación

Según el artículo 58 de la Ley 388/97, la reubicación de asentamientos humanos situados en sectores de alto riesgo hace parte de los “motivos de utilidad pública o interés social” por los cuales es posible adquirir inmuebles por enajenación voluntaria directa o por expropiación judicial. Igualmente, es aplicable el desalojo cuando se trata de la posesión de un inmueble en alto riesgo y de restitución del espacio público.

Ahora bien, en concordancia con lo dispuesto en la Ley 9 de 1989, son susceptibles de adquisición o expropiación tanto el pleno derecho de dominio y sus elementos constitutivos como los demás derechos reales contenidos en el Artículo 665 del Código Civil.

La adquisición o expropiación de dichos inmuebles es competencia de las entidades territoriales y los establecimientos públicos que estén facultados expresamente por sus propios estatutos para desarrollar esta actividad (art. 59, Ley 388/97), y debe realizarse de conformidad con los objetivos y usos del suelo establecidos en los Planes de Ordenamiento Territorial.

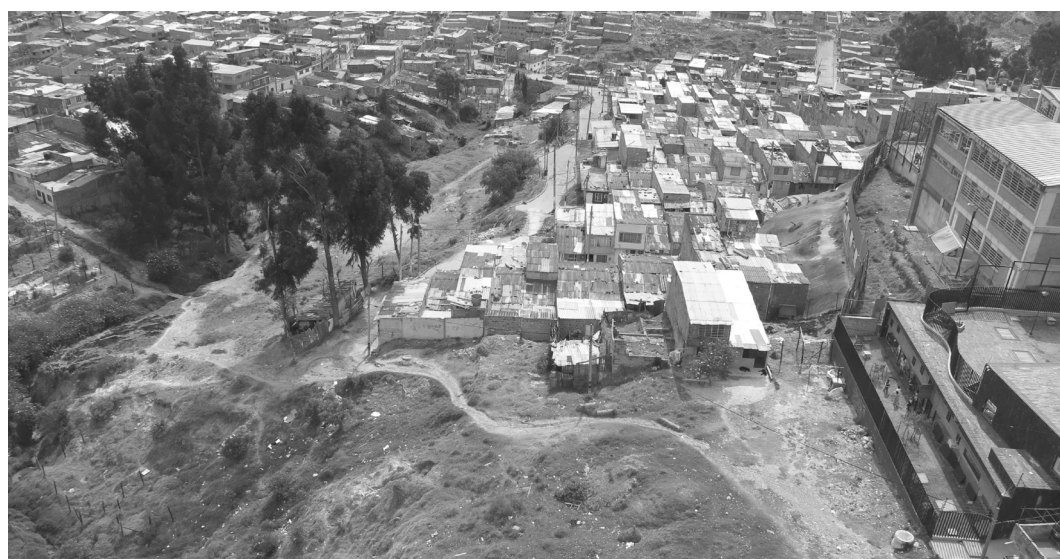
En el caso de la enajenación voluntaria, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 388 de 1997 y en los artículos vigentes de la Ley 9 de 1989, el precio de adquisición será igual al valor comercial

determinado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la entidad que cumpla sus funciones o por peritos privados inscritos en las lonjas o asociaciones correspondientes. La forma de pago del precio de adquisición será en dinero o en especie, entre otros. La comunicación del acto por medio del cual se hace la oferta de compra se hará con sujeción a las reglas del Código Contencioso Administrativo y no dará lugar a recurso en vía gubernativa. Corresponde al representante legal de la entidad adquiriente expedir el oficio por medio del cual se disponga la adquisición de un bien mediante enajenación voluntaria directa. Si hubiere acuerdo respecto del precio y de las demás condiciones de la oferta con el propietario, se celebrará un contrato de promesa de compraventa o de compraventa, según el caso, los cuales irán acompañados por un folio de matrícula inmobiliaria actualizado.

En relación con el avalúo de los predios en riesgo, la Ley 1523 de 2012 establece que el valor máximo del inmueble se fijará mediante el avalúo comercial especial.

Por su parte, la declaratoria de expropiación procederá, de acuerdo con lo contenido en el artículo 20 de la Ley 9 de 1989, cuando se vence el término del contrato de promesa de compraventa o de compraventa, y este no es ampliado oportunamente; cuando el propietario incumple la obligación de transferirle a la entidad adquiriente el derecho de dominio en los términos pactados o cuando el propietario rechace cualquier intento de negociación o guarde silencio sobre la oferta por un término mayor de quince (15) días hábiles contados a partir de la notificación personal o la desfijación del edicto.

La expropiación, el desalojo y la restitución del espacio público constituyen medidas policivas, mientras que en el proceso de enajenación voluntaria se logra un acuerdo entre las partes que termina con la firma de contrato de compraventa, al menos desde el punto de vista formal puesto que, en todo caso, en este mecanismo también se ponen de manifiesto los poderes exorbitantes de la administración.



2.2.6. Adquisición de mejoras en los procesos de reasentamiento

De acuerdo con los artículos 656 y 657 del Código Civil y tal como lo expresa Velásquez (2000), son bienes inmuebles por adherencia o adhesión los bienes muebles que por una ficción jurídica del legislador se transforman en bienes inmuebles. Así, por ejemplo, los ladrillos, antes de ser parte de una edificación son bienes muebles por naturaleza y al hacer parte de la construcción se convierten en bienes inmuebles por adherencia. En el mismo sentido, la doctrina señala que si el propietario de una casa la vende, para que esta sea derrumbada dichos bienes recuperan su calidad de muebles y, por tanto, de conformidad con el artículo 659 del Código Civil, no se requiere de escritura pública. Lo anterior, por cuanto los bienes muebles por anticipación se definen como “las cosas que siendo inmuebles por adherencia o por destinación, por una ficción jurídica del legislador se transforman en muebles con el único fin de constituir un derecho por su dueño a favor de terceros”.

Por lo expuesto, y especialmente cuando las familias están asentadas en predios que tienen un propietario debidamente registrado, o cuando están ubicadas en zonas de reserva o protección ambiental, cuya propiedad es de una entidad de derecho público, se ha dispuesto la adquisición de las mejoras sin escritura pública, en el entendido de que son bienes muebles por anticipación ya que el distrito los adquiere para demolerlos y evitar su ocupación y para ello se ha utilizado el contrato de transacción.

2.2.7. Transacción sobre las mejoras

El artículo 2469 del Código Civil establece que la transacción es un contrato en que las partes terminan extrajudicialmente un litigio pendiente o precaven un litigio eventual de carácter patrimonial. El contrato de transacción, como todo contrato, debe tener un objeto lícito, una materia transigible, capacidad, causa lícita y consentimiento exento de vicios.

En Bogotá se ha usado el mecanismo de transacción para la adquisición de las mejoras de los inmuebles en alto riesgo. Al respecto, Torres (2003) señala que “la transacción es un mecanismo idóneo, ya que permite a la administración avanzar en el proceso de reubicación, teniendo como referente el avalúo comercial de las viviendas que resulta también ser un mecanismo objetivo y legal para adelantar el proceso, además de tener la transacción como consecuencia jurídica, que el acuerdo en ella establecido, hace tránsito a cosa juzgada”.

2.2.8. Afectación

De conformidad con el artículo 37 de la Ley 9 de 1989, se entiende por afectación “toda restricción impuesta a uno o más inmuebles específicos, por una entidad pública que limite o impida la obtención de licencias de urbanización, de parcelación, de construcción o de funcionamiento por causa de una obra pública o por protección ambiental”.

Si se tiene en cuenta que el artículo 35 de la Ley 388 de 1997 establece que las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos hacen parte del suelo de protec-

ción y, por tanto, tienen restringida la posibilidad de urbanizarse, se puede inferir que dichas áreas no tienen la posibilidad de ser intervenidas por medio de afectaciones.

Pese a lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1523 de 2012, en caso de declaratoria de desastre o calamidad pública, si está prevista la inscripción de la oferta en el folio de matrícula y su consecuente afectación, por lo que puede entenderse esta medida para hechos sobrevinientes y no para casos previsibles.

2.2.9. Medidas especiales en caso de declaratoria de desastre o calamidad pública

Al respecto, la Ley 1523 de 2012 prevé que, declarada una situación de desastre o calamidad pública y hasta tanto se declare el retorno a la normalidad, el gobierno nacional, a través de cualquiera de sus ministerios o departamentos administrativos, entidades del orden nacional, las entidades territoriales o las entidades descentralizadas de cualquier nivel administrativo, podrán adquirir total o parcialmente los bienes inmuebles o derechos reales que sean indispensables para adelantar el plan de acción específico, por negociación directa con los propietarios o mediante expropiación por vía administrativa, previa indemnización.

La misma ley establece el procedimiento detallado y con los correspondientes términos a cumplir. Es de resaltar que, en general, desarrolla contenidos previos establecidos en las normas citadas y que, en lo que se refiere al avalúo mantiene su característica de practicarse “teniendo exclusivamente en cuenta los factores y variables correspondientes a la época anterior a la ocurrencia del desastre”. Adicionalmente, establece que el gobierno nacional podrá disponer en forma directa o a través de convenios interinstitucionales con terceras entidades el uso de los bienes, respecto de los cuales pese una medida de decomiso preventivo o en proceso de extinción de dominio o se encuentren extinguidos, con el exclusivo fin de atender las necesidades relacionadas con los motivos de la declaratoria de la situación de desastre o calamidad pública. Señalando que cuando se trate de bienes sobre los cuales no exista una medida de extinción de dominio de carácter definitiva, la disposición de los bienes solo podrá realizarse de manera provisional.

2.2.10. Dominio, posesión o tenencia

Se hace necesario revisar este aspecto, ya que un porcentaje significativo de los predios que se obtienen en el proceso de reasentamiento en Bogotá se lleva a cabo adquiriendo los derechos de posesión. A este respecto, el artículo 669 del Código Civil establece que:

El dominio (que se llama también propiedad) es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, no siendo contra la ley o contra derecho ajeno. La propiedad separada del goce de la cosa se llama mera o nuda propiedad. Para adquirir el derecho real de dominio por la entidad pública, se requiere que exista el contrato de compraventa, que el mismo, por ser solemne, se haya protocolizado en la escritura pública y la misma esté registrada al folio de matrícula inmobiliaria.

La posesión es la tenencia de una cosa con el ánimo de señor y dueño, sea que el dueño o el que se da por tal tenga la cosa por sí mismo o por otra persona que la tenga en lugar y a nombre de él (artículo 762 del Código Civil).

El poseedor es reputado dueño mientras otra persona no justifique serlo. La posesión es un derecho real auxiliar o provisional, constituye un hecho jurídico y es también un derecho fundamental de carácter económico y social (Corte Constitucional, sentencia agosto 12/92).

Según la Corte Suprema de Justicia en sentencia de mayo de 1939, la posesión y el dominio son instituciones jurídicas distintas. La posesión es un derecho auxiliar, por cuanto revela la acción como dueño por parte del poseedor, y también es un derecho provisional pues se presume el dominio de la cosa. El dominio no es un título desnudo, sino que comprende el derecho a poseer; por ello, la posesión cede siempre ante el derecho de dominio.

La posesión es simple relación de dominio de hecho, amparada por el orden jurídico, que implica la vinculación de la voluntad de una persona a un “corpus”, como si dicha relación emanara del derecho de propiedad. La posesión es, entonces, de acuerdo con la Corte Suprema de Justicia, la “exteriorización del dominio, un reflejo de este derecho fundamental” (CSJ. Cas, Civil, sentencia agosto 22/57).

Existe protección a formas concretas de posesión material económica como instrumento privilegiado de acceso a la propiedad; por consiguiente, la posesión resulta ser un poder de hecho jurídicamente relevante que por su naturaleza puede ser instrumento efectivo de acceso a la propiedad, y como tal guarda con este último derecho una conexidad de efectos sociales muy saludables que no pueden ignorarse, especialmente en el ámbito de un Estado social de derecho y por lo mismo fundamental para los procesos de reasentamiento por alto riesgo.

Según la Corte Suprema de Justicia, la posesión puede coexistir con una promesa de contrato sobre el mismo bien. Sin embargo, la promesa de compraventa no constituye acto jurídico traslativo de tenencia o de posesión de un bien. No es indicativa, por sí sola, de tenencia ni de posesión.

La tenencia y la posesión son instituciones jurídicas disímiles y excluyentes. La posesión implica la existencia de corpus (elemento material objetivo) y de animus (elemento intencional subjetivo), mientras que en la tenencia solo hay corpus, sin animus. Es mero tenedor quien tiene una cosa, reconociendo dominio ajeno (artículo 775).

La determinación de la adquisición de la posesión varía según el antecedente que se invoque. El simple apoderamiento de la cosa como antecedente único de la posesión basta para adquirirla, puesto que, como lo dispone el artículo 787, “se deja de poseer una cosa desde que otro se apodera de ella, con ánimo de hacerla suya”.

Es de anotar que el Distrito Capital adelantó procesos de pertenencia para adquirir el dominio de los predios mediante prescripción, algunos de los cuales fueron negados fundamentalmente porque no se pudo establecer titular del derecho de dominio, por lo que los jueces decretaron que si esto era así, los predios eran baldíos y, por tanto, pertenecían a la nación y eran imprescriptibles; en otros

casos, por cuanto no se pudo probar en el proceso que la posesión fuese quieta, regular, pacífica, pública e ininterrumpida por tres o cinco años para que se configurase la prescripción ordinaria o extraordinaria establecida para viviendas de interés social.

2.2.11. Vivienda digna

La Constitución Política de Colombia de 1991 dispone en su artículo 51 que todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna y corresponde al Estado fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promover planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

Por su parte, la Ley 1523 de 2012, “por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres, se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones” establece que el gobierno nacional, de común acuerdo con los municipios o distritos podrá tomar las decisiones administrativas y actuaciones urbanísticas necesarias para la ejecución de operaciones urbanas que garanticen la habilitación del suelo para proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos para atender la declaratoria de desastre.

Así mismo señala que en los proyectos de desarrollo urbano se definirán las condiciones para la construcción y reubicación de viviendas, así como extensión o ampliación de la infraestructura vial y de servicios públicos, el espacio público y equipamientos colectivos.

Dicha ley, también consagra que la prevención de desastres constituye un componente de los planes de desarrollo que debe ser atendido por todas las entidades territoriales. Entre estos, adoptar los mecanismos de prevención, incluyendo la reubicación de asentamientos humanos por razones ambientales, de peligro o riesgo y la adopción de las medidas de protección necesarias como resultado de vulnerabilidad de las zonas.

En reiterada jurisprudencia, relacionada con la vivienda digna y los procesos de reasentamiento, la Corte ha decretado su protección por conexidad con el derecho a la vida, y más recientemente por considerarla un derecho fundamental. En este orden de ideas, basta mencionar lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia T-530/11, al señalar que la jurisprudencia constitucional ha evolucionando, en el sentido de ir dando cada vez mayor claridad sobre la protección de los derechos económicos, sociales y culturales vía tutela que, inicialmente se consideraba como algo excepcional en atención a que se consideraban no fundamentales. Así por ejemplo, la acción de tutela para la protección del derecho a la vivienda digna —aun cuando este no fuera considerado fundamental— procedía siempre que la afectación de este derecho pudiera tener como consecuencia la amenaza o vulneración de otros derechos considerados fundamentales per se, como la vida, la integridad física, la igualdad, el debido proceso, entre otros.

Sin embargo, el planteamiento de la Corte es considerar la vivienda digna como un derecho fundamental, como ha sucedido con otros derechos pertenecientes a la categoría de los derechos económicos, sociales y culturales implica adoptar una postura más cercana al ideario plasmado

por nuestros constituyentes y adicionalmente más respetuosa de los compromisos adquiridos por nuestro Estado a nivel internacional.

Ha señalado la Corte que el principal reparo para reconocer el carácter fundamental de los derechos económicos, sociales y culturales —y en particular de la vivienda digna— es el relativo a su carácter prestacional, lo cual supone necesariamente la definición de las políticas públicas que, establezcan las condiciones en las que se garantizará su disfrute. Sin embargo, es claro que este argumento apunta a describir la forma como este derecho puede hacerse efectivo en la práctica y no a desconocer su categoría y protección como derecho fundamental, aspecto éste que le es inherente de cara al respeto de la dignidad humana.

Con relación a la procedencia de su protección en sede de tutela, la Corte ha señalado que, de acuerdo con lo anterior, el juez de tutela no podrá negar el amparo simplemente indicando que no se trata de un derecho fundamental o recurriendo al criterio de conexidad, deberá en cambio revisar las circunstancias del caso en concreto y por lo tanto determinar si se hace necesaria la protección constitucional dadas las circunstancias de debilidad manifiesta en razón de sus condiciones físicas, mentales o económicas y que por lo tanto, requieren la especial protección del Estado.

Es así, como la jurisprudencia constitucional ha venido garantizando cada vez más el derecho a la vivienda digna especialmente de aquella población en condiciones de alta vulnerabilidad.

2.2.12. Soluciones de vivienda

La Ley 1469 de 2011, por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda, establece en el artículo 27 que una solución habitacional es un conjunto de operaciones que permite al hogar tener un lugar de habitación en condiciones sanitarias adecuadas, con suficiente espacio, servicios públicos, calidad de estructura. También se consideran solución habitacional las acciones conducentes para la obtención futura de la vivienda y se especifican, entre otras, la construcción o adquisición de vivienda, la construcción o adquisición de unidades básicas de vivienda para el desarrollo progresivo, la adquisición de lotes para autoconstrucción, desarrollo progresivo, o vivienda, los contratos de leasing habitacional, contratos de arrendamiento con opción de compra, adquisición de materiales de construcción, el mejoramiento, habilitación y subdivisión de vivienda, y la habilitación legal de los títulos de inmuebles destinados a la vivienda.

2.2.13. Subsidio familiar de vivienda

Por su parte, la Ley 3 de 1991, “por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial (ICT) y se dictan otras disposiciones”, en el artículo 6, modificado por el artículo 1 de la Ley 1432 de 2011 y el artículo 28 de la Ley 1469 de 2011, establece el Subsidio Familiar de Vivienda como un aporte estatal en dinero o en especie que podría aplicarse en lotes con servicios para programas de desarrollo de autoconstrucción, entre otros, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitarle una

solución de vivienda de interés social, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece esta Ley.

A su vez, la Ley 715 de 2001 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 Acto Legislativo 01 de 2001 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”, señala que los distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos y que a estos corresponde “(...) directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal, y en especial, en materia de vivienda, participar en el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y, por lo tanto, promover y apoyar programas o proyectos de vivienda de interés social, otorgando subsidios para dicho objeto, de conformidad con los criterios de focalización nacionales, si existe disponibilidad de recursos para ello.

Por su parte, el Decreto Nacional 1168 de 1996 estableció, en su artículo 1, que los subsidios para vivienda de interés social que los municipios decidan otorgar son complementarios al subsidio nacional de vivienda y podrán ser entregados en dinero o en especie, según lo determinen las autoridades municipales competentes, y en su artículo 5, que la cuantía del subsidio será definida por las autoridades municipales competentes de acuerdo con los recursos disponibles, las condiciones socioeconómicas de los hogares y el tipo y valor de la solución de vivienda.

El artículo 96 de la Ley 388 de 1997 determinó como otorgantes del subsidio de vivienda entre otros, a las entidades territoriales y sus institutos descentralizados, cuyo objetivo sea el apoyo a la vivienda de interés social en todas sus formas.

La Ley 1537 de 2012 estableció en su artículo 12 el subsidio en especie para población vulnerable, disponiendo que las viviendas resultantes de los proyectos que se financien con los recursos destinados a otorgar subsidios familiares de vivienda por parte del gobierno nacional, así como los predios destinados o aportados a este fin por las entidades territoriales incluyendo sus bancos de suelo o inmobiliarios, se podrán asignar a título de subsidio en especie a los beneficiarios.

El Decreto 2190 de 2009 en su artículo segundo define la vivienda de interés social prioritaria (VIP) como aquella cuyo valor máximo es de 70 salarios mínimos legales mensuales vigentes (70 smlm). El citado decreto establece que se entiende por hogar con derecho al subsidio familiar de vivienda el conformado por los cónyuges, las uniones maritales de hecho, incluyendo las parejas del mismo sexo o el grupo de personas unidas por vínculos de parentesco hasta el tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil, que compartan un mismo espacio habitacional.

La Ley 1537 de 2012 en su artículo 12, el cual reemplazó el artículo 90 de la Ley 1151 de 2007, estableció que las viviendas de interés prioritario de las que se habla en el capítulo II de la ley, resultantes de los proyectos que se financien con los recursos destinados a otorgar subsidios familiares de vivienda por parte del gobierno nacional, así como los predios destinados o aportados a este fin por las entidades territoriales incluyendo sus bancos de suelo o inmobiliarios, se podrán asignar a título de subsidio en especie.

El Decreto 1921 de 2012, que reglamenta la Ley 1537 de 2012, establece que el subsidio familiar 100 % de vivienda en especie (SFVE) equivale a la transferencia de una vivienda de interés prioritario al beneficiario.

2.2.14. Estados de excepción

Uno de los estados de excepción previstos en la Constitución Política de Colombia de 1991 es el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Resulta ilustrativo analizar algunos de los aspectos derivados de la declaratoria del mismo realizada en 2010 para contener los efectos del fenómeno de La Niña en todo el territorio nacional.

Se debe señalar que algunas de las medidas adoptadas por los decretos legislativos, sometidos al control constitucional estuvieron referidas al reasentamiento y evacuación, y que la Corte Constitucional declaró exequibles la mayoría de las medidas adoptadas.

El artículo 3 del Decreto 4674 de 2010, uno de los decretos legislativos, estableció la obligatoriedad de implementar el programa de reubicación de familias localizadas en alto riesgo no mitigable, previsto en las leyes 9 de 1989, 2 de 1991 y 388 de 1997; identificar y priorizar de las personas en alto riesgo no mitigable y propender por la adquisición de los predios en riesgo y la asistencia técnica para la adquisición de la nueva alternativa habitacional; implementar una metodología de acompañamiento integral a las personas que sean reubicadas para dar celeridad a los procesos y oportunidad a las personas en la consecución de un hábitat más adecuado; implementar la metodología para determinar el Valor Único de Reconocimiento que posibilite el reasentamiento de las personas.

Nótese que el gobierno nacional toma elementos desarrollados en Bogotá, como el Valor Único de Reconocimiento y la metodología de acompañamiento integral. En su artículo 6 el citado decreto legislativo, señaló los elementos que debe tener un programa de reasentamiento, entre los cuales se contempla la La provisión temporal de una solución de alojamiento digno; la adquisición de la vivienda en riesgo o de los derechos sobre las edificaciones a demoler; la asesoría y acompañamiento integral para la adquisición de la nueva alternativa habitacional; la asignación y otorgamiento del Valor Único de Reconocimiento, cuando a este hubiere lugar, contando para ello con recursos del Fondo Nacional de Calamidades; la coordinación con las entidades competentes del destino y uso de los predios desalojados por alto riesgo no mitigable; la coordinación con los alcaldes locales y autoridades competentes, que dichos predios desalojados en desarrollo del proceso de reasentamientos no sean ocupados, hasta su nueva destinación de uso.

Frente a los predios desalojados, el artículo 8 estableció que los predios adquiridos en desarrollo del proceso de reasentamiento por alto riesgo no mitigable deben ser incorporados como suelo de protección y espacio público en los términos definidos en la Ley 9 de 1989

Al declarar la exequibilidad del decreto legislativo 4826, la Corte Constitucional en Sentencia C-296/11 señaló: “Medidas de reubicación de damnificados por ola invernal en bienes afectados a procesos de extinción de dominio o extinguidos resultan constitucionalmente aceptables solo si son con carácter transitorio o provisional”.

En cuanto a la necesidad, la Corte señaló que en buena parte las medidas contenidas en el Decreto 4826 de 2010 están fundamentadas, tanto en razones fácticas, como en razones jurídicas, revelándose como necesarias medidas como las que tienen por objeto entregar a los damnificados, en calidad de destinación provisional, bienes inmuebles para que las personas o familias damnificadas pueden tener un lugar en el cual asentarse o en el cual adelantar actividades agrícolas de ciclo corto; la que permite revocar, suspender o terminar actos administrativos de designación de depósito provisional o de cualquier otro tipo de contrato sobre los mencionados bienes, con el propósito de destinarlos a la atención de los damnificados; las orientadas a verificar que en efecto estas se dirijan a asegurar el goce efectivo de los derechos de las personas damnificadas, y a garantizar que las autoridades administrativas y de policía presten la colaboración requerida, entre otras.

2.2.15. Responsabilidad civil del Estado

La responsabilidad civil extracontractual del Estado (artículo 90 de la Constitución Política de Colombia) en el caso de asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo no mitigable se ha decretado con fundamento en los títulos jurídicos de imputación de falla del servicio y de daño especial.

El daño especial ocurre cuando se establece que la Administración desencadena una ruptura del principio de igualdad ante las cargas públicas, el cual tiene soporte constitucional en el artículo 1 de la Carta¹, ocasionándole a la víctima un daño antijurídico, es decir, un daño que esta no tiene el deber de soportar, cuya indemnización corre a cargo del Estado como una obligación reparatoria, pues se le ha impuesto a la víctima una carga excepcional en provecho y beneficio de los demás integrantes de la comunidad y, por tanto, los perjuicios generados deben ser asumidos solidariamente por todos. Este es el caso general de reasentamiento por obra pública.

La responsabilidad extracontractual del Estado por falla del servicio se fundamenta en la ilicitud de la conducta causante del daño, es decir que, se produce claramente un daño antijurídico que ha de ser indemnizado por parte del Estado. Para declarar la responsabilidad patrimonial del Estado, se requieren dos elementos indispensables: el daño antijurídico y que el mismo le sea imputable.

La imputabilidad del daño consiste en la determinación de las condiciones mínimas necesarias para que un hecho pueda ser atribuido a alguien como responsable del mismo con objeto de que deba soportar las consecuencias. De allí que la existencia del nexo causal entre la actividad u omisión de las autoridades públicas y el daño antijurídico que se reclama sea elemento necesario para la imputación del daño.



1- Este artículo dice que el Estado social de derecho está fundado tanto en el respeto por la dignidad humana como en la solidaridad de las personas que lo integran y en la prevalencia del interés general.

En materia de responsabilidad civil, el objetivo último que se persigue no es tanto el de identificar a una persona como responsable del hecho lesivo, sino el de localizar un patrimonio con cargo al cual podrá hacerse efectiva la reparación del daño causado (Consejo de Estado).

Cuando se predica la responsabilidad por parte de personas jurídicas, como la administración pública, la imputación no puede realizarse solo con base en la causación material del daño, sino que tiene que apoyarse en otras razones o títulos jurídicos diferentes en virtud de los cuales pueda atribuírsele el deber de reparación, ya sea propiedad de la cosa que ha producido el daño, la titularidad de la empresa en la cual ha surgido el perjuicio, la dependencia en la cual se encuentra el autor material del hecho lesivo o cualquier otra.

2.2.16. Jurisprudencia sobre reasentamiento

A continuación se presentan algunas de las sentencias más relevantes en materia de protección de los derechos de primera, segunda y tercera generación en procesos de reasentamiento.

2.2.16.1. Antecedentes jurisprudenciales

Es pertinente señalar que previo a la expedición de la Ley 472 de 1998, sobre acciones populares y acciones de grupo como medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos, la jurisprudencia en caso de desastre, al resolver acciones de reparación directa, había sostenido que la responsabilidad del Estado en caso de desastres era de medios y no de fines. Al respecto, en el proceso de acción de reparación directa, expediente 8930, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, en el caso de la muerte de un niño en el deslizamiento de Villatina, en Medellín, en sentencia de 26 de mayo de 1994, al confirmar el fallo de primera instancia, señaló que aunque se probó el daño, no se probó la conducta omisiva de la Administración y, por lo tanto, tampoco se probó la relación de causalidad. Posteriormente a la promulgación de la Ley 472 de 1998, ha habido un importante cambio jurisprudencial.

2.2.16.2. Sobre el derecho a la vivienda digna como derecho fundamental

Como se señaló anteriormente, el derecho a la vivienda digna, pese a estar catalogado como derecho de segunda generación, había sido protegido mediante acción de tutela, en los eventos en que se demostraba su conexidad con un derecho fundamental como el derecho a la vida; sin embargo, más recientemente, la Corte Constitucional ha modificado sustancialmente su jurisprudencia y ha reconocido el derecho a la vivienda digna como derecho fundamental, por su estrecha relación con la dignidad humana y con la garantía de condiciones de vida adecuada. En este sentido, en sentencia de acción de tutela (Sierra Porto, 2008) señaló:

(...) Así, gran parte de los pronunciamientos en la materia califican la vivienda digna como un derecho asistencial del cual no es posible derivar derechos subjetivos exigibles en sede de tutela por cuanto su desarrollo solo corresponde al legislador y a la administración².

2- En tal sentido, las sentencias T-251 de 1995, T-258 de 1997, T-203 y 383 de 1999

Esta argumentación acompañó desde etapas tempranas las consideraciones en relación con derechos como la salud, el trabajo, la educación, la seguridad social, entre otros derechos sociales y económicos.

Pese a lo anterior, en situaciones de afectación clara de este tipo de derechos, la competencia del juez constitucional fue reivindicada con fundamento en el criterio de la conexidad, en desarrollo del cual se estableció que los derechos denominados de segunda generación podían ser amparados directamente por vía de tutela cuando se lograra demostrar un nexo inescindible entre estos y un derecho fundamental en atención a las circunstancias del caso concreto.

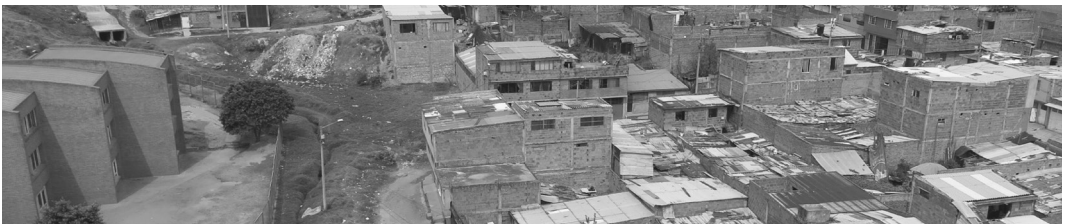
Sin embargo, el criterio de la conexidad era insuficiente en muchos casos en los que consideraciones de justicia y equidad tornaban necesario un pronunciamiento del juez de tutela que permitiera la protección del derecho a la vivienda digna. Esta situación condujo a la jurisprudencia constitucional a reconocer algunas hipótesis adicionales en las que, pese al carácter no fundamental de este derecho, la acción de tutela resultaba procedente.

De otro lado y bajo la misma idea de ampliar las hipótesis en las que es posible para el juez de tutela proteger derechos sociales y económicos, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que en los casos en los cuales el contenido de estos derechos ha perdido subjetividad, tales garantías deben ser consideradas fundamentales y en tal sentido, admiten la intervención del juez de amparo.

Así, respecto de aquellas prestaciones que han sido reconocidas positivamente, por vía legal o reglamentaria, a favor de los individuos, de forma tal que pueden ser definidas como derechos subjetivos, es admitido el carácter iusfundamental de la vivienda digna, con fundamento en el criterio de la *transmutación*³. Un caso emblemático al respecto es el relacionado con la concesión y desembolso de subsidios de vivienda cuando los adquirentes de vivienda han cumplido con todos los requisitos establecidos por la ley para el efecto.

En otras ocasiones, el juez constitucional ha recurrido a la aplicación de otros principios definitorios del Estado como es el caso de la solidaridad para, por esta vía, procurar la protección del derecho a la vivienda digna, no obstante ser calificado como un derecho constitucional no fundamental⁴.

Como se advierte, la jurisprudencia constitucional se ha ido apartando, cada vez con mayor claridad, de los pronunciamientos iniciales que catalogaban la protección de derechos económicos, sociales y culturales en sede de tutela como algo excepcional en atención al carácter no fundamental de las prerrogativas que integran dicha categoría.



3- Sentencias de unificación SU-599 de 1999 y SU-111 de 1997.

4- Sentencia T-309 de 1995.

Tal constatación ha conducido a que en pronunciamientos recientes la Corte en sus distintas Salas de Revisión haya replanteado la consideración que dio origen a la línea jurisprudencial que viene de comentarse y en consecuencia, admita el carácter fundamental de aquellas garantías catalogadas como sociales, económicas y culturales.

En primer término, debe destacarse que a la luz de las normas internacionales que consagran las obligaciones del Estado colombiano en relación con la protección de los derechos humanos, todas las prerrogativas agrupadas bajo esta categoría y cuya enunciación no puede entenderse como excluyente —de conformidad con lo dispuesto por el artículo 94 superior— deben ser garantizadas, sin que para el efecto sea posible distinguir entre los denominados derechos civiles, políticos, económicos, sociales o culturales.

Esta consecuencia es forzoso advertir la estrecha relación existente entre la dignidad humana y la garantía efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales, más aún si el respeto y cumplimiento de estos derechos constituye el carácter esencial que permite definir al Estado como social de derecho.

En el caso del derecho a la vivienda digna, consagrado en el artículo 51 superior y reconocido en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, en el artículo 11 numeral 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a relación existente entre su garantía efectiva y la dignidad humana es prácticamente evidente, por lo que , es claro que las necesidades básicas que deben ser satisfechas para permitir a un individuo desarrollar en condiciones dignas su proyecto de vida se encuentra aquella relacionada con procurarle un lugar de habitación adecuado.

2.2.17. Sobre la protección de los derechos colectivos a un medioambiente sano y a la seguridad y la prevención de desastres previsibles técnicamente

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección primera, Consejero ponente: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, al resolver la acción popular interpuesta por habitantes de la Urbanización Bosques de la Hacienda, en sentencia de octubre de 2004 señaló que frente a un proceso de urbanización inconcluso como lo señalaban los informes técnicos de la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias se desencadenaron procesos erosivos de amenaza alta, generándose un riesgo inminente por las condiciones del terreno y el estado de la obra. Señaló además la Corte que los entes Municipales cuentan con competencias específicas en la prevención y atención de desastres, las cuales no se limitan a las zonas de alto riesgo ni se agotan con la reubicación de los asentamientos por lo que amparó el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, amenazado y en peligro de vulneración y ordenó al Distrito Capital —Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Gobierno, Fondo de Prevención y Atención Emergencias, Alcaldía Local Rafael Uribe Uribe— “acometer de manera inmediata, coordinada y armónica las medidas técnicamente exigibles, jurídicas y presupuestalmente viables, a fin de precaver la ocurrencia de un desastre en el sitio conocido como la Urbanización Bosques de la Hacienda, para lo cual se concede un término de seis meses para su iniciación, contados a partir de la ejecutoria de la presente sentencia y 12 meses para su conclusión. Asimismo, el Distrito Capital, a través de sus dependencias, tomará todas las medidas

encaminadas a la reubicación de las familias que habitan la urbanización situada en zona de alto riesgo, teniendo en cuenta las recomendaciones formuladas por la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias”.

También, la alta corte señala que de no realizarse el proceso de reubicación de estas familias se continuarán violando los derechos a un medio ambiente sano y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente. Asimismo, considera la Corte que el iniciar los procesos de infracción al régimen urbanístico no fue una medida conducente ni eficaz para mitigar el riesgo. Con relación al incentivo previsto para los demantantes la Corte lo negó por considerar que aunque se había probado la vulneración del derecho colectivo, los actores propiciaron el riesgo al construir sus viviendas en terreno no apto para ello, con materiales de baja calidad y sin licencia de construcción, configurándose así una responsabilidad solidaria.

Es así, como en reiterada jurisprudencia las Cortes han protegido los derechos colectivos de las poblaciones que habitan en zonas de alto riesgo, con la consecuente protección a la vida y a la vivienda de comunidades completas que se han visto afectadas por la acción del Estado al permitir la construcción a través de la determinación de los usos del suelo o la expedición de las licencias de construcción, entre otros o por omisión, especialmente en el ejercicio del control urbanístico

2.3. Instrumentos normativos para el reasentamiento por alto riesgo en Bogotá

A continuación se explican los instrumentos normativos que han sido creado de manera particular para Bogotá, D. C.

2.3.1. En el ordenamiento territorial

En Bogotá ha existido un programa de reubicación de familias en alto riesgo no mitigable desde 1996. A continuación se presenta la evolución normativa del mismo en sus aspectos más relevantes. Por considerar de gran importancia el antecedente normativo, se presentará el Plan de Ordenamiento Territorial, aunque los decretos citados se hayan derogado por la modificación excepcional al mismo, expedida mediante el Decreto 364 de 2013.

El Acuerdo 26 de 1996 estableció en su artículo 7, entre otros, la utilización de las unidades mínimas de actuación como los instrumentos de gestión para la recuperación de áreas deterioradas por el desarrollo urbanístico inadecuado, localizadas en zonas de riesgo. Estableció, un sistema de bonificaciones por reubicar viviendas afectadas por áreas de reserva para infraestructura de servicios y vías del plan vial arterial, zonas de riesgo o rondas y Zona de Manejo y Preservación Ambiental (ZMPA), mediante incrementos en la densidad y en el índice de ocupación de los planes parciales, sin sobrepasar los límites máximos establecidos, según la reglamentación de este borde.

En el párrafo del artículo 10 del mismo Acuerdo, señaló que los asentamientos humanos según aerofotografía tomada a 31 de diciembre de 1996, , afectados por la ronda hidráulica, por la ZMPA, por la construcción del canal embalse de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, por la Avenida

Cundinamarca, así como también los ubicados al oeste de esta avenida en la zona 1, sector Tintal, no se les exigirá la entrega del inmueble hasta tanto se garantice su reubicación. Y estableció que dicha reubicación debía ser a través de solución de vivienda, o de la adquisición del inmueble afectado, al valor comercial como mínimo, tanto para este proceso como para futuras reubicaciones y determinó la priorización de la intervención.

Por su parte, el artículo 17 del mismo Acuerdo estableció que la solución de vivienda, debería hacerse preferencialmente en la misma localidad y señaló que la Caja de Vivienda Popular coordinaría con la OPES, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá y el IDU la compra de los predios o mejoras. En todo caso, señaló que los procesos de reubicación deberían hacerse en forma concertada con las comunidades, garantizando lo establecido en el artículo 51 de la Constitución Política.

Estableció que la Caja de Vivienda Popular promovería dentro de los constructores privados la construcción de vivienda de interés social para los beneficiados por la reubicación y facilitaría la oferta de vivienda de interés social a través de las entidades financieras.

De lo anterior se deriva que desde 1996 se determinó que el proceso de reubicación en Bogotá para zonas de alto riesgo, para recuperación de corredores ecológicos y las zonas de manejo y preservación ambiental debe ser concertado. Igualmente, fijó competencias en materia de reasentamiento, y determinó que las soluciones habitacionales deben ser dignas.

En Bogotá, en relación con la imposición de afectaciones según lo establecido en el artículo 101 del Acuerdo 6 de 1990, cuando señala que “en tanto no exista la posibilidad de obtener licencias de urbanización o de desarrollo integral, no habrá derecho susceptible de ser limitado o restringido por medio de afectaciones”. Por lo tanto, para las zonas declaradas de alto riesgo no aplica la imposición de afectaciones salvo lo previsto en la Ley 1523 de 2012 en cuanto a medidas especiales en caso de declaratoria de desastre o calamidad.

Lo anterior, teniendo en cuenta que, según lo dispuesto en el artículo 123 del antes mencionado Acuerdo 6:

Las compensaciones por causa de la afectación están limitadas a la reparación justa, condicionadas a la ocurrencia real del perjuicio originado en la afectación y limitadas en su cuantía por el contrato según la tasación del perjuicio a que se refiere el artículo 122 de la Ley 388 de 1997. El contrato se denomina contrato de compensación por causa de afectaciones, y se registrará por las normas de contratación de las entidades públicas.

Por su parte, el Decreto 619 de 2000, por el cual se adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial revisado mediante el Decreto 469 de 2003 y compilado en el Decreto 190 de 2004, señaló como objetivo del equilibrio y la equidad territorial “atender de forma prioritaria el reasentamiento de familias ubicadas en zonas de alto riesgo”.

El aumento del Índice de Seguridad Humana estableció la articulación del proyecto de reasentamiento de familias en alto riesgo y la rehabilitación de zonas desocupadas en desarrollo del proceso de reasentamiento por alto riesgo no mitigable al señalar que para evitar la nueva ocupación, garantizar la rehabilitación y el cambio de uso de las zonas desocupadas en desarrollo del proceso de reasentamiento por alto riesgo no mitigable, deberían efectuarse las siguientes acciones: adecuación preliminar, demarcación y señalización de los predios desocupados, implementación de medidas para la recuperación y rehabilitación de los predios y su incorporación como suelos de protección, incorporación al inventario distrital de los predios desocupados en desarrollo del proceso de reasentamiento por alto riesgo no mitigable como espacio público, para su control y manejo.

Previó, como uno de los elementos de la Política Habitacional, el reasentamiento de población para salvaguardar la vida de la población allí localizada, y fortaleciendo las acciones distritales orientadas a la prevención y control de desarrollos ilegales.

En ese sentido, determinó que el programa de reasentamientos es un programa que culminaría en el año 2010 como resultado de las estrategias y acciones en materia de prevención y control a los desarrollos ilegales. Como uno de los programas estructurantes, se estableció el Programa Habitacional, conformado por la producción de vivienda, fortalecimiento y consolidación de barrios residenciales, mejoramiento integral y reasentamientos humanos, este último bajo la coordinación de la Caja de Vivienda Popular.

Posteriormente, el Decreto 190 de 2004 estableció el subprograma de reasentamiento por alto riesgo no mitigable y por obra pública señalando que el mismo consistía en el conjunto de acciones y actividades necesarias para lograr el traslado de las familias de estratos 1 y 2 asentadas en zonas declaradas de alto riesgo no mitigable por deslizamiento o inundación, las zonas objeto de intervención por obra pública o las requeridas para cualquier intervención de reordenamiento territorial. Dichas acciones comprendían la identificación y evaluación de las condiciones técnicas, sociales, legales y económicas de las familias, el traslado a viviendas dignas y seguras, propendiendo por la integración social y económica en procura del bienestar de las familias y la protección y rehabilitación de las zonas intervenidas.

Así mismo, determinó acciones estratégicas para su cumplimiento las líneas de acción y metas del programa.

2.3.2. Modificación excepcional al Plan de Ordenamiento Territorial (MEPOT)

Con la modificación excepcional al Plan de Ordenamiento Territorial adoptada mediante Decreto 364 de 2013 se introducen cambios importantes.

En primer lugar, el reasentamiento por alto riesgo pasa de ser un programa a ser una estrategia del subprograma de gestión de riesgos que es parte del programa de Mejoramiento integral de barrios. En segundo lugar, al hacer parte del programa de Mejoramiento integral de barrios, las que antes se denominaban Zonas de Tratamiento Especial por Riesgo pasan a ser Áreas Prioritarias de Interven-

ción en Gestión de Riesgos (API-GR). En tercer lugar, señala expresamente frente a la eventual declaratoria de calamidad pública, la posibilidad de declaratoria de interés social. En cuarto lugar, introduce dos nuevos instrumentos para el reasentamiento, a saber, contempla la implementación de un banco de materiales y lo que denomina reasentamiento en sitio, como se observa enseguida. Finalmente, recoge algunos elementos contenidos en normas previas como el Decreto 230 de 2003, entre otros.

Específicamente, el MEPOT establece como una de las estrategias del subprograma de gestión de riesgos, el reasentamiento de familias localizadas en alto riesgo y señala que mediante esta se busca crear soluciones habitacionales dignas y seguras para las poblaciones y con una aproximación que permita la inclusión social.

La estrategia de reasentamiento define como alto riesgo la condición que puede presentar la vivienda estrato 1 y 2 ubicada en zonas de alta amenaza ante fenómenos de remoción en masa con altos niveles de vulnerabilidad. Y establece soluciones habitacionales en 3 modalidades: relocalización transitoria, reasentamiento definitivo y reasentamiento en sitio.

También establece como componentes del reasentamiento de familias localizadas en zonas de alto riesgo un componente normativo a partir del derecho fundamental a la vida y la protección de familias ubicadas en zonas de alto riesgo que permita actuar de manera preventiva y asegure el manejo diferencial del saneamiento predial del reasentamiento de familias, un componente financiero a partir de los instrumentos financieros definidos por el distrito, que podrán ser complementarios con recursos del gobierno nacional, los cuales incluyen el Valor Único de Reconocimiento y el Subsidio Distrital de Vivienda en Especie (SDVE).

Otro de los componentes del reasentamiento establecidos por la MEPOT son los instrumentos de gestión entre los cuales están el Sistema unificado de Información Distrital para el Reasentamiento y su articulación con el Sistema de Información para la Gestión de Riesgos (SIRE), el Banco de materiales para la reparación o reconstrucción de viviendas en sitio, y el Banco inmobiliario de vivienda usada

El citado decreto establece que para garantizar la efectiva ejecución de la estrategia de reasentamiento, le corresponde al IDIGER coordinar la estrategia de reasentamientos dentro del subprograma de gestión de riesgos, elaborar y la actualizar permanentemente el inventario de familias en alto riesgo que requieran reasentamiento, definir la prioridad de la ejecución, relocalizar transitoriamente a las familias en los casos que se requiera, de manera inmediata y administrar el banco de materiales para la reparación o reconstrucción de viviendas para el reasentamiento en sitio.

Por su parte, estableció que le corresponde a la Caja de la Vivienda Popular coordinar la ejecución de la estrategia de reasentamientos dentro del subprograma de gestión de riesgos y articularla con las acciones del programa de Mejoramiento integral de barrios, ejecutar el plan de acción del proceso de reasentamiento, asignar el Valor Único de Reconocimiento (VUR), aplicar los SDVE o los subsidios nacionales para la obtención de una solución habitacional, ejecutar el componente social del reasentamiento

Para la recuperación ambiental de los predios producto del proceso de reasentamiento ubicadas en las API-GR, el citado decreto establece que se realizará a través de obras de bioingeniería o cualquier

otra obra que restablezca o recupere en buena parte los servicios que generaban los ecosistemas y que se podrán complementar con actividades de agricultura urbana, senderos ecológicos y amoblamiento urbano que, en todo caso, contribuyan a la apropiación, integración y sostenibilidad ciudadana del territorio.

Se debe considerar que, adicionalmente, el artículo 508 del MEPOT asigna otras competencias a la Caja de la Vivienda Popular en materia de reasentamientos.

2.3.3. Suelos de protección por riesgo

Como se señaló anteriormente, el artículo 121 de la Ley 388 de 1997 establece que las áreas de riesgo no recuperable que hayan sido desalojadas por proyectos de reubicación deben ser entregadas a las CAR o a la autoridad ambiental para su manejo. En todo señala la Ley que el alcalde será responsable de evitar que tales áreas se vuelvan a ocupar con viviendas y responderá si esto llegara a ocurrir.

Por su parte, el artículo 103 del Acuerdo Distrital 257 de 2006 señala que la Secretaría Distrital de Ambiente tiene por objeto orientar y liderar la formulación de políticas ambientales y de aprovechamiento sostenible de los recursos ambientales y del suelo, tendientes a preservar la diversidad e integridad del ambiente, el manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales distritales y la conservación del sistema de áreas protegidas.

A su vez, el Acuerdo 18 de 1999 del Concejo de Bogotá creó el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, el cual tiene dentro de sus funciones ejercer la defensa, inspección, vigilancia, regulación y control del espacio público del Distrito Capital; administrar directa o indirectamente los bienes inmuebles del nivel central del Distrito, salvo aquellos en donde funcionen las entidades del mencionado nivel, los cuales serán administrados por estas; conformar el inventario general del patrimonio inmobiliario distrital; custodiar y administrar los bienes inmuebles que le transfieran otras entidades distritales; promover en nombre del Distrito Capital las acciones judiciales y administrativas necesarias para la defensa de los bienes inmuebles de su propiedad, y adelantar las acciones requeridas para lograr el saneamiento de los bienes inmuebles del Distrito Capital.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 26 del Decreto 581 de 2007, el Director del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público cuenta con facultades delegadas para ejercer la representación legal en lo judicial y extrajudicial de Bogotá, Distrito Capital, para promover y atender las acciones administrativas, judiciales y extrajudiciales necesarias para la defensa y saneamiento de los bienes inmuebles que conforman el patrimonio inmobiliario distrital, incluidos los procesos necesarios para la defensa, custodia, preservación y recuperación de los bienes del espacio público del Distrito Capital, iniciados con posterioridad al 1 de enero de 2002.

Así mismo, por el Decreto Distrital 462 de 2008 se adoptó la Política del Suelo de Protección para el Distrito Capital como una orientación de las intervenciones de la Administración Distrital, a fin de que se logre un equilibrio armónico entre el desarrollo de las actividades, las necesidades, las demandas y las dinámicas propias de los suelos urbanos, de expansión urbana y rural, del suelo de protección existente en cada uno de ellos y las limitaciones y afectaciones que el mismo comprende.

Por su parte, el artículo 3 del mencionado decreto determina que el suelo de protección cumple las siguientes funciones en desarrollo de la función social y ecológica de la propiedad: Provisión de servicios ambientales para la calidad de vida y la sostenibilidad de la producción en el suelo urbano, de expansión y rural, la conservación y disfrute colectivos del paisaje y la biodiversidad, como factores claves de la calidad de vida y el desarrollo del individuo y la colectividad, sirve de conexión física de los procesos ecológicos a través del territorio distrital, a escala local y regional, contribuye a la integración de los elementos del espacio público con los componentes del suelo de protección entre la ciudad y el campo, protección de la población, la infraestructura y la economía frente a amenazas naturales y antrópicas no intencionales, provisión y aumento de espacio público accesible e incluyente, para el encuentro de los ciudadanos, la valoración de las diferencias y la construcción de identidad colectiva, provisión de suelo reservado específicamente para el desarrollo futuro de servicios y espacios públicos y estructuración y orientación del crecimiento urbano, constituyendo el primer determinante del patrón espacial para condicionar lo que se ocupa y como se ocupa

De conformidad con el numeral 4 del artículo 20 del Decreto Distrital 462 de 2008 antes mencionado, las entidades responsables del manejo integrado del suelo de protección por riesgo son las Secretarías Distritales de Ambiente y de Hábitat, la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias —hoy Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático— la Caja de la Vivienda Popular, el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá y el Jardín Botánico José Celestino Mutis.

Mediante el Decreto 511 de 2010 se reiteraron las competencias descritas anteriormente y se determinó un término de 60 días para establecer procesos y procedimientos institucionales al respecto. Así mismo, se señaló que la Secretaría Distrital de Ambiente y el IDIGER, en su calidad de entidades coordinadoras de la Política de Suelos de Protección del Distrito Capital desde los componentes general, ambiental y de riesgo, deberían proponer dentro de los tres meses siguientes a la expedición del decreto, una estrategia para el manejo integral de los suelos de protección por riesgo.



2.3.4. Subsidio distrital de vivienda en especie

El artículo 73 del Acuerdo 489 de 2012, “por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2012–2016 Bogotá Humana”, establece como mecanismos para facilitar el acceso a la vivienda de interés prioritario, entre otros, los subsidios distritales en especie.

El artículo 68, por su parte, autorizó con base en lo establecido en el artículo 90 de la Ley 1151 de 2007 la utilización de bienes fiscales distritales como subsidio en especie o como soporte al desarrollo de proyectos con vivienda de interés prioritario y determinó que la destinación de estos bienes será para la construcción de vivienda de interés prioritario de menos de 50 smlm, o de espacio público y equipamientos, para este tipo de vivienda.

El artículo 21 Acuerdo 489, en el programa vivienda y hábitat humanos señala que para garantizar el goce efectivo del derecho a la vivienda se incrementará la oferta de vivienda asequible y accesible con hábitat de calidad para los hogares de menores ingresos, en particular a los hogares víctimas del conflicto armado. Además, se buscará eliminar y atenuar, según tipos de hogares, las barreras derivadas de las dificultades de obtención de crédito o generación de ahorro propio. Como criterios de priorización de este programa se establecieron hogares en situación de desplazamiento, en condiciones de riesgo no mitigable, las mujeres cabeza de hogar, hogares de bajos ingresos con personas y particularmente niños, niñas y adolescentes en condición de discapacidad, grupos étnicos afrodescendientes, palenqueros raizales, indígenas y rom, y mujeres cabezas de hogar, beneficiarias de familias en acción.

En este programa incorpora componentes esenciales del pacto de derechos sociales, económicos y culturales, como los compromisos y esfuerzos estatales para lograr una oferta suficiente de vivienda, con gastos soportables y mayor accesibilidad por las mejores condiciones de localización en la ciudad y, por tanto, de integración urbana. Así mismo, incluye la oferta pública de suelo a partir del ajuste de las normas y obligaciones urbanísticas, la promoción y prioridad de proyectos voluntarios de actuación asociada y la aplicación de los instrumentos que se adoptan en el programa de ejecución; la implementación de mecanismos de gestión o promoción pública para la construcción de vivienda a través de concursos, licitaciones y asociaciones con el sector privado y comunitario; la adopción de modalidades de subsidio a la oferta y de sistemas de arrendamiento con opción de compra, en complemento y coordinación con los subsidios nacionales; el desarrollo de tecnologías de construcción y almacén virtual de materiales; la diversificación de agentes, de modalidades y de escala de los proyectos; el mejoramiento integral de barrios y viviendas, y la reorganización y coordinación institucional distrital.

Los proyectos prioritarios del programa de vivienda y hábitat son los siguientes:

1. Producción de suelo y urbanismo para la construcción de vivienda de interés prioritario.
2. Subsidio a la oferta, arrendamiento o adquisición con derecho de preferencia.
3. Mejoramiento integral de barrios y vivienda.

El Decreto 539 de 2012, “por el cual se reglamenta el subsidio distrital de vivienda en especie en el marco del Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2012-2016, Bogotá Humana”, estableció que este es un porcentaje del costo de una VIP de hasta 70 smlm, que haya sido financiado con aportes distritales, representados preferiblemente en suelo o en inversiones en obras de urbanismo, que el mismo será complementario al subsidio familiar de vivienda, en dinero o en especie, otorgado por el gobierno nacional, y podrá ser aplicado en proyectos de vivienda urbana y rural. Finalmente señala que el subsidio distrital de vivienda en especie podrá complementar al VUR otorgado por la Caja de la Vivienda Popular a los hogares inscritos en los programas de reasentamiento, con el fin de garantizarles el acceso efectivo a la vivienda.

El subsidio distrital de vivienda en especie podrá ser aplicado también en proyectos de mejoramiento de vivienda y construcción en sitio propio, incluidos los proyectos asociativos que impliquen la producción de vivienda nueva mediante procesos de redensificación en lotes individuales o lotes agrupados. Así mismo se podrá aplicar para adquisición de vivienda usada.

Mediante la Resolución 176 DE 2013, “por medio de la cual se adopta el reglamento operativo para el otorgamiento del subsidio distrital de vivienda en especie para vivienda de interés prioritario en el Distrito Capital, en el marco del Decreto Distrital 539 de 2012”, se definió el Subsidio Distrital de Vivienda en Especie (SDVE) como el porcentaje del costo de la vivienda de interés prioritario de hasta 70 smlm, que haya sido financiado con aportes distritales, representados preferiblemente en suelo, en inversiones en obras de urbanismo o en diseños y estudios técnicos sin perjuicio de que pueda ser aplicado a la construcción de las viviendas.

La misma establece los siguientes esquemas de postulación:

1. Esquema de postulación individual.
2. Esquema de postulación colectiva. Cuando el hogar hace parte de una Organización Popular de Vivienda (OPV).
3. Esquema de postulación territorial dirigida. Cuando uno de los integrantes del hogar es propietario o poseedor de una vivienda susceptible de mejoramiento o de un predio para construcción de vivienda en un área de atención prioritaria.
4. Esquema de postulación casa en mano

Así mismo, establece como modalidades del subsidio distrital de vivienda en especie. El Subsidio Distrital de Vivienda en Especie se aplicará en las siguientes modalidades:

1. Adquisición de vivienda nueva
2. Construcción en sitio propio
3. Mejoramiento de vivienda, mediante las siguientes alternativas:
 - Mejoramiento estructural
 - Mejoramiento habitacional

- Mejoramiento en redensificación. Incluye la construcción de una losa para uno o varios pisos adicionales (terraza) o la realización de una subdivisión, que permita la generación de una o varias soluciones habitacionales en el mismo predio, a favor de un hogar diferente.
4. Adquisición de vivienda usada

2.3.5. Valor Único de Reconocimiento

Como se ha mencionado, con base en lo dispuesto en la Ley 9 de 1989, en la Ley 388 de 1997 y en el Acuerdo 26 de 1996, el Distrito inició hacia el año 1997 un programa de reubicación de familias por alto riesgo no mitigable.

Entre 1996 y 2000, el programa consistió en la adquisición del predio en alto riesgo no mitigable por parte del Fondo de Prevención y Atención de Emergencia al valor del avalúo comercial especial en los términos del parágrafo del artículo 38 del Decreto Ley 919 de 1989, según el cual “el avalúo a que se refiere este artículo se practicará, teniendo exclusivamente en cuenta los factores y variables correspondientes a la época anterior a la declaratoria de la situación de desastre”. Sin embargo, dado que el valor del avalúo era suficiente, en la mayoría de las veces para completar el esquema financiero que permitiera el traslado de la familia a una vivienda de reposición de interés social o prioritario, la Caja de la Vivienda Popular entregaba créditos a las familias, los cuales se constituyeron en una cartera de difícil cobro con los consecuentes costos administrativos.

Por lo expuesto, en la propuesta del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (Decreto 619 de 2000) se incluyó un artículo con el cual se creaba el VUR para el reasentamiento de familias en alto riesgo no mitigable, con el objetivo de que el Concejo de Bogotá aprobara la creación de este subsidio que, con base en el principio de solidaridad, permitiera completar el esquema financiero de una vivienda de interés prioritario para las familias en alto riesgo sin la necesidad de tramitar un crédito impagable, dadas sus condiciones de vulnerabilidad social. En el mismo artículo 293 se facultaba al alcalde para el estudio y reglamentación del mismo.

Teniendo en cuenta que el Concejo de Bogotá no aprobó, pero tampoco negó el Plan de Ordenamiento Territorial, el mismo fue adoptado por decreto por el alcalde mayor. Luego, con la expedición del Decreto 619 de 2000, se creó el VUR como un subsidio y se facultó al alcalde para su reglamentación.

En cumplimiento del mandato de estudiar y establecer el VUR, se realizó un estudio, del cual a continuación se presentan algunos apartes de especial relevancia para la comprensión del origen y fundamentos del mismo. El marco jurídico dentro del cual es viable implantar el VUR contempla:

1. Como indemnización, el VUR no es viable. Se podrá pagar una cifra superior al avalúo como subsidio para vivienda, cuyo objeto será la adquisición de una solución de vivienda, y no el reconocimiento de derecho alguno.

2. El Distrito Capital puede otorgar subsidios para vivienda, en forma complementaria a la ley 3 de 1991, o directamente. Los subsidios complementarios podrán ser en dinero o en especie. Los subsidios directos solo podrán ser en dinero.
3. Los beneficiarios deben ser familias con ingresos inferiores a 4 smml.
4. El Concejo de Bogotá define los recursos que se destinarán al subsidio.
5. Los bienes (tierra y mejoras) podrán ser recibidos en pago de los inmuebles donde fueron reubicados los habitantes (Eslava, 2001).

Al respecto, el documento final del contrato de consultoría 016 de 2001 realizado para la Caja de la Vivienda Popular señaló que el Distrito estaba asumiendo dos subsidios al otorgar los créditos; de una parte el subsidio que se originaba en la cartera “irrecuperable” y por otro el que se derivaba de las tasas de interés menores que otorgaba la Caja de la Vivienda Popular con respecto a las de las demás corporaciones de ahorro y vivienda.

Señaló el mismo estudio que al menos el 63 % de los hogares que participaban en el programa requerían financiación de la CVP. En cuanto a la morosidad de la cartera, se señaló que dadas las condiciones se esperaba que el castigo final de la cartera fuera de por lo menos el 50%.

Por lo expuesto, y luego de los estudios pertinentes, en 2003 se expidió el Decreto 94, “por el cual se adopta y reglamenta el VUR”. El citado decreto señala que se expide “en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las que le **confieren los artículos 293, numeral 2, literal a, del Decreto 619 de 2000** y el artículo 38, numeral 4, del Decreto Ley 1421 de 1993” (subrayado fuera del texto). Y definió adoptar para el Distrito Capital el VUR como el instrumento económico que posibilita el reasentamiento de las familias de estratos 1 y 2 que habitan predios ubicados en áreas declaradas como de alto riesgo no mitigable, para garantizar su inclusión en los programas de vivienda del Distrito, en cumplimiento de los objetivos del subprograma de reasentamiento por alto riesgo no mitigable, plasmados en el artículo 292 del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá.

Así mismo, ordenó, que el VUR debe aplicarse a familias que cumplan las condiciones de ser estrato 1 y 2, que se encuentren en zonas de alto riesgo no mitigable y que ostenten derechos reales de dominio o posesión del inmueble que habitan.

También impuso las siguientes restricciones para su aplicación tales como asentamientos localizados en zonas declaradas de amenaza media, respecto de los cuales no se haya cumplido lo dispuesto en el artículo 85 del Decreto 619 de 2000, asentamientos localizados en áreas que con anterioridad hayan sido declaradas de amenaza alta por actos administrativos de las entidades distritales facultadas para ello, asentamientos que se hayan localizado sobre predios que fueron objeto de adquisición por parte del Distrito Capital

Además estableció los 2 factores que componen el VUR, es decir, los derechos reales de dominio o posesión del predio en riesgo fijados mediante avalúo comercial especial y un reconocimiento adicional por vulnerabilidad económica, el cual se pagará únicamente cuando el avalúo comercial especial haya sido inferior al costo mínimo de la inclusión en un programa de vivienda. Por lo tanto señaló como reconocimiento económico por vulnerabilidad social “la diferencia entre el costo mínimo de la inclusión en un programa de vivienda y el valor del avalúo al que se refiere el numeral anterior, a fin

de que la familia pueda adquirir una alternativa habitacional legalmente viable, técnicamente segura, ambientalmente salubre y económicamente sostenible”. También fijó el monto máximo del VUR al establecer como costo mínimo de la inclusión en un programa de vivienda 24 smlm.

Sobre la aplicación de estos recursos determinó que el VUR debía ser aplicado exclusivamente para la inclusión en un programa de solución habitacional ofrecido por el mercado inmobiliario, en las modalidades de lote urbanizado, vivienda usada o vivienda nueva, previa viabilización técnica, jurídica y económica

Mediante el Decreto 340 de 2006 y considerando que con el Decreto 4429 de 2005 el gobierno nacional había establecido como valor máximo de una vivienda de interés social tipo 1, para los municipios con una población igual o superior a 500.000 habitantes, los 50 smlm, entonces fijó en 50 smlm el valor del VUR al señalar que el costo mínimo de inclusión en un programa de vivienda sería equivalente a una vivienda de interés prioritario tipo 1.

Por su parte, el Decreto 427 de 2006 solucionó un error del Decreto 340 del mismo año, dado que, de una parte, “por un error involuntario se omitió la posibilidad de aplicar el VUR a soluciones habitacionales en la modalidad de vivienda nueva”, y por otra, excluyó de la composición del VUR el valor del subsidio nacional de vivienda o de cajas de compensación o cualquier otro que hubiera obtenido el beneficiario.

Por lo expuesto, el Decreto 427 de 2006 estableció que el VUR podía ser aplicado a una solución de vivienda nueva y que los beneficiarios del VUR no podrían ser beneficiarios del subsidio distrital de vivienda

Posteriormente, mediante el Decreto 40 de 2011 se señaló que el VUR incluiría el reconocimiento adicional por vulnerabilidad económica solamente cuando el avalúo fijado para la adquisición no permitiera que la familia pudiera ser incluida en programas de vivienda.

Adicionalmente, en su artículo 8, estableció varios requisitos para la inclusión de familias en el programa de reasentamientos.

Finalmente, mediante el Decreto 255 de 2013 se establece el VUR como un instrumento financiero mediante el cual se facilitará a las familias ubicadas en alto riesgo no mitigable por remoción en masa, inundación, desbordamiento, crecientes súbitas o avenidas torrenciales, en estratos 1 y 2 o su equivalente jurídico, el acceso a una solución de vivienda de reposición en el territorio nacional y que de manera general y uniforme representa los derechos reales de dominio o de posesión que recaigan sobre las viviendas.

Se estableció el VUR en 50 smlm y se estableció que si la familia considera que el avalúo de su vivienda en riesgo es superior al VUR, esta podrá solicitar el valor del avalúo comercial, de conformidad con las disposiciones establecidas en la Ley 9 de 1989, modificada por la Ley 388 de 1997, y demás disposiciones concordantes. También se estableció que las familias beneficiarias del VUR podrán acceder a las diferentes modalidades de subsidios y aportes complementarios otorgados por el gobierno dis-

trital, el gobierno nacional y las cajas de compensación familiar o cualquier otro tipo de organización, es decir que nuevamente el VUR puede ser complementario con otros subsidios.

2.3.6. Procedimiento de reasentamiento de familias por alto riesgo no mitigable

Recientemente y considerando entre otras normas las disposiciones de los artículos 11 y 51 de la Constitución Política de Colombia, los artículos 14 y 40 de la Ley 1523, los artículos 301, 302 y 303 del Decreto Distrital 190 de 2004, el artículo 29 del Acuerdo Distrital 489 de 2012, el artículo 2 del Decreto Distrital 539 de 2012, y la Resolución 176 de 2013 de la Secretaría Distrital del Hábitat, el alcalde mayor estableció el procedimiento para la ejecución del programa de reasentamiento de familias que se encuentran en condiciones de alto riesgo en el Distrito Capital.

Por considerarlo de la mayor relevancia para este estudio y dadas las derogatorias en este decreto contenidas, así como las del Decreto Distrital 364 de 2013, a continuación se presenta el contenido de Decreto 255 de 2013, en su integridad. El citado decreto estableció:

Del reasentamiento como estrategia de gestión de riesgos. Para efectos del presente decreto, el reasentamiento corresponde al proceso de intervención de viviendas en condiciones de alto riesgo en estratos 1 y 2 en el Distrito Capital o su equivalente jurídico, con el fin de proteger la vida de las familias que las habitan. El reasentamiento podrá realizarse mediante alguna de las siguientes modalidades: a) relocalización transitoria, b) reubicación, c) reparación o reconstrucción de la vivienda.

Artículo 3. Sistema Único de Registro de Reasentamiento. El IDIGER o quien haga sus veces, con base en el inventario de zonas de alto riesgo y de la identificación de familias, registrará y mantendrá actualizado un sistema único de registro de familias sujetas a reasentamiento, desde su identificación hasta la solución definitiva.

Las entidades responsables del reasentamiento deben registrar en este sistema el estado del trámite y novedades que se presenten con el fin que puedan ser consultados por los interesados.

Artículo 4. Relocalización transitoria. Consiste en el traslado temporal de una familia que ha sido afectada por una emergencia o un riesgo inminente, con el fin de proteger su vida, mientras se logra una solución definitiva a su condición de riesgo a través de la reubicación o reparación o reconstrucción de la vivienda.

Parágrafo 1. El IDIGER dispondrá los mecanismos necesarios para el traslado inmediato y provisional de las familias con el pago de la ayuda humanitaria de carácter pecuniario, hasta por el término de un mes, perentorio a partir del cual la Caja de la Vivienda Popular asumirá la ayuda de relocalización transitoria de la familia en los casos de reubicación.

Parágrafo 2. Corresponde al IDIGER efectuar el reconocimiento de las ayudas humanitarias de carácter pecuniario que facilite la relocalización transitoria para las familias en los casos

de reparación o reconstrucción de viviendas, hasta que se logre la solución definitiva a su condición de riesgo.

Artículo 5. Reubicación. Consiste en el traslado definitivo de una familia a una vivienda de reposición, por encontrarse en una zona de alto riesgo no mitigable por procesos de remoción en masa, o en condición de riesgo por inundación, desbordamiento, crecientes súbitas o avenidas torrenciales.

Parágrafo. La Caja de la Vivienda Popular realizará el acompañamiento integral a las familias hasta que accedan a una solución de vivienda definitiva.

Artículo 6. VUR. Es el instrumento financiero mediante el cual se facilitará a las familias ubicadas en alto riesgo no mitigable por remoción en masa, inundación, desbordamiento, crecientes súbitas o avenidas torrenciales, en estratos 1 y 2 o su equivalente jurídico, el acceso a una solución de vivienda de reposición en el territorio nacional y que de manera general y uniforme representa los derechos reales de dominio o de posesión que recaigan sobre las viviendas.

Parágrafo 1. El VUR equivale a 50 smlm al momento de su reconocimiento, el cual será asignado por la Caja de la Vivienda Popular.

Parágrafo 2. Si el valor de la vivienda en condición de alto riesgo no mitigable es superior al VUR, la familia podrá solicitar el pago del reconocimiento del valor del avalúo comercial, de conformidad con las disposiciones establecidas en la Ley 9 de 1989, modificada por la Ley 388 de 1997, y demás disposiciones concordantes.

Artículo 7. Aplicación de recursos complementarios para reasentamiento de familias en alto riesgo. Las familias beneficiarias del VUR podrán acceder a las diferentes modalidades de subsidios y aportes complementarios otorgados por el gobierno distrital, el gobierno nacional y las cajas de compensación familiar o cualquier otro tipo de organización, de conformidad con la reglamentación vigente en cada caso.

Parágrafo 1. El VUR podrá ser complementado por el subsidio distrital de vivienda en especie, con el fin de garantizarles a las familias a ser reasentadas el acceso efectivo a la vivienda, hasta por el monto máximo establecido por la Secretaría Distrital del Hábitat.

Parágrafo 2. La Secretaría Distrital del Hábitat priorizará la asignación del subsidio distrital de vivienda en especie a las familias vinculadas al programa de reasentamiento.

Artículo 8. Requisitos mínimos de vivienda usada para la reubicación. Con el fin de facilitar la reubicación de familias en vivienda usada, se establecen únicamente los siguientes requisitos:

a) Que la vivienda no se encuentre en zonas de alto riesgo definidas por el IDIGER, ni en suelos de protección de que trata el artículo 35 de la Ley 388 de 1997.

b) Que la vivienda se encuentre en un barrio legal o legalizado por la autoridad competente, en cualquier parte del territorio nacional.

c) Que el derecho de dominio se encuentre claramente definido.

Artículo 9. Inventario inmobiliario de vivienda usada para reasentamientos. Con el fin de promover la reubicación de familias a vivienda usada y facilitar la relocalización transitoria, la Secretaría Distrital del Hábitat mantendrá actualizado un inventario de vivienda usada, lotes y casa lotes, que puedan constituir oferta viable para las familias que sean objeto de reasentamiento.

Artículo 10. Reparación o reconstrucción de viviendas. Consiste en la intervención física de una vivienda, ya sea estructural o de obras menores, para su protección o estabilización, que haya sido afectada por una emergencia o riesgo inminente y no se encuentre ubicada en zonas de alto riesgo no mitigable. Corresponde al IDIGER o quien haga sus veces la implementación de esta modalidad de reasentamiento.

En este caso aplicará únicamente la asignación del Subsidio Distrital de Vivienda en Especie de que trata el Decreto Distrital 539 de 2012 o la norma que lo modifique o sustituya, la cual también será priorizada por la Secretaría Distrital del Hábitat.

Artículo 11. Asistencia para la reparación o reconstrucción de viviendas. Para la reparación o reconstrucción de viviendas en situaciones de emergencias o riesgo inminente, el IDIGER brindará a las familias la asistencia técnica requerida para acceder a los recursos del subsidio distrital de vivienda en especie en cumplimiento de lo establecido en la Resolución 176 de 2013.

Parágrafo. Los recursos del subsidio distrital de vivienda en especie, en la modalidad de mejoramiento habitacional o estructural, podrán ser destinados a cubrir los costos para la reparación o reconstrucción de viviendas.

Artículo 12. Gestión social integral para la población objeto de reasentamiento. En el enfoque de protección de derechos, las entidades del Distrito deberán garantizar a las familias objeto de reasentamiento la oferta institucional necesaria para acceder a los servicios de salud, educación y programas de integración social dirigidos a población vulnerable, entre otros.

Artículo 13. Articulación del reasentamiento con los instrumentos de planificación territorial. Los predios identificados en alto riesgo no mitigable por el IDIGER, cuyas familias son objeto de reubicación, serán parte de las zonas declaradas como suelo de protección por riesgo no mitigable.

Parágrafo. Los inmuebles objeto de la reubicación por alto riesgo no mitigable deberán ser reportados a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, para el registro a que haya lugar de acuerdo con la normatividad vigente.

Artículo 14. Seguimiento y evaluación. Le corresponde al IDIGER realizar el seguimiento y la evaluación del programa de reasentamientos, en el marco del Plan Distrital de Gestión de Riesgos.

Artículo 15. Limitación de los beneficios. Los beneficios contenidos en este decreto se reconocerán por una única vez al respectivo núcleo familiar.

Artículo 16. Disposiciones finales. Las entidades distritales responsables de ejecutar las acciones previstas en el presente decreto deberán gestionar y priorizar los recursos necesarios para su cumplimiento. Así mismo, los fondos de desarrollo local podrán concurrir con recursos de sus presupuestos para tal fin.

Artículo 17. Derogatoria y vigencias. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias, en especial los decretos distritales 094 y 230 de 2003, 437 y 340 de 2006 y 040 de 2011”.



3. Experiencias y buenas prácticas en procesos de reasentamiento



En el marco de la presente investigación se realizó el Encuentro Internacional de Reasentamiento de Familias Ubicadas en Zonas de Alto Riesgo, realizado los días 24 y 25 de octubre de 2013, organizado conjuntamente entre el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático de Bogotá y la Organización Internacional para las Migraciones, en el cual se presentaron y discutieron diversas experiencias en reasentamiento. En este capítulo se sistematizan los postulados y aprendizajes de mayor relevancia en orden a contribuir a la implementación de la política pública de reasentamientos de Bogotá.

3.1. Panorama General de Reasentamientos en América Latina⁵

Para Elena Correa⁶, independientemente del lugar del mundo en donde se estén desarrollando procesos de reasentamiento, los impactos del desplazamiento son tan serios que es uno de los pocos fenómenos en los que se producen similares reacciones. Señala Correa: “Se puede estar trabajando en Pakistán, Bangladés, Indonesia, y lo que dice la gente, lo que siente la gente es que los problemas son los mismos que todo latinoamericano puede sentir”. Es así que en el contexto internacional se puede observar que los impactos del desplazamiento involuntario por desastres o por obra son

5- Este panorama fue presentado por Elena Correa en desarrollo del Encuentro Internacional de Reasentamiento por Alto Riesgo. Bogotá, 2013

6- Elena Correa es psicóloga y especialista en planificación de desarrollo regional. Entre los años 2000 y 2011 fue especialista en desarrollo social de la región de América Latina y del Departamento de Desarrollo Social donde lideró la agenda de reasentamiento involuntario causado por proyectos de desarrollo, conflicto y desastres naturales del Banco Mundial.



los mismos en cualquier parte del mundo, y se traducen en pérdidas de tejido social, económicas, impactos psicológicos y, lógicamente, pérdida de la vivienda y la tierra.

Según Correa, América Latina presenta un panorama complejo en términos de riesgos. Cuenta con cuatro placas tectónicas activas; tiene una continua actividad sísmica y volcánica; se presentan deslizamientos relacionados con la edad geológica de la cordillera de Los Andes e inundaciones relacionadas con el complejo sistema de cuencas hidrográficas; tiene la presencia de tormentas tropicales y huracanes en los océanos Atlántico y Pacífico, y los fenómenos de El Niño y La Niña exacerbaban los patrones del clima. Algunos factores antrópicos que complementan este panorama tienen que ver con la pérdida de conocimiento del medio natural y de las estrategias para relacionarse con este medio. La conquista española impuso patrones de asentamientos devastando los pueblos indígenas y con ello la progresiva pérdida de conocimiento ancestral. Así se han conformado asentamientos humanos por razones económicas o políticas, desconociendo características del medio natural. Teniendo en cuenta que en 1950 el 41 % de la población era urbana, en tan solo 60 años se duplicó. En América Latina, el 40 % de la población es pobre, y la pobreza y la vulnerabilidad ante desastres naturales están estrechamente relacionadas. Por su parte, la degradación ambiental se representa en deforestación, pérdida de drenajes naturales en áreas urbanas, falta de un adecuado manejo y disposición de desechos sólidos, al igual que la ineficacia de las políticas para reducir la vulnerabilidad y de políticas preventivas

La autora hizo énfasis en señalar que en todo proceso de reasentamiento debe tenerse en cuenta, además de la población desplazada, a la población residente, que permanecerá en el territorio intervenido y a la población receptora. Esto es importante por cuanto la mayoría de las veces no se tiene en cuenta ni a la población que permanecerá en el territorio ni a la población que recibirá a la comunidad reasentada. Lo anterior obedece a que, generalmente, los límites de las intervenciones son físicos, establecidos a partir de la zonificación de amenaza o de la delimitación de la obra sin tener en cuenta la apropiación social del territorio, lo que conlleva un rompimiento del tejido social.

De la experiencia internacional, independientemente del contexto cultural, se deriva la necesidad de que la gestión social integral sea la columna vertebral del reasentamiento desde el inicio de la intervención hasta que se produzca el reasentamiento. El reasentamiento no debe ser entendido solamente como la posibilidad de entregar una vivienda a las familias, sino que es un proceso integral y multidimensional para restituir derechos y una oportunidad para mejorar condiciones de vida. En este sentido, aunque el desplazamiento sea involuntario, ocasionado por las condiciones de riesgo, el reasentamiento debe ser voluntario..

En América Latina, las políticas y prácticas en materia de reducción de desastres son incipientes, no se dispone de presupuesto suficiente y existe una gran difusión de responsabilidades. No obstante, el sistema colombiano es uno de los más estructurados, aunque continúa siendo reactivo frente a los riesgos, con respuestas no siempre apropiadas, como crear —cada vez que ocurre un desastre— una nueva institucionalidad que deja de lado aprendizajes previos y acumulados.

Para Correa, el caso de Bogotá resulta especialmente relevante por cuanto entre 2000 y 2005 alcanzó un altísimo nivel en términos de la comprensión y la gestión del reasentamiento de manera integral. Sin embargo, esos aprendizajes fueron dejados de lado, y los funcionarios que llegan a asumir las responsabilidades no construyen a partir de lo existente, sino que empiezan de nuevo.

Algunas de las lecciones aprendidas por la autora de procesos de reasentamiento en Argentina, Brasil y Guatemala son las siguientes:

- La estrategia de autoconstrucción genera un valor agregado importante y es posible implementarlo en grandes extensiones de manera exitosa.
- La indemnización no es una opción adecuada.
- El reasentamiento en edificios, sin una gestión adecuada, genera problemas sociales.
- El reasentamiento en el mismo vecindario es la mejor opción siempre que sea viable desde el punto de vista de riesgo.
- Los legados ancestrales son importantes e influyen en el proceso, así como la construcción de lazos de confianza entre el gobierno y las comunidades.
- Es importante la dimensión cultural.
- Es importante utilizar mecanismos de rendición de cuentas.
- El reasentamiento se puede utilizar como una oportunidad para reducir la pobreza y restablecer el equilibrio entre los asentamientos humanos y el medio natural.
- El reasentamiento puede convertirse en un instrumento para promover una redistribución equitativa y sostenible de población y mejorar las condiciones de vida de la población.

3.1.1. Experiencia de reasentamiento en México y Honduras⁷

Según Roberto Barrios⁸, después de realizar investigaciones etnográficas en los reasentamientos de Honduras, luego del Huracán Mitch y de Chiapas, las políticas y prácticas de reubicación por parte de las ONG y organizaciones gubernamentales, estas asumen ciertas cosas sobre la naturaleza del ser humano, las comunidades y las prácticas que llevan al bienestar social, supuestos que no son necesariamente compartidos por las familias y las comunidades por reubicar.

Por lo anterior, se plantea que los hogares deben ser aproximados como parte de una ecología humana⁹: su relación a recursos naturales, fuentes de trabajo, recursos económicos, servicios públicos, relaciones sociales tanto familiares como vecinales. En este sentido, las familias por reasentar deben ser abordadas como parte de una red social, no como individuos o familias aisladas. Las relaciones espaciales entre vecinos y parientes deben ser mantenidas si las familias reubicadas lo desean.

Para el autor, las familias reubicadas deben tener derecho a diseño personal y autoconstrucción de sus soluciones teniendo en cuenta elementos de afecto y espacio. El diseño de las viviendas y los materiales que se usen deben ser adecuados a las circunstancias medioambientales del lugar.

Las familias tienen derecho a la transparencia económica y política a todos niveles del proceso de reubicación. El mejoramiento de la calidad y el estilo de vida de las poblaciones reubicadas deben surgir de ideas y construcciones de los mismos desplazados.

No se deben proponer transformaciones repentinas (de agricultores a clase obrera, o de agricultores a negociantes por ejemplo) de la población reubicada. Es de gran importancia desarrollar la flexibilidad institucional para que el reasentamiento sea adecuado a las familias y no las familias al reasentamiento.

Al analizar los procesos de reasentamiento que se han dado en países como Honduras y México, se evidencia que una vivienda en sí misma no es la solución al reasentamiento; se requiere un hábitat y la reconformación del tejido social y comunitario. El reasentamiento no puede ser una decisión institucional sino de la familia, señala Barrios

3.1.2. Experiencia de reasentamiento en Ecuador¹⁰

Según Severino, Ecuador ha reformulado su política urbana y con ello ha iniciado procesos de reasentamiento. La política de reasentamiento allí incluye medidas de seguridad de “cero tolerancia a las invasiones”.

7- A partir de la exposición de Roberto Barrios en el marco del Encuentro Internacional de Reasentamiento por Alto Riesgo. Bogotá 3013

8- Roberto Barrios es profesor asociado de Antropología Social en la Universidad del Sur de Illinois en Carbondale (SIUC). Doctorado de la Universidad de la Florida en 2004. Ha realizado investigaciones sobre los proyectos de reubicación en el Sur de Honduras después del Huracán Mitch, y realizó un estudio etnográfico sobre la reconstrucción de Nueva Orleans después del Huracán Katrina y las reubicaciones de poblados en el valle del Río Mississippi después de las inundaciones de 2011. Los resultados de sus investigaciones han sido publicados en revistas como Human Organization, Disasters, Anthropology News, y Identities: Global Studies in Culture and Power.

9- Ecología humana, como disciplina sociológica, aporta a la comprensión de las relaciones humanas con el ecosistema, de un lado, la variable espacial y el comportamiento territorial como elementos sustantivos del análisis de la organización social y, de otro, los marcos ecológicos básicos en los que se desarrollan las sociedades humanas.

10- Con base en la exposición realizada por Eduardo Severino. Coordinador Técnico Equipo de Gestión. Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda de Ecuador.

Pese a su talente autoritario, es necesario tener en cuenta que de nada sirve implementar procesos de reasentamiento que no tengan un fuerte control a la ocupación ilegal de los sectores desalojados o en los demás sectores susceptibles a ocupaciones ilegales. En este sentido, se resalta que el reasentamiento no constituye una medida de gestión de riesgos si no está acompañada del control de la ocupación en los sectores de amenaza alta y media o en los que se haya decidido que no son aptos para la vivienda.

3.2. Reasentamientos en el contexto nacional Colombia

En Colombia, de las experiencias analizadas durante el encuentro, las lecciones más relevantes tienen que ver como lo señala Suaza¹¹, con la existencia de diversidad de normas y poca claridad, en el sentido que las disposiciones normativas sobre competencias y acciones propias de la gestión del riesgo, ordenamiento territorial y gestión ambiental son diversas, por lo que el soporte conceptual de dichas disposiciones resulta igualmente heterogéneo, lo que dificulta articular acciones y actores y, por lo tanto, se evidencian problemas con la toma de decisión frente al riesgo y sus implicaciones en el ordenamiento ambiental y territorial.



Para Suaza, en cuanto al estado del conocimiento de amenazas, vulnerabilidades y riesgos, hay dificultades para la definición del alcance de los estudios, en relación con la escala de trabajo, el nivel de detalle y las metodologías, de acuerdo con la información básica y los recursos disponibles. Con base en la aplicación de resultados, existe dificultad para interpretar los análisis de amenaza, vulnerabilidad y riesgo e integrarlos a los análisis ambientales (entendimiento sobre la integralidad) y falta claridad del significado de amenazas, vulnerabilidades y riesgos: la comprensión y el significado espacial y temporal de los resultados obtenidos y las incertidumbres asociadas en cada caso.

11- Doris Suaza es geóloga del Fondo de Adaptación de Colombia

En Medellín, de acuerdo con la experiencia de Bedoya¹² en particular, se adelanta una importante labor en cuanto la generación de oportunidades de sostenibilidad económica de las familias, a través de soluciones de vivienda como unidades productivas (locales, espacios para arrendar, etc.) y la formación para el trabajo y la habilitación laboral de la población más joven. Medellín ha hecho importantes esfuerzos en el desarrollo de capacidades de la población reasentada en diversas dimensiones y en la gestión del conocimiento del proceso de reasentamiento.

3.3. Reasentamientos en Bogotá

De acuerdo con lo expuesto por Javier Pava¹³, el tema de reasentamiento por alto riesgo tiene dos abordajes en el plan de desarrollo Bogotá Humana, en el Eje 2, que busca visibilizar el territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua, y sitúa la naturaleza en el centro de las decisiones para la planeación del desarrollo de la ciudad. Es una ciudad que lucha por reducir la segregación socioespacial y la discriminación, donde el ser humano es el centro de las preocupaciones del desarrollo.



Es así como el Plan de Desarrollo establece el programa de gestión integral de riesgo, dirigido a la prevención de riesgos de desastre, mediante la intervención integral del territorio en riesgo inminente, el aumento de las capacidades de las comunidades para reducir su vulnerabilidad y aumentar su resiliencia, y el fortalecimiento de las entidades en la gestión del riesgo para avanzar hacia adaptación al cambio climático. Busca, así mismo, la apropiación social y cultural del riesgo público, mediante la construcción de una ciudadanía responsable frente a los riesgos, que plantee medidas para el manejo de las condiciones que afectan sus entornos, con un enfoque preventivo, que mejore la capacidad de respuesta ante la ocurrencia de afectaciones y contemple medidas autogestionadas para su recuperación.

12- Andrés Bedoya es Politólogo.

13- Javier Pava es ingeniero geólogo, especialista en evaluación de riesgos y prevención de desastres, consultor internacional en gestión de riesgos.

Los proyectos prioritarios del programa son: 1) territorios menos vulnerables frente a riesgos y cambio climático; 2) poblaciones resilientes frente a riesgos y cambio climático, y 3) fortalecimiento del sistema distrital de gestión de riesgos.

De acuerdo con los censos realizados a las familias por reasentar, en las zonas de riesgo confluyen las víctimas, los desplazados, los carreteros en las peores condiciones socioeconómicas, porque es la única alternativa para conseguir un lote “barato” y lograr una vivienda en cualquier condición.

Parte del problema se encuentra en el mercado de la tierra en Bogotá. Los llamados “tierreros” venden lotes a bajo precio sabiendo que continuarán siendo los dueños de los terrenos dado que nunca transfieren los derechos de dominio al comprador.

Según Pava, se sabe que en Bogotá hay algunos territorios y una población en riesgo. Se podría pensar en llevar a Bogotá a un nivel de riesgo cero, pero es evidente que no existe esa posibilidad; se tiene que establecer como un riesgo social aceptable. En el plan de ordenamiento anterior firmado en el año 2000 se podía construir zonas de amenaza media por fenómenos de inundación. Por lo tanto, si las familias de la Ciudadela El Recreo y de otras zonas se inundaron, el Estado tiene la obligación de responderles por qué se aceptó construir sobre en zona de amenaza media. El nuevo el POT restringe el desarrollo de proyectos de construcción en zonas de amenaza media por inundación, porque no se puede permitir que más población se exponga a la amenaza media, lo que ha sido objeto de críticas. Sin embargo, se debe señalar que la autorización de construcción en zonas de amenaza media estaba condicionada a la realización de estudios previos y obras de mitigación. El balance que hace el IDIGER es que estas las hicieron los proyectos de construcción para estratos 4, 5 y 6, porque podían asumir el costo de las obras de mitigación. Pero para los proyectos de vivienda de interés social o interés prioritario no es rentable realizar estas acciones por lo que no se habilitaron estos terrenos.

La reciente normatividad del distrito, en materia de reasentamiento, flexibiliza instrumentos de gestión existentes y crea algunos como el banco inmobiliario de vivienda usada y el banco de materiales, el reasentamiento en sitio y el sistema de información, que representan oportunidades para el mejoramiento del reasentamiento en la ciudad, así como el enfoque de participación comunitaria orientada al fortalecimiento comunitario para la gestión de riesgos y la consolidación de comunidades resilientes y adaptadas al cambio climático. Con estos instrumentos y la decidida participación de las familias afectadas, el desafío está en la ejecución articulada y en la coordinación interinstitucional.

Al respecto, el representante de la Organización Internacional para las Migraciones señaló durante el Encuentro, que en Colombia se han realizado importantes esfuerzos en materia de políticas públicas en gestión del riesgo de desastres, que abarcan los distintos niveles territoriales del país. Prueba de ello es la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2012. Así mismo, la Administración Distrital ha avanzado en la materia. No en vano, la ciudad ha sido reconocida recientemente por su lucha contra el cambio climático, y hace importantes esfuerzos en pro de consolidar una ciudad resiliente.

En este contexto, el reasentamiento se constituye en una estrategia no solo para el manejo de los desastres, sino para su reducción y prevención. Es así que el reasentamiento es una oportunidad para restituir derechos fundamentales, derechos sociales y económicos, y derechos colectivos y del medioambiente, a través de la protección a la vida, la vivienda digna y la conservación ambiental de los suelos de protección.

De lo anterior se colige, que en cada país se aborda el reasentamiento desde diferentes perspectivas y con diferentes énfasis y que se debe continuar con el intercambio de experiencias, gestionando adecuadamente el conocimiento adquirido, rescatando y transfiriendo las lecciones aprendidas, resaltando que el reasentamiento de familias en condiciones de alta vulnerabilidad por sus condiciones socioeconómicas sin lugar a dudas es la oportunidad para la inclusión social en condiciones de equidad.

4. Implementación del Decreto 255 de 2013



El Decreto 255 de 2013 expedido por la Alcaldía de Bogotá, adopta el procedimiento para la ejecución del programa de reasentamiento de familias que se encuentran en condiciones de alto riesgo en el Distrito Capital.

Para una mejor comprensión en los avances de su implementación, a continuación se presenta uno de los principales cambios frente a la normatividad precedente y posteriormente los avances en los diferentes instrumentos contenidos en el Decreto 255 de 2013 y en la modificación excepcional al Plan de Ordenamiento Territorial, adoptada por el Decreto 364 de 2013.

4.1. Principales cambios entre las normas anteriores y los decretos 255 de 2013 y 364 de 2013

4.1.1. Principales cambios en el Plan de Ordenamiento Territorial

En el nuevo contexto normativo, el reasentamiento de familias por alto riesgo pasa de ser un subprograma del programa de mejoramiento integral de barrios a ser una **estrategia del subprograma de gestión de riesgos**. En este mismo sentido, el nuevo POT establece de manera diferencial el reasentamiento por alto riesgo del reasentamiento por obra pública y del reasentamiento por la recuperación de corredores ecológicos que en el antiguo POT hacían parte del mismo subprograma.



Ahora bien, el nuevo POT establece como estrategia del subprograma de mejoramiento integral del hábitat popular el reasentamiento de familias en estado de vulnerabilidad que habitan diversas zonas del Distrito Capital por dinámicas asociadas a la preservación de los valores ambientales, como corredores ecológicos hídricos, áreas protegidas, parques naturales, predios con pasivos ambientales, canteras abandonadas; igualmente, dinámicas asociadas al desarrollo de proyectos de infraestructura pública y reordenamiento urbano, como obra pública, proyectos de reordenamiento del territorio de iniciativa pública o público-privada, servidumbres de redes e infraestructuras de servicios públicos, servidumbres por operación de redes de hidrocarburos.

De lo anterior se deriva que, de manera acertada, el reasentamiento por alto riesgo está ampliamente diferenciado del reasentamiento por las demás causas que generan traslados de población tanto por preservación ambiental como por el desarrollo urbano que, como se ha mencionado, obedece a lógicas distintas que es necesario reconocer para lograr su adecuado abordaje.

En la reciente modificación al POT se establecen las API-GR, que demarcan los polígonos de reasentamiento, que antes se denominaban zonas de tratamiento especial por riesgo, lo cual no supone un cambio sustancial frente a la zonificación del territorio, pero sí frente a la gestión y apropiación del mismo, lo cual es sustancial para su gobernanza.

En el nuevo POT se establece que la estrategia de reasentamiento busca generar **oferta habitacional** para las familias en alto riesgo. Por su parte, el antiguo POT hacía referencia a una serie de acciones y actividades para el traslado de las familias en alto riesgo a viviendas dignas y seguras. El POT actual pone un énfasis importante a la generación de oferta habitacional para las familias en alto riesgo, desde la estrategia de reasentamiento, y no solo apoyado en la política de vivienda del distrito, lógica pertinente, si se tiene en cuenta que la anterior no resolvió los problemas de oferta de vivienda y por el contrario permitió que estos se profundizaran.

En concordancia con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 2 de 1991, vigente actualmente, el antiguo POT establecía el reasentamiento para las familias en zonas de alto riesgo y la intervención con tratamiento especial de mitigación para la reducción de riesgos cuando ello era posible. En la modificación excepcional al POT se establece una nueva modalidad denominada **reasentamiento en sitio**, que consiste en la reparación o reconstrucción de la vivienda en alto riesgo, es decir, cuando se considera mitigable, posiblemente acompañado de intervenciones externas a la vivienda como obras de mitigación.

El reasentamiento en sitio prevé la existencia de un banco de materiales para la reparación o reconstrucción de la vivienda.

Por su parte, el VUR, que es básicamente un subsidio que se estableció en el anterior POT como un mecanismo para que las familias en alto riesgo no mitigable lograran acceder a una vivienda de interés prioritario cuando el avalúo del inmueble en riesgo era inferior al valor de la misma, facultó al alcalde para estudiar y proponer su monto y expedirlo por decreto, y para revisarlo anualmente con base en estudios técnicos. Por su parte, el nuevo POT lo menciona como uno de los instrumentos financieros para el reasentamiento y señala que será la Caja de la Vivienda Popular la que lo otorgue.

Al respecto, las normas superiores como la Ley 9 de 1989, Ley 2 de 1991 y la Ley 1523 de 2012 establecen que los derechos reales sobre los predios en alto riesgo se adquieren por enajenación voluntaria directa o por expropiación y, en este sentido, debe tenerse en cuenta que el VUR consiste en pagar el valor del avalúo comercial especial del inmueble y conceder un subsidio por la diferencia entre dicho avalúo. El costo de una vivienda de 50 smlm conlleva la adquisición del predio en riesgo por parte del Distrito Capital.

La modificación excepcional al POT establece que la estrategia de reasentamiento tiene un **componente normativo**, según el cual se adoptará un nuevo marco normativo a partir del derecho fundamental a la vida y la protección de las familias ubicadas en zonas de alto riesgo, que permita actuar de manera preventiva y asegure el manejo diferencial del saneamiento predial del reasentamiento de las familias.

Un componente financiero que contempla instrumentos financieros definidos por el distrito, que podrán ser complementarios con recursos del gobierno nacional, como el VUR, el SDVE y el leasing habitacional para adquisición de vivienda usada para familias que optan por la modalidad de relocalización transitoria a definitiva, es uno de los avances más importantes de la nueva reglamentación, puesto que permite atender las diversas vulnerabilidades de las familias en riesgo. Sin em-

bargo, es conveniente tener en cuenta que el Decreto 094 de 2003 estableció el VUR en 24 smlm, considerando que el Subsidio Nacional de Vivienda era de 21 smlm y que la vivienda de interés social tipo 1 costaba para la época de su expedición 50 smlm. Con esto, la familia por reubicar contaba con 45 de los 50 smlm, por lo que los cinco smlmv restantes debían obtenerse a través de crédito o de ahorro programado. Lo anterior, si bien suponía para las entidades distritales un esfuerzo en gestión de subsidios y en acompañamiento a las familias, también se evitaba que el VUR se interpretara como un incentivo para la ocupación ilegal de zonas de alto riesgo. Con las sucesivas modificaciones al decreto se fue perdiendo su esencia, y el VUR quedó en 50 smlm con la expedición del Decreto 340 de 2006, y en el mismo año se expidió el Decreto 437 que negó la posibilidad de complementar este subsidio VUR con el subsidio de vivienda del gobierno nacional o el distrital, lo cual representó un retroceso en la política que hoy se ha corregido.

El nuevo POT contempla también **instrumentos de gestión**, como un sistema unificado de información distrital para el reasentamiento y su articulación con el sistema de información para la gestión de riesgos (SIRE); un banco de materiales para la reparación o reconstrucción de viviendas en sitio y un banco inmobiliario de vivienda usada. Estos instrumentos son realmente novedosos, especialmente en lo que se refiere al sistema de información y al banco de materiales. El banco inmobiliario de vivienda usada tiene antecedentes en las vitrinas y ferias inmobiliarias que conformaba la Caja de la Vivienda Popular, así como en el trabajo de identificación de viviendas que realizaban los equipos de acompañamiento contratados para tal fin, para la elección por parte de las familias que habían complementado el esquema financiero para la compra de su vivienda y demás requisitos. Sin embargo, se prevé que este pueda ser un instrumento con innovaciones.

El **acompañamiento integral a las familias** se innova en lo que se ha denominado manejo social para la generación de procesos en torno a agendas comunitarias para la gestión del riesgo. El acompañamiento integral a las familias en alto riesgo en Bogotá fue reconocido entre 2000 y 2005 como una buena práctica por organismos internacionales, y este incluía un estudio socioeconómico, apoyo y asesoría para la búsqueda de la vivienda nueva, la recomposición del acceso a los servicios de educación y salud, y la vinculación a subsidios a tercera edad y demás oferta institucional del distrito, que pudieran ser demandados en los procesos de reasentamiento, capacitación en el régimen de propiedad horizontal y finanzas familiares, entre otros. El nuevo esquema prevé, además, el fortalecimiento de la participación ciudadana y la generación de agendas comunitarias para la gestión del riesgo, lo cual contribuye a la consolidación de poblaciones más resilientes ante el riesgo y el cambio climático.

También, la nueva norma prevé la formulación de un plan de acción para el reasentamiento en las API-GR.

4.1.2. Principales cambios en el procedimiento contenido en el Decreto 255 de 2013

Los principales cambios introducidos por el Decreto 255 de 12 de junio de 2013 fueron recogidos por el Decreto 364 de 26 de agosto de 2013, dándoles fuerza de acuerdo por ser esta la condición de la modificación excepcional del POT.

Sin embargo, se debe resaltar que el Decreto 255 de 2013 logra compilar las normas existentes sobre reasentamiento en una sola norma, flexibiliza algunos instrumentos y precisa algunos aspectos del procedimiento de reasentamiento, en los cuales se destacan:

Frente al **Valor Único de Reconocimiento**, es la única norma vigente además de la mención en el nuevo POT. Es decir, el VUR es hoy de 50 smlm, y “de manera general y uniforme representa los derechos reales de dominio o de posesión que recaigan sobre las viviendas”. Se entiende entonces que no está compuesto por el valor del avalúo y un subsidio por vulnerabilidad social, sino que todas las viviendas independientemente del avalúo tienen un costo de 50 smlm. Esto supone varios desafíos de orden jurídico y administrativo, como establecer el valor por el que se escrituran los predios al distrito, los costos de escrituración, etc. Se debe revisar entonces la facultad del alcalde para fijar el valor de los inmuebles en riesgo, ya que la Ley 9 de 1989, la Ley 2 de 1991 y la Ley 1523 de 2012 prevé la adquisición de los predios en riesgo mediante enajenación voluntaria directa al valor que fije el avalúo comercial especial.

Otro de los cambios en el procedimiento definitivamente es la inclusión del concepto de **reparación o reconstrucción de la vivienda**, el cual hace parte de lo que el nuevo POT denomina reasentamiento en sitio, y para el cual se establecen dos instrumentos: la aplicación del subsidio distrital de vivienda en especie y el banco de materiales para reconstrucción o reparación. Esta innovación también supone grandes desafíos: de una parte, aplicar conforme a la normatividad vigente el subsidio distrital de vivienda en especie, cuyos requisitos son de origen legal, y conllevan la legalidad del predio en materia urbanística y en lo que hace a la propiedad del inmueble. Así mismo, requiere viabilidad técnica del inmueble por parte de la Secretaría Distrital de Hábitat, por lo cual resulta de vital importancia que el distrito implemente el reconocimiento de estas edificaciones.

Otros aspectos que señala el Decreto 255 de 2013 son lo que denomina requisitos mínimos, pero que más adelante señala como requisitos únicos para la viabilidad de la vivienda usada: a) que la vivienda no se encuentre en zonas de alto riesgo definidas por el IDIGER, ni en suelos de protección de que trata el artículo 35 de la Ley 388 de 1997; b) que la vivienda se encuentre en un barrio legal o legalizado por la autoridad competente, en cualquier parte del territorio nacional, y c) que el derecho de dominio se encuentre claramente definido.

4.2. Avances en la implementación del Decreto 255 de 2013

Pese a su reciente expedición, se analizan los principales desarrollos en la implementación de la nueva normatividad en el distrito a partir de la información de la coordinación de reasentamiento del IDIGER y de la exposición de la Caja de la Vivienda Popular en el Encuentro Internacional de Reasentamientos, se analizan sus componentes y se formulan recomendaciones para la implementación.

4.2.1. Componente normativo

Se expidió el Decreto 255 de 2013, por el cual se estableció el procedimiento para el reasentamiento y posteriormente el Decreto 364 de 2013, por el cual se modificó de manera excepcional el POT. Adicionalmente, se cuenta con la Resolución 176 de 2013 de la Secretaría Distrital de Hábitat, por

la cual reglamenta el subsidio distrital de vivienda en especie. Este trabajo ha desarrollado ampliamente el componente jurídico del reasentamiento tanto el marco internacional como el nacional y el distrital, por lo que se hace referencia a los avances derivados o posteriores al Decreto 255 de 2013.

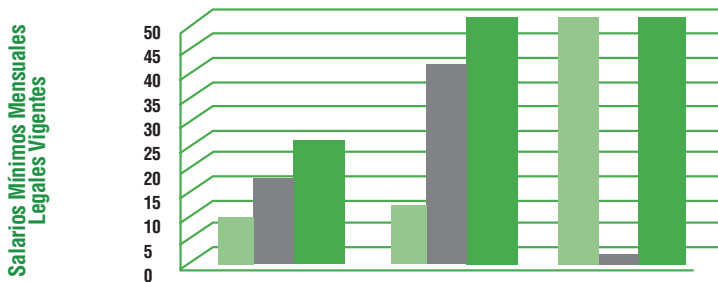
La nueva normatividad del Distrito frente al reasentamiento constituye en sí misma una oportunidad y representa una visión actualizada y moderna de comprender los problemas públicos, entender las responsabilidades frente a las poblaciones más vulnerables y abordarlas desde distintas perspectivas integradoras, lo que constituye el mayor avance en la conceptualización del problema, por lo que el gran desafío está en su implementación.

Como se ha mencionado ampliamente, el VUR es un instrumento financiero con el que cuenta el Distrito Capital desde el año 2000, creado en el POT de Bogotá, reglamentado en 2003, modificado en 2006 y redefinido en 2013 mediante el Decreto 255.

Desde el punto de vista normativo, se recomienda, en primer lugar, revisar si con la modificación excepcional del POT, con la cual se hace una reformulación orgánica del ordenamiento territorial, pese a hacerse dos menciones al VUR, se configuró frente al mismo una derogatoria o existe en decaimiento del acto administrativo. Este aspecto resulta sustancial dadas las implicaciones en la ejecución de recursos públicos.

Además de lo anterior, se recomienda revisar si es pertinente redefinir el VUR en los términos en que lo hizo el Decreto 255 de 2013, es decir, que el mismo representa los derechos reales de dominio o posesión sobre el inmueble, dada la restricción impuesta por la Ley 1523 al fijar el valor máximo de los inmuebles. Para mayor comprensión, el Gráfico 5 ilustra este último cambio:

Gráfico 5. Evolución de la Composición del Valor Único de Reconocimiento en Bogotá 2000 -2013



	2003	2006	2013
Avalúo Promedio	8	10	50
Reconocimiento por vulnerabilidad	16	40	0 *
VUR	24	50	50

Fuente: Elaboración propia a partir de los Decretos 094 de 2003, 340 de 2006 y 255 de 2013. (*) No hace referencia al avalúo promedio sino al valor uniforme de reconocimiento de los derechos reales de dominio o posesión.

El VUR pasó de ser un valor que variaba en función del avalúo comercial especial de la vivienda en riesgo en los términos descritos con antelación a ser el valor único de la vivienda en riesgo definida en 50 smlm.

Se debe estudiar así mismo si de conformidad con esta definición se dejan de hacer avalúos a las viviendas en alto riesgo, por cuanto ya no se requeriría, dado que el valor de los inmuebles está fijado por el VUR.

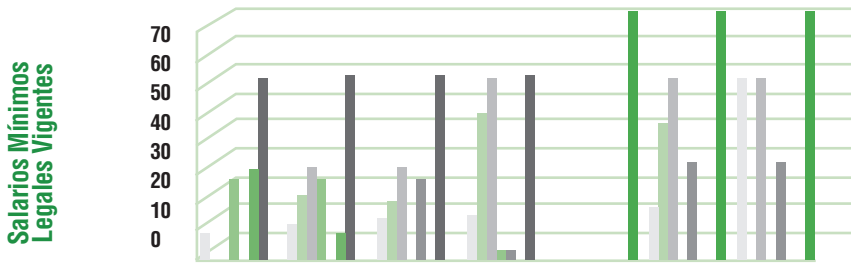
Finalmente, se debe reconocer el espíritu de la norma, esto es, el Decreto 255 de 2013, que busca reducir el procedimiento y simplificar los requisitos para acceder a una vivienda. Pese a lo anterior, se debe tener en cuenta que algunas normas son de carácter nacional y de superior jerarquía a los decretos que han regulado el reasentamiento, por lo que no se pueden obviar. En este sentido, es fundamental señalar que:

1. De Conformidad con lo previsto en la Ley 2 de 1991, la Ley 9 de 1989, la Ley 1523 de 2012, la adquisición de predios en zonas de alto riesgo se hará mediante enajenación voluntaria directa y el valor máximo del inmueble se fijará mediante el avalúo comercial especial. Por lo expuesto, es fundamental revisar la redefinición del VUR contenida en el Decreto 255 de 2013.
2. Se debe mencionar, adicionalmente, que no se evidencia en la modificación excepcional al POT que se desarrolle lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 1523 de 2012 sobre la constitución de reservas de tierras para hacer posible los reasentamientos, lo cual representa una oportunidad a implementar

4.2.2. Componente financiero

En lo relacionado con este componente, se cuenta con instrumentos de carácter eminentemente distrital como el VUR, y el subsidio distrital de vivienda en especie. Con el fin de aportar elementos para el análisis sobre el componente financiero, en el Gráfico 6 se presenta su evolución.

Gráfico 6. Evolución del esquema financiero para la adquisición de vivienda en el programa de reasentamiento de familias en alto riesgo no mitigable



	1996	2003	2005	2006	2009	2012	2013
■ Avalúo Promedio	5	8	10	10		12	50
■ Reconocimiento por vulnerabilidad		16	14	40		38	0 *
■ VUR		24	24	50		50	50
■ Subsidio Nacional	21	21		0			
■ Subsidio Distrital de Vivienda			21	0		26	26
■ Crédito + Ahorro Flia	24	5					
■ VIS Tipo 1	50	50	50	50			
■ VIP					70	70	70

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 9 de 1989, la Ley 2 de 1991, el Acuerdo 26 de 1996 y los Decretos 094 de 2003, 226 de 2005, 340 de 2006 y 255 de 2013. (*) No hace referencia al avalúo promedio sino al valor uniforme de reconocimiento de los derechos reales de dominio o posesión.

Al respecto, se debe señalar que el VUR, tal como quedó definido en el Decreto 255 de 2013, representa de manera general y uniforme los derechos reales de dominio o posesión del inmueble en riesgo y, por su parte, el subsidio distrital de vivienda en especie señala que es complementario con el VUR y con el subsidio que otorga el gobierno nacional, por lo cual el cierre financiero para la solución habitacional está básicamente garantizado. Sin embargo, se debe tener en cuenta que algunos hogares no cumplen los requisitos para acceder a los subsidios, por lo cual el VUR se convierte en su recurso garantizado. Como se puede observar, a diferencia de lo que ocurría antes de 2005, el problema hoy no es de financiamiento de la vivienda, sino de oferta y calidad.

Por su parte, el Decreto 255 prevé que se aplique el subsidio de vivienda en especie para reasentamiento en sitio, lo cual supone grandes desafíos para su real aplicación conforme a la normatividad vigente, ya que en Colombia, para adelantar cualquier obra de construcción, ampliación, demolición o remodelación, se requiere licencia urbanística.

Adicionalmente, la aplicación de subsidios supone que el inmueble no se encuentre en zonas de alto riesgo no mitigable, ni en desarrollos ilegales. La mayoría de las viviendas del alto riesgo en Bogotá se encuentran en desarrollos de origen clandestino, y no han sido ni tienen la posibilidad de ser legalizados por encontrarse, precisamente, en estas zonas.

En este sentido, la reparación o reconstrucción se considera una alternativa pertinente para viviendas ubicadas en desarrollos legales o legalizados y con posibilidad de obtener licencias y permisos para la intervención de reconstrucción o reparación; sin embargo, se debe evaluar la intervención en viviendas ubicadas en desarrollos ilegales, sin legalizar y que fueron construidas sin licencias. Nótese que las normas urbanísticas para la intervención de estas viviendas son de origen legal, y el curador urbano, en el caso de Bogotá, de expedir la licencia o permiso, está obligado a hacer cumplir las normas de carácter nacional.

También se debe tener en cuenta que una vez otorgado el subsidio de vivienda en especie para el mejoramiento de una vivienda en alto riesgo, el hogar pierde la posibilidad de acceder a nuevos subsidios de vivienda tanto del gobierno nacional como distrital, por lo que se debe evaluar si con la intervención la solución habitacional realmente adquiere características de habitabilidad y seguridad a largo plazo.

4.2.3. Componente de gestión

Se cuenta con el banco inmobiliario de vivienda usada, el banco de materiales y un sistema de información unificado de reasentamiento. Estos instrumentos se encuentran en su fase de estructuración, por lo cual no se evidencia avance en su implementación, excepto en el Sistema de Información Unificado de Reasentamiento, el cual ya se encuentra en producción. Para el 12 de octubre se tenían 1515 familias notificadas, de las cuales 303 ya habían presentado documentos a la Caja de la Vivienda Popular y 37 tenían identificador en el Sistema.

En lo que se refiere al banco inmobiliario de vivienda usada, no se ha iniciado su desarrollo, ni se ha determinado su alcance, por lo cual se requiere establecer claramente su objetivo, dado que el Decreto 255 de 2013 prevé un inventario de vivienda usada viable para reasentamiento, y la Modificación Excepcional al POT establece como instrumento un banco inmobiliario de vivienda usada sin ningún otro desarrollo. Se debe tener en cuenta que si se busca que el distrito, a través de sus entidades adquiera vivienda usada, o si se trata simplemente de tener un inventario. En cualquier caso, deben considerarse los efectos que eventualmente puede tener esta medida en el precio de la vivienda usada en la ciudad.

En relación con el Banco de materiales, también se sugiere avanzar en su definición y reglamentación, y previo a su implementación, tener todos los controles necesarios para evitar malos manejos del mismo, en temas administrativos, en un buen plan anticorrupción, y si la entrega de materiales se considera ayuda humanitaria o si va a ser parte del subsidio en especie que entregue el gobierno distrital.

Resulta de la mayor importancia y pertinencia que el sistema de información funcione en cuanto a su plataforma como en la alimentación de los usuarios funcionales. La disponibilidad de datos es importante para la toma de decisiones públicas y para la transparencia de los procesos. Resultaría conveniente que esté integrada a la del subsidio distrital de vivienda.

Desarrollar, aplicar y garantizar los instrumentos contenidos en la modificación excepcional del POT se traduce en oportunidades para el reasentamiento de familias. Entre estos instrumentos se destacan:

1. Los porcentajes de suelo obligatorio para vivienda de interés prioritario
2. El reconocimiento de edificaciones en los proyectos de mejoramiento de vivienda por parte de la Caja de la Vivienda Popular
3. Las API-GR.
4. El banco inmobiliario de vivienda usada
5. El banco de materiales para la reconstrucción y reparación
6. El desarrollo de las estrategias del programa de vivienda y hábitat para la gestión del suelo, evitar la especulación en el precio del suelo, generar vivienda de interés social y prioritario, la diversificación de esquemas de producción de vivienda que promueva procesos constructivos alternativos e innovadores y la gestión social de apoyo a procesos asociativos, entre otros.

4.2.4. Componente social

Finalmente, frente al componente social se promueve la participación ciudadana, con un enfoque de restitución de derechos.

La gestión social enunciada en el Decreto 255 de 2013 debe ser establecida como política o como norma pero, sobretodo, ejecutada. En este sentido, se recomienda tener grupos de gestión social multi e interdisciplinarios, permanentemente capacitados. La coordinación interinstitucional prevista debe lograr la efectiva articulación y priorización de los servicios sociales del Distrito para el reasentamiento. Se recomienda fortalecer los proyectos asociativos e integrar acciones productivas a los proyectos, y que la oferta laboral y de emprendimiento del distrito se articule con la estrategia de reasentamiento, la oferta de recreación y demás actividades para los jóvenes y niños. Estas y las demás acciones afirmativas con enfoque diferencial deben ser imperativas para las entidades distritales. La gestión social debe lograr la sinergia entre las políticas de atención a la población vulnerable como desplazados por la violencia y madres o padres cabeza de hogar. La participación de la población es fundamental, y el reasentamiento debe ser concertado.

A continuación se presenta un cuadro - resumen de los aspectos más relevantes a tener en cuenta para la implementación.

Componente normativo

VUR	Revisar la competencia para fijar el valor de los derechos reales en 50 smlm, teniendo en cuenta que la ley establece que el valor máximo a pagar es el que fija el avalúo comercial especial.
Política de Reasentamiento	Elevar a norma, no solo el procedimiento, y las políticas y directrices en cuanto a la gestión integral y coordinación interinstitucional.
Instrumentos de gestión del suelo	Se debe regular lo dispuesto en el MEPOT frente a evitar la especulación del precio del suelo, el reconocimiento de edificaciones y demás.
Banco inmobiliario de vivienda usada	Establecer la regulación. Definir si se trata de hacer un inventario o de adquirir vivienda. Estudiar los efectos económicos de su implementación.
Banco de materiales	Establecer la regulación.

Componente financiero

VUR	Revisar la posibilidad de asignar un reconocimiento por vulnerabilidad para la reconstrucción o reparación, diferente al SFVE.
	Modificar el valor del VUR, solamente con base en estudios que permitan establecer su real impacto en el mercado del suelo e inmobiliario de la vivienda de interés social.

Componente de gestión

Banco inmobiliario de vivienda usada	Estructurarlo y ponerlo en operación.
Banco de materiales	Estructurarlo y ponerlo en operación.
Sistema de información de reasentamiento	Está en producción.
Plan de acción de reasentamiento	Formulación participativa.
Coordinación interinstitucional	Reasentamiento como criterio de priorización de los servicios sociales, subsidios y de complementariedad de acciones afirmativas con enfoque diferencial.
Instrumentos de gestión urbana	Desarrollarlos y aplicarlos.
Evaluación ex ante y ex post	Se requiere tener línea base, indicadores, monitorear y evaluar para realimentar y mejorar los procesos de reasentamiento.
Suelos de protección	Garantizar que las entidades responsables de los suelos de protección adelanten las acciones que tienen asignadas legalmente. Parques especiales de protección por riesgo.
Reasentamiento en límites jurisdiccionales	Implementar instrumentos contenidos en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

Componente social

Equipo interdisciplinario de acompañamiento	Formación continua e interdisciplinaria para el equipo de acompañamiento integral.
Participación social y comunitaria	El reasentamiento debe ser un proceso voluntario, definido por el hogar con asesoría y acompañamiento del distrito, que procure la construcción de comunidades resilientes.
Perspectiva de desarrollo	El reasentamiento debe ser una oportunidad de desarrollo desde la perspectiva del hogar.
Enfoque diferencial	Acciones afirmativas.
Enfoque de acción sin daño	El reasentamiento es una oportunidad para restituir derechos no para vulnerarlos en ningún sentido.
Enfoque de derechos	Restitución de derechos de primera, segunda y tercera generación.



Conclusiones y recomendaciones

El reasentamiento por alto riesgo, más allá de salvaguardar la vida de las familias expuestas, debe lograr condiciones de vida adecuada, para lo cual una vivienda digna constituye una condición necesaria, pero no suficiente. En este sentido, no puede ser objetivo del reasentamiento por alto riesgo el restablecer condiciones, sino que debe lograr la restitución y efectividad de los derechos humanos, debe ser una oportunidad para el desarrollo del proyecto de vida familiar o comunitario y dar cuenta de las expectativas particulares de cada familia y de cada comunidad.

Desde el punto de vista jurídico, la dispersión normativa, la falta de regulación en cuanto a los aspectos del acompañamiento social y de gestión integral y la ausencia de una política pública nacional de reasentamiento generan incertidumbre, aportan complejidad, dejan al libre albedrío del funcionario de turno, aspectos sustanciales para el logro de los objetivos del proceso. Pese a lo anterior, con la normatividad existente, especialmente desarrollando los instrumentos adoptados recientemente en Bogotá, es posible implementar una estrategia que logre los objetivos fundamentales del reasentamiento, en todas sus dimensiones.

Desarrollar y ejecutar los instrumentos normativos contenidos en la modificación excepcional al POT, así como en el Decreto 255 de 2013, en lo referido al reasentamiento y la política habitacional; lograr la adecuada, eficiente y efectiva coordinación interinstitucional, la decisiva participación de la comunidad y recobrar la credibilidad sobre el uso del suelo de protección por riesgo son algunos de los grandes desafíos y oportunidades de la estrategia de reasentamiento.

En los procesos de reasentamiento por alto riesgo, el Estado debe garantizar que las vulnerabilidades identificadas se traduzcan en una suma de oportunidades. Así, por ejemplo, si una familia además de estar en alto riesgo ha sido desplazada por la violencia y tiene un miembro de la familia de la tercera edad, los beneficios contemplados en la ley para estas poblaciones vulnerables deben ser complementarios, el acompañamiento integral debe lograr su efectividad mediante la gestión adecuada y generar capacidades en la comunidad y en las familias. Estas acciones, lejos de ser asistencialistas, son el reconocimiento de que la mayor vulnerabilidad social está en la falta de capacidad de gestionar sus propios asuntos, por lo cual es fundamental generar capacidades.

Adicionalmente, se recomienda profundizar algunos temas como la articulación del reasentamiento por alto riesgo con los programas a desplazados por la violencia, desarrollar un programa de formación interdisciplinaria de los equipos de acompañamiento, desarrollar un programa de fortalecimiento de las comunidades para el desarrollo de capacidades frente al riesgo, formular un programa de riesgo psicosocial, desarrollar una estrategia específica para el control de la ocupación ilegal de zonas no aptas para urbanizar, desarrollar un plan de trabajo para la recuperación de los suelos de protección por riesgo y establecer un programa de gestión del conocimiento en reasentamiento por alto riesgo que se ocupe de su generación, transferencia, almacenamiento y aplicación.

Glosario

El glosario que se presenta a continuación se construye a partir de la experiencia de la investigadora y de las referencias citadas en presente documento, y tiene la connotación de buscar la diferenciación y el énfasis del reasentamiento por alto riesgo; finalmente, se presentan algunos términos del glosario del marco de Política de Reasentamiento del Banco Mundial que pese a estar en función de reasentamientos por obra pública son el referente más ampliamente conocido.

Alto riesgo no mitigable: se dice que el alto riesgo es no mitigable cuando las acciones para su reducción no son viables desde el punto de vista técnico, jurídico, económico, social o ambiental.

Amenaza: corresponde a la probabilidad de ocurrencia de un fenómeno como un deslizamiento, una inundación, un sismo, etc.

Asentamientos humanos: de acuerdo con la Declaración de Vancouver (UN, 1976), los asentamientos humanos son la totalidad de la comunidad humana —ya sea ciudad, pueblo o aldea— con todos los elementos sociales, materiales, organizativos, culturales y espirituales que la sustentan. Los principales componentes físicos de los asentamientos humanos son los siguientes:

- **Vivienda:** estructuras de diferentes formas, tamaños, tipos y materiales erigidas por el ser humano para la seguridad, privacidad y protección ante los elementos y para afirmar su singularidad dentro de una comunidad.
- **Infraestructura:** la complejidad de las redes destinadas a proporcionar o sustraer del refugio personas, mercancías, servicios, energía o información.
- **Servicios:** abarcan aquellos requeridos por la comunidad para el cumplimiento de sus funciones como un cuerpo social, como la educación, la salud, la cultura, el bienestar, la recreación y la nutrición.

El concepto de asentamientos humanos se ha ampliado hasta convertirse en el marco para un desarrollo socioeconómico general en el contexto de la formulación de estrategias mundiales en materia de vivienda. En la actualidad se afirma que los asentamientos humanos son una dimensión espacial, así como la expresión física de la actividad económica y social. Ningún acto creativo tiene lugar sin ser influenciado por las condiciones de hábitat. A su vez, la creación de asentamientos humanos viables inevitablemente se convierte en un objetivo, un indicador y un requisito previo para el desarrollo social y económico.

Los asentamientos son uno de los objetivos del desarrollo en que los lugares donde las personas pueden vivir, aprender y trabajar en condiciones de seguridad, confort y eficiencia son una necesidad elemental. Los asentamientos son también un indicador o la expresión más visible de la capacidad de una sociedad para satisfacer algunas de las necesidades fundamentales de sus miembros: pueden evidenciar logros, pero también miseria, abandono y desigualdad. Por último, los asentamientos son un requisito previo al desarrollo social y económico, en que ningún progreso social para un crecimiento económico sostenible puede ocurrir sin sistemas eficientes de asentamiento y redes de asentamiento (VSS, 2013).

Ayuda humanitaria: es uno de los mecanismos de apoyo a los procesos de relocalización transitoria que se ha implementado en Bogotá y que consiste en la entrega de mercados e implementos de aseo y cocina tanto para la familia relocalizada transitoriamente como para la familia receptora o que da albergue.

Cambio climático: se entiende un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables (UN, 1992).

Reasentamiento por alto riesgo no mitigable: en coherencia con los conceptos previos, el reasentamiento es un traslado de población como resultado de la acción del Estado de un territorio a otro territorio dentro de las fronteras estatales con el objetivo prevenir, reducir o manejar un desastre, y consiste de manera general en la construcción o apropiación de un hábitat sostenible para la comunidad que se traslada.

Relocalización transitoria: hace referencia al proceso previo a la reubicación o reasentamiento definitivo de una familia por alto riesgo no mitigable, cuando la vivienda no tiene condiciones de habitabilidad, funcionalidad o seguridad y, por lo tanto, la autoridad competente ordena la evacuación de la vivienda como medida de protección a la vida y la transitoriedad está dada por el periodo de tiempo que dure el proceso de reubicación o reasentamiento definitivo. En Bogotá se ha llevado a cabo la relocalización transitoria a través del apoyo de la familia, amigos o vecinos, cuyas viviendas tienen condiciones mínimas de habitabilidad y, por lo tanto, dan albergue provisional a las familias evacuadas a cambio de ayuda humanitaria; también se ha llevado a cabo a través del mecanismo de arrendamiento. La ayuda humanitaria y el canon de arrendamiento, de acuerdo con la opción de relocalización, han estado a cargo del Estado.

Reubicación de familias: aunque se han usado indistintamente los términos de reubicación y reasentamiento, en Colombia se ha llamado reubicación al proceso que en la mayor parte del país se ha implementado luego de la pérdida de vidas humanas y de cuantiosos daños materiales. Se caracteriza porque en la mayoría de los casos no se conformaron nuevos asentamientos específicos, sino que las familias se incorporaron en asentamientos existentes individualmente o en grupos pequeños.

Riesgo de desastre: en términos simples, es el producto de la probabilidad de ocurrencia del fenómeno amenazante por el nivel de vulnerabilidad y se expresa en los daños o pérdidas. Para el caso del ejemplo, el riesgo corresponde a la probabilidad de ocurrencia de un sismo (amenaza) por la

condición en que se encuentren las viviendas (vulnerabilidad) que, finalmente, se verá reflejado en los daños o pérdidas que se presenten.

Resiliencia: en el contexto de riesgos, se entiende por ciudades resilientes aquellas que tienen la capacidad de resistir, absorber, adaptarse, responder adecuadamente a los cambios y situaciones críticas y recuperarse. Además de tener una organización frente al riesgo, invertir en la reducción, hacer evaluación de riesgos y demás, se deben resaltar dos aspectos importantes de la resiliencia de las ciudades y que están relacionados con los procesos de reasentamientos. La identificación de terrenos seguros para los ciudadanos de ingresos bajos y la mejora en los asentamientos informales, para que luego de un desastre se aseguren las necesidades de los supervivientes, constituyen el eje de la reconstrucción. Esto brinda apoyo tanto a ellos como a las organizaciones de la comunidad en el diseño y la aplicación de respuestas, incluida la reconstrucción de viviendas y la recuperación de medios de vida.

Suelos de protección por alto riesgo no mitigable: son áreas de terreno que por formar parte de las zonas de amenaza alta o riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos tienen restringida la posibilidad de urbanizarse.

Traslados de población: son acciones del Estado que conllevan el movimiento de asentamientos humanos al interior de las fronteras estatales con el objetivo contener movimientos independentistas, imponer una cultura dominante o un modelo económico, facilitar la extracción de recursos, alcanzar objetivos estratégicos o aliviar la presión demográfica, realizar proyectos de desarrollo o reordenar el territorio y prevenir, reducir o manejar desastres.

Vulnerabilidad: es la condición en la que está la población o la infraestructura expuesta a la ocurrencia de un fenómeno amenazante. Por ejemplo, ante la ocurrencia de un sismo, dos viviendas cercanas pueden ser más o menos vulnerables entre sí, de acuerdo con la técnica y materiales con que cada una fue construida. Y las familias son más o menos vulnerables de acuerdo con sus prácticas, creencias y su percepción del riesgo, por ejemplo.

TERMINOS DEL BANCO MUNDIAL PARA REASENTAMIENTO

Pese a estar establecidos principalmente en función del reasentamiento por obra pública, por considerarlos de gran reconocimiento, a continuación se presentan algunos conceptos de reasentamiento del Banco Mundial:

Capacidad de gestión: existen unidades sociales que debido a sus características de personalidad o historia previa poseen mayores capacidades y herramientas para la negociación, convirtiéndose en más o menos vulnerables frente a la afectación.

Desplazamiento involuntario: es el impacto que sufre una persona, familia, grupo o comunidad cuando debe trasladarse obligatoriamente hacia otro lugar por una decisión que le es impuesta por un agente externo sin que exista posibilidad alguna de permanecer en el lugar que habita, trabaja o le proporciona la subsistencia.

Inmueble: unidad individual de terreno con o sin mejoras, física y catastralmente identificable.

Marco de políticas de reasentamiento: se requiere un marco de políticas de reasentamiento para los proyectos con componentes múltiples o subproyectos que no se pueden identificar antes de la aprobación del proyecto. Este instrumento puede ser necesario también cuando haya razones valederas para demorar el reasentamiento, siempre que la parte encargada del reasentamiento asuma un compromiso apropiado y específico acerca de su futura ejecución.

El marco de políticas debe estar en consonancia con los principios y objetivos de la OD 4.30 del Banco Mundial.

Nivel de afectación: un inmueble puede afectarse total o parcialmente. Cuando la afectación es total, todas las unidades sociales que residen o ejercen alguna actividad en él deberán desplazarse. Cuando la afectación es parcial, algunas veces puede continuarse el uso anterior y en otras puede implicar el desplazamiento de algunas o todas las unidades sociales.

OD 4.30: Directriz Operacional del Grupo del Banco Mundial sobre reasentamiento involuntario. La OD 4.30 consagra los principios básicos y los procedimientos en que se fundamenta los planteamientos de los planes de reasentamiento involuntario vinculado los proyectos de inversión.

Persona afectada: persona que resulta afectada por la pérdida de su lugar de residencia, de los medios que le proporcionan la subsistencia o de las fuentes de trabajo o ingresos.

Plan reasentamiento involuntario: es el documento en el cual se establece el proceso o las acciones (programas) que permitirán apoyar a las personas afectadas, con el propósito de restablecer los niveles de vida previos al traslado.

Predios: entiéndase por predio a los bienes inmuebles referidos al suelo, subsuelo y sobresuelo, que estén delimitados y tengan un área determinada, que podrán ser vivienda o unidad habitacional, terreno o unidad inmobiliaria y otros.

Poseionarios: es la persona que ocupa temporal o definitivamente un bien mueble o inmueble, que paga un alquiler por el uso de dicho bien o que pudiera verse bajo otra modalidad.

Propietarios: dueños legales de un bien mueble o inmueble.

Reasentamiento colectivo: resultado de una nueva localización o asentamiento en un determinado lugar por parte de un grupos o personas desplazadas de otras zonas.

Reasentamiento individual: resultado de una nueva localización o asentamiento en un lugar determinado de persona desplazada de otras zonas.

Reasentamiento involuntario: ddesplazamiento físico o económico que sufre una persona, familia, grupo o comunidad por la toma involuntaria de tierras y que pueden también afectar a otras

propiedades como edificaciones, cuya tierra es utilizada para la ejecución de proyectos financiados y ejecutados por el gobierno Nacional.

Redes sociales: conjunto de lazos diádicos entre una serie de actores que constituyen las personas, las organizaciones y la comunidad, que permite una dinámica y fluida relación social entre unos y otros.

Relocalización involuntaria: es el proceso de cambio planificado generado por proyectos o programas de desarrollo de gran envergadura, como renovación urbana, construcción de autopistas, explotación minera, etc.

Los tipos de proyectos en desarrollo que más frecuentemente causan relocalización involuntaria son aquellos que involucran un cambio importante en la utilización de la tierra y el agua. (relocalizaciones involuntarias en proyectos de desarrollo, documento técnico del Banco Mundial No. 80, Anexo 1 – Michel M Cernea).

Unidad social: persona con derecho sobre un inmueble. Las unidades sociales se clasifican según las formas de tenencia: propietario, poseedor o usufructuario, y según los tipos de uso: residencial, comercial, industrial, institucional y producción agrícola. En un inmueble pueden encontrarse varias formas de unidades sociales.

El siguiente glosario se fundamenta en las normas vigentes sobre la materia, como el Código Civil, la Ley 9 de 1989, la Ley 388 de 1997, la Ley 1523 de 2012, el Decreto 255 de 2013 y el Decreto 364 de 2013. Dado que se pretende un análisis comprensivo, no corresponde a las definiciones literales.

Adaptación al cambio climático: se define como un proceso de largo plazo, integrado y continuo encaminado a reducir la vulnerabilidad actual y futura al cambio climático para la construcción de lineamientos urbanísticos y constructivos para el desarrollo de edificaciones seguras y sostenibles frente a los riesgos por inundación, a las islas de calor, al desabastecimiento energético y de agua y al ruido, además de los lineamientos para la mitigación de gases efecto invernadero.

Afectación: es una restricción impuesta a uno o más inmuebles específicos que limita o impide la obtención de licencias urbanísticas, por causa de la construcción o ampliación o por razón de la protección ambiental.

Áreas prioritarias de intervención gestión de riesgos API-GR: zonas determinadas por el IDIGER e incorporadas al POT que requieren intervención prioritaria con medidas de mitigación. Deben actualizarse anualmente los polígonos de intervención. El establecimiento de API-GR puede implicar modificación del suelo de protección.

Avalúo comercial especial: es el máximo valor que establece un evaluador competente (con registro nacional de evaluador) teniendo en cuenta las características del inmueble antes de la ocurrencia del desastre.

Ayuda humanitaria de carácter pecuniario: corresponde a un monto de dinero que se entrega a las familias para facilitar su traslado temporal.

Bienes de uso público: son aquellos que pertenecen a una entidad de derecho público y que están destinados al uso común de los habitantes. También pueden ser destinados al uso y disfrute colectivo inmuebles de dominio privado, en los que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente.

Compensación: las compensaciones están representadas en dinero, transferencia de derechos de construcción y desarrollo, beneficios y estímulos tributarios u otros sistemas que se reglamenten. Están limitadas a la reparación justa del daño causado y condicionadas a la ocurrencia real del perjuicio originado en la afectación, y limitadas en su cuantía por el contrato según la tasación del perjuicio.

Enajenación voluntaria directa: es el mecanismo contemplado en la ley para la adquisición de los inmuebles y mejoras de las familias que habitan en zonas de alto riesgo no mitigable. Mediante la enajenación, el titular de los derechos de dominio o posesión los transfiere al Estado.

Espacio Público: conjunto de inmuebles públicos y privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses privados de los habitantes.

Hogar objeto del subsidio familiar de vivienda: se entiende por hogar el conformado por los cónyuges, las uniones maritales de hecho, incluyendo las parejas del mismo sexo o el grupo de personas unidas por vínculos de parentesco hasta tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil, que compartan un mismo espacio habitacional.

Inmueble: corresponde a cosas que no pueden transportarse de un lugar a otro, como la tierra, y a las que se adhieren permanentemente a ellas, como las casas. Las casas o heredades se llaman predios o fundos. Existen bienes inmuebles por adherencia o adhesión, como las construcciones que permanecen unidas al terreno, que es un inmueble por naturaleza. Así mismo, existen los bienes muebles por anticipación, es decir, aquellos que recobrarán su naturaleza, por ejemplo, los materiales de un edificio que va a derrumbarse.

Mitigación: consiste en la disminución o la limitación de los impactos adversos de las amenazas y los desastres afines.

Poseedor: es un hecho y, como tal, es poseedor quien de buena fe ejerce actos de señor y dueño sobre un predio, de manera quieta, regular, pacífica, pública e ininterrumpida. Para ser poseedor, se requiere justo título y buena fe.

Propietario: quien tiene justo título y ha registrado su derecho de dominio.

Reasentamiento: corresponde al proceso de intervención de viviendas en condiciones de alto riesgo en estratos 1 y 2 en el Distrito Capital o su equivalente jurídico, con el fin de proteger la vida de las

familias que las habitan. El reasentamiento podrá realizarse mediante alguna de las siguientes modalidades: a) relocalización transitoria, b) reubicación, c) reparación o reconstrucción de la vivienda.

Relocalización transitoria: consiste en el traslado temporal de una familia que ha sido afectada por una emergencia o un riesgo inminente, con el fin de proteger su vida, mientras se logra una solución definitiva a su condición de riesgo a través de la reubicación o reparación o reconstrucción de la vivienda.

Reubicación: de acuerdo con el Decreto 255 de 2013, consiste en el traslado definitivo de una familia a una vivienda de reposición, por encontrarse en una zona de alto riesgo no mitigable por procesos de remoción en masa, o en condición de riesgo por inundación, desbordamiento, crecientes súbitas o avenidas torrenciales.

Reubicación: de acuerdo con el Decreto 364 de 2013, son medidas para el desplazamiento o movilización de la población más vulnerable a sitios en donde los riesgos por el cambio climático o no existen o son poco significativos.

Seguridad territorial: corresponde a la sostenibilidad de las relaciones entre la dinámica de la naturaleza y la dinámica de las comunidades en un territorio en particular.

Subsidio de vivienda en especie: el porcentaje del costo de la vivienda de interés prioritario de hasta 70 smlm, que haya sido financiado con aportes distritales, representados preferiblemente en suelo, en inversiones en obras de urbanismo o en diseños y estudios técnicos sin perjuicio de que pueda ser aplicado a la construcción de las viviendas.

Subsidio familiar de vivienda: el subsidio familiar de vivienda de que trata este decreto es un aporte estatal en dinero, que se otorga por una sola vez al beneficiario, sin cargo de restitución, que constituye un complemento del ahorro o los recursos que le permitan adquirir, construir en sitio propio o mejorar una vivienda de interés social.

Valor Único de Reconocimiento (VUR): es el instrumento financiero mediante el cual se facilitará a las familias ubicadas en alto riesgo no mitigable por remoción en masa, inundación, desbordamiento, crecientes súbitas o avenidas torrenciales, en estratos 1 y 2 o su equivalente jurídico, el acceso a una solución de vivienda de reposición en el territorio nacional y que de manera general y uniforme representa los derechos reales de dominio o de posesión que recaigan sobre las viviendas. El VUR equivale a 50 smlm al momento de su reconocimiento, el cual será asignado por la Caja de la Vivienda Popular.

Vivienda de interés social: es aquella que reúne los elementos que aseguran su habitabilidad, estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción cuyo valor máximo es de 135 smlm.

Vivienda de interés social prioritaria: es aquella vivienda de interés social cuyo valor máximo es de 70 smlm.

Bibliografía

Alcaldía Mayor de Bogotá

2000. Decreto 619 de 2000, por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital.

2003. Decreto 94 de 2003, por el cual se adopta y reglamenta el VUR.

2003. Decreto 469 de 2003, por el cual se revisa el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.

2004. Decreto 190 de 2004, por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los decretos distritales 610 de 2000 y 469 de 2003.

2006. Decreto 340 de 2006, por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto Distrital 094 de 2003 y se dictan otras disposiciones.

2006. Decreto 437 de 2006, por medio del cual se modifica parcialmente el VUR y se dictan otras disposiciones.

2008. Decreto 462 de 2008, por el cual se adopta la Política para el Manejo del Suelo de Protección en el Distrito Capital.

2010. Decreto 511 de 2010, por medio del cual se determinan y articulan funciones en relación con la adquisición de la propiedad o mejoras, titulación, recibo, administración, manejo y custodia de los inmuebles ubicados en zonas de alto riesgo, y se dictan otras disposiciones.

2011. Decreto 40 de 2011, por el cual se modifica parcialmente el Decreto 094 de 2003.

2012. Decreto 539 de 2012, por el cual se reglamenta el subsidio distrital de vivienda en especie en el marco del plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá D. C. 2012 - 2016, Bogotá Humana.

2013. Decreto 255 de 2013, por el cual se establece el procedimiento para la ejecución del programa de reasentamiento de familias que se encuentran en condiciones de alto riesgo en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones.

2013. Decreto 364 de 2013, por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D. C. , adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004.

Bidart Campos, Germán

2000. El derecho de la Constitución y su fuerza normativa.

Camacol

2011. Recuperado de <https://mesavis.uniandes.edu.co/Presentacion%202011/Presentacion%20CA-MACOL%2025.08.pdf>

Cernea, Michael

1997. El modelo de riesgo y reconstrucción para el reasentamiento de poblaciones desplazadas. Banco Mundial. Reproducido de: World Development. Vol. 25. No. 10.

Conferencia Mundial para la Reducción de Desastres (CMRD)

2005. Declaración y marco de acción de Hyogo para 2005-2015. Aumento de la Resiliencia de las Naciones y las Comunidades ante los Desastres. Recuperado de: <http://www.unisdr.org/>

Concejo de Bogotá

2006. Acuerdo 257 de 2006, por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones.

2012. Acuerdo 489 de 2012, por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá D.C. 2012-2016.

Congreso de la República de Colombia

1968. Ley 74 de 1968, por la cual se aprueban los pactos internacionales de derechos económicos, sociales y culturales, de derechos civiles y políticos, así como el protocolo facultativo de este último, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966.

1981. Ley 51 de 1981, por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979 y firmada en Copenhague el 17 de julio de 1980.

1989. Ley 9 de 1989, por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.

1991. Ley 2 de 1991, por la cual se modifica la Ley 9 de 1989.

1991. Ley 3 de 1991, por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial (ICT) y se dictan otras disposiciones.

1991. Ley 12 de 1991, por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los derechos del niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989.

1991. Ley 21 de 1991, por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76 reunión de la Conferencia General de la OIT, Ginebra 1989.

1993. Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medioambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y se dictan otras disposiciones.

1997. Ley 388 de 1997, por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.

1998. Ley 472 de 1998, por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo, y se dictan otras disposiciones.

2001. Ley 715 de 2001, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política, y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

2007. Ley 1151 de 2007, por la cual se expide el Plan de Desarrollo 2006-2010.

2011. Ley 1432 de 2011, por medio de la cual se modifica un párrafo al artículo 6 de la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones.

2011. Ley 1454 de 2011, por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 2 de 1991, y se dictan otras disposiciones.

2011. Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el plan nacional de desarrollo 2010-2014.

2011. Ley 1469 de 2011, por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda.

2012. Ley 1523 de 2012, por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres, se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.

2012. Ley 1537 de 2012, por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones.

Correa, Elena

2011. Reasentamiento de Población como medida de reducción de riesgo de desastres. En: “Reasentamiento preventivo de poblaciones en riesgo de desastre, experiencias de América Latina”. Elena Correa. Compiladora. Washington: Banco Mundial.

Corte Constitucional de Colombia

2008. T-585 de 2008 expediente T- 1.824.782. Magistrado Ponente: Humberto Sierra Porto.

2011. Sentencia 530 / 2011. Expedientes T-2.982.737 y T-2.979.499. Magistrado Ponente: Humberto Sierra Porto.

Consejo Nacional de Política Económica y Social

2004. Documento Conpes 3305. Lineamientos para optimizar la Política de Desarrollo Urbano.

2011. Documento Conpes 3700. Estrategia institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en Colombia.

Departamento Administrativo de Planeación Distrital – DAPD

2000. Plan de Ordenamiento de Bogotá. Documento técnico de soporte. Departamento Administrativo de Planeación Distrital DAPD.

Departamento Nacional de Planeación (DNP)

2012. ABC: Adaptación Bases Conceptuales. Marco conceptual y lineamientos del plan nacional de adaptación al cambio climático (PNACC). Recuperado de http://www.minambiente.gov.co/documentos/publicaciones/080812_plan_adaptacion_cambio_climatico.pdf

2012. Guía para aplicación de enfoque diferencial.

Eslava J. et al.

2001. Valor Único de Reconocimiento. Presentación Caja de Vivienda popular.

Global Report on Human Settlements

2011. Cities and Climate Change. Recuperado de: <http://www.unhabitat.org/grhs/2011>

Ministerio de Cultura

2009. Enfoque Diferencial y Acción sin Daño. Programa incorporación del enfoque diferencial y acción sin daño en Entidades y Organizaciones colombianas + e-diversidad, el aula virtual de Colombia, para profundizar en su diversidad, su pluriétnia y su multiculturalidad. Recuperado de: <http://www.mincultura.gov.co/?idcategoria=26023>

Ministerio del Interior y de Justicia

2009. Decreto 2190 de 2009, por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3 de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 1151 de 2007 en relación con el subsidio familiar de vivienda de interés social en dinero para áreas urbanas.

Ministerio de Vivienda

2013. Marco de Política de Reasentamiento Involuntario. Programa de apoyo a la política de vivienda social. (CO-L1110). Recuperado de: [http://www.minvivienda.gov.co/Vivienda/Desarrollo%20urbano%20y%20territorial/Mejoramiento%20Integral%20de%20Barrios/Documents/MARCO%20DE%20POL%C3%8DTICA%20DE%20REASENTAMIENTO%20Abril%2013%202013%20\(7\).pdf](http://www.minvivienda.gov.co/Vivienda/Desarrollo%20urbano%20y%20territorial/Mejoramiento%20Integral%20de%20Barrios/Documents/MARCO%20DE%20POL%C3%8DTICA%20DE%20REASENTAMIENTO%20Abril%2013%202013%20(7).pdf)

Moreno, W. y Torres, O.

2001. Documento técnico de soporte proyecto 7301: Reducción de riesgos en zonas de tratamiento especial por remoción en masa e inundación. IDIGER.

Moro, B.

2009. Reforma humanitaria. En Revista Humanitarian Practice Network, Humanitarian Exchange Magazine "Implementación de la reforma humanitaria en Colombia". Recuperado de: http://www.colombiassh.org/gtmi/wiki/index.php/Reforma_Humanitaria

Naciones Unidas

1976. Declaración sobre los asentamientos humanos. Vancouver, 11 de junio de 1976.

1992. Convención marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático.

2007. Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo. Recuperado de: http://www2.ohchr.org/english/issues/housing/docs/guidelines_sp.pdf

Narváez, Lizardo; Lavell, Allan, y Pérez Ortega, Gustavo.

2009. La gestión del riesgo de desastres. Un enfoque por procesos. Predecán.

Osorio, Gustavo

2009. Prevención y reducción de riesgos a través de instrumentos de planificación territorial en Bogotá. En Experiencias significativas de desarrollo local frente a los riesgos de desastres. Predecán.

Organización Internacional de Migraciones

2013. Compendium of IOM Activities in Disaster Risk Reduction and Resilience. Recuperado de <http://www.iom.int/cms/drr-compedium>

Pérez, L. E.

2007. Desarrollo, derechos sociales y políticas públicas. En Los derechos sociales en serio: hacia un diálogo entre derechos de justicia. IDEP.

Poveda, N.

2011. Nueva esperanza. Una experiencia de reasentamiento con enfoque de gestión del riesgo y ordenamiento territorial. En Reasentamiento preventivo de poblaciones en riesgo de desastre Experiencias de América Latina. Elena Correa. Compiladora. Washington: Banco Mundial: GFDRR.

Presidencia de la República de Colombia

1996. Decreto 1168 de 1996, por el cual se reglamentan parcialmente la Ley 3 de 1991 y la Ley 60 de 1993, en materia de subsidios municipales para vivienda de interés social.

2005. Decreto 4429 de 2005, por el cual se modifican los Decretos 975 de 2004, 3169 de 2004, 3111 de 2004, y 1526 de 2005, se establecen los criterios especiales a los que se sujetará el otorgamiento de subsidios familiares de vivienda de interés social con cargo a los recursos de la Bolsa Única Nacional, y se dictan otras disposiciones.

2010. Decreto 2372 de 2010, por el cual se reglamenta el Decreto-ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman, y se dictan otras disposiciones.

2010. Decreto 4674 de 2010, por el cual se dictan normas sobre evacuación de personas y se adoptan otras medidas.

2010. Decreto 4826 de 2010, por el cual se adiciona la Ley 785 de 2002 y se dictan otras disposiciones para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica nacional.

2012. Decreto 1921 de 2012, por el cual se reglamentan los artículos 12 y 23 de la Ley 1537 de 2012.

2013. Decreto 953 de 2013, por el cual se reglamenta el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

1994. Informe sobre desarrollo humano. Nuevas dimensiones de la seguridad humana. Nueva York. Ediciones Mundi–Prensa.

2004. Un hábitat. Investigaciones sobre desarrollo humano. Hábitat y desarrollo humano.

2011. Acción sin daño como aporte para la construcción de paz: propuesta para la práctica.

Sánchez, R.

1999. La ciudad: El poder y lo social. En La ciudad, hábitat de diversidad y complejidad. Viviescas, Fernando et al. Compiladores. Universidad Nacional de Colombia.

Santamaría, M.

2013. Presentación: Convenios y políticas internacionales. Ejes legales. III Curso latinoamericano de reasentamiento involuntario. Chile.

Savater, F.

1998. Ética, política y ciudadanía. Grijalbo.

Secretaría Distrital de Hábitat

2013. Resolución 176 de 2013, por medio de la cual se adopta el reglamento operativo para el otorgamiento del subsidio distrital de vivienda en especie para vivienda de interés prioritario en el Distrito Capital, en el marco del Decreto Distrital 539 de 2012.

Secretaría Distrital de Planeación – SDP

2009. Proyecciones de población e indicadores demográficos de Bogotá. Recuperado de: http://observatorioruralbogota.gov.co/todos_doc_inves.shtml?apc=cf,-,-,-,1,-,-,b3f5d1c42df3414acb-653531501fe0dd&x=125

2012. Bases del plan distrital de desarrollo Bogotá 2012-2016. Recuperado de: http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Home/Noticias/HistoricoNoticias/PlandeDesarrollo/Documento_Bases_20120430.pdf

Serje, M. y Anzellini, S.

2012. Los dilemas del reasentamiento. Debates y experiencias de la mesa nacional de diálogos sobre reasentamiento de población. Universidad de los Andes. Ediciones Uniandes.

Softestad, L. T.

1991. Anthropology, Development and Human Rights: the Case of Involuntary Resettlement. En Eberhard Berg et al. 1991. Ethnologie im Wiedersteit. Kontroversen über Macht, Geschäft, Geschlecht in fremden Kulturen. Festschrift für Lorenz G. Löffler, pp 365- 391. Recuperado de http://www.supras.biz/pdf/soeftestad_122_festschrift91_ir.pdf

Torres, O. L.

2003. Elementos jurídicos para la intervención de asentamientos humanos en zonas de alto riesgo no mitigable y de suelos de protección por alto riesgo en Bogotá. Tesis para optar el título de Especialista en Instituciones jurídico políticas y derecho público. Universidad Nacional de Colombia.

Torres, C. A.

1999. La ciudad: espacio de inclusión y exclusión. En: La ciudad, hábitat de diversidad y complejidad. Viviescas, Fernando et al., compiladores. Universidad Nacional de Colombia.

Torres, O. L.

2013. Sistematización de las bases y estrategias para la transformación del Sistema Distrital de Gestión de Riesgos. Bogotá.

Unidad de Prevención y Atención de Emergencias (UPES)

1997. El barrio Quindío. Una Experiencia en reubicación de familias en riesgo.

UNFPA

2007. Ciudad, espacio y población: el proceso de urbanización en Colombia. Recuperado de: http://www.unfpa.org.co/home/unfpacol/public_htmlfile/PDF/Informeurbanizacion.pdf

Vasak, K.

1977. Human Rights: A Thirty-Year Struggle: the Sustained Efforts to give Force of Law to the Universal Declaration of Human Rights. UNESCO.

Velásquez, L. G.

2000. Bienes. Santafé de Bogota, Colombia. Editorial Temis S.A.

Virtual Statistical System - VVS

2013. Recuperado de: https://www.virtualstatisticalsystem.org/es/temas/theme/17-human-settlements-housing/?no_cache=1

Wilches, G.

2001. La reubicación de San Cayetano. Gobernación de Cundinamarca, Universidad de los Andes. Ed. Carrera 7a Bogotá.

2008. La gestión del riesgo de desastres hoy: contextos globales, herramientas locales. Estrategia internacional para la reducción de desastres de la ONU.

Abreviaturas

- **API-GR:** Áreas Prioritarias de Intervención en Gestión de Riesgos
- **Camacol:** Cámara Colombiana de la Construcción
- **CAR:** Corporación Autónoma Regional
- **Conpes:** Consejo Nacional de Política Económica y Social
- **CVP:** Caja de Vivienda Popular
- **DANE:** Departamento Administrativo Nacional de Estadística
- **DNP:** Departamento Nacional de Planeación
- **DPAE:** Dirección de Prevención y Atención de Emergencias
- **IDU:** Instituto de Desarrollo Urbano
- **IDIGER:** Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático
- **MEPOT:** Modificación Excepcional al Plan de Ordenamiento Territorial
- **OIM:** Organización Internacional para las Migraciones
- **ONG:** Organización no Gubernamental
- **PNUD:** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- **POT:** Plan de Ordenamiento Territorial
- **SDHT:** Secretaría Distrital de Hábitat
- **SDP:** Secretaría Distrital de Planeación
- **SDVE:** Subsidio Distrital de Vivienda en Especie
- **SFV:** Subsidio Familiar de Vivienda
- **SFVE:** Subsidio Familia de Vivienda en Especie
- **UNFPA:** Fondo de Población de las Naciones Unidas
- **UNGRD:** Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
- **UPES:** Unidad de Prevención y Atención de Emergencias de Bogotá
- **VIP:** Vivienda de Interés Social Prioritaria
- **VIS:** Vivienda de Interés Social
- **VUR:** Valor Único de Reconocimiento
- **ZMPA:** Zona de Manejo y Preservación Ambiental

Su vida es nuestra prioridad,
cuidarla es su responsabilidad.
Reasentamiento a tiempo