



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Vivienda informal y control urbano, una difícil realidad: caso polígono 194, colindancia la Esmeralda en la Localidad de Usme

Miguel Ángel Pérez Quiroga

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Económicas
Instituto de Estudios Urbanos
Bogotá DC, Colombia
2021

Vivienda informal y control urbano, una difícil realidad: caso polígono 194, colindancia la Esmeralda en la Localidad de Usme

Miguel Ángel Pérez Quiroga

Trabajo final de Maestría presentado como requisito parcial para optar al título de:

Magister en Gobierno Urbano

Director (a):

PhD. Fernando Montenegro Lizarralde

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Ciencias Económicas

Instituto de Estudios Urbanos

Bogotá DC, Colombia

2021

Las ciudades han crecido empujando sus propias márgenes tras olas de migraciones y violencias procesos de ocupación informal y arquitecturas de retazos.

Los procesos de autoconstrucción la fuerza de la organización y agencia comunitaria han transformado esos asentamientos irregulares en barrios históricos y tradicionales en urbanizaciones reconocidas legalmente y en acervos vivos de la memoria urbana (...).

Luego de dos décadas de ocupar y resistir el territorio, de tender sus calles y cimentar sus casas, Vista Hermosa (Santiago de Cali) logró constituirse legalmente para la mitad de los años sesenta, levantar a fuerza de gestión su acueducto durante los ochenta y su propia biblioteca pública para los noventa.

Esta sala es apenas un registro breve de esa huella, de las columnas y trazos, de los materiales y ensambles, de sus mingas, palas y colectas.

Exposición “Barrio Adentro” Proyecto del Museo de la Tertulia de Cali, 2020-2021

Resumen

Los procesos informales son una realidad en el acelerado proceso de urbanización que tuvo el país durante la segunda mitad del siglo XX. En ellos confluyen la necesidad de vivienda, la incapacidad económica del Estado y del sector empresarial privado. No es un hecho homogéneo y estandarizado, cambia según la localización en el país, en la ciudad y en las localidades; y cambia, en el tiempo y en las diversas fases que se identifican en el crecimiento. Se generan hechos marginales muy poco desarrollados y otros, que rápidamente se insertan en el mercado urbano. Incluyen fases de construcción de las necesidades unifamiliares de actores individuales y fases de construcción con intenciones de renta y aprovechamiento económico del suelo. Incluyen fases de informalidad absoluta, fases de informalidad intermedia (barrios con servicios, sin tenencia del suelo y sin legalizar) y fases de informalidad abusiva (barrios legalizados o con tenencia legalizada que siguen operando sin control urbanístico). La etapa más tardía incluye operaciones inmobiliarias menores afincadas en la renta del suelo, legales e ilegales.

Palabras clave:

Procesos Informales de Urbanización, Tenencia segura, Control Urbano, Infracción urbanística, Capacidad institucional, Exclusión social, Área de Estudio, Integración Urbana.

Informal housing and urban control, a difficult reality: The case 194, Colindancia La Esmeralda in the locality of Usme

Abstract

Informal processes are a reality in the accelerated process of urbanization that the country had during the second half of the twentieth century. They bring together the need for housing, the economic incapacity of the State and the private business sector. It is not a homogeneous and standardized fact, it changes according to the location in the country, in the city and in the localities; and it changes, over time and in the various phases that are identified in growth. Very little developed marginal facts are generated and others, which quickly insert themselves into the urban market. They include phases of construction of the single-family needs of individual actors and phases of construction with intentions of rent and economic use of the land. They include phases of absolute informality, phases of intermediate informality (neighborhoods with services, without land tenure and without legalization) and phases of abusive informality (legalized neighborhoods or with legalized tenure that continue to operate without urban control). The later stage includes minor real estate operations based on land rent, legal and illegal.

Keyword

Informal Processes of Urbanization, Secure Tenure, Urban Control, Urban Infraction, Institutional Capacity, Social Exclusion, Study Area, Urban Integration.

Tabla de Contenido

1. Capítulo I - Introducción	12
1.1 Formulación del problema	12
1.1.1 <i>Planteamiento del problema</i>	12
1.1.2 <i>Proceso de urbanización en América Latina</i>	13
1.1.3 <i>Área de Estudio</i>	14
1.2 Definiciones relevantes para el análisis	24
1.2.1 <i>Tenencia segura</i>	24
1.2.2 <i>Infracción urbanística</i>	25
1.2.3 <i>Control urbano</i>	25
1.2.4 <i>Sanciones urbanísticas</i>	26
1.2.5 <i>Derecho de Policía</i>	26
1.2.6 <i>Capacidad institucional</i>	27
1.2.7 <i>Exclusión social- espacial</i>	28
1.2.8 <i>Integración Urbana</i>	28
1.2.9 <i>Justicia Ambiental</i>	29
1.2.10 <i>Polígono de monitoreo</i>	30
1.3 Objetivos	31
1.3.1 <i>Objetivo general</i>	31
1.3.2 <i>Objetivos específicos</i>	32
1.4 Hipotesis	32
2. Capítulo II – Marco teórico y estado del arte	34
2.1 Antecedentes del orden urbano, vivienda y los asentamientos informales en América Latina	36
2.2 Antecedentes del orden urbano, vivienda y asentamientos informales en Bogotá. 39	
2.3 Control Urbano	41
2.4 Control urbano en aglomeraciones urbanas	45
2.5 Construir, habitar y pensar	46
2.6 Prácticas distintivas y control urbano como mecanismos de gestión de las conductas	46
2.7 Los bienes públicos y el derecho de propiedad	47
2.8 Criterios de regularización	48
2.8.1 <i>Disponibilidad de tierra e intervención en el mercado</i>	48
2.8.2 <i>Sobre aspectos administrativos públicos</i>	49
2.8.3 <i>Financiamiento y replicabilidad</i>	49
2.9 Marginalidad urbana	50
2.10 Constitución de la marginalidad urbana	50
2.11 Informalidad y segregación urbana en América Latina	51
2.12 Análisis de la situación actual de la regularización urbana en América Latina ..	52
2.13 La nueva agenda urbana	52
2.14 Proyección de población	53
3. Capítulo III – Diseño metodológico	55
3.1 Diagrama de flujo esquemático del proceso de investigación	55
3.2 Enfoque metodológico	56
3.3 Etapas del proceso de investigación	57
3.3.1 <i>Recopilación bibliográfica y referencias</i>	57

3.3.2	<i>Formulación y evaluación del proyecto / preguntas de investigación:</i>	57
3.3.3	<i>Delimitación y alcance del proceso investigativo</i>	58
3.3.4	<i>Trabajo de campo</i>	58
3.3.5	<i>Etapa de aplicación de instrumentos y recolección de información</i>	58
3.3.6	<i>Interpretación y procesamiento de data</i>	59
3.3.7	<i>Síntesis, conclusiones y recomendaciones finales</i>	59
4.	Capítulo IV - Presentación y análisis de resultados	61
4.1	Ocupación ilegal en el Parque Entrenubes	61
4.1.1	<i>Contexto de la problemática</i>	61
4.1.2	<i>Componente étnico</i>	64
4.1.3	<i>Dimensiones del control urbano</i>	65
4.1.4	<i>4.1.4.- Derecho a la vivienda vs. Derecho a un ambiente sano: ¿Interviene el Distrito?</i>	67
4.2	Magnitud Dimensión Ambiental Ocupaciones Ilegales y la perplejidad por parte del Distrito	71
4.2.1	<i>Colindancia la esmeralda</i>	71
4.2.2	<i>Abordaje Polícivo / Coercitivo</i>	72
4.2.3	<i>Instancia institucional articuladora formalmente constituida</i>	73
4.2.4	<i>Instituciones señaladas por el Decreto 227 de 2015</i>	73
4.2.5	<i>Ocupaciones por localidad</i>	74
4.2.6	<i>Protocolo de intervención a cargo del Distrito</i>	75
4.2.7	<i>Servicios Públicos</i>	76
4.2.8	<i>Componentes del convenio para la intervención y control de asentamientos ilegales</i>	76
4.3	Actuaciones de la Alcaldía de Usme	77
4.4	Seguimiento Secretaría de Hábitat: 2017 – 2020	82
4.4.1	<i>Estadísticas de las ocupaciones 2017</i>	82
4.4.2	<i>Localización del polígono y las ocupaciones 2017</i>	82
4.4.3	<i>Ocupaciones y registro fotográfico 2017</i>	83
4.4.4	<i>Seguimiento Secretaría de Hábitat - 2018</i>	86
4.4.5	<i>Generalidades del polígono 2018</i>	86
4.4.6	<i>Estadísticas de las ocupaciones 2018</i>	86
4.4.7	<i>Localización del polígono y las ocupaciones 2018</i>	87
4.4.8	<i>Ocupación y registro fotográfico</i>	87
4.4.9	<i>Seguimiento Secretaría de Hábitat – 2019</i>	90
4.4.10	<i>Generalidades del polígono 2019</i>	90
4.4.11	<i>Estadísticas de las ocupaciones 2019</i>	90
4.4.12	<i>Localización del polígono 2019</i>	91
4.4.13	<i>Seguimiento Secretaría de Hábitat 2020</i>	91
4.4.14	<i>Generalidades del polígono 2020</i>	91
4.4.15	<i>Estadísticas de las ocupaciones 2020</i>	92
4.4.16	<i>Localización del polígono 2020</i>	92
4.4.17	<i>Ocupación y registro fotográfico</i>	92
4.5	Entrevista a la comunidad y alcaldesa de Usme	94
4.5.1	<i>Entrevista comunidad</i>	94
5.	Capítulo V – Conclusiones	101
6.	Bibliografía	106
7.	Anexos	112

7.1	Anexo I - Derecho de Petición 1 a Alcaldía local de Usme – Solicitud de Información Polígono 194 – Colindancia La Esmeralda.	112
7.2	Anexo II- Derecho de Petición 2 a Secretaría Distrital de Hábitat – Solicitud información cartográfica, polígono de monitoreo 194.	114

Lista de Figuras

Figura 1 Área de estudio	14
Figura 2 Distribución porcentual del área de estudio	15
Figura 3 Dosificación de las áreas informales en Bogotá	17
Figura 4 Asentamientos informales según década y origen	18
Figura 5 Mapa del déficit habitacional de Bogotá DC y la localidad de Usme	19
Figura 6 Posición ocupacional de las personas que viven en déficit habitacional	20
Figura 7 Fotografía satelital de la localidad de USME	24
Figura 8 Proceso de investigación utilizado en este estudio	55
Figura 9 Vista satelital del Polígono	61
Figura 10 Mapa del Polígono de Monitoreo	64
Figura 11 Mapa de calor de zonas con mayor densificación de ocupaciones ilegales en la zona del parque distrital de montaña Entre Nubes	69
Figura 12 Protocolo de intervención en la localidad	75
Figura 13 Componentes del convenio para la intervención y control de asentamientos legales suscrito en 2020.	77
Figura 14 Localización del polígono y de las ocupaciones	83
Figura 15. Localización del polígono y ocupaciones	87
Figura 16 Localización del Polígono	91
Figura 17. Localización del polígono - Colindancia La Esmeralda - 2020.	92
Figura 18. Panorámica primera del asentamiento informal en la colindancia La Esmeralda	93
Figura 19. Panorámica segunda del asentamiento informal en la colindancia La Esmeralda	93
Figura 20. Panorámica tercera del polígono - Colindancia La Esmeralda	94
Figura 21. Entrevista con la comunidad que habita el polígono	95
Figura 22. Boletín mensual de indicadores de seguridad y convivencia. Usme	98

Lista de tablas

Tabla 1 <i>Evolución de la población y tasa de crecimiento en ciertas metrópolis, años 1950 al 2000.</i>	13
Tabla 2 <i>Duración del trámite de legalización por décadas</i>	18
Tabla 3 <i>Evolución de la población y tasa de crecimiento de las metrópolis</i>	21
Tabla 4 <i>Incidencia de la pobreza por IPM (porcentaje)</i>	22
Tabla 5 <i>Datos e información de la Colindancia La Esmeralda, Localidad de Usme</i>	71
Tabla 6 <i>Ocupaciones por localidad</i>	74
Tabla 7 <i>Área de gestión policiva.</i>	77
Tabla 8 <i>Inspecciones de Policía Nacional</i>	77
Tabla 9 <i>Acciones de prevención contra ocupaciones ilegales - 01.</i>	78
Tabla 10 <i>Acciones de prevención contra ocupaciones ilegales - 02.</i>	79
Tabla 11 <i>Acciones de prevención contra ocupaciones ilegales – 03.</i>	80
Tabla 12 <i>Objetivos institucionales por parte de la Alcaldía de Usme</i>	82
Tabla 14 <i>Estadísticas de las ocupaciones - 2017</i>	82
Tabla 15 <i>Descripción y registro fotográfico de ocupaciones 1 y 2</i>	83
Tabla 16 <i>Descripción y registro fotográfico de ocupaciones 3 y 4</i>	84
Tabla 17 <i>Descripción y registro fotográfico de ocupaciones 5 y 6</i>	84
Tabla 18 <i>Descripción y registro fotográfico de ocupaciones 7 y 8</i>	85
Tabla 19 <i>Descripción y registro fotográfico de ocupaciones 9 y 10</i>	85
Tabla 20 <i>Descripción y registro fotográfico de ocupaciones 11 y 12</i>	86
Tabla 21 <i>Generalidades del polígono - 2018</i>	86
Tabla 22	86
Tabla 23 <i>Descripción y registro fotográfico de ocupaciones 1 y 2</i>	87
Tabla 24 <i>Descripción y registro fotográfico de ocupaciones 3 y 4</i>	88
Tabla 25 <i>Descripción y registro fotográfico de ocupaciones 5 y 6</i>	88
Tabla 26 <i>Descripción y registro fotográfico de ocupaciones 7 y 8</i>	89
Tabla 27 <i>Descripción y registro fotográfico de ocupaciones 9 y 10</i>	89
Tabla 28 <i>Descripción y registro fotográfico de ocupaciones 11 y 12</i>	90
Tabla 29 <i>Generalidades del polígono - 2018.</i>	90
Tabla 30 <i>Estadísticas de las ocupaciones – 2018</i>	91
Tabla 31 <i>Generalidades del polígono - 2018.</i>	91
Tabla 32 <i>Estadísticas de las ocupaciones - 2018.</i>	92

1. Capítulo I - Introducción

1.1 Formulación del problema

1.1.1 Planteamiento del problema

Durante los últimos cuatro años (2016-2020), el Polígono Colindancia La Esmeralda, ubicado en Localidad de Usme, frontera urbana que limita con el Parque “Entrenubes” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004), ha sido escenario de un proceso de asentamiento informal. Ocupaciones que sí se observan a la luz del instrumento del Gobierno Urbano para la gestión del territorio, el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), se constituyen en una infracción al régimen legal de la ciudad, y una amenaza a la funcionalidad y sostenibilidad de un bien público de especial importancia como lo son las zonas de reserva ambiental.

Esta circunstancia expresa el objeto de esta reflexión, un fenómeno cuya principal característica es su heterogeneidad: El crecimiento urbano no planificado. Se trata de la suma de diferentes cuadros urbanos producto del proceso de metropolización acelerada que se viene presentando en la región a partir de inicios del siglo XX, el cual, en principio, se hizo notorio en la Argentina, Brasil, México; posteriormente en Venezuela, Perú, Uruguay y algunos países de Centroamérica y, en forma más reciente en Colombia (últimos 60 años). En efecto, se trata de un fenómeno que en el marco de una Maestría de Gobierno Urbano se antoja un asunto de investigación consecuente, si se reconoce un escenario global en el que el crecimiento de las ciudades continúa dándose de manera acelerada, generando importantes inquietudes en los urbanistas si se tienen en cuenta los efectos sobre el medio ambiente y las paradojas de las sostenibilidad de los grandes centros urbanos, los cuales a pesar de ser escenarios para la innovación y la producción de oportunidades, también albergan escenarios de exclusión y pobreza que se constituyen en los retos de quienes vemos en la ciudad un trascendental objeto de estudio con arreglo a la pervivencia y evolución de la especie.

En efecto, si acotamos el análisis solo en el ámbito nacional, nos encontraremos con múltiples manifestaciones de procesos de asentamiento informal que responden a estas características. Una problemática que se encuentra estrechamente ligada a la historia de la ciudad latinoamericana, la cual, desde las primeras décadas del siglo XX, ha sido el escenario de todo tipo de migraciones (rurales-urbanas, desplazamientos por causa de la violencia, migraciones internacionales, entre otras), y, por supuesto, del crecimiento demográfico acelerado.

Esta tendencia histórica ha incidido en los procesos de asentamiento en las periferias urbanas, procesos motivados principalmente por la “promesa” de mejores oportunidades para conseguir empleo y las ventajas comparativas que ofrece la aglomeración en virtud de los intercambios que propicia a nivel económico, social y cultural, así como la presencia activa de las instituciones más “consolidadas” capaces de proveer más y mejores servicios que las existentes en las zonas rurales o dispersas. En este contexto, encontramos que al finalizar el siglo pasado las ciudades de América Latina habían crecido de manera exponencial, un proceso de expansión urbana que tuvo un correlato importante de

crecimiento no planificado (informal) que varía según la ciudad en un rango que oscila entre un 40% y 70% de la superficie que ocupa mancha urbana.

1.1.2 Proceso de urbanización en América Latina

Tabla

1

Evolución de la población y tasa de crecimiento en ciertas metrópolis, años 1950 al 2000.

Metrópolis	Población (en miles)						Tasas de crecimiento (por 100 habitantes)					
	1950	1960	1970	1980	1990	2000	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	1950-2000
México, D.F.	3 353,9	5 462,6	8 986,7	14 018,4	15 113,1	17 588,6	4,9	5,2	4,3	0,8	1,5	3,3
São Paulo	2 334,0	4 005,6	7 705,7	12 183,6	14 868,5	17 075,9	5,3	6,5	4,6	1,8	1,6	4,0
Buenos Aires	4 747,2	6 807,2	8 462,0	9 969,8	11 260,0	12 045,9	2,7	2,2	1,6	1,2	0,6	1,7
Río de Janeiro	3 026,2	4 523,4	6 838,4	8 821,8	9 807,3	11 057,1	3,9	4,1	2,5	1,0	1,3	2,6
Lima	645,2	1 841,8	3 281,9	4 608,0	6 342,2	8 501,4	5,0	5,3	3,7	2,7	2,0	3,8
Bogotá	669,1	1 682,7	2 892,7	4 122,0	5 230,6	7 276,3	7,0	5,8	3,0	3,0	2,7	4,4
Santiago	1 436,5	2 071,6	2 792,0	3 919,9	4 729,1	5 392,4	4,0	2,8	3,4	1,9	1,3	2,7
Belo Horizonte	411,9	790,5	1 501,6	2 461,1	3 200,1	4 013,6	6,4	6,4	4,9	2,4	2,5	4,5

Fuente: Centro latinoamericano y caribeño de Demografía, (2009)

Hecha esta advertencia, es posible sostener que el caso propuesto para este Trabajo Final de Maestría, ofrece una complejidad significativa, pues pone de relieve la emergencia de los abordajes normativos que surgen al final del Siglo XX, que parecieran negar la dinámica histórica del crecimiento urbano espontáneo en América Latina, inspirados por acuerdos internacionales y lineamientos de Política Pública Urbana propuestos desde la agenda internacional (ONU-Hábitat), que apuntan a estandarizar las dinámicas de crecimiento, promoviendo premisas de acceso a servicios públicos, protección de los entornos ambientales, crecimiento ordenado y formalización de los mercados inmobiliarios.

Esta tendencia jurídica contrasta con la dinámica de crecimiento urbano durante las últimas 3 décadas, suscitando la explosión de diversos conflictos a nivel territorial, entre las instituciones de gobierno, los individuos, las familias y las comunidades que ante la imposibilidad de acceder a una vivienda en el mercado inmobiliario “formal”, encuentran en los procesos organizativos informales una manera de hacerse un lugar en la metrópoli. Procesos que abrigan una alta conflictividad dadas sus dimensiones en materia social, ambiental de conectividad y de servicios, situación que genera una disputa constante con las autoridades encargadas de aplicar la normatividad vigente.

En este sentido, es fundamental para el caso colombiano, señalar la ruptura que marca en el tratamiento del fenómeno la expedición de la *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”*; pues solo hasta este momento el sistema normativo colombiano se

plantea la insostenibilidad de la dinámica de crecimiento espontáneo y se hace evidente la necesidad de contener el fenómeno a través de la consolidación del concepto “infracción urbanística”. Es decir, que a partir de la expedición de esta norma y el desarrollo correspondiente de normas complementarias para hacer frente a los nuevos retos del ordenamiento del territorio suscitadas por la Constitución Política de 1991; el Estado Colombiano otorga instrumentos a los entes territoriales para ejercer el control urbanístico sobre los procesos de asentamiento (formal e informal), que en el nuevo escenario internacional y dados los desarrollos normativos, vienen a ser abordados desde la perspectiva policiva, la cual aborda los procesos de asentamiento informal como conductas que contravienen los presupuestos legales definidos como infracciones urbanísticas¹.

El nuevo panorama jurídico, ha dado como resultado la emergencia de todo tipo de conflictos en los territorios, entre “comunidades espontaneas” (personas en situación de vulnerabilidad, comunidades afro, indígenas, migrantes, desplazados, entre otros actores) incapaces de acceder al mercado inmobiliario urbano, viéndose obligados a establecerse en áreas urbanas periféricas, sin acceso a redes de servicios públicos y con baja presencia institucional.

1.1.3 Área de Estudio



Figura 1 Área de estudio
Fuente: Google earth, (220).

¹ **Artículo 103. Ley 810 de 2003.** "Por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones.

Infracciones urbanísticas: Toda actuación de construcción, ampliación, modificación, adecuación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación, que contravenga los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan incluyendo los planes parciales, dará lugar a la imposición de sanciones urbanísticas a los responsables, incluyendo la demolición de las obras, según sea el caso, sin perjuicio de la eventual responsabilidad civil y penal de los infractores. Para efectos de la aplicación de las sanciones estas infracciones se considerarán graves o leves, según se afecte el interés tutelado por dichas normas (...).



Figura 2 Distribución porcentual del área de estudio
Fuente: Secretaría Distrital de Hábitat, (2020) de Bogota (2020).

Este escenario, pone de manifiesto la tendencia que ha caracterizado el proceso de crecimiento de las periferias urbanas en la capital de Colombia, procesos que inician en el plano de lo provisional, de lo temporal, y que, posteriormente, logran consolidar comunidades organizadas, que, con el tiempo, como lo evidencia la arquitectura de la periferia, han terminado por lograr acceso a servicios públicos, vías de acceso y equipamientos sociales. Generándose así, procesos de integración urbana, los cuales ponen de manifiesto la necesidad de repensar el abordaje que se está dando al fenómeno desde el gobierno de la ciudad.

No obstante, si se da una mirada al caso de estudio desde una aproximación contemporánea, encontramos que el fenómeno se encuentra enmarcado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), de la ONU, siendo estos los siguientes:

- ODS., nro.,1: Fin de la Pobreza
- ODS., nro., 6: Agua Limpia y Saneamiento
- ODS., nro., 10: Reducción de las Desigualdades
- ODS., nro., 11: Ciudades y Comunidades Sostenibles, y
- ODS., nro., 13: Acción por el clima

Lo anterior, en un contexto en el que los aspectos ambientales empiezan a tomar especial importancia, al punto de plantear nuevas reflexiones, como se pretende sugerir con el presente el caso de estudio, en el cual, en el marco de los ODS en lo que se encuentra enmarcado el fenómeno, y considerando su localización geográfica, indefectiblemente plantea un debate entre *El Derecho a la Vivienda* y el *Derecho al Ambiente*. Esto, teniendo

en cuenta que se trata de un proceso de asentamiento que se ha gestado en la jurisdicción del único parque de montaña del Distrito Capital².

El anterior debate se da en un momento en el que la academia, los estados, las ciudades, los organismos multilaterales y los individuos; reconocen el valor supremo de los ecosistemas para la sostenibilidad del planeta y la pervivencia de la especie, lo que, como se señaló anteriormente, se ha constituido en un movimiento transnacional, político y legislativo, que durante las últimas décadas ha propendido por la inserción de este nuevo paradigma en el cuerpo constitucional de los estados alrededor del mundo; un proceso que en muchas ocasiones contrasta con las dinámicas, asimetrías, contradicciones y problemáticas urbanas que deben abordar los gobiernos urbanos en la región: La historia de las ciudades latinoamericanas señala que, a pesar de haberse emprendido diversos esfuerzos a nivel legislativo y de formulación de política pública, en la práctica, no se han logrado intervenir los “hábitos” históricos asociados a la construcción ilegal ni a través de políticas que incluyan a la población con mayores dificultades para acceder a la vivienda, ni a través de medidas de policía de corte sancionatorio que en efecto hayan logrado persuadir la expansión de este tipo de prácticas por parte de individuos y comunidades marginadas del mercado formal de la vivienda. Por tanto, si bien hay que reconocer que a partir de la Constitución de 1991 y de la Ley 388 de 1997, el Estado a través de sus cuerpos normativos ha manifestado una intención de intervenir una dinámica que históricamente no se había tratado; en la práctica no ha logrado solucionar el problema de tajo, pues más allá de disminuir el efecto del fenómeno a nivel cuantitativo, la dinámica persiste en todas las ciudades, con diferentes determinantes y a través de múltiples manifestaciones.

La propuesta que plantea este ejercicio atiende fundamentalmente a una premisa: La dificultad para la materialización de los presupuestos normativos que estructuran el control urbano en la ciudad de Bogotá, se explican a partir del no reconocimiento de los mismos marcos de los procesos de *ocupación histórico-orgánica*, que a diferencia de las normas formales, implican reglas tácitas que emanan de los “arreglos comunitarios” de las familias y grupos que habitan estos territorios, procesos que no son novedosos en la dinámica de crecimiento de la ciudad, y que ante el nuevo marco jurídico-institucional emergen una serie de contradicciones cuando se aborda el fenómeno desde una perspectiva meramente reglamentaria. Se trata de un proceso de transformación cultural, que demanda la comprensión de los ciudadanos y las instituciones del devenir histórico de los territorios urbanos en contraste con unas disposiciones normativas que presentan serias dificultades para su aplicación. En efecto se trata de un reto de ciudad -entendida como una forma social puntual- por acatar el conjunto de normas urbanísticas, y de policía, que se ha dado la ciudad misma durante los últimos años a partir de los desarrollos normativos e institucionales del Gobierno Urbano, es decir del gobierno urbano de la ciudad de Bogotá.

Esta narrativa arroja la inminente necesidad de revisar los procesos de asentamiento informal en América Latina, desde las particularidades de cada escenario, reconociendo las comunidades y sus procesos e involucrando soluciones interdisciplinarias, que involucren miradas más allá de las intervenciones restrictivas y/o sancionatorias: la antropología, la sociología, la ciencia política, la arquitectura, el derecho, entre otras disciplinas que ofrecen aproximaciones fundamentales para decantar el camino hacia

² Parque Distrital de Montaña Entrenubes - Único patrimonio ambiental de las Localidades de San Cristóbal, Rafael Uribe y Usme.

puntos intermedios que permitan construir la ciudad manteniendo equilibrios a nivel social, económico y ambiental.

El presente documento constituye un esfuerzo por transformar la lectura del concepto Control Urbano. Un concepto que requiere la comprensión de las dinámicas urbanas, y el desarrollo de transformaciones profundas a nivel jurídico, proyectual y de prioridades en la agenda pública. Para efectos del ejercicio, se proponen 4 elementos que constituyen las principales tensiones con más incidencia en el fenómeno, las cuales invitan a reflexionar sobre nuevas miradas que orienten el desarrollo de soluciones alternativas:

1. El déficit habitacional debido a los efectos del crecimiento demográfico generado por los flujos migratorios a nivel local (al interior del área metropolitana), a nivel internacional, campo-ciudad, ciudades intermedias hacia la ciudad capital y procesos de gentrificación con desplazamiento (Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, 2020).

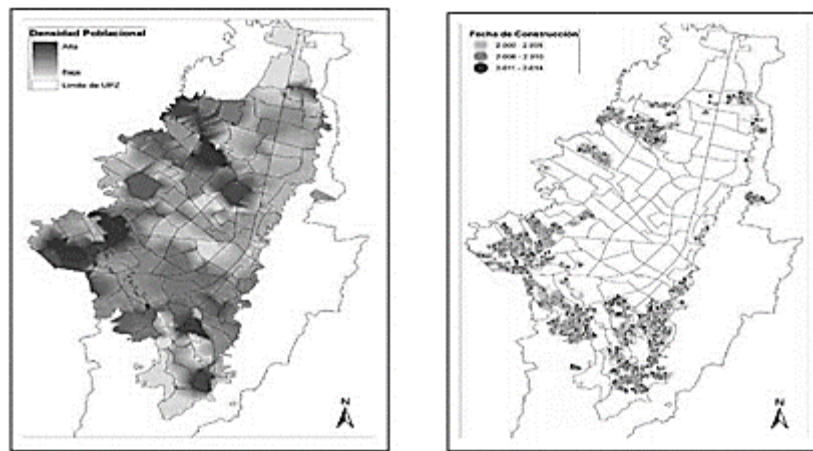


Figura 3 Dosificación de las áreas informales en Bogotá
Fuente: Yency Contreras Ortiz, (2005)

La magnitud del déficit habitacional en Bogotá (96.897 en cuantitativo y 228.150 en cualitativo), según Camargo, et al. (2021), se relaciona estrechamente con el crecimiento de la informalidad urbana. Si bien se ocupa menos suelo informalmente que en las décadas anteriores³, la informalidad en la zona metropolitana viene creciendo, y en los barrios de origen informal en Bogotá se edifica rápidamente⁴, de hecho, más rápido que en las zonas formales, al respecto sigue diciendo Camargo, et al. (2021), que se hace evidente que prácticamente toda la periferia bogotana ha sido ocupada informalmente. Especialmente se pueden identificar tres patrones diferenciados en cuanto al crecimiento informal, los cuales son:

1.- La zona oriental de la ciudad ha estado relacionada históricamente con procesos extractivos y en general remiten su origen a los años 50 y 60, y su cercanía al centro ha

³ Arredondo, E. (2019) Evaluación de la política pública de vivienda social en Colombia y su impacto en el último quinquenio (2014-2018). Tesis para optar al título de Magíster en Ingeniería Civil, Universidad de los Andes.

⁴ Yepes, T. y Ramírez, M. (2017) Mi Casa Ya, Programa de Vivienda de Interés Social. Fedesarrollo y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

generado dinámicas de crecimiento relacionadas fundamentalmente con los ejes viales principales. El borde occidental de la ciudad, donde se percibe un crecimiento informal que reproduce una especie de crecimiento por anillos en torno a los centros históricos tradicionales de Suba, Fontibón, Engativá y Bosa. Las zonas de Ciudad Bolívar y Usme, las cuales presentan un patrón de crecimiento vinculado con la expansión general de la ciudad hacia el borde sur.

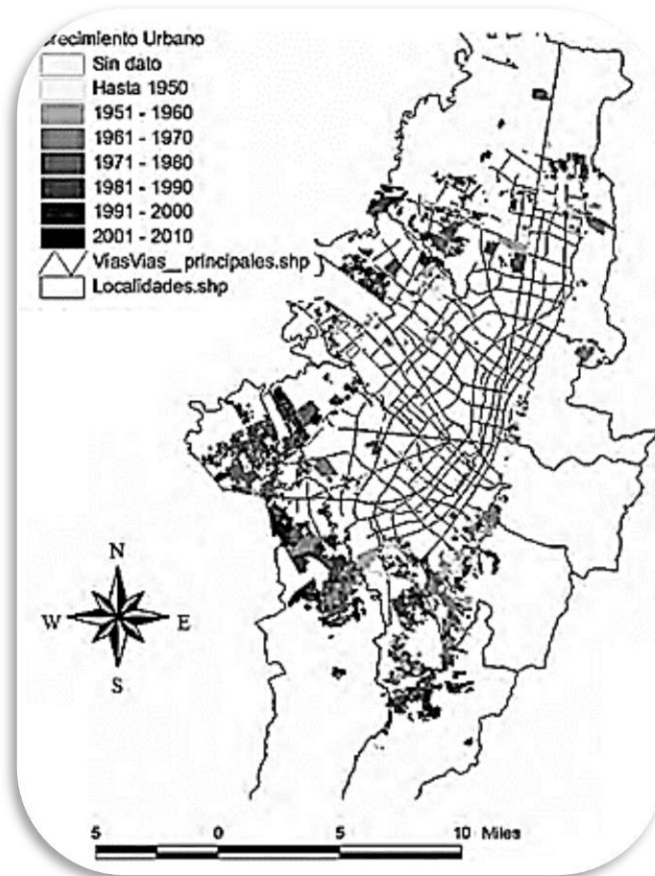


Figura 4 Asentamientos informales según década y origen
Fuente: Camargo y Hurtado, (2012)

Tabla 2

Duración del trámite de legalización por décadas

Origen del barrio	Promedio de tiempo de legalización (años)
Antes de 1950	24
1951-1960	15
1961-1970	20
1971-1980	13
1981-1990	10
1991-2000	6
Después de 2000	4

Fuente: Camargo y Hurtado, (2012)

2.- La excesiva mercantilización de las políticas de vivienda urbana en la región. Según la Cámara colombiana de la construcción, (CAMACOL, 2011), las políticas

implementadas parecieran no reconocer las realidades económicas de la población más pobre; limitando el acceso y aumentando la presión por vivienda informal debido a la imposibilidad de la población la cual deriva su sustento económico de actividades informales, dadas las dificultades naturales que encuentran para acceder a los programas de vivienda dirigidos a la población vulnerable por no reunir las características y/o los requisitos que los programas gubernamentales exigen para poder participar de dicha oferta de vivienda.

Lo anterior, sin mencionar que esta oferta de vivienda de interés prioritario es insuficiente para satisfacer la demanda, y que su tendencia es creciente consecuencia de diferentes fenómenos asociados al ámbito demográfico. Situación que obliga, no solo al Gobierno Urbano sino a las instituciones del Estado Nacional, a repensar y a articular las *Políticas Sociales*, desde aristas que permitan la concreción de procesos de verdadera *integración urbana*.

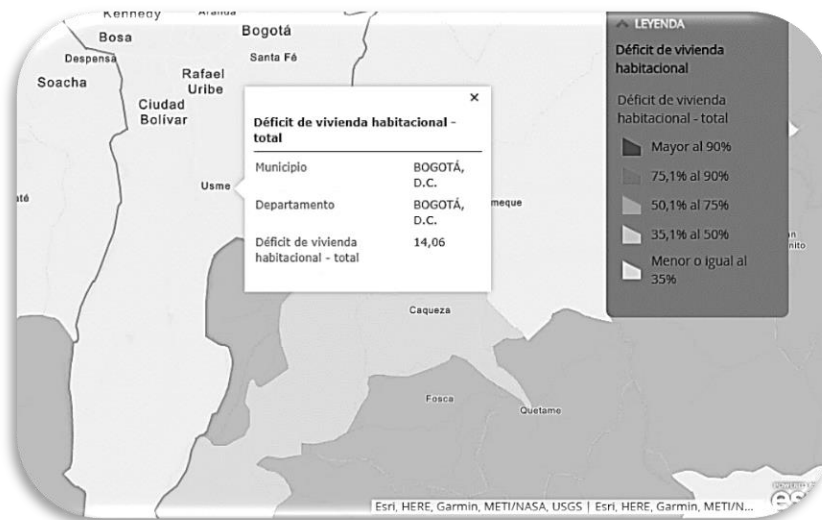


Figura 5 Mapa del déficit habitacional de Bogotá DC y la localidad de Usme
Fuente: DANE, (2020).

Déficit de vivienda habitacional (% total por municipio): El Déficit Habitacional está compuesto por el Déficit Cuantitativo y el Déficit Cualitativo. Cada una de estas dimensiones tiene sus propios componentes, los cuales identifican a los hogares que habitan en viviendas que tienen deficiencias y para las cuales se requiere adicionar nuevas viviendas al stock de viviendas adecuadas, o hacer intervenciones para que las viviendas se encuentran en las condiciones necesarias para garantizar la habitabilidad por parte de los hogares. Para Bogotá D.C. se presenta un déficit de vivienda habitacional del 35% y para la localidad de Usme es igual, dato arrojado por la metodología empleada por el DANE, la cual NO permite identificar frente a esta variable información diferencial a nivel de Localidad, UPZ o Polígono. Por lo que la información disponible para comprender la narrativa del fenómeno a nivel local es limitada.

Es fundamental señalar respecto a este punto, que la relación entre el déficit cuantitativo y el déficit cualitativo se encuentra estrechamente ligada a la disponibilidad de suelo urbano destinado efectivamente a la construcción de viviendas de interés social, pues en esencia los procesos de asentamiento informal en las periferias, representan la continuidad

de una tendencia historia de construcción de ciudad que persiste como respuesta a una dinámica de mercado que excluye a un segmento importante de la población. Es decir, el déficit cualitativo es consecuencia de la ausencia de vivienda formal (déficit cuantitativo).

En efecto, la dinámica del mercado inmobiliario cada vez más presiona el desplazamiento de la producción de vivienda de interés social y prioritario hacia las periferias urbanas e incluso la expulsa hacia municipios adyacentes, privilegiando el desarrollo de proyectos inmobiliarios en las centralidades de la ciudad con características más afines con las lógicas de mercado así como el desarrollo de otro tipo de operaciones urbanísticas con tasas de retorno más atractivas para los urbanizadores. “Respecto a la demanda de vivienda por segmento (VIP, VIS, No VIS), ésta depende de variables como: la capacidad de generación de ingresos, la capacidad de ahorro de los hogares, las preferencias frente a gastos distintos a vivienda, entre otras.

En la Encuesta Multipropósito del DANE, se dividieron los encuestados en cuatro segmentos:

1.- Familias con ingresos menores a 1 SMMLV - condición mínima para acceder a un crédito hipotecario por lo que no podrían ser demandantes de vivienda

2.- Familias con ingresos para acceder a un crédito hipotecario para una vivienda de interés prioritario (VIP)

3.- Familias con ingresos para acceder a un crédito hipotecario de vivienda de interés social (VIS); y

4.- Familias con ingresos para acceder a un crédito hipotecario No VIS”.⁵ En este sentido, es importante señalar que para la reactivación de la mesa de déficit habitacional cuya responsabilidad hace parte del ámbito de competencias del Departamento Nacional de Estadística (DANE), se requiere la participación de las siguientes entidades: DANE, Ministerio de Vivienda, Departamento Nacional de Planeación, Acompañamiento de la ONU – Hábitat.

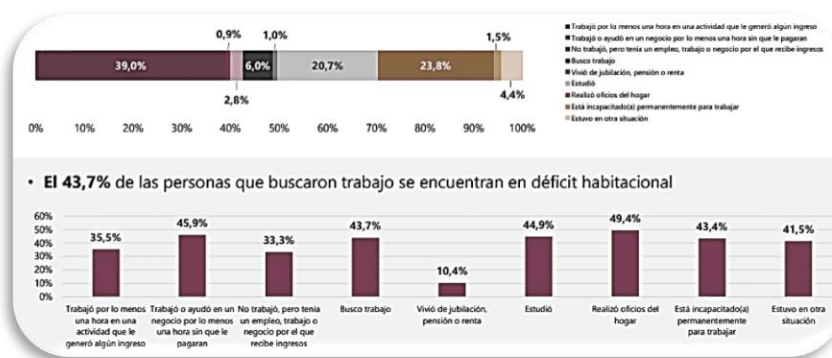


Figura 6 Posición ocupacional de las personas que viven en déficit habitacional

⁵ https://concejodebogota.gov.co/4-7-de-hogares-capitalinos-tienen-deficit-habitacional-y-casi-50-000/cbogota/2020-06-18/161529.php#_ftnref2

Fuente: Tomado de DANE, (2018)

Escenario en el que se destaca una situación particular: La manera en la que se ha diseñado esta instancia de planeación no tiene prevista la presencia de entidades del nivel descentralizado como municipios, áreas metropolitanas o distritos, de tal manera que las metodologías para la generación de los datos, no abordan el fenómeno de una manera que permita comprender su comportamiento a nivel de barrio, UPZ o localidad, generando un vacío de información que impide comprender a profundidad las causas del fenómeno, así como el desarrollo de alternativas de intervención consecuentes con las diferentes dinámicas que se dan en los territorios.

La metodología vigente considera en déficit a los hogares (familias) que habitan en viviendas en las que el material predominante de las paredes exteriores es de madera burda, tabla o tablón; caña, esterilla, u otros vegetales; materiales de desecho, y los hogares que habitan en viviendas sin paredes; incluyendo el material madera burda, tabla o tablón dentro de los materiales que no se consideran adecuados. Escenario que obliga a reevaluar la manera en la que se pretende dar cuenta de este fenómeno, de tal manera que se incluya en el “Análisis Institucional” aspectos económicos, sociales, culturales y demográficos que expliquen de mejor manera los aspectos determinantes de los procesos de asentamiento informal.

Tabla 3

Evolución de la población y tasa de crecimiento de las metrópolis

DÉCADAS	ANTES 1950	1950-1959	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2010	TOTAL
Has informales	287,75	492,48	1393,06	2394,44	1687,59	1519,93	262,07	8037,31

Fuente: Camargo y Hurtado, (2012)

Una medición para el período más reciente, realizada con datos del censo de edificaciones del DANE (que registra barrio por barrio la cantidad anual de metros cuadrados construidos para varios usos en la ciudad), arroja que entre 2001 y 2010 en Bogotá se iniciaron 32'665.575 m² nuevos solamente para el uso de vivienda. De éstos, el 65 % se han construido en barrios de origen informal (sean asentamientos legalizados o sin legalizar). (Camargo y Hurtado 2012).

3. La atomizada intervención de las instituciones de gobierno a través de los instrumentos de Política Pública de que dispone. En la práctica no existe una articulación con efectos concretos en el fenómeno de los asentamientos informales entre las entidades del nivel nacional y las entidades del orden territorial en Colombia. Las dificultades para dar cumplimiento a la normatividad, la limitada comprensión de los instrumentos de ordenamiento territorial por parte de los operadores del gobierno urbano, la escases de recursos (técnicos, financieros y humanos), así como la atomizada incidencia de los proyectos de inversión que deberían materializar los objetivos que persiguen las políticas públicas de vivienda y control urbano, aunadas a la lógica mercantilista de la producción de la ciudad; han ralentizado el desarrollo de acciones estructurales que permitan atender las necesidades de vivienda en las aglomeraciones urbanas en Colombia. Proceso que se ralentiza aún más debido a las brechas a nivel educativo, económico y social que dificultan los procesos de movilidad social, requisitos sine qua non los procesos de reproducción de la ciudad informal continuarán su tendencia a seguir reproduciéndose.

Tabla 4
Incidencia de la pobreza por IPM (porcentaje)

Dominio	2016	2018	Variación p.p. 2018/2016
Caribe	26,4	33,5	7,1*
Oriental	16,8	16,4	-0,4
Central	18,0	19,0	1,0
Pacífica (sin incluir Valle del Cauca)	33,2	33,3	0,1
Bogotá	5,9	4,3	-1,6
Valle del Cauca	12,0	13,6	1,6
Antioquia	15,1	17,1	2,0

Fuente: Tomado de DANE, (2019)

Hay que destacar, en este sentido, lo dicho por Cuervo y Jaramillo, (2009), sobre la:

“... la importancia que tiene el mercado informal en el acceso al suelo y vivienda para la población pobre contrasta con la poca capacidad que tiene el sector formal para ofrecer vivienda de bajo costo, fundamentalmente, por tratarse de un modelo orientado al mercado. La oferta formal se evidencia como absolutamente insuficiente y desarticulada con las lógicas informales, que son las lógicas populares de acceso a vivienda. La relación entre informalidad y pobreza no es de una sola vía. El mercado informal de la vivienda no es simplemente un resultado de la insuficiencia de ingresos de los hogares para acceder a una vivienda formal (pues en primera medida no todos los habitantes de asentamientos informales son considerados en las medidas convencionales como pobres), sino que, al contrario, puede ser parte de las causas de la pobreza (debido a los elevados precios del suelo en el mercado informal). Es posible pensar, que una porción importante de los que recurren a esta manera de asentamiento estarían en capacidad de acceder a una vivienda formal, lo cual insinuaría que el mercado informal no es la única opción, sino tal vez la mejor desde la lógica de la demanda, en función de la oferta disponible en el mercado” (p. 22-23)

El predio que pueden adquirir es seguramente de mayor tamaño que cualquiera que puedan conseguir en el mercado formal, tiene muchas otras opciones distintas y más atractivas que contar con una vivienda terminada, como construirla por etapas, y posteriormente subdividirla y alquilar una parte de ella o construir un local o taller para poner un negocio. Este crecimiento lento de la vivienda se ajusta perfectamente al flujo de sus ingresos. Por otra parte, no contraen las asfixiantes deudas hipotecarias con el sistema financiero. Y la inseguridad jurídica es cada vez menos insegura y cuentan con una posibilidad casi segura de acceder a servicios en un periodo más o menos largo, con respecto a esto nos dice Camargo y Hurtado, 2013)

“De tal modo, la persistencia del fenómeno podría hacer pensar que no se trata simplemente de un problema de precio sino que la urbanización llamada informal ofrece mecanismos más convenientes de acceso al suelo, un producto inmobiliario que presenta ciertas ventajas (tamaño, ubicación, posibilidad de ampliación y usos productivos, lo que Abramo llama libertad urbanística), y adicionalmente una aspiración a ser objeto de programas de legalización y mejoramiento barrial que en un mediano plazo van a suplir las carencias del suelo que vende el pirata. Poco se

mira el problema desde el lado de la oferta de suelo y de vivienda. La vivienda formal es cada vez más cara en virtud del precio del suelo y, por tanto, más inaccesible para los hogares pobres. Si comprendemos bien el concepto de Vivienda de Interés Social (VIS) que nos plantea la Ley, es muy claro que la VIS no es solo aquella cuyo precio es menor a 135 salarios mínimos, sino que es, en esencia, la que efectivamente llega a los hogares de menores ingresos. Se define más por el ingreso de la demanda que por el precio de la oferta. Desde esta perspectiva, en Bogotá, la oferta real de Vivienda de Interés Social y Prioritaria está francamente en crisis. La Vivienda de Interés Prioritario (VIP), aquella que se dirige a los más pobres, prácticamente no se construye, en lo corrido de este año (2021) se han lanzado apenas 569 unidades, el promedio de lanzamientos de viviendas VIP en los últimos 10 años no supera las 3.000 unidades anuales. Y respecto a la VIS, si bien hay un aumento en la construcción de unidades que está por debajo del tope de precio, la gran mayoría de los que acceden no son hogares de bajos ingresos. A pesar de que en este año (2021) se han vendido 27.061 unidades VIS en Bogotá, se han asignado apenas 4.135 subsidios a hogares con ingresos menores a cuatro salarios mínimos. El resto de las viviendas (casi 23 mil) probablemente quedaron, en su mayoría, en manos de inversionistas y hogares de ingreso medio. Tal como lo denunció recientemente el concejal Diego Laserna, buena parte de la oferta corresponde a las llamadas “falsas VIS”, su investigación identificó proyectos con áreas inferiores a los 20 metros cuadrados con precios que superan los 9 millones de pesos por metro cuadrado y que se promocionan como VIS.” (p.77-107)

4. El exceso de responsabilidades en materia de control urbano que recae sobre los entes territoriales. Al interior del Distrito Capital son las Alcaldías Locales las entidades a cargo de administrar la justicia policiva frente a las infracciones al orden urbanístico (Congreso de la República de Colombia, 2003). Dadas las limitaciones a las que se enfrentan en cuanto a capacidad de personal (el cual resulta insuficiente debido al volumen de situaciones que a diario deben atender), financieras (debido a la capacidad logística que implica el ejercicio de control urbano a nivel administrativo) y su evidente dependencia de los lineamientos y oferta de servicios de las entidades del nivel central del Distrito Capital y del nivel Nacional.

El caso de estudio pone en evidencia el abordaje prescriptivo de las normas diseñadas para el control urbano, el cual, en casos como este, pareciera subestimar las realidades sociales: La segregación social, el limitado alcance de las políticas de vivienda y las verdaderas formas de interacción (“negociación”) entre el gobierno de la ciudad y las comunidades que deciden ocupar estos los territorios periurbanos. Lo cual pone de relieve una realidad histórica de una forma de crecimiento urbano en América Latina del crecimiento urbano espontáneo y no planificado (Hernández, “Introduction: Locating Marginality in Latin American Cities.”, 2017).

Esta tendencia histórica, ha derivado en la aparición de nuevas problemáticas urbanas, problemáticas de tipo ambiental, construcción en zonas de alto riesgo, segregación social y de no conectividad a las redes de servicios y equipamientos públicos. En este escenario, lo que se espera del gobierno de la ciudad en virtud de los marcos constitucional y legal vigentes, es una intervención integral de las causas estructurales del fenómeno, en un intento de comprensión e implementación de los escenarios que persiguen los ODS y en un ejercicio por desincentivar el avance de la mancha urbana en forma de ocupaciones ilegales, propendiendo por la integración de las comunidades históricamente marginadas

a la construcción de hábitats urbanos incluyentes, capaces de integrar a la ciudad a todas las comunidades y territorios que participan del proceso de metropolización.

Vale la pena señalar que esta investigación busca ilustrar las formas de organización comunitaria en los asentamientos informales localizados en los barrios más pobres y en la manera en la que estas comunidades, a través de un proceso organizativo, mejoran su posición de negociación con las instituciones de gobierno a través del ejercicio de ocupación. El objetivo: gestionar un acceso preferencial a la limitada oferta institucional y/o, en su defecto, perpetuar su permanencia en el área de ocupación y la posterior legalización del sector. En esencia se trata de un asunto de acceso a la vivienda en un ámbito urbano con un espacio limitado y fuertemente disputado, que ha llevado, desde la segunda ola de migraciones del siglo XX, a cientos de comunidades a resolver sus necesidades habitacionales a través de la presión residencial en los bordes de la ciudad, poniendo en evidencia, al menos en las últimas tres décadas, la dificultad inherente a las instituciones del gobierno urbano para la aplicación de los nuevos marcos normativos y desnudando la incapacidad de ejercer el control urbano en estos territorios debido a la dimensión y heterogeneidad de la problemática.



Figura 7 Fotografía satelital de la localidad de USME

Fuente: Google Earth Pro, (2022)

1.2 Definiciones relevantes para el análisis

1.2.1 Tenencia segura

Describe un acuerdo entre individuos o grupos que permite disfrutar de tierra y propiedades inmobiliarias, tal acuerdo debe ser gobernado y regulado por un marco jurídico y administrativo. La seguridad se deriva del derecho al acceso y al uso de la tierra y la propiedad está garantizada por un conjunto conocido de reglas, y ese derecho puede

reclamarse ante la justicia. La tenencia puede adoptar varias formas en función de los marcos jurídicos y constitucionales, las normas sociales, los valores culturales y, en cierta medida, las preferencias individuales. En resumen, puede decirse que una persona tiene o la familia goza de una tenencia segura cuando están protegidos del desalojo involuntario de su tierra o de su residencia.

Sin embargo, muy a menudo se cree que la seguridad en la tenencia entraña la propiedad individual absoluta (propiedad privada), que no es sino una de las muchas formas que puede adoptar la seguridad. Se entiende la noción de tenencia segura como ese elemento de tratamiento, estando de la mano con diferentes interpretaciones desde una urbanización y auge del capitalismo (Costa B. & Hernández A., 2010).

1.2.2 Infracción urbanística

Según el ordenamiento jurídico colombiano (Artículo 1 de la Ley 810 de 2003), es toda actuación de construcción, ampliación, modificación, adecuación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación, que contravenga los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan incluyendo los planes parciales (...) Y las conductas que señala el Artículo 135 del Decreto 1801 de 2016, Código Nacional de Policía (Comportamientos contrarios a la integridad urbanística). Por lo que, podemos afirmar que una infracción urbanística es toda conducta que controvierta una norma urbanística positiva, por parte de un grupo o individuo.

Se refiere a conductas que afecten el orden urbanístico y la convivencia de las comunidades formalmente constituidas. Su relato en campo responde a adecuaciones locativas de edificaciones, construcción de viviendas y/o edificios sin la respectiva licencia o permiso de construcción emitido por la autoridad competente.

1.2.3 Control urbano

El control urbano es una de las funciones públicas primordiales para asegurar la gobernanza de las ciudades y fomentar una cultura de la legalidad que apunta al "derecho a la ciudad para todos". La buena calidad de la legislación y su concreta aplicación, en términos de control y vigilancia, son elementos fundamentales para cumplir con los propósitos de la Nueva Agenda Urbana y evitar el surgimiento de conflictos sociales y de procesos de marginalización, que se traducen en fenómenos de inequidad y exclusión. Para que haya un efectivo y equitativo control de la calidad del entramado urbano – clave para la sostenibilidad social, económica y ambiental de las ciudades – no basta con que haya un sistema institucional y normativo claro y transparente, que regule el desarrollo urbano y el ordenamiento del territorio, es preciso asegurar el cabal cumplimiento de las normas urbanas con tareas de control y vigilancia efectivas y no permeadas por intereses particulares que obstaculizan la prevalencia del bien común.

Es necesario, además, que la acción pública sea complementada con una exigente conciencia ciudadana y una capacidad de control social sobre lo que ocurre en los entornos urbanos y periurbanos. (Lippi, 2012). Sin duda, las ciudades se han convertido en enormes artefactos destinados a la productividad, pues proveen toda suerte de servicios colectivos, los cuales han ido evolucionando con el paso de los siglos en función de las necesidades de las sociedades que las erigen, por lo que el desarrollo de los mecanismos e

instrumentos para mantener el orden depende en gran medida de su nivel de sofisticación y de la capacidad de acceso a servicios ofrecidos por la ciudad por parte de toda la población; cuando este acceso no se da, las instituciones pierden legitimidad y el acatamiento de las normas se vuelve relativo, un fenómeno típico de la ciudad latino americana.

1.2.4 Sanciones urbanísticas

En Colombia, la definición de este concepto es de carácter legal, por lo que es obligatorio recurrir a la norma para comprender lo que aquí se entiende por sanción urbanística. La Ley 810 de 2003, en su artículo 2, establece:

“... las infracciones urbanísticas que darán lugar a la aplicación de las sanciones a los responsables que a continuación se determina, por parte de los alcaldes municipales y distritales, , quienes las graduarán de acuerdo con la gravedad y magnitud de la infracción y la reiteración o reincidencia en la falta, si tales conductas se presentaren: 1. Multas sucesivas que oscilarán entre quince (15) y treinta (30) salarios mínimos legales diarios vigentes por metro cuadrado de área de suelo afectado, sin que en ningún caso la multa supere los quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes, para quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos no urbanizables o no parcelables, además de la orden policiva de demolición de la obra y la suspensión de servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado por la Ley 142 de 1994” (p. 2)

Así mismo el artículo 2 nos sigue diciendo que;

“... si la construcción, urbanización o parcelación se desarrollan en terrenos de protección ambiental, o localizados en zonas calificadas como de riesgo, tales como humedales, rondas de cuerpos de agua o de riesgo geológico, la cuantía de las multas se incrementará hasta en un ciento por ciento (100%) sobre las sumas aquí señaladas, sin perjuicio de las demás responsabilidades y sanciones legales a que haya lugar” (p.2-3)

De lo anterior se puede concluir, que la competencia para reglamentar los mecanismos para materializar las sanciones recae sobre las entidades territoriales. Una tarea que implica el desarrollo de una cultura de acatamiento de las normas urbanísticas, el desarrollo de protocolos que articulen las competencias de la fuerza pública y las autoridades de policía y la adquisición de capacidades para materializar las sanciones (Maquinaria y equipo, personal, lugares para la disposición de escombros, entre otros aspectos).

1.2.5 Derecho de Policía

En el entendido que la Constitución Política señala como uno de los fines esenciales del Estado asegurar la convivencia pacífica en pro de garantizar los derechos y deberes consagrados en la misma, se hace necesaria la aplicación del Derecho Policivo como una rama del Derecho Público que cumple, entre otras, una función preventiva. Se trata de un conjunto de normas que regulan, por una parte, la función de Estado, orientada a asegurar su existencia en el orden interno y a proteger la integridad de las personas en su vida,

honra y bienes, y, por otra parte, la conducta humana, con el fin de evitar el abuso de la libertad en perjuicio de la colectividad y del ejercicio de los derechos de todos. Esta rama del Derecho está dividida en tres ámbitos que la desarrollan:

1.- Poder de Policía: Es la facultad de expedir normas generales e impersonales que limitan o restringen los derechos individuales, con el fin de resguardar la convivencia ciudadana. Corresponde al Congreso y residual y subsidiariamente a las Asambleas Departamentales y a los Consejos Municipales o Distritales expedir este tipo de disposiciones normativas.

2.- Función de policía: Es la función de las autoridades de Policía, consiste en la facultad de hacer cumplir las disposiciones dictadas en el ejercicio del Poder de Policía, dentro del marco de la constitución y la ley y de escoger los medios más benignos y favorables para proteger los derechos fundamentales frente a peligros y amenazas para la convivencia.

3.- Actividad de Policía: Se refiere a la ejecución material de las normas y actos que surgen del ejercicio del Poder y la Función de Policía. Atribución que recae esencialmente en el cuerpo uniformado de la policía y a las instituciones habilitadas por la ley para intervenir físicamente los elementos o situaciones que constituyan infracción al régimen urbanístico.

1.2.6 Capacidad institucional

Se refiere a la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer su legitimidad. En el ámbito del Gobierno Urbano, y para efectos del desarrollo del presente documento, capacidad institucional se entenderá cómo el conjunto de instrumentos jurídicos, organizativos, técnicos y financieros para intervenir el fenómeno de los asentamientos irregulares en el Distrito Capital. La presencia de estos instrumentos y la existencia de condiciones e incentivos sólidos que conduzcan a la ciudadanía a acatar las normas urbanísticas, propician escenarios de equilibrio que en “ciudades ideales” facilitarían un urbanismo ordenado, equitativo e incluyente.

No obstante, la realidad es que la ciudad latinoamericana alberga múltiples asimetrías y contradicciones que permean incluso las capacidades del Gobierno Urbano. La cooperación y coordinación efectivas entre todos los actores obligados a ejercer el control en ejercicio del derecho de policía se constituyen en condiciones sin las cuales, la estructura jurídica que se ha construido durante las últimas décadas adquiera sentido, gane legitimidad y así cumpla con los propósitos para los que fue creada por el legislador. Es decir, mantener el orden en los territorios atendiendo a los principios que orientan la función del Estado Nacional, los cuales se encuentran consagrados en la constitución política, según Nort (1990), de la siguiente forma:

“Las instituciones son arreglos formales o informales, son las reglas de juego que delimitan la interacción humana, al generar incentivos y constreñimientos. Más específicamente, las instituciones políticas son en general concebidas como estructuras que delimitan la arena en la que los agentes avanzan sus intereses y resuelven sus conflictos —precisamente derivados del choque de intereses divergentes—; es decir, las instituciones políticas encauzan el conflicto. Asimismo, las instituciones reducen costos de transacción para el agente, pero, por, sobre todo, reducen la incertidumbre en el intercambio entre actores diversos. El

resultado de esto se sostiene, es una mayor probabilidad de provisión de bienes públicos. Ahora bien, para que una institución cumpla la expectativa teórica de reducción de conflicto, su supervivencia es un factor determinante” (p. 22)

1.2.7 Exclusión social- espacial

Este concepto según Fincher, et al., (2008), evidencia el fenómeno de la migración, en general por una población desplazada, que busca hacerse un lugar en un espacio de la periferia citadina, donde reforzará el repoblamiento de esa zona, territorializando el espacio y contribuyendo a la marginalización geográfica de individuos y grupos específicos por el lugar en el que viven y por quiénes son. Se caracteriza por la imposibilidad de acceder o dar un uso efectivo de una amplia gama de instalaciones y recursos que mejoran el bienestar y permiten a los habitantes aprovechar las oportunidades disponibles. Dichos grupos e individuos específicos suelen sufrir una “desventaja” desproporcionada por su identidad, que se representa físicamente en contextos urbanos por la presencia de asentamientos informales.

Las comunidades que logran organizarse en aquellas áreas periurbanas de origen informal, con capacidades limitadas para su desarrollo, en casos como Polígono 194 – Colindancia la Esmeralda, se asocian entorno a la posibilidad de generar espacios para defensa de la tenencia de la tierra y la paulatina formalización de las comunidades que a la postre terminan por constituirse en barrios. Vale la pena señalar que se trata de comunidades con bajos niveles educativos, escasas oportunidades laborales, condición que, si se mide con el racero de sus posibilidades de acceso a una vivienda y el escenario en el que se tramita esta carencia, podemos clasificarlos como comunidades que representan la exclusión y la marginalización social en la periferia urbana: “Los sintecho”.

Cuantas más comunidades como estas existan, más evidente se hará el fenómeno y por tanto, más complejo de intervenir, situación que en el futuro cercano tendrá que pensarse desde una mirada estructural del fenómeno, en la búsqueda de garantizar acceso a los mínimos vitales a todos los habitantes de las áreas metropolitanas promoviendo ejercicios de verdadera integración urbana que garanticen el derecho a la ciudad de todos sus habitantes. (Bayon, C, M, 2015)

1.2.8 Integración Urbana

La integración urbana implica la generación de ofertas de viviendas de bajo costo o de políticas que permitan la distribución del espacio urbano de una manera mucho más equitativa, incorporando nuevas aproximaciones al fenómeno de la expansión urbana que involucren, además de la capacidad de cohesión de las instituciones, la reducción de las desigualdades, la oferta de vivienda digna y la gestión de puestos de trabajo que permitan la sostenibilidad de los asentamientos en el marco de un modelo de ciudad incluyente, tal y como lo demanda la nueva agenda urbana.

Gran parte de los estudios en urbanismo tienen en común su preocupación por las problemáticas actuales que se relacionan con una expansión descontrolada debido a sus modos de producción, por lo tanto, es considerada insustentable (Rocca et. Al., s.f.). Entonces, pensar en la Integración Urbana, es considerar la sustentabilidad como un marco paradigmático que permita reformular estrategias para las áreas de expansión

urbana ilegal, con poblaciones en riesgo. En ese sentido, la integración urbana parte del planteamiento de objetivos, acciones y de heterogeneidad social para plantear soluciones enmarcadas en la sustentabilidad.

Ferrao (2013), señala que la integración debe entenderse como un mecanismo de articulación y coordinación para el mejoramiento de la calidad de las decisiones que se tomen en contextos complejos y que incorporan mayor diversidad de valores, intereses y preferencias, entre esas las políticas territoriales y la gestión eficiente de los procesos de planificación participativa y de colaboración que buscan un consenso de visiones compartidas y compromisos.

Sin embargo, en Colombia la Integración Urbana implica un abordaje más integral del fenómeno involucrando en las acciones de gobierno enfoques diferenciales, como habilitación del suelo urbano al interior de la ciudad y estrategias que promuevan la construcción de tejido social. Esto, con miras a romper la frontera entre la Ciudad Formal y la Ciudad Informal, escenarios que, de seguir reproduciéndose en su relación dialéctica y/o antagónica, seguirán reproduciendo la separación de las brechas sociales, la segregación socio espacial y por tanto la baja competitividad de la ciudad en términos del desarrollo a nivel económico y social.

1.2.9 Justicia Ambiental

Se refiere a la relación dinámica que existe entre la pobreza, los servicios del ecosistema y la contaminación que es testigo del sufrimiento desproporcionado al que están sometidos los habitantes vulnerables y pobres de los barrios marginales a causa del impacto ambiental. La justicia ambiental busca disminuir los abusos de las actividades antrópicas en relación con los recursos naturales y promover el fortalecimiento social y jurídico de los pobres y los nuevos enfoques de la sostenibilidad para asegurar la calidad de vida de las generaciones futuras (United Nations Development Programme, 2014). Por su parte, la Environmental Protection Agency (EPA) señala que la justicia ambiental es "el trato justo y la participación significativa de todas las personas sin distinción de raza, color, origen o ingresos en relación con el desarrollo, la implementación y el cumplimiento de leyes, reglamentos y políticas" (Wende, 2013).

En el contexto del caso de estudio, Colindancia la Esmeralda, zona periurbana de la Localidad de Usme, la ocupación de la estructura ecológica principal ha dado lugar a la aparición de conflictos de tipo ambiental, los cuales demandan de las instituciones del gobierno local un abordaje integral, en el marco de un ejercicio de verdadera gestión urbana. En Bogotá, estos actores institucionales son la Secretaría Distrital de Ambiente y la Secretaría Distrital de Hábitat, quienes, por un lado, están llamadas a abordar la problemática en ejercicio de sus competencias de *Inspección*, *Vigilancia* y *Control*, y, por otro lado, también son las entidades encargadas de la formulación y agenciamiento de políticas públicas que apunten de manera efectiva a mitigar la alta conflictividad a nivel ambiental que se presenta en las periferias urbanas debido a la constante presión de espacio para el desarrollo de vivienda informal.

Se trata de un escenario altamente conflictivo, en el que cohabitan visones encontradas en el marco de un debate contemporáneo aun no resuelto: El derecho a la vivienda VS. El derecho al medio ambiente. Un debate marcadamente técnico en términos del diseño de política pública y que requiere de parte de las instituciones, un relato importante en

términos de la cobertura de los programas de vivienda y la construcción de tejido social en comunidades del área periurbana de la ciudad. Esta reflexión debe apoyarse en experiencias que permitan reflexionar sobre los procesos que se llevan a cabo desde un respeto ambiente y consciente dando herramientas para una justicia que permita proteger estos espacios en los territorios urbanos más marginados. (Melaci, et al., 2015.)

1.2.10 Polígono de monitoreo

Cuando nos referimos a polígono de monitoreo, según la Secretaría Distrital del Hábitat (2021), indicamos la existencia de un:

“área o territorio identificado como una zona susceptible o en proceso de desarrollo ilegal, ya sea por asentamiento o enajenación, el cual es objeto de vigilancia y seguimiento para adelantar labores de prevención a la ocupación y al desarrollo ilegal en el marco de sus competencias” (parr.1)

Esta área es la elegida para el análisis: El Polígono 194 – Colindancia la Esmeralda, denominada así por la Secretaría Distrital de Hábitat, a través de la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda (SIVCV), dependencia que ejerce funciones de inspección, vigilancia y control sobre las personas naturales y jurídicas que desarrollen actividades de anuncio, enajenación, captación de recursos y arrendamiento de inmuebles destinados a vivienda en el Distrito Capital, de conformidad con lo dispuesto por las Leyes 66 de 1968, 820 de 2003, los Decretos Leyes 2610 de 1979, 78 de 1987, y Decreto 405 de 1994, los Decretos Distritales 121 de 2008, 578 de 2011 y el 572 de 2015, en donde se asigna a la Subdirección de Prevención y Seguimiento la función de monitoreo y prevención a las ocupaciones ilegales.

El monitoreo que ejerce el Distrito a través de esta dependencia se refiere a la labor de campo consistente en realizar visitas de control a los polígonos de monitoreo establecidos, a fin de identificar, georreferenciar, caracterizar y actualizar las ocupaciones existentes en el mismo, y a su vez prevenir la aparición de nuevos desarrollos en estas áreas. Es así, que, una vez confirmada la ocupación ilegal, se remite la información a la respectiva alcaldía local quien de conformidad con lo señalado en el numeral 9º artículo 86 del Decreto Ley 1421 de 1993 y lo normado en la Ley 810 de 2003 ejerce la función de control urbanístico.

La labor de monitoreo se realiza priorizada en sectores denominados Polígonos de Monitoreo los cuales son un área o territorio identificado como una zona susceptible o en proceso de desarrollo ilegal, ya sea por asentamiento o enajenación; el cual es objeto de vigilancia y seguimiento para adelantar labores de prevención a la ocupación y al desarrollo ilegal en el marco de las competencias de la SIVCV. Estas áreas responden a dos características fundamentales:

- a.- Localizarse en grandes extensiones de terreno con indicios de ocupación, urbanización o enajenación ilegal.
- b.- Presenta afectaciones normativas, ambientales, urbanísticas o restricciones de uso del suelo para desarrollo habitacional como:

b.1.- Suelo de protección (Estructura Ecológica Principal, Alto Riesgo No Mitigable, Relleno Doña Juana, Plantas de Tratamiento).

b.2.- Suelo rural

b.3.- Afectación por fenómenos de remoción en masa o inundación

b.4.- Afectaciones viales

b.5.- Afectaciones ambientales

b.6.- Afectaciones por espacio público

b.7.- Áreas no legalizadas.

b.8.- Áreas que fueron objeto de reasentamiento. En su mayoría son áreas libres de asentamientos o en proceso de ocupación y/o consolidación urbanística informal.

Las funciones de inspección, vigilancia y monitoreo a los desarrollos urbanísticos y de vivienda ilegal o informal en la ciudad de Bogotá, se desarrollan de manera priorizada en las áreas delimitadas como polígonos de monitoreo. Estos polígonos corresponden a superficies de terreno identificadas y delimitadas como áreas susceptibles al desarrollo de actividades de ocupación o enajenación ilegal o informal. Estas áreas son definidas a partir de las características geográficas, sociales y urbanísticas que clasifican el territorio (Secretaría Distrital del Hábitat, 2021).

Hecha la referencia sobre el contexto institucional y jurídico que establece las categorías para el abordaje institucional del fenómeno, es importante anotar que para efectos del presente ejercicio, el área de estudio será el espacio geográfico en el que confluyen las diferentes dimensiones que estructuran el fenómeno en el espacio, tales como: La comunidad -y dentro de ella la existencia de individuos con especial protección constitucional que han liderado el proceso de ocupación (Subdirección Local de Integración Social – Usme)⁶- los procesos de solidaridad orgánica que estas han generado y los mecanismos de organización para mantener su control sobre el asentamiento mientras se hacen frente a los mecanismos de intervención que el Gobierno Urbano en virtud del marco legal pretende desarrollar en el marco de sus competencias para ejercer el Control Urbano sobre esta área.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo general

⁶ En el polígono 194 Colindancia la Esmeralda existen cerca de 300 ocupaciones divididas en dos sectores; en la Esmeralda primer sector hay una ocupación de afrodescendientes provenientes del pacífico colombiano con una ocupación de hace 4 años. En el segundo sector según información de líderes comunitarios, viven 47 familias de origen indígena de la etnia Huitoto y Yakuna provenientes de la región amazónica.

Analizar las implicaciones de los *procesos de asentamiento informal* en el proceso de metropolización en Bogotá a partir del caso de estudio (Polígono Colindancia La Esmeralda en la Localidad de Usme), sosteniendo que una de las principales causas que explican este fenómeno es el *Déficit Habitacional* en la ciudad; para lo cual se propone una revisión de las causas de este. Lo anterior, en el marco de una aproximación al concepto de Control Urbano (CU).

Transformar la “lectura” del concepto del Control Urbano. Un concepto que requiere una comprensión profunda de las dinámicas urbanas, así como invitar al desarrollo transformaciones estructurales a nivel jurídico, de proyecto urbano y de las prioridades en la agenda pública, pues en esencia se trata de un pacto social que debe ser construido, comprendido y acatado por todos los actores de una ciudad insertada de facto (desde hace más de dos décadas) en un proceso de metropolización.

1.3.2 Objetivos específicos

- Reconstruir el proceso de ocupación del polígono Colindancia La Esmeralda identificando características comunes a los procesos de asentamiento informal en América Latina (determinantes económicas, sociales, culturales e históricas) que han dado como resultado la expansión de la ocupación ilegal en la zona de reserva del “Parque Entrenubes”
- Señalar las determinantes con mayor incidencia en los procesos de asentamiento informal: Explicar las razones por las cuales se presenta el fenómeno en el caso de estudio
- Aportar elementos de análisis que permitan comprender la manera en que se construye la noción de una ciudad informal versus una ciudad formal.
- Identificar y señalar los elementos que explican las dificultades que enfrentan las instituciones para aplicar el marco normativo que se ocupa del control urbano y de la provisión de viviendas “formales”.

1.4 Hipotesis

El control Urbano se ha venido ejerciendo desde la Colonia hasta la actualidad fundado en la vigilancia, la disciplina y el castigo, que opera en favor del interés de los grupos económicos dominantes y excluye otros tipos de control. Como resultado, se ha generado un esquema de ciudad segmentada, con un alto grado de segregación social y espacial, mediante la creación de barreras territoriales que impiden su disfrute y la satisfacción de las necesidades y los derechos fundamentales en condiciones de equidad⁷. La realidad de la ciudad latinoamericana y en el caso particular de Bogotá, nos pone facto ante un fenómeno: La metropolización de la informalidad.

Los barrios informales han progresado gracias al desarrollo de;

⁷ Gutiérrez Rocha, 2014

- 1.- La capacidad de construir redes de conectividad con los centros urbanos (redes de transporte).
- 2.- El desarrollo de sistemas de abastecimiento (comercio de víveres que permitan vivir y permanecer en el territorio).
- 3.- La provisión de estructuras colaborativas que faciliten el cuidado de los niños pequeños en la ausencia de los padres que deben ir a trabajar (seguridad de los hijos y estructuras primarias de educación).
- 4.- El desarrollo de redes de servicios públicos que conduzcan paulatinamente a la legalización de los asentamientos.

En esta lógica, el Control Urbano se da de manera extemporánea o en la mayoría de las situaciones no se da, permitiendo el crecimiento desordenado de la mancha urbana ante la eminente tendencia a la posterior regularización de los asentamientos.

Paradójicamente, los barrios formales se constituyen a la inversa, la urbanización “formal” se da en franjas de la ciudad donde el constructor cuenta con la preexistencia de:

- 1.- Redes de servicios públicos
- 2.- Equipamientos públicos y privados de diferente índole
- 3.- Infraestructuras para el comercio y abastecimiento y
- 4.- La existencia de vías que permiten la conectividad con otras centralidades urbanas.

Esta lógica pone en evidencia cierta relación dialéctica entre la ciudad formal y la ciudad informal, obligando a reevaluar e incluir una visión interdisciplinar del ejercicio del control urbano que se ejerce sobre el proceso de expansión de la mancha urbana en Bogotá.

2. Capítulo II – Marco teórico y estado del arte

El desarrollo teórico establecido en el presente ejercicio de investigación apunta a establecer una aproximación al fenómeno de los asentamientos informales en América Latina a partir de su comportamiento en las últimas décadas en la región y puntualmente desde el caso de estudio, el polígono Colindancia la Esmeralda. Para este propósito se hace una aproximación al fenómeno desde los datos que periódicamente produce ONU – Hábitat como seguimiento a los acuerdos y estrategias de intervención producto de la última conferencia Hábitat III. Encuentro en el que se construyó el documento de referencia denominado la Nueva Agenda Urbana, la cual está orientada con base en tres principios básicos:

- a.- No dejar a alguna ciudad atrás en su desarrollo.
- b.- Promover las economías urbanas sostenibles e inclusivas.
- c.- Fomentar la sostenibilidad ambiental, buscando así guiar el desarrollo urbano en las ciudades de los países miembros de las Naciones Unidas (2016).

En este sentido, el presente capítulo señala algunas aproximaciones realizadas en la Conferencia de la ONU, denominada Hábitat III; la conferencia de las Naciones Unidas centrada en los ciudadanos, celebrada del 17 al 20 de octubre del año 2016, en la ciudad de Quito, Ecuador, en donde se confeccionó la Declaración sobre Ciudades sostenibles y asentamientos humanos para todos. (ONU, 2016). A continuación, se presentan aproximaciones de interés para este estudio que son relevantes para el análisis, las cuales dan cuenta de los diferentes matices del fenómeno y permiten reconocer las diferentes aristas en el camino de construir una mirada a nivel teórico, histórico y jurídico de los procesos de asentamiento informal en el escenario global. En este sentido, se reconoce que:

“Los asentamientos informales, barrios marginales y otros barrios residenciales pobres son un fenómeno urbano mundial. Existen en contextos urbanos de todo el mundo, en varias formas y tipologías, dimensiones, ubicaciones y con diversos nombres: asentamientos ilegales, favelas, poblaciones, chozas, barrios marginales y bidón viles. Aunque la informalidad urbana está más presente en ciudades del hemisferio sur, la informalidad de la vivienda y las condiciones de vida deficientes también se pueden encontrar en los países desarrollados”⁸.

⁸ Habitat (2009, 2011, 2013), The State of the World’s Cities Report; World Bank (2006), Dimensions of urban poverty in Europe and the Central Asia Region; UN-Habitat (2010), Informal Urban Development in Europe.

“Con respecto a los habitantes de los barrios marginales es particular, los Estados Miembros de la ONU han acordado definir un hogar de los barrios marginales como el grupo de individuos que vive bajo el mismo techo y que no cumple con una o más de las siguientes condiciones: 1) acceso al agua potable; 2) acceso a instalaciones sanitarias mejoradas, 3) vivienda digna – sin hacinamiento, 4) calidad/durabilidad estructural de la vivienda, y 5) derecho de tenencia. Estas 5 Privaciones, afectan a la vida de los habitantes de los barrios marginales y, desde la celebración del acuerdo, han permitido medir y registrar la demografía de los barrios marginales, aunque todavía falta información relativa a los asentamientos informales definidos de forma más amplia”⁹

“Las respuestas programáticas y normativas de los gobiernos municipales, los socios del desarrollo internacional y las organizaciones comunitarias y no gubernamentales también han mejorado las condiciones de vida de los habitantes de los barrios marginales. Por ejemplo, la promulgación de desarrollo urbano progresivo y aplicable, de vivienda accesible, de renovación de los barrios marginales y de políticas de tierras han dado un importante impulso a las respuestas programáticas, como el suministro de infraestructura, las opciones de financiación a favor de la población pobre y las asociaciones innovadoras para las soluciones de vivienda asequible, la regularización de los asentamientos informales y los programas de renovación de barrios marginales”¹⁰

“Alrededor del 90% del crecimiento urbano en los países en vías de desarrollo y aproximadamente 70 millones de residentes nuevos se suman a las áreas urbanas de los países en vías de desarrollo anualmente. En las próximas dos décadas, se espera que la población urbana de las dos regiones más pobres del mundo —el Sur de Asia y África subsahariana— se duplique, lo que sugiere que las cifras finales de los asentamientos informales y los habitantes de los barrios bajos aumentarán drásticamente”¹¹

“En América Latina y el Caribe, donde la regularización de la vivienda informal contribuyó de forma histórica a plantear soluciones a los problemas de vivienda, los asentamientos informales siguen siendo una característica fundamental de las áreas urbanas. El 24 % de la población urbana de la región todavía vive en los barrios marginales, a pesar de la disminución del 9 % en los últimos años”¹²

“Existe una relación entre el crecimiento de los asentamientos informales y los barrios marginales y la falta de vivienda digna y tierras. Mientras las inversiones del sector privado en las viviendas se han mantenido estable durante los últimos años, estas no se han traducido en la disponibilidad de viviendas asequibles a favor de los pobres. Algunos estudios revelan que la brecha de las viviendas más asequibles ronda los USD 650 000 millones por año y se espera que crezca”¹³.

⁹ (ONU, 2016)

¹⁰ (ONU, 2016)

¹¹ Habitat (2014), Slums and Cities Prosperity Index (CPI)

¹² Habitat (2013), The State of the World Cities Report 2012/13

¹³ McKinsey Global Institute (2014), A blueprint for addressing the global affordable housing challenge.

“Mientras que la investigación muestra una conexión entre el acceso a las tierras, la provisión de unas viviendas asequibles y la prevalencia de los asentamientos informales y barrios marginales; la disponibilidad de viviendas asequibles está disminuyendo a nivel mundial. Además, los gobiernos se están desligando cada vez más del rol de proveedores de vivienda asequible, lo que tiene un impacto importante en los habitantes pobres de la ciudad, ya que el sector de la vivienda es susceptible a fuerzas especulativas que tienden a beneficiar más a los residentes acaudalados¹⁴.

En términos conceptuales el análisis que plantea el presente ejercicio se configura en torno a dos aspectos básicos:

1.- El conjunto de explicaciones históricas y modelos conceptuales que pretenden dar cuenta del crecimiento urbano desordenado y/o de los procesos de asentamiento informal.

2.- La acción del Gobierno Urbano para intervenirlo, que, para el caso de la ciudad de Bogotá durante las últimas 3 décadas, pareciera reducir el abordaje del fenómeno por parte de las autoridades del gobierno urbano a un simple problema de incumplimiento de normas, desconociendo la incidencia de aspectos demográficos, económicos y culturales que condicionan el comportamiento de los individuos y estructuran la forma en que estos grupos interactúan con el gobierno de la ciudad en la lucha por mantener la tenencia sobre los asentamientos espontáneos en las áreas periurbanas.

2.1 Antecedentes del orden urbano, vivienda y los asentamientos informales en América Latina

A partir de estas primeras trazas urbanas y con el devenir de los acontecimientos históricos que dieron origen a los procesos de control sobre la explotación del suelo y el control militar sobre los territorios que conformaban la Nueva Granada, se fue configurando la ciudad formal, una ciudad que se ha venido configurando a nivel simbólico y espacial desde los tiempos y que, según Rojas, (1978), desde:

“... el comienzo de la Conquista, esa dispersión de los indígenas y su modo de vida representó una amenaza para los intereses de dominación española; por eso, la reducción en poblados y resguardos y el esquema urbanístico reticular fueron asuntos estratégicos orientados, en especial, a la creación de un vínculo de dependencia económica y política, más que a la protección humanitaria y la redención espiritual proclamada por la Corona. Allí se descubre un discurso encaminado a la ordenación, la homogenización y al control social con claros propósitos de explotación económica y subyugación religiosa y política. Por eso, autores como Palm (1951) vinculan el trazado rectangular a las necesidades políticas de un poder centralizador, a menudo empujado por una voluntad imperialista de dominar territorios recién sojuzgados a través de una organización racional”., pone de presente que la concentración de la población en centros urbanos permitió generar mercado de consumo para los productos españoles,

¹⁴ Refer to Issue Paper No. 20 on Housing.

establecer puntos de control para la explotación minera y aplicar una política tributaria” (p. 88)

El autor Mörner, (1963), indica que:

“... la adopción de ese sistema de ordenamiento fue una extensión del modelo adoptado en el interior de la península ibérica durante las últimas décadas de la reconquista, copiado a la vez del esquema grecorromano, sustentado en la defensa del territorio y el control social, con fines de conquista y colonización en el marco de una política hegemónica, absolutista y centralizadora, con un ingrediente adicional en nuestro contexto: la segregación étnica. En efecto, múltiples disposiciones de la Corona estuvieron orientadas a evitar la mezcla de españoles con indígenas, al promover, de una parte, la conformación de pueblos indígenas (reducciones y resguardos) separados de los pueblos de españoles y, de otra, al prohibir la presencia y la residencia de españoles, mestizos y negros en los poblados indígenas” (p. 263)

“... Un factor común en todas las instrucciones dadas a los conquistadores fue que los solares de las casas debían ser repartidos según el aboengo y el rango de las personas. Esto significaba que, después de definir el lugar de la plaza y la iglesia y el trazado de las calles, se ubicaban en primer orden los solares de los conquistadores y luego los de los demás españoles y los de sus hijos. Los indígenas fueron considerados, más por la Corona que por los propios conquistadores, como humanos dignos de protección y encomienda, pero no como sujetos con derechos” (Mörner, 1963, p. 264).

“... El ordenamiento y el control urbano sirvieron en la Conquista y la Colonia como dispositivos de poder. La ciudad se configura como un sistema condicionado por las relaciones de clase y por las prácticas de clase que desarrollan los colonizadores, en contradicción con los colonizados, para imponer su dominio. El grupo dominante pretende que la ciudad garantice su “seguridad” y su hegemonía” (Rojas, 1978, p. 198)

“... España cuenta con orgullo la historia del descubrimiento y de cómo se fundaron las ciudades latinoamericanas con base en los criterios de planeación más adelantados de la época, para garantizar la salvación, el buen orden, el bienestar y la civilización de los aborígenes. Sin embargo, detrás del discurso oficial soberano es posible descubrir sus verdaderos propósitos, logrados con base en segregación racial, disciplina forzada y castigo, durante más de trescientos años de colonialismo ...” (Rojas, 1978, p. 199)

“... En la Recopilación de las Leyes de Indias se puede leer que la Corona española agradece a Dios por haberle dado los extensos territorios de las Indias Occidentales y por ello se sentía obligada a difundir el cristianismo entre los habitantes, incluso mediante su imposición por la fuerza y las penas que consagraba el Derecho. Comenzó una relación intercultural sobre la base de la desigualdad y la presunta superioridad espiritual de los españoles, encarnada en la erudición de la doctrina cristiana, que habría de expresarse sistemáticamente en múltiples dispositivos de poder para someter los saberes profanos de los “salvajes”, aun a costa de su vida...” (Rojas, 1978, p. 199)

“... En cuanto a las medidas que acarrea el desconocimiento de las disposiciones de la Corona en esta materia, valga decir que eran bastante severas. Por ejemplo, hacer expediciones, descubrir y poblar sin licencia del Consejo de Indias acarrea pena de muerte y confiscación de los bienes. Además, cuando no se construyera conforme a las leyes de Indias, las casas podían ser demolidas. Se trataba de un ejercicio del poder basado en la modificación de normas de conducta, como las relacionadas con el orden urbano, a partir de la disciplina forzada (vivir en policía) y la amenaza de castigo (...). (Rojas, 1978, p. 199)

En criterio de Mejía (1998), el

“equipamiento urbano es poder. Es la especialización del dominio con base en el control de las diferentes herramientas tecno-económicas y sociales que toda ciudad encierra por el hecho de congregar a un grupo humano determinado en un espacio construido. De modo que, es importante entender que el control urbanístico, como especie de control social, es consecuencia de una concepción particular de ciudad en un momento histórico determinado y producto de las circunstancias económicas, políticas y religiosas dominantes (p.479)

Según el Consejo Económico y Social de la Organización Mundial de las Naciones Unidas (2009)

“El término aglomeración urbana se utiliza para indicar que los asentamientos en cuestión son a menudo una combinación de varias unidades diferenciadas muy próximas y con diversos vínculos funcionales” (parr. 1)

En las aglomeraciones se presentan dos fenómenos derivados de las interacciones entre las áreas urbanas que las conforman: peri-urbanización y sub-urbanización, los cuales están relacionados con el concepto de ciudades compactas. El concepto de ciudad compacta en términos de los autores Angel, et al., (2005), apunta a restringir la expansión urbana (de una u otra manera) y busca reducir la cantidad de suelo necesario para la población urbana y el crecimiento de ingresos. Así mismo, Thomas y Cousins (1996), plantean que las políticas de esta forma urbana promueven menos dependencia por el carro, bajas emisiones, reducción del consumo de energía, mejores servicios en transporte público, incremento de la accesibilidad en general, la reutilización de infraestructura y suelo previamente desarrollado, la renovación y revitalización de áreas urbanas existentes, alta calidad de vida, la preservación de espacios verdes y un ambiente propicio para la promoción de actividades comerciales y negocios entre otras.

Así mismo, Burgess y Jenk, (2000), definen la ciudad compacta como estrategia para el desarrollo urbano. Por consiguiente, las políticas para los países en vías de desarrollo buscan incrementar el área construida y las densidades de población, intensificar las actividades económicas, sociales, y culturales y manipular el tamaño urbano, la forma y estructura de los sistemas de asentamientos en búsqueda de la sostenibilidad ambiental, social y global, cómo beneficios derivados de la concentración de las funciones urbanas. En términos de Angel, et al., (2005), es muy poco lo que los formuladores de políticas pueden hacer para influenciar los actuales niveles de compactación en las ciudades de los países en vías de desarrollo; adicionalmente, afirman que en las mejores circunstancias las políticas de ciudad compacta pueden tener un efecto marginal en el nivel total de consumo de suelo urbano.

Por lo anterior, las políticas que promueven ciudades compactas pueden tener un efecto importante en la forma urbana de las ciudades en países en vías de desarrollo. Si se aborda el fenómeno desde la variable demográfica, habría que indicar que la población de América Latina y el Caribe, entre 1950 y el 2000, registró un incremento de 340 millones de habitantes, pasando de 175 millones a 515 millones según el Centro Internacional de Agricultura Tropical, (2005). La población urbana, según Clichevsky, (2000), alcanzó en el año 200, 380 millones de personas suponiendo el 75 % de la población, y se estima que en el 2025 llegará al 85%, lo que la convierte en la región más urbanizada del mundo

Escenario en el cual se hace indispensable el desarrollo de instrumentos efectivos por parte de los gobiernos urbanos, para intervenir de manera eficiente en el fenómeno, con arreglo al modelo de ciudad de que se haya concertado en la esfera política y por supuesto en los diferentes escenarios de participación ciudadana que se constituyen en los dispositivos que permiten contextualizar la acción de gobierno a las realidades, necesidades y expectativas de las comunidades y los territorios que conforman la áreas metropolitanas en América Latina.

2.2 Antecedentes del orden urbano, vivienda y asentamientos informales en Bogotá.

Según los autores, Sabatini y Borsdorf, (2003), el control urbanístico en Colombia, en especial el bogotano, resulta del ejercicio de una forma histórica de poder sustentada en el correccionalismo, la disciplina y la amenaza de castigo como paradigma de modificación de comportamientos, y no, en un proceso de formulación de políticas públicas orientadas a satisfacer las necesidades humanas esenciales, asociadas con el ordenamiento urbano. Esto propiciado una ciudad urbanísticamente segregada, en la que muchos ciudadanos habitan en condiciones vulnerables, cada vez más restringidos a la periferia, en edificaciones de baja calidad y alejadas del centro urbano. En contraste, solo un reducido porcentaje poblacional goza de grandes privilegios desde el punto de vista urbano, en construcciones multimillonarias y cerca de los principales ejes ambientales, económicos y culturales, todo esto a nivel nacional, pero en especial en la ciudad de Bogotá. El crecimiento urbano trajo consigo una alta demanda de suelo para la construcción de vivienda y equipamientos para la prestación de servicios públicos esenciales para la vida urbana, tales como: transporte público, el aprovisionamiento de elementos de primera necesidad, el cuidado de los niños, el trabajo y la educación de las comunidades que habitan los territorios. Todos estos elementos esenciales para el desarrollo de los modos de vida urbanos de la capital colombiana, permitieron su construcción. Ahora bien, la oferta de estos servicios como parte del crecimiento urbano de la época se dio de dos maneras: La iglesia y La monarquía.

Según los autores Sabatini, (2003), Borsdorf, (2003) y Gutiérrez (2011), se encuentran variedad de bases documentadas sobre las carencias que sufrió la ciudad respecto a acueducto, alcantarillado, aseo y generación de espacios públicos para la recreación y el esparcimiento. Mejía (1998), Zambrano (2005), dan cuenta de la deficiencia de viviendas dignas para los sectores populares bogotanos, mientras se refieren a la construcción de casaquintas en sectores exclusivos. No fue una ciudad gobernada en función de la satisfacción de necesidades en forma democrática, sino en función de los intereses de la burguesía local, circunstancia que se agudizaría con el afianzamiento del capitalismo en el siguiente siglo.

La otra ciudad, o la otra manera de construir, que se dio paralelamente al proceso de industrialización y modernización de la primera mitad del siglo XX, se dio de manera alterna al poder hegemónico de las instituciones que ejercían el gobierno de la nación y de las ciudades que la conformaban, en donde el crecimiento urbano tuvo lugar a través de procesos de ocupación del suelo por parte de la población que generó asentamientos sin contar con desarrollos previos a nivel de infraestructura primaria y secundaria, vías de acceso, transporte público y equipamientos, entre otros. Ambos procesos (El formal y el informal) presentan una mayor complejidad si se tiene en cuenta que las áreas metropolitanas que experimentan dicho crecimiento interactúan con otras en la conformación de estructuras regionales configurando procesos de metropolización.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, y atendiendo a los planteamientos de Costa y Hernández, (2010), la urbanización colombiana se basó en una inversión masiva de infraestructura para realizar reformas urbanas estéticas e higiénicas, que tuvo como resultado la expulsión de los llamados “pobres” hacia las zonas periféricas, concentrando la inversión en infraestructura con capacidad para atraer la industria. Las vías y los sistemas de transporte se convirtieron en elementos fundamentales para mantener el crecimiento económico y para los flujos crecientes de mercancías y personas. Los trabajadores fueron obligados a establecerse en los suburbios por no poder tener acceso a las unidades de alquiler en las partes más centrales de la ciudad.

En estas zonas suburbanas el Estado no ofrecía infraestructura, reforzando así aún más su condición de asentamientos informales, clandestinos y precarios. No obstante, se hizo necesario matizar esta afirmación, pues al observar los antecedentes relacionados con asentamientos populares como: Las Aguas, Belén, Egipto, Las Cruces, Santa Inés (el cartucho), Perseverancia, Barrio Obrero (Ricaurte) entre otros. Es posible vislumbrar otra lógica orientadora de los procesos de construcción; la cual está más relacionada con la obligación fisiográfica de tener una ciudad compacta que con un factor de exclusión social. Se trata de una discusión que sin duda responde a las lógicas propias del momento histórico, pues el desarrollo de estos barrios se da en el marco de una lógica de producción industrial donde la cercanía de la mano de obra a su lugar de trabajo se constituía en un elemento indispensable para el modelo de producción imperante en la ciudad.

En este contexto es posible concluir que el concepto que se tiene de “ciudad compacta” o centralidad urbana, es relativo en función del momento en el que se analice el fenómeno y el momento en el que se construye un relato sobre los procesos de expansión de la ciudad. El escenario contemporáneo nos arroja una ciudad policéntrica, donde a diferencia de la segunda mitad del siglo XX, el conocimiento y la innovación se constituyen en valores preponderantes para el desarrollo económico de los individuos con arreglo a la obtención de ingresos, a diferencia de otrora, donde la fuerza de trabajo era suficiente para ocupar un lugar digno en el hábitat urbano.

La mayoría de los casos, la capacidad de acceder a una vivienda en el mercado formal, así como la capacidad de elegir una mejor localización en la aglomeración urbana está determinada por los ingresos de la familia, circunstancia que a su vez estará determinada por la capacidad que tenga el jefe de hogar para acceder a fuentes de ingresos bien remuneradas. Según Millán, (2001), la ciudad informal es un grupo de comportamientos o tendencias no formales asociadas a las respuestas que los grupos marginados generan ante la segregación socioeconómica y la fragmentación territorial de los sistemas urbanos que habitan. Para este autor, la ciudad formal sería un conjunto de elementos (tangibles) y comportamientos (intangibles) que forman parte del mismo territorio urbano en el que se

evidencia la informalidad, pero al contrario de aquella representan la manera “correcta” de hacer ciudad y de estar en ella, o sea que no está relacionada con lo ilegal (derecho), marginal (sociología), fragmentado (urbanismo), recesivo (economía), patológico (medicina), feo (arquitectura), no sostenible (ecología) y demás adjetivos que están en contraposición a lo “urbanísticamente correcto”.

Por regla general, en los asentamientos informales, que rodean a la ciudad de Bogotá, se incumplen dos condiciones:

1.- Jurídicas relacionadas con la propiedad. En esas normas se incluye el derecho del propietario a tener un documento público que lo acredita ante la sociedad como propietario del bien. Los habitantes de los asentamientos carecen de este título, lo que significa que la venta o traslado de tenencia del bien que se adquiere está por fuera del marco legal.

2.- Urbanísticas, relacionadas con el planeamiento urbano. Normas que sirven para garantizar que todos los ciudadanos tengan unos estándares mínimos de calidad de vida en la ciudad, y que garantizan el acceso de todos los habitantes a los servicios, al espacio público y a los equipamientos, determinando unas condiciones habitacionales adecuadas de tamaño, materiales, estructura portante, acceso a saneamiento y agua potable, entre otros.

Algunos autores sostienen que la informalidad surge del funcionamiento de un mercado formal regulador, en el que las condiciones de la oferta de suelo, precios y financiamiento, hace imposible su acceso a una cantidad importante de la población urbana, que sólo pueden acceder a una vivienda en el mercado informal, propiciando la exclusión del mercado formal, lo que se constituye en un incentivo para que los “excluidos” del mercado inmobiliario decidan construir en zonas no permitidas y/o de alto riesgo, lo cual constituye infracción al régimen urbanístico y acarrea una serie de escenarios que el gobierno de la ciudad de Bogotá está abocado a intervenir en virtud de las normas urbanísticas vigentes.

2.3 Control Urbano

Desde una perspectiva teórica, y según Camargo y Hurtado (2012), el Control Urbano alude a tres aspectos particulares del que hacer del Gobierno Urbano como lo son: la Legalización, el Mejoramiento Barrial y el Control a la Ilegalidad. En efecto, en el marco de la correlación de fuerzas y situaciones que configuran los procesos de asentamiento informal, el gobierno urbano termina asumiendo responsabilidades frente al mejoramiento barrial, la legalización y el control de la urbanización ilegal, escenario en el cual la más grande intervención termina siendo la legalización (una práctica común en las últimas tres décadas), y que, paulatinamente puede facilitar la perpetuación de las prácticas de urbanización informal, pues cada vez es mayor la certeza de legalización y menor el tiempo que pasa entre las primeras parcelaciones y la legalización urbanística.

Además, vale la pena contrastar el fenómeno con las políticas de vivienda de interés social formal en Colombia en las últimas décadas (que es necesariamente la contraparte de la urbanización informal, y la que tiene la capacidad de prevenir, detener o por el contrario fomentar la informalidad en las ciudades). En la práctica, y en general, el control urbano es competencia de una entidad de nivel local diseñada para ejercer dichas funciones (para el caso de la ciudad de Bogotá: Secretaría Distrital de Gobierno – Alcaldías Locales y Dirección para la Gestión Administrativa Especial de Policía); instituciones que han sido

constituidas para ejercer el control de manera integral con funciones de planificación, regulación, vigilancia y sanción. Por lo general se encuentra dentro de las funciones del cuerpo encargado de ejercer el control urbano las siguientes, entre otras:

a.- Expedir y controlar los permisos de construcción de acuerdo con las disposiciones vigentes.

b.- Mantener actualizado el esquema de fraccionamiento del suelo y verificar el cumplimiento de la normatividad correspondiente; verificar el uso que se está dando a un predio, edificio o construcción, y que éste se ajuste a la reglamentación en materia de condiciones de edificabilidad y zonificación.

c.- Inspeccionar y supervisar obras dentro del perímetro urbano y la construcción de fraccionamientos de uso habitacional, turístico, comercial e industrial.

d.- Realizar evaluaciones periódicas con el propósito de dar seguimiento a las notificaciones expedidas.

e.- Expedir licencias de uso de suelo para ordenar el crecimiento de los centros urbanos.

f.- Elaborar dictámenes técnicos derivados de solicitudes en materia de construcción y desarrollo urbano.

g.- Otorgar autorizaciones para fusión, subdivisión y reloteo de predios; instalación de anuncios; construcción, reparación, remodelación y demolición de edificaciones; realización de obras instalaciones y reparaciones en la vía pública; definición del tipo de edificaciones que se pueden edificar en el municipio; requisitos técnicos arquitectónicos a los que deberán sujetarse las construcciones.

h.- Ordenar la suspensión temporal o la clausura de obras en ejecución o terminadas, así como la desocupación de los inmuebles en los casos previstos en la legislación.

i.- Verificar el cumplimiento de las obligaciones de los desarrolladores y constructores del espacio urbano.

j.- Aplicar medidas de seguridad en inmuebles.

k.- Imponer sanciones a las que se hagan acreedores los infractores.

l.- Expedir normas técnicas complementarias para el debido cumplimiento en lo relativo a las construcciones.

m.- Proveer los elementos para la exacta observancia de la planeación urbana.

n.- Vigilar el respeto y conservación del medio ambiente.

o.- Coordinar con otros organismos públicos y privados los planes de defensa, mantenimiento y mejoras del ambiente.

Algunas de estas entidades llegan a tener a su cargo un complejo sistema de transacciones o trámites relacionados con todas las actividades anteriores, lo cual, en

algunos casos las convierte en procesos complejos y demorados dando pie a problemas burocráticos, que a la postre terminan por dilatar la acción del gobierno urbano permitiendo el avance de este tipo de ocupaciones. No obstante, la reciente tendencia del estado a implementar procesos de regularización de asentamientos informales ha tenido un efecto contraproducente, el pues perpetúa las actuaciones de los loteadores ilegales debido a la expectativa de regularización, ya que cada vez es más cierta y cercana.

Esta relación entre la lógica del agente estatal, y según Millán, (2001), el agente de la oferta ha sido denominado en la literatura como el loteador, el cual al buscar lotes sin infraestructura urbana y al no proveerla para sus eventuales compradores, anticipa que el poder público asumirá estas atribuciones en el futuro. Así, los loteadores anticipan el valor de un área provista de infraestructura por el poder público y cobran, hoy, lo que será ofertado en el futuro. Esta ganancia anticipada varía en función de los cálculos del tiempo medio que le tomará al poder público proveer la infraestructura y los servicios urbanos básicos, el factor de anticipación será uno de los componentes más importantes de la ganancia de fraccionamiento del predio, y conduce a los loteadores a buscar parcelas baratas y con poca accesibilidad e infraestructura, pues este hecho permite un mayor margen de ganancia de anticipación por el agente que fracciona el predio.

En términos espaciales, esto significa una búsqueda continua de nuevas áreas periféricas y, por lo tanto, un desplazamiento constante de la frontera urbana ocupada a partir del uso urbano (o periurbano) informal. Indica Camargo y Hurtado (2012), que es fundamental para efectos del análisis comprender el "Control Urbano" como la reacción natural entre el gobierno urbano y una actitud social informal que evoluciona en forma compleja a lo que hoy en día se dibuja como institucional. La informalidad atiende el tema de acceso a la vivienda de maneras incompletas con mayor o menor medida a la institucionalmente consentida, se trata de aquella que convive con la ciudad "formal".

El alcance del Control Urbano puede llegar a abarcar una multiplicidad de actividades y componentes relacionados con el desarrollo y administración de un conglomerado urbano específico dependiendo de su contexto particular (organización político-administrativa, nivel de integración regional, sistema de planificación, dinámicas y problemas locales, actividades económicas, etc.). Al hacer una revisión de la literatura sobre CU y un análisis de diferentes formas de gestión y administración urbana, se puede observar que el concepto de CU se entremezcla con el de planificación urbana, regulación y zonificación, encontrando algunos casos en que son considerados exclusivamente de planificación, mientras que en otros son considerados de control y están ligados a diferentes niveles de gestión urbana, bien sea de escala local, regional, metropolitana u otras según corresponda.

La regulación del uso del suelo constituye una de las bases del urbanismo, y como tal, el eje del sistema de control urbano está representado por las restricciones que se asignan al mismo. Para algunos autores, el primer nivel de control se ejerce mediante los mecanismos que permiten designarlo, principalmente a través de la zonificación. Del mismo modo, (Radoki, 2001), argumenta que los países en desarrollo, en general y con excepciones reducidas, presentan una separación entre lo establecido en los instrumentos de planificación y la realidad. La primera razón es la organización sectorial tradicional de las autoridades locales, las cuales operan con una reducida base fiscal y autonomía y sin la capacidad para formular políticas de desarrollo urbano.

Esto parece ser el común en algunos países, sin embargo, no parece aplicar en su totalidad al caso colombiano dados los avances en materia de descentralización y política de desarrollo territorial que se han implementado en el país. La segunda razón aduce a que la implementación de planes de desarrollo urbano (con su eje central en el uso del suelo) se fundamenta en la regulación a través de una combinación de zonificación, control sobre las subdivisiones, control al uso del suelo, control sobre las edificaciones, normatividad ambiental y otras, dependiendo del sistema de planeación.

En ese sentido, Radoki, (2001), plantea que cualquier sistema de regulación urbano requiere una considerable capacidad administrativa compuesta por personal entrenado e idóneo, sistemas confiables de recolección y procesamiento de información, capacidad de monitoreo, recursos económicos y una aceptación por parte de los desarrolladores y ciudadanos de la existencia de una normatividad y su necesario cumplimiento, lo cual le atribuye la legitimidad al sistema.

En términos de Radoki, (2001), los resultados de la planificación del espacio regional, de manera general en el contexto de los países en vías de desarrollo, están asociados a una mayor proporción de desarrollo ilegal que aquel que cumple con todas las regulaciones; y con la poca capacidad existente para hacer propuestas urbanas que cumplan con la normatividad, lo cual resulta en la proliferación de desarrollos ilegales que por lo general carecen de adecuada infraestructura y servicios. Además, una buena parte de los desarrollos urbanos ilegales a su vez no generan ingresos para la administración local, ni en forma de impuestos sobre la propiedad o la construcción ni en forma de pago por servicios públicos.

Lo anterior no puede atribuirse únicamente a fallas en la planificación y la regulación, de hecho, las áreas ilegales no hacen parte de la base impositiva dado el hecho que los sistemas de información catastral y registro de las propiedades no existe, está incompleto o no se encuentra actualizado, generando de esta manera ilegalidad en la tenencia. De otra parte, las zonas parcialmente legalizadas o con una tenencia y uso del suelo semiilegal no forman parte de la base impositiva debido al poco cumplimiento y control que se ejerce sobre las normas, entre otras dificultades.

En este contexto, existen propuestas para el mejoramiento de los sistemas de regulación, como lo plantean Farvacque et al., (1992), siendo estas:

- 1.- La simplificación de los requerimientos de control sobre el desarrollo, el cual incluye la simplificación de procedimientos, exenciones a algunos tipos de desarrollo y más adecuadas políticas y normatividad de zonificación.
- 2.- La aplicación de los principios sobre los que el control urbano está basado: los sistemas de zonificación y la estabilidad y seguridad de los desarrolladores.
- 3.- El incremento de la capacidad para hacer cumplir las normas, soportado por una legislación más fuerte y una mayor capacidad administrativa para monitorear y tomar acciones correspondientes ante la ilegalidad del desarrollo.

Además de lo anterior, Davidson (1996), añade el control comunitario como un mecanismo de gran importancia y alcance que no necesariamente reemplaza un sistema regulatorio oficial, pero si puede en muchos casos complementarlo y reforzarlo. En general, el Control Urbano es considerado como un componente integral y propio de la política de desarrollo

urbano de una ciudad, que complementa y permite que el proceso de planificación estratégica en la misma se pueda llevar a término y obtener los resultados esperados en el largo, mediano y corto plazo. A través del ejercicio del CU las ciudades, distritos y municipios buscan garantizar que todos aquellos objetivos derivados del ejercicio de la planeación, como lograr el crecimiento armónico y ordenado del territorio, mejorar la imagen urbana, lograr la adecuada distribución de los usos y tratamientos del suelo (urbano y suburbano), evitar la expansión urbana incontrolada y lograr que el bienestar y mejor calidad de vida de los habitantes se traduzcan en acciones efectivas.

El control se compone de una serie de mecanismos utilizados para vigilar la gestión del desarrollo de los territorios, en general, a través de la promoción del correcto uso de suelo y los recursos naturales, el cumplimiento de la normatividad vigente relativa al desarrollo urbano, y las correspondientes sanciones ante el incumplimiento de estas. El Control Urbano es una actividad que contribuye con la transparencia y legitimidad de la actividad urbanística y edificadora, tanto en las operaciones de pequeña y gran escala y constituye un medio para lograr la sostenibilidad del desarrollo físico, funcional y ambiental del territorio de manera integrada con el desarrollo económico y social de sus habitantes. Por lo tanto, está íntimamente ligado al sistema de normas que regulan el desarrollo territorial, y a la capacidad de gestión de las personas y entidades encargadas de ponerlo en práctica.

A través del CU se tiene la capacidad de influenciar diferentes fuerzas de mercado con el fin de lograr metas socioeconómicas específicas. Estas metas o funciones del control se centran en promover los intereses públicos, eliminar las externalidades negativas que afectan o podrían afectar el desarrollo urbano, mejorar la base de información para una mejor toma de decisiones y promover la distribución equitativa de las cargas y beneficios originados por la misma actividad urbanística. Como aspectos opuestos al CU, se encuentra la escasa voluntad política, la falta de una adecuada capacidad institucional y la corrupción, que en muchos casos terminan por afectar el desarrollo urbano al privilegiar intereses particulares.

2.4 Control urbano en aglomeraciones urbanas

Con respecto al control urbano (CU), a ser tenido en cuenta tomaremos lo indicado por los autores Salazar y Vergel (2009), en su publicación, los cuales indican lo siguiente:

a.- Se deben identificar las dificultades para ejercer un eficiente Control Urbano, por parte de los municipios pertenecientes a las nueve aglomeraciones urbanas del país, así como determinar los aspectos del desarrollo urbano en los cuales es prioritario ejercer dicho control.

b.- Desarrollar un marco teórico acerca del concepto de CU e identificar los antecedentes, el marco normativo y los vacíos existentes relativos al CU. A través de una encuesta que aborde aspectos como la vivienda, el espacio público, los bienes de interés cultural - BIC, el patrimonio municipal y la ocupación informal de suelo, dirigida a los municipios pertenecientes a las nueve aglomeraciones urbanas identificadas el estudio establece un diagnóstico acerca del ejercicio del CU.

c.- Describir dos estudios de caso, el Distrito Capital de Bogotá y el Distrito de Barranquilla, consideradas ciudades núcleo dentro de la muestra de aglomeraciones urbanas, en donde el ejercicio del CU se realizó a través de unidades especializadas.

d.- Desarrollar una serie de conclusiones y recomendaciones que se constituyen en insumo parcial para la formulación de lineamientos de política en relación con respuestas apropiadas para los problemas y efectos negativos identificados.

Así mismo, los mencionados autores, nos indican que:

“... El crecimiento urbano trae consigo una alta demanda de suelo, vivienda, transporte, servicios públicos e infraestructura que soporte todos los insumos que permiten construir ciudad. Ahora bien, la oferta de estos servicios como parte del crecimiento urbano puede ser de forma planificada en donde la habilitación de suelo, la construcción de infraestructura primaria y secundaria se desarrollen primero, o, de manera no planificada, en donde el crecimiento urbano tiene lugar a través de procesos de ocupación del suelo por parte de la población que genera asentamientos antes de contar con infraestructura primaria y secundaria, vías de acceso, transporte público y equipamientos, entre otros. Ambos procesos presentan una mayor complejidad cuando las áreas urbanas que presentan dicho crecimiento interactúan con otras en la conformación de estructuras regionales conformando aglomeraciones urbanas ...” (p. 5)

2.5 Construir, habitar y pensar

El autor Heidegger, (1951), expone mediante la publicación de un libro una reflexión profunda respecto a los conceptos de construir, habitar y pensar. Posterior a la segunda guerra mundial Alemania construía de forma desmedida una serie de casas habitacionales que irónicamente destruían la misma idea de la habitabilidad. En 1951 en el texto construir, habitar, pensar Heidegger anunciaría la idea de la evolución del construir al habitar, del habitar al ser y del ser al cuidar. Definiendo la estrecha vinculación entre el ser humano y la construcción menciona que no habitamos porque hemos construido, sino que construimos y hemos construido en la medida en que habitamos, ósea, en cuanto que somos los que habitan. Este proyecto plantea la pregunta de si es que en realidad somos quienes habitamos, y de qué forma lo hacemos. El autor nos dice;

“... Si bien el ser humano está ligado intrínsecamente a la construcción lo está también a la destrucción. El capitalismo voraz, la velocidad desmedida, la globalización, la urbanización, la industrialización, la gentrificación, la xenofobia son un breve listado que resume la situación en que se encuentra el mundo, hogar de residuos que se acumulan a nuestro paso. Huésped se plantea una serie de preguntas que intenta indagar en la idea de habitabilidad N.39 a partir de la construcción y del pensamiento colectivo ...” (p.4).

2.6 Prácticas distintivas y control urbano como mecanismos de gestión de las conductas

El autor Sequera, (2010), indica en su publicación de un artículo sobre la cuestión de las consecuencias de una rehabilitación a largo plazo en el centro urbano de una ciudad global, llevándose a cabo el refinamiento de las prácticas biopolíticas (como modelos neoliberales de gestión de las conductas), donde al individuo ya se le presupone autorreponsable y capaz de decidir por sí mismo. De este modo, esta forma de

gubernamentalidad crea las cosas mismas y los acontecimientos mediante la concesión, la promoción, la incitación; en definitiva, mediante procesos de subjetivación. Dos mecanismos disponen ese “dejar hacer” en este caso particular:

1.- La aparición de nuevos estilos de vida basados en consumos distintivos (hábitos) y nuevos modelos de civismo (comportamientos concretos en espacios públicos, prácticas exclusivas y excluyentes) fomentado por las infraestructuras y el comercio cultural.

2.- La aplicación de nuevas tecnologías de dominación simbólica y física, materializadas en las cámaras de videovigilancia y los cuerpos policiales.

A este respecto Sequera, (2010), dice:

“... este escrito sirve como punto de partida y ejercicio de reflexión para una investigación de mayor calado en lo que será, el desarrollo de la tesis doctoral. Se desarrolla en ésta un análisis de la economía política de la cultura y los mecanismos de control, directamente relacionados con los procesos sociales en el espacio urbano, para determinar hasta qué punto las tramas que hay entre sujetos, dinero, ciudades, cultura y poder político, están más o menos hilvanadas con la producción espacial y las prácticas distintivas (enclasadadas y enclasantes) de un determinado prototipo de vecino modélico ...” (p.12)

2.7 Los bienes públicos y el derecho de propiedad

El autor Morand, (2011), expone en su publicación de carácter reflexivo sobre los bienes públicos, donde actualmente experimentan un nuevo auge debido, principalmente, a la mundialización del concepto. Ciertamente, el aumento de las preocupaciones medioambientales resalta la importancia de una nueva categoría de bienes públicos, que todavía no ha sido abordada por los juristas: los bienes públicos mundiales, noción anglosajona que proviene de la economía y engloba a los bienes de valor universal, cuya gestión debe responder a objetivos de solidaridad. En este contexto, debe señalarse que uno de los principales elementos del debate acerca de los bienes públicos medioambientales es el análisis de las amenazas de sobreexplotación y degradación que les afecta. Por ello y para abordar este fenómeno, el presente trabajo distingue dos categorías de bienes (los bienes demaniales y los bienes públicos mundiales y nacionales) y examina cómo se ejerce el derecho de propiedad sobre cada una de ellas, centrándose en los tres atributos del mismo: el abusus, el usus y el fructus. En el artículo confeccionado Morand, (2011), indica:

“... la reflexión sobre los bienes públicos conoce actualmente un nuevo auge de intensidad particular debido a la mundialización del concepto. Mientras anteriormente el tema de los bienes públicos se abordaba únicamente desde la perspectiva de la demanda nacional, el aumento de la fuerza irresistible que experimentan las preocupaciones medioambientales realza la importancia de una nueva categoría de bienes públicos: los bienes públicos mundiales. De forma paralela, un venerable concepto recobra su vigor: el del patrimonio común, que resquebraja las categorías y las fronteras tradicionales. (p. 8)

Con respecto a lo anterior Morand, (2011), sigue diciendo:

“... uno de los principales intereses del debate contemporáneo acerca de los bienes públicos radica en incitar a la reflexión sobre los riesgos de la comercialización que azota peligrosamente a los bienes de una determinada índole. Ya a inicios del siglo XX, las grandes eminencias en derecho administrativo habían llamado la atención sobre la singularidad de los bienes de dominio público cuyo régimen tenía que distinguirse cuidadosamente del de los bienes privados, bienes comerciales libremente gestionados por sus propietarios. La misma reacción surge hoy en día con respecto a los bienes medioambientales, amenazados por la sobreexplotación y la degradación” (p. 6)

2.8 Criterios de regularización

Los programas de regularización, incluso aquellos diseñados con una perspectiva “integral”, deben de ser reformulados, con el objeto de disminuir los problemas existentes y minimizar la aparición futura de ellos, por lo se hace necesario implementar programas de mejoramiento, tomando en cuenta el documento de Quito, diseñado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, (2016), se presentan las siguientes acciones a ser consideradas para atacar el flagelo de las ocupaciones ilegales en nuestro país, a continuación las sugeridas:

2.8.1 Disponibilidad de tierra e intervención en el mercado

a.- Dado que la capacidad de aplicar los programas de regularización dentro de una perspectiva integrada depende, en una gran parte, del recurso suelo y que actualmente existe carencia de tierra para realizar las relocalizaciones necesarias, es imprescindible implementar un *Banco de Tierras*, con el fin de solucionar la situación y poder ampliar la cantidad de acciones que los programas realicen.

b.- Es esencial implementar un programa de Derecho preferencial de compra, a través del cual las autoridades locales puedan negociar con los propietarios de terrenos invadidos, a fin de obtener su venta en condiciones preferenciales, y poder regularizar la tenencia de estas, ofreciendo los derechos de construcción correspondientes a los terrenos invadido, creando redes de servicios públicos esenciales, mitigando los riesgos y los impactos en material ambiental.

c.- En casos en los que la población más pobre no pueda pagar el precio convenido, es indispensable considerar la opción de disposición de recursos para financiar alquileres temporales, para así ayudar a limitar la expulsión de la población, mientras se identifican las alternativas y rutas para la sostenibilidad de las posibles soluciones en materia habitacional de los más pobres.

d. Es fundamental articular los programas de regularización (y cada uno de los proyectos que los desarrollen) con miras a dar un manejo integral del suelo, especialmente el que hace parte de áreas protegidas, así como de las políticas de desarrollo urbano a nivel local y si es posible nacional.

e.- Es necesario estudiar mecanismos de intervención en el mercado de tierras como para que la población más pobre no sea expulsada, como no ocurre en los sectores de los

cerros orientales en los que personas con mayor nivel de ingreso han logrado perpetuar su ocupación en áreas protegidas por la norma.

2.8.2 Sobre aspectos administrativos públicos

a.- Se requiere fortalecer los entes territoriales -para el caso de Bogotá las Alcaldías Locales- y sus equipos técnicos, con la finalidad de que cuenten efectivamente con la capacidad de coordinar y desplegar las actividades necesarias para mitigar los procesos de ocupación informal. Al tiempo que articulan la oferta de vivienda con VIS y VIP del Distrito con las necesidades de la población debidamente caracterizada que más necesidades tenga en esta materia; enfatizando la participación de la comunidad y el reconocimiento de sus necesidades en materia habitacional.

b.- Es fundamental visibilizar este asunto público con miras a desarticular mecanismos que promuevan el clientelismo. Por lo que debe existir una oferta de viviendas con enfoque social suficientemente robusta que permita el acceso mediante mecanismos de elegibilidad abiertos y con criterios de elegibilidad claros para el acceso del conjunto de la población a los proyectos de vivienda de la ciudad.

c.- También es importante agilizar los trámites de regularización sobre el dominio, donde sea requerida y sea exigida como condición para otorgar el derecho; una contrapartida por parte de los propietarios de los predios destinada al financiamiento para la regularización urbana a través del desarrollo previo de redes de servicios públicos, vías de acceso y acciones de mitigación del riesgo de desastres en los casos en los que haya lugar.

d.- Durante este proceso es fundamental generar un proceso de asistencia integral permanente a la población -tal y como ocurrió en el parque nacional con las comunidades indígenas que se tomaron este referente de la ciudad como medida de presión al gobierno local y nacional- a nivel social, educativo, legal y financiero para acceder a soluciones definitivas o temporales de vivienda, contribuyendo así a mantener y mejorar las condiciones de vida, durante la ejecución de los proyectos de regularización y/o reasentamiento de las comunidades asentadas de manera irregular..

2.8.3 Financiamiento y replicabilidad

a.- Es fundamental adelantar estudios focalizados hacia la población de los polígonos identificados por la Secretaría Distrital de Hábitat que apunte a identificar las reciprocidades más altas de los aportes de las unidades familiares para establecer su capacidad de pago y el tipo intervención que debería liderar el gobierno urbano respecto de esta población.

b.- Es necesario flexibilizar los requisitos exigidos para la elegibilidad de los beneficiarios de los proyectos con arreglo a la atención de sus necesidades de manera diferencial, identificando los hogares que puedan tener capacidad de pago con miras a vincularlos a las Políticas de Vivienda en los términos en los que rigen actualmente y evitar así desequilibrios a nivel fiscal sobre el presupuesto de la ciudad y/o de las entidades del nivel nacional que financien los proyectos de vivienda.

c.- En importante establecer un marco fiscal a mediano plazo para el desarrollo de proyectos de inversión en cabeza del Estado Local, orientados a la regularización de barrios y la construcción de infraestructuras públicas que permitan la integración Urbana, la mitigación de impactos en materia ambiental y la mitigación de riesgos de desastres.

d.- Así mismo se hace indispensable el diseño de alternativas financieras que permitan a los pobladores acceder a recursos paralelos a los del subsidio, como pueden ser los créditos con entidades cooperativas, ya que los procesos cooperativos y de economía solidaria se constituyen en una alternativa para el financiamiento de las viviendas de los hogares más pobres.

2.9 Marginalidad urbana

Los autores Hernández y Becerra, (2017), confeccionaron un libro denominado "Urbanismo Marginal", el cual señala en uno de sus fragmentos lo siguiente:

"... El desarrollo urbano marginal sigue siendo un fenómeno desafiante en la mayoría de las ciudades latinoamericanas. Aunque generalmente se asume que la urbanización marginal es un fenómeno del siglo XX, se ha hecho omnipresente desde la fundación de las ciudades latinoamericanas en el siglo XVI. El fenómeno se hizo más complejo y extenso durante la segunda mitad del siglo XX, pero es importante comprender su longevidad. De hecho, es difícil abordar el estudio de las ciudades en América Latina; históricamente y en el presente, sin la noción de que la marginalidad siempre ha sido una parte inherente de ellos. Las condiciones de marginalidad y la extensión del desarrollo informal que vemos hoy en la mayoría de las ciudades en todo el continente son una expresión magnificada de las condiciones del crecimiento urbano iniciado por los españoles y portugueses con su enfoque segregacionista de la planificación y el diseño urbanos durante el período colonial período ..." (p. 13)

Los autores continúan diciendo:

"... La marginalidad se refiere no solo al desarrollo urbano físico en los márgenes de las ciudades, las periferias, sino también a toda la gama de factores socioeconómicos, Expresiones políticas y culturales que se considere que no cumplen con los estándares mínimos necesarios para lograr una adecuada participación en sociedad. En los estudios urbanos y las ciencias sociales, el concepto de la marginalidad a menudo está vinculada a la actividad socioeconómica fuera de la normatividad creada por el gobierno" (p. 17)

2.10 Constitución de la marginalidad urbana

El autor Quijano (1972), expone mediante la publicación de un ensayo que corresponde a un conjunto de proposiciones, algunas de las cuales son objeto de un proyecto de investigación de campo, todas ellas derivadas de un examen de conjunto de la problemática de la marginalización en América latina, el cual sirve como marco teórico general de estas proposiciones. El artículo corresponde a un capítulo del libro del profesor Quijano que, bajo el título de "Redefinición de la Dependencia y Marginalización en América Latina". Aquí resulta importante, en primer lugar, establecer que este sector de la

población latinoamericana está constituyéndose como todo un estrato nuevo, que atraviesa el cuerpo entero de la sociedad, en este aspecto nos dice el autor lo siguiente:

... en todas las sociedades contemporáneas y en todo momento, parecería haber existido gentes excluidas de manera más o menos continua del mercado dominante de trabajo y, por eso, de ingresos suficientes para tener acceso a los bienes y servicios, etc. Pero esas gentes estaban atomizadas y dispersas como individuos o pequeños grupos y, sobre todo, no procedían de cada uno de los sectores económicos de la sociedad. Lo que se ha denominado "lumpenproletariat", tantas veces descrito en la literatura narrativa como formando un submundo de vagancia, de anonimía, de aislamiento, de soledad y de miseria, era y es parte de esa marginalidad, producida tanto por razones y motivaciones psicológicas individuales, como por procesos de reducción temporal del mercado de trabajo urbano en algunos de sus sectores. En América latina, en todas las épocas, se registran grupos vagabundos aislados en la sociedad, que se originaban en los cambios periódicos del mercado de trabajo y de las motivaciones socioculturales. Pero, en todo caso, estas gentes no constituían, en verdad, un estrato, sino grupos más o menos pequeños y aislados entre sí ..." (p. 12).

2.11 Informalidad y segregación urbana en América Latina

La autora Clichevsky, (2000), indica en su publicación de carácter corporativo la reflexión sobre la producción del espacio urbano realizada por las acciones e interacciones de diferentes actores públicos y privados que lo han modificado sustancialmente en los últimos años, resultado de los cambios estructurales en el plano económico, social y político. Los nuevos procesos generan formas y magnitudes de la segregación, aun escasamente estudiadas, en las áreas urbanas/metropolitanas históricamente segmentadas socio-espacialmente. La ciudad posee una configuración territorial más compleja que en décadas anteriores y los agentes que la producen son múltiples, perteneciendo a los sectores más polarizados de la sociedad, pudiendo identificarse desde las grandes corporaciones internacionales que comienzan a actuar, fundamentalmente, en los años ochenta y acentúan sus inversiones en la década del noventa, a los agentes "informales" y la población que ocupa tierra y construye su propio hábitat de innumerables formas. La autora Clichevsky, (2000), en su artículo nos dice:

"... Las dinámicas de asentamiento se relacionan con el crecimiento de la magnitud y tipos de informalidad en las ciudades, producto del aumento de la desocupación, los bajos ingresos y la agudización de su histórica desigual distribución, así como el estancamiento de la actividad económica de América Latina. La falta de perspectivas de mejoramiento en las condiciones de pobreza, la certeza del creciente fenómeno de pauperización de los sectores medios de la población, a quienes cada vez les resulta más difícil acceder a tierra urbana y vivienda a través del mercado formal, coloca a la cuestión de la informalidad urbana en tema importante a debatir y a actuar sobre ella ..." (p. 10)

2.12 Análisis de la situación actual de la regularización urbana en América Latina

Los autores Costa y Hernández, (2010), exponen mediante la publicación de un artículo de reflexión que fue producto del trabajo de investigación que fue desarrollado en el segundo año del doctorado Periferias, Sostenibilidad y Vitalidad Urbana de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid. Su objetivo principal es el análisis de la tenencia segura relacionada específicamente con los asentamientos humanos informales presentes en la mayoría de las ciudades de América Latina, buscando contestar la siguiente pregunta de investigación planteada: ¿Los instrumentos implementados en estos países pueden garantizar la tenencia segura de la población que vive en los asentamientos informales?, a esto los autores indican que:

“... Las ciudades contemporáneas viven realidades paralelas resultado de aproximaciones radicalmente diferentes a su diseño y gestión. La primera es la realidad oficial consecuencia de la estricta planificación urbanística; la otra es consecuencia de los procesos informales que generan los propios ciudadanos en su vida cotidiana, de forma que la ciudad que existe hoy es el producto de la interacción de ambos procesos ...” (p. 2)

Nos siguen diciendo Costa y Hernández, (2010), que

“... este fenómeno se vuelve aún más importante en lo que se refiere a los procesos socioeconómicos y culturales de acceso al suelo y producción de la vivienda. Un número cada vez mayor de personas han tenido que incumplir la ley para tener un lugar en las ciudades, viviendo sin la seguridad de la tenencia, en condiciones precarias, insalubres y peligrosas. Diversos datos han revelado que consideradas estas formas de acceso al suelo urbano y de producción de la vivienda, entre el 40% y el 70% de la población urbana en las grandes ciudades de los países en desarrollo están viviendo ilegalmente, de lo que se puede concluir que ésta es la forma dominante de producir la ciudad latinoamericana contemporánea, y no más una excepción a la regla ...” (p.3)

2.13 La nueva agenda urbana

La Nueva Agenda Urbana representa un ideal común para lograr un futuro mejor y más sostenible, en el que todas las personas gocen de igualdad de derechos y de acceso a los beneficios y oportunidades que las ciudades pueden ofrecer, y en el que la comunidad internacional reconsidere los sistemas urbanos y la forma física de nuestros espacios urbanos como un medio para lograrlo. En esta era en la que vivimos un crecimiento sin precedentes de la urbanización, y en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París y otros acuerdos y marcos mundiales para el desarrollo, hemos llegado al momento decisivo en el que entendemos que las ciudades pueden ser fuente de soluciones a los problemas a que se enfrenta nuestro mundo en la actualidad, y no su causa. Si está bien planificada y gestionada, la urbanización puede ser un instrumento poderoso para lograr el desarrollo sostenible, tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados. A continuación, se presentan algunos estratos de interés para esta investigación tomados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, (2016).

“... nos comprometemos a fomentar un desarrollo urbano y rural centrado en las personas, que proteja el planeta y tenga en cuenta la edad y el género, así como a hacer realidad todos los derechos humanos y libertades fundamentales, facilitando la convivencia, poniendo fin a todas las formas de discriminación y violencia y empoderando a todas las personas y comunidades, facilitando al mismo tiempo su participación plena y significativa. Nos comprometemos también a promover la cultura y el respeto de la diversidad y la igualdad como elementos clave de la humanización de nuestras ciudades y asentamientos humanos” (parr. 3)

“... la Nueva Agenda Urbana presenta un cambio de paradigma basado en la ciencia de las ciudades; establece normas y principios para la planificación, construcción, desarrollo, gestión y mejora de las zonas urbanas en sus cinco pilares de aplicación principales: políticas urbanas nacionales, legislación y normativas urbanas, planificación y diseño urbano, economía local y finanzas municipales e implementación local. Es un recurso para que se realice ese ideal común desde todos los niveles de gobierno, de nacional a local, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, las agrupaciones de partes interesadas y todas las personas que consideran que los espacios urbanos del mundo son su hogar” (parr. 5)

“... la Nueva Agenda Urbana incorpora un nuevo reconocimiento de la correlación entre la buena urbanización y el desarrollo. Subraya los vínculos entre la buena urbanización y la creación de empleo, las oportunidades de generar medios de subsistencia y la mejora de la calidad de vida, que deberían incluirse en todas las políticas y estrategias de renovación urbana. Esto pone aún más de relieve la conexión entre la Nueva Agenda Urbana y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en particular el Objetivo 11, que trata de las ciudades y comunidades sostenibles” (parr. 7)

2.14 Proyección de población

Los autores Bárcena, Prado, Saad y Pérez, (2021), exponen mediante la publicación de un artículo científico de reflexión de carácter corporativo en la organización denominada Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre los indicadores seleccionados de las estimaciones y proyecciones nacionales de la población total, urbana, rural y económicamente activa de cada uno de los 20 países de América Latina. Se incluye un capítulo analítico en el que se señalan los efectos de la dinámica demográfica en la fuerza de trabajo. En las notas técnicas se enumeran las fuentes de datos consideradas para cada país.

La metodología utilizada no está orientada a estimar y proyectar el impacto de la actividad económica en la fuerza de trabajo, sino que es más bien un ejercicio para ilustrar, por un lado, el efecto de los cambios demográficos en la población económicamente activa y, por otro lado, el efecto de las variaciones de las tasas de participación por sexo y grupos de edad observadas en las fuentes de datos consideradas. Así mismo los autores mencionados, indican que los cambios estructurales de la población económicamente activan y sus proyecciones presentan escenarios futuros radicalmente diferentes en cuanto a grupos de edades, los que implican una serie de interrogantes en distintas materias como las de trabajo, educación, salud y otras más. En este aspecto la CEPAL (2016), dice:

“... resulta evidente que la dinámica demográfica tiene un impacto directo en el mercado laboral, debido a la presión del crecimiento de la población en edad de trabajar, la feminización de la fuerza de trabajo, el envejecimiento poblacional y la urbanización. Por lo tanto, se concluye que debería registrarse un dinamismo similar en la oferta de empleos (más mujeres, más personas mayores y más años de permanencia en la actividad, en un medio sobre todo urbano) que permita absorber una mayor PEA con una estructura distinta. Esto se debe a que el acceso a los sistemas de pensiones dependerá no solamente del grado de ocupación, sino también de su estabilidad en el tiempo y del tipo de mercado (formal o informal) al que se incorpore la PEA” (parr 1)

3. Capítulo III – Diseño metodológico

3.1 Diagrama de flujo esquemático del proceso de investigación

A continuación, se grafica el proceso de investigación utilizado en este estudio:

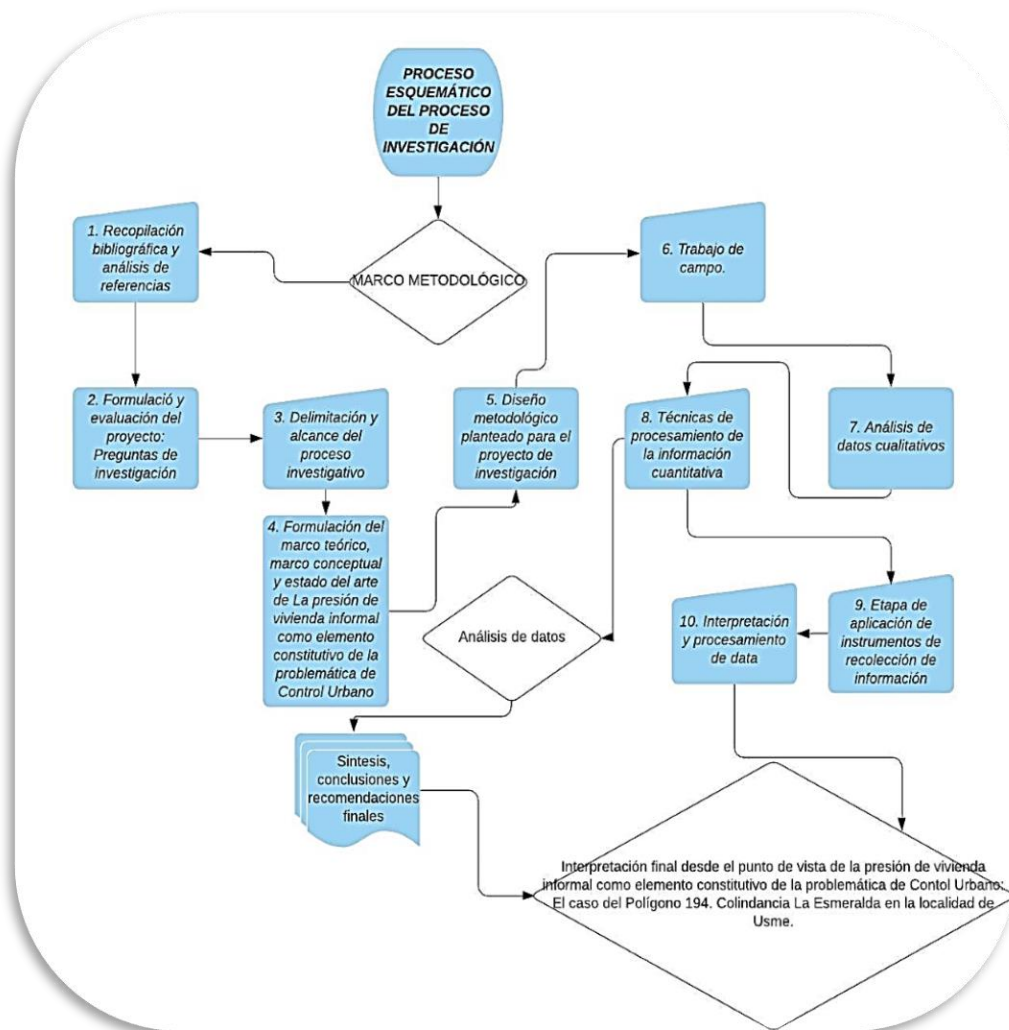


Figura 8 Proceso de investigación utilizado en este estudio
Fuente: Elaboración propia, (2022)

3.2 Enfoque metodológico

A pesar de que la metodología cuantitativa es una metodología de investigación que ofrece la posibilidad de comprobar Hipótesis de manera contundente en función de la interacción entre dos o más variables permitiendo llegar en un escenario ideal en términos de conclusiones con un peso importante en muchos de los ámbitos académicos en los que impera el dato, el gráfico y/o la imagen como los instrumentos verosímiles para dar cuenta de la realidad que se pretende analizar; el caso de estudio propuesto, pone de manifiesto la necesidad de comprender el comportamiento histórico del fenómeno, en un escenario jurídico-institucional que no ha logrado alcanzar los propósitos para los que fue concebido, por lo que, el ejercicio propuesto se apoya principalmente de fuentes cualitativas que con la intención de resaltar las categorías y antecedentes históricos que inciden directamente en el fenómeno de los asentamientos informales en América Latina, esto, en un intento por comprender la naturaleza de los Procesos de Asentamiento Informal, un fenómeno frente al cual existe una poca y baja calidad de datos con experiencias exitosas a partir de modelos de gestión e instrumentos que permitan a las instituciones de Gobierno Urbano intervenir la problemática de manera exitosa.

Hay que decir también que la dinámica del proceso de investigación en el escenario generado por el Covid-19, ha conducido el ejercicio hacia un ejercicio más pragmático en función de la presentación de resultados del caso en específico. Por lo que la metodología desarrollada responde a un planteamiento de corte científico positivista, el cual reconoce los esfuerzos por generar categorías de análisis a través de la experiencia que se ha adquirido a través de la observación de estos procesos en la región. Es así como se puede sostener que la presente investigación sigue una metodología cualitativa, por lo que supone un acercamiento a la realidad objeto de estudio y a la teoría desde la revisión del marco teórico y la experiencia profesional del autor, las cuales han orientado el ejercicio de formulación de la Hipótesis, mediante un razonamiento deductivo que posteriormente se intentará validar empíricamente a partir de entrevistas semiestructuradas e información institucional.

Se busca establecer una relación de causa-efecto entre los dos fenómenos. Dicha relación está ligada con la interconexión entre los planteamientos que supone la Hipótesis, un ejercicio que supone la formulación de explicaciones apoyadas en información institucional que permita comprobar la relación de causa-efecto planteada en la Hipótesis de trabajo. La metodología establecida para el proyecto se basa en la mejora participativa de los barrios marginales, que se asocia a un enfoque metodológico que pretende abordar los desequilibrios del desarrollo urbano reflejados en la vida de los habitantes de estos sectores. Involucra y sitúa a todos los Stakeholders (todos los niveles del gobierno, los representantes de la comunidad, la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales, académicos, sector privado y en especial, los habitantes de los barrios marginales), en el centro del proceso para mejorar los estándares de vida de estos barrios.

Así mismo se hace un esfuerzo por revisar los logros y desafíos de la instancia de participación creada para tal fin, mediante la expedición del Decreto Distrital 227 de 2015, el cual crea el “Programa de Acompañamiento Integral para Mitigación del Impacto Social derivado de las acciones de recuperación de bienes fiscales, uso público, espacio público u objeto de recuperación ecológica o preservación ambiental y se dictan otras disposiciones”, así como los espacios de diálogo entre institucionalidad y comunidades organizadas en la búsqueda de acuerdos para el tratamiento de la problemática, la

construcción de cambios o arreglos institucionales y las opciones de financiación que tengan como resultado la planificación inclusiva y la mitigación de los impactos antrópicos sobre la estructura ecológica principal de la ciudad.

Los habitantes de los barrios de origen informal han demostrado contar con el conocimiento, las habilidades y las capacidades fundamentales para contribuir, dirigir y liderar los procesos de regularización, adoptando un enfoque solidario con miras a mejorar sus condiciones de vida a través de la construcción de hábitats urbanos a partir de prácticas socioculturales enfocadas a formar comunidades sustentadas en la prevalencia de derechos fundamentales (Participatory Slum Upgrading Programme - PSUP, 2014, parr,7).

3.3 Etapas del proceso de investigación

3.3.1 Recopilación bibliográfica y referencias

Se hizo una revisión de las entidades del Gobierno de la Ciudad con mayor incidencia frente a la atención y control del fenómeno, a través de las cuales se obtuvieron los datos que han permitido caracterizar el fenómeno a nivel local y puntualmente a través del caso elegido para el análisis (Polígono 194 – Colindancia la Esmeralda), así es como se obtuvo la información básica del contexto del proyecto de investigación y se logró el análisis de los datos que se generan desde las instituciones en el marco de sus competencias para dar cuenta del fenómeno. Por otra parte, se adelantó un ejercicio de recopilación bibliográfica frente a otros estudios de caso orientados a comprender el fenómeno de los *Procesos de Asentamiento Informal* y ejercicios de Control Urbano que permitan ver enfoques alternativos con capacidad de ser replicados en la ciudad de Bogotá. Dicho ejercicio de consulta se hizo en clave para soportar el planteamiento o Hipotesis que sustenta el presente ejercicio de investigación: “*La presión de vivienda informal como elemento constitutivo de la problemática de Control Urbano*”.

3.3.2 Formulación y evaluación del proyecto / preguntas de investigación:

La selección del problema se estableció en virtud de la experiencia profesional del investigador, quien en su ejercicio profesional en la *Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá - Subdirección de Apoyo a Localidades (2014-2015)*, se aproximó a la problemática de Control Urbano en Bogotá, una ciudad que en esta materia cuenta con múltiples antecedentes históricos y problemáticas latentes, que incluso los funcionarios más antiguos y con mayor experiencia en el Gobierno de la Ciudad, no han logrado intervenir de manera efectiva, catalogando el fenómeno como un asunto complejo de resolver, cuya responsabilidad recae sobre las Alcaldías Locales, y por tanto, se encuentra “desahuciado” respecto de la capacidad de incidir, ordenar y controlar por parte de los actores institucionales del nivel Distrital.

En este sentido, se pudo evidenciar durante aquella experiencia profesional, que el ánimo de los funcionarios que están llamados a liderar la *Política de Control Urbano* en Bogotá, es -en la mayoría de los casos- el de dar mero cumplimiento a los procedimientos y normas que orientan la acción de las instituciones en esta materia, dejando a un lado la posibilidad

de comprender las distintas dimensiones del fenómeno, convocando a las diferentes agencias u organizaciones del *Gobierno de la Ciudad* con injerencia a intervenir en el diseño de una estrategia institucional que permita atender el fenómeno y generar un proceso de reflexión y acción orientado a mitigar de una manera efectiva, la reproducción de estas dinámicas interviniendo las causas críticas.

En este sentido, la delimitación del alcance del proyecto estará basado en el marco de referencia previamente expuesto, y los limitantes o fronteras dentro del mismo, principalmente por la disponibilidad de información que se produce a nivel institucional y las dificultades que encuentra el gobierno de la ciudad para aplicar el marco jurídico en un intento por mantener la coherencia en relación a las preguntas que orientan el desarrollo de la Hipótesis: ¿Cómo se construye la noción de una ciudad informal vs. ciudad formal? ¿Cuáles son las situaciones que explican la incapacidad del Gobierno de la Ciudad para incidir de manera efectiva sobre el crecimiento ilegal de la mancha urbana?

3.3.3 Delimitación y alcance del proceso investigativo.

El presente ejercicio busca hacer una revisión sobre el proceso de expansión de la mancha urbana en el área de Estudio, mientras hace una reflexión teórica sobre la dinámica de los *Procesos de Asentamiento Informal* en la región, señalando la baja capacidad de las instituciones del Gobierno Urbano de la ciudad de Bogotá, para dar cumplimiento los instrumentos para ejercer el control frente a las invasiones ilegales. Una situación que genera afectaciones a la estructura ecológica principal y desconoce los fundamentos teóricos e ideológicos de los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* que promueven los organismos multilaterales como ONU-Hábitat. Sin duda el Polígono *Colindancia la Esmeralda* constituye un cuadro de análisis importante que permite contrastar el alcance de los lineamientos internacionales definidos por naciones unidas, los marcos jurídicos del nivel nacional y local, versus la realidad del control urbano en el territorio y las dificultades que encuentran los actores institucionales para materializar los escenarios que los organismos internacionales y los teóricos de la ciudad, promueven a través de los arreglos institucionales y marcos jurídicos, así como a través de la producción de documentos académicos que pretenden dar cuenta de la realidad urbana y predecir escenarios futuros.

3.3.4 Trabajo de campo

En desarrollo del presente trabajo de investigación, se realizaron dos (2) visitas al Polígono para adelantar entrevistas con la comunidad y tomar algunos registros fotográficos de primera mano que permitieran comprender las dinámicas propias de la comunidad que ha ocupado el polígono, reconocer el impacto ambiental -o no- que está generando el asentamiento e identificar las causas determinantes del proceso de “negociación” con las instituciones del gobierno de la ciudad, así como la visión de la Alcaldía Local en virtud de sus atribuciones para ejercer el Control Urbano, pero también de sus limitaciones y principales dificultades en el ejercicio del control urbano.

3.3.5 Etapa de aplicación de instrumentos y recolección de información

En este sentido se adelantó el ejercicio de recolección información necesaria para el diagnóstico orientando el ejercicio en el flujo metodológico planteado el cual contempla: La trazabilidad de la información institucional, el análisis de información de documentos académicos, documentales verbales y analíticas para identificar los puntos críticos o de inflexión dentro del proceso investigativo con el objetivo de generar todos los procesos asociados a la influencia de vivienda informal como elemento constitutivo de la problemática de Control Urbano.

3.3.6 Interpretación y procesamiento de data

Análisis de los procesos de asentamiento informal en zonas marginales, como elemento estructurante de las dificultades para ejercer el Control Urbano desde el componente de obras y urbanismo.

a.- Exploración del contexto.

b.- Caracterización inicial del área de estudio.

c.- Selección de los instrumentos para la recolección de datos empíricos necesarios para fundamentar/diseñar la propuesta (o validación de los instrumentos, si serán creados). Para la presente investigación se emplearon los mapas y los datos relativos a los polígonos de monitoreo definidos por la Secretaría Distrital de Hábitat y la información solicitada a la Alcaldía Local frente a la aplicación de los instrumentos jurídicos para atender la problemática, haciendo énfasis en la relación entre el crecimiento de la mancha urbana, la presión de vivienda informal y las dificultades por parte de las instituciones del gobierno local para dar cumplimiento al marco jurídico establecido.

d.- Organización, análisis e interpretación de la información recolectada en el proceso investigativo.

e.- Diseño de la propuesta.

f.- Validación de la propuesta por parte del Comité Evaluador del Instituto de Estudios Urbanos.

3.3.7 Síntesis, conclusiones y recomendaciones finales

En esta etapa del proceso hace un análisis de los antecedentes de los procesos de asentamiento informal en la ciudad de Bogotá, destacando las dificultades que encuentran las personas más vulnerables de la ciudad para acceder a una vivienda digna y la manera como esta situación, dada la dimensión de la problemática, desborda en muchos casos la capacidad de gobierno de la ciudad para ejercer sus competencias en materia de Control Urbano. Se trata de procesos caracterizados por luchas entre comunidades marginadas de la “ciudad formal” y momentos de inflexión al interior de las entidades del gobierno de la ciudad para dar cumplimiento a los marcos jurídicos locales.

De ahí la necesidad de implementar políticas y proyectos con mecanismos que permitan mantener independencia de los procesos electorales, garantizando el acceso equitativo de las comunidades vulnerables, facilitando un acceso efectivo a proyectos de vivienda digna

construida en la centralidad de la ciudad, como el proyecto “Plaza de la Hoja”, esto, en la búsqueda de contener el crecimiento de la mancha urbana por medio de la habilitación de suelo para el desarrollo de vivienda social al interior de la ciudad. Lo anterior en el marco de una línea de gestión pública que facilite el desarrollo de procesos de integración urbana que permitan cerrar las brechas entre la denominada “*Ciudad Formal*” y la “*Ciudad Informal*”.

En conclusión, el ejercicio pretende sugerir una manera de intervención institucional que apunte al cierre efectivo de las brechas sociales, promoviendo la diversificación de políticas y estrategias que permitan la apertura y participación de los actores del fenómeno, concertando de manera clara y directa las necesidades de la comunidad para crear apoyo desde todos los frentes, dinamizando los procesos y espacios que permitan la construcción de una ciudad compacta, la cual requiere para su materialización un abordaje desde lo comunitario y desde la solidaridad orgánica que predica Durkheim ¹⁵.

¹⁵ También denominada solidaridad por consenso. Durkheim afirma que la fuerte especialización, capacidad o habilidad de cada individuo origina una gran interdependencia, base de la cohesión y solidaridad grupal, de las personas con su sociedad. A esta clase la llama solidaridad orgánica. Así, cada miembro posee una parte de los conocimientos generales y sus recursos, por lo que todos dependen de todos. Este tipo de solidaridad se suele presentar en las sociedades desarrolladas. Encontramos en esta concepción la parte negativa en la que una excesiva especialización podría desembocar en la anomia. Durkheim establece que estas sociedades funcionan como un organismo vivo, donde cada cual tiene una función, y si uno falla se enferma el organismo. Para lo cual, en esta se da el derecho reconstitutivo, el cual se caracteriza por tener la función de re-educar al individuo, para que se mantenga en su eje, sin formar conflictos en la sociedad.

4. Capítulo IV - Presentación y análisis de resultados

4.1 Ocupación ilegal en el Parque Entrenubes



Figura 9 Vista satelital del Polígono
Fuente; Google Eart, (2022)

4.1.1 Contexto de la problemática

Como se desarrolló con amplitud en la parte introductoria del presente documento, el caso de estudio ha sido seleccionado con el ánimo de demostrar la Hipotesis de trabajo mientras se verifican algunos de los planteamientos a nivel teórico de los investigadores que bajo el criterio del autor de este documento; han logrado una aproximación mucho más cercana a la realidad actual del fenómeno relacionado con los procesos de asentamiento informal en américa latina, un proceso que dada su magnitud representa un porcentaje importante del “*Modus Habitare*” de las ciudades de la región, y que, para el caso del Polígono Colindancia la Esmeralda, logra poner en evidencia la inconveniencia y la insostenibilidad de estas formas de habitar las márgenes de las áreas metropolitanas, puntualmente en la ciudad de Bogotá.

En efecto, se trata de procesos de asentamiento que en la mayoría de los casos son abordados extemporáneamente por las autoridades, quienes en muy pocos casos intervienen a tiempo estos procesos dada su limitada capacidad para hacer frente a esta situación, aunado a la dispersión de funciones e instituciones con competencias parciales para intervenir este fenómeno. En esencia la capacidad de las instituciones del gobierno urbano se ve limitada por:

- a.- La dimensión de la problemática en términos poblacionales.
- b.- La baja articulación institucional entre alcaldías locales y secretarías con competencias en la mitigación de la problemática.
- c.- La limitada capacidad institucional para sustanciar los procesos jurídicos y materializar las medidas sancionatorias.
- d.- La reducida comprensión del fenómeno a nivel estructural por parte de los funcionarios llamados a aplicar el marco jurídico (Formuladores de la política de Vivienda y Hábitat del Distrito Capital, Policía Metropolitana, Secretarías Distritales de Hábitat y Ambiente, Inspectores de Policía, Oficinas Jurídicas de las Alcaldías Locales).
- e.- La ausencia de voluntad política para intervenir estos procesos dado que se trata del ejercicio de la autoridad por parte del gobierno urbano, ejercicio que, en efecto, constituye una práctica muy poco popular en el marco de una “lógica administrativa” orientada por el espíritu electoral que permita la continuidad en las instituciones encargadas de realizar dicho control (*Alcaldías Locales y Juntas Administradoras Locales*) de los actores políticos locales que en muchos casos fundamentan su base electoral en personas adscritas a esta población.

No obstante, explicar el control urbano en el marco de las dinámicas de las periferias, también significa realizar un esfuerzo por comprender los procesos de comunitarismo que desarrollan las comunidades para solucionar su déficit de vivienda, generando procesos organizativos para propiciar escenarios de negociación con el gobierno de la ciudad, con miras a la legalización de los asentamientos. Reflejo de esta tendencia es el polígono Colindancia la Esmeralda, un espacio que, por su cercanía y relación con la estructura ecológica principal de la ciudad, exige una ruta de trabajo alternativa para el tratamiento de este fenómeno en la zona de reserva del Parque Natural de Montaña Entre Nubes con miras a la preservación de un ecosistema estratégico si se reconoce la relación que tiene el área donde está ubicado el asentamiento y el páramo andino.

En este sentido, es necesario promover espacios para la reflexión, que propicien un abordaje desde las diferentes aristas del fenómeno, apoyándose de experiencias que lo aborden de manera alternativa, involucrando los actores del control policivo de la ciudad mientras se trasfieren a estos las herramientas necesarias para adelantar su intervención de manera legítima, mediante el desarrollo de procesos de gestión urbana que permitan la participación de las comunidades en el marco de un abordaje intersectorial tal y como lo plantea el DECRETO 227 DE 2015 “*Por medio del cual se adopta el programa de Acompañamiento Integral para Mitigación del Impacto Social Derivado de las acciones de recuperación de bienes fiscales, uso público, espacio público u objeto de recuperación ecológica o preservación ambiental y se dictan otras disposiciones*”.

En este contexto es fundamental para el análisis señalar algunas de las características más relevantes del caso seleccionado para el análisis, las cuales se enuncian a continuación:

- a.- Teniendo en cuenta el reporte mensual que entrega la Secretaría Distrital de Hábitat se encuentra que desde el año 2009 las ocupaciones ilegales en la localidad han crecido

exponencialmente pasando de 1061 a 3674 en el año 2020, resaltando, por ejemplo, que en el período 2016 y 2020 el porcentaje de ocupación creció en un 57% respecto del total del crecimiento en estos años. Para facilitar el análisis que realiza la alcaldía se han agrupado los polígonos, por ejemplo, los que tienen relación con el *Parque Entre Nubes* son 10, los cuales están parcial o totalmente dentro del parque. Un ejemplo es el polígono Colindancia Sierra Morena, el cual de 350 situaciones de ilegalidad 50 están dentro del área del parque. Otro grupo son por ejemplo los polígonos urbanos con 1056 predios, también encontramos los polígonos de las rondas y las veredas. En ese análisis comparativo que realiza la alcaldía se encuentra que el área más afectada es la que tiene relación con el Parque Entre Nubes con 1460 ocupaciones que existen en esos polígonos de monitoreo.

b.- Es importante aclarar que gran parte de las familias que ocupan estos polígonos provienen de flujos migratorios que llegan a la ciudad incluyendo también familias de origen venezolano que por lo general arriban a estos espacios o incluso por la situación presentada en el primer semestre del año 2020 en relación a la crisis por la pandemia, en la cual muchas familias se vieron obligadas a ocupar estos espacios para tener un techo, situaciones en general derivadas de la disminución de ingresos como lo son las familias de vendedores informales que tienen un alto grado de vulnerabilidad. Encontramos por ejemplo también que en un porcentaje alto de estas familias están constituidas por menores de edad, lo cual arroja un panorama donde el protocolo de atención a las ocupaciones ilegales elaborado por la Secretaría de Gobierno, el cual obliga a las autoridades a establecer un orden de intervención por fases que les permita realizar acciones de manera integral, mitigando la posibilidad de que se presenten escenarios de desorden social.

c.- Dentro de las actuaciones administrativas desarrolladas por la Alcaldía Local, en ejercicio de su función policiva, encontramos que en la oficina de gestión policiva se encuentran 1309 expedientes de los cuales 792 están activos, y los 156 restantes que se remitieron a las Inspecciones de Policía en el marco de su competencia y según el nuevo Código de Policía *Decreto Ley 1801 de 2016*. Para el caso del *Polígono Colindancia la Esmeralda*, dado el abordaje diferencial invocado por las familias con características étnicas especiales, a la fecha no se ha aplicado ninguna actuación administrativa según lo manifestó la Alcaldía Local en respuesta a requerimiento por escrito.

d.- Por otra parte, dentro de las principales acciones desarrolladas por la Alcaldía Local, actor articulador en el territorio de la oferta institucional, se destaca la prevención con el desmonte de estructuras no consolidadas, la estadística por año en hectáreas evidencia la efectividad de las acciones adelantadas desde mayo del 2020 en el polígono 194 La Esmeralda, Yopal Pedregal y el Refugio con una recuperación de 14,26 hectáreas, lo cual ha contenido parcialmente el crecimiento del asentamiento.

e.- La localidad de Usme tiene el 11,5% de las ocupaciones ilegales en Bogotá y es la localidad con el segundo nivel de ocupaciones después de Ciudad Bolívar.

f.- El contexto actual convoca a la acción interinstitucional a nivel Distrital y Regional, a concertar un protocolo agenciado desde la *Secretaría Distrital de Gobierno*, que establezca los protocolos necesarios para evitar el daño antijurídico, y de esta manera poder continuar con las acciones de prevención de ocupación ilegal, impulso de los procesos administrativos sobre la línea base y el fortalecimiento de las capacidades de las Inspecciones de Policía.

Así mismo, es importante destacar que la posición de la Alcaldía Local señala que la solución debe ser integral, ya que se cuenta con una ruta y una metodología definida mediante el “*Decreto 227 de 2015 PAIMIS*” proceso de implementación mediante el cual se han generado procesos de caracterización de la población e instancias de concertación con los actores comunitarios involucrados; y cuya conclusión principal, apunta a la necesidad de consecución de recursos para intervenir la causa estructural del problema: El Déficit Habitacional. Un fenómeno que ha generado una gran presión sobre el sector del parque Entre Nubes, para lo cual se hace indispensable robustecer la capacidad del sector hábitat, ampliando su capacidad para la habilitación de suelo al interior de la ciudad y para la construcción de vivienda con enfoque social que permita el acceso a aquellas comunidades que se encuentran al margen del mercado formal de la vivienda.

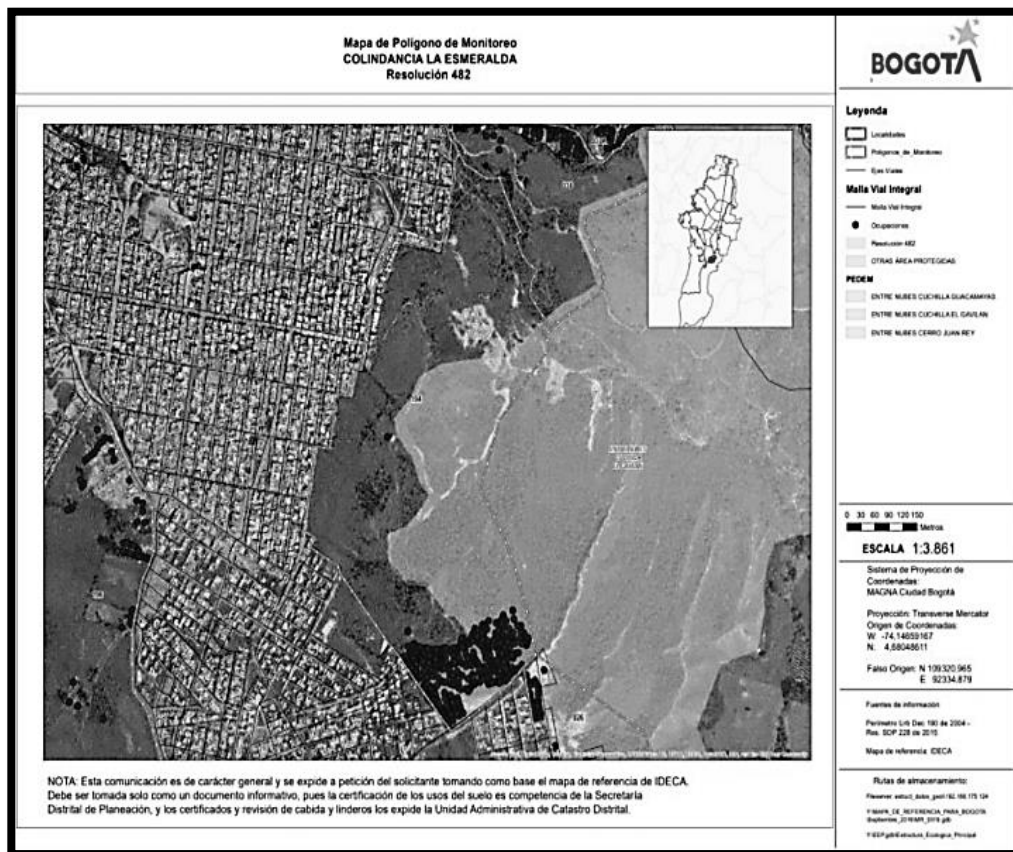


Figura 10 Mapa del Polígono de Monitoreo
Fuente: Secretaría Distrital de Hábitat, (2020).

Como se señaló anteriormente, se encuentra que el área más afectada es la que tiene relación con el Parque Entre Nubes con 1460 ocupaciones.

4.1.2 Componente étnico

En el polígono 194 Colindancia la Esmeralda existen cerca de 700 ocupaciones divididas en dos sectores; en la Esmeralda primer sector hay una ocupación de afrodescendientes provenientes del pacífico colombiano con una ocupación de hace 4 años. En el segundo sector según información de líderes comunitarios, viven 47 familias de origen indígena de la etnia Huitoto y Yakuna provenientes de la región amazónica. La competencia para intervenir la problemática desde el abordaje diferencial es de la *Subdirección de Asuntos étnicos de la Secretaría de Gobierno*, dependencia que frente al fenómeno de ocupación del Parque Entre Nubes solo tiene injerencia frente al abordaje del Polígono 194 *La Esmeralda*, en tanto allí hacen presencia comunidades Huitoto, por lo que se debe abordar bajo la figura denominada “enfoque diferencial”, para otros sectores resalta la competencia de la Dirección de Derechos Humanos y el equipo de Dialogo social.

Encontramos entonces, que en dicho polígono confluyen un conjunto de problemáticas de índole, fiscal y humano que demandan una atención especial. Por lo que, la *Subdirección de Derechos Humanos de la Secretaría Distrital de Gobierno*, se ha referido a la construcción de la “Maloka” localizada en el polígono como una manifestación “urbana” de las formas de construcción de las comunidades indígenas, a través de la cual se pretende “legitimar” el proceso de ocupación y la conformación de una comunidad étnico-urbana que garantice la tenencia segura sobre el predio y paulatinamente conlleve a la legalización del sector.

En tal sentido, la Secretaría de Gobierno ha manifestado en los diferentes espacios de concertación, que de ninguna manera ha reconocido la existencia de esta Maloka, tampoco se han realizado pactos, acuerdos o permisos de ninguna naturaleza al respecto, dentro de las visitas de acompañamiento que ha realizado a la zona del polígono. No obstante, reconocen que algunos miembros de estas comunidades tienen una doble condición: Ser desplazados por violencia y ser indígenas, por lo que en tanto se activa la ruta de atención de derechos humanos con ocasión del conflicto intra-étnico que se presenta para proteger la integridad de los individuos que logren acreditar esta condición a la luz de los criterios definidos por este organismo.

Estas comunidades, a pesar de no pertenecer a los grupos étnicos con arraigo histórico en la región -como si lo tienen comunidades de origen Muisca- han puesto de manifiesto su condición étnica como elemento principal para que las autoridades encargadas de ejercer el control urbano se abstengan de adelantar acciones policivas de “choque” que mitiguen el crecimiento del asentamiento. Una situación que da cuenta de las estrategias comunitarias para prolongar la tenencia de los predios sobre los que se desarrollan los procesos de asentamiento informal, las cuales durante los últimos años han sofisticado su *modus operandi* llevando los procesos de “negociación” ante los organismos de la administración Distrital al escenario de los Derechos Fundamentales con el propósito de propiciar abordajes diferenciales y contener las medidas sancionatorias que contempla el Código de Policía y las leyes que lo desarrollan.

4.1.3 Dimensiones del control urbano

Como se ha señalado en capítulos anteriores, por regla general, en los asentamientos informales que rodean a la ciudad de Bogotá, se incumplen dos condiciones:

- 1.- Jurídicas relacionadas con la propiedad. Estas normas abarcan el derecho del propietario a tener un documento público que lo acredita ante la sociedad como propietario

del bien. Para el caso de estudio la totalidad de sus habitantes carecen de este título, lo que significa que la tenencia, y por tanto, la venta o traslado del bien que ocupan está por fuera del marco legal.

2.- Urbanísticas, relacionadas con el planeamiento urbano. Es decir, en relación con las normas que sirven para garantizar que todos los ciudadanos tengan unos estándares mínimos de calidad de vida en la ciudad, y que garantizan el acceso de todos los habitantes a los servicios, al espacio público y a los equipamientos, determinando unas condiciones habitacionales adecuadas de tamaño, materiales, estructura portante, acceso a saneamiento y agua potable, entre otros.

En este sentido, y como fue señalado en el marco teórico, para algunos autores, el primer nivel de control se ejerce mediante los mecanismos que permiten designarlo, principalmente a través de la zonificación. No obstante, es claro que para el caso de estudio se hace evidente la limitada capacidad del gobierno de la ciudad representado en la Alcaldía Local, para garantizar el acatamiento por parte de estas comunidades de las disposiciones normativas orientadas al ejercicio del control a través del ejercicio de la autoridad para garantizar el respeto por las vocaciones del suelo dadas por la norma, pues es claro que, en el área de estudio, y en general en los procesos de asentamiento informal de la ciudad de Bogotá (con excepciones reducidas), se presenta una clara separación entre lo establecido en los instrumentos de planificación y la realidad. Siendo el ejercicio de la autoridad que le atañe al gobierno de la ciudad, sustituido por el control comunitario que ejercen los ocupantes espontáneos organizados.

Situación que nos lleva a concluir que el Control Urbano es un concepto que requiere una comprensión profunda de las dinámicas urbanas, así como, constituye una invitación al desarrollo transformaciones estructurales a nivel jurídico, de proyecto urbano y de las prioridades en la agenda pública, pues en esencia se trata de un pacto social que debe ser construido, comprendido y acatado por todos los actores que intervienen en la fenómeno (Comunidades, Autoridades Administrativas, Autoridades de Policía, Formuladores e Implementadores de Política Pública y actores formales e informales del sector de la construcción) en una ciudad insertada de facto (desde hace más de dos décadas) en un proceso de metropolización.

En este escenario donde emerge la complejidad de que habla Saskia Sassen, como eje transversal al análisis, se sugieren algunas dimensiones que deberían orientar la reflexión de las instituciones de gobierno en la búsqueda de abordajes multidisciplinarios que permitan dar pasos hacia la intervención efectiva del fenómeno:

a.- La base regulatoria y normativa: Es fundamental actualizar los instrumentos de ordenamiento de que dispone la ciudad, en especial del Plan de Ordenamiento Territorial vigente, ya que el documento vigente no reconoce la situación actual de la ciudad, así como tampoco la magnitud del fenómeno de la metropolización de la pobreza.

b.- Las funciones, competencias y atribuciones de las entidades territoriales para el ejercicio del Control Urbano: Es fundamental generar canales de comunicación que escapen a las afinidades o incompatibilidades políticas de los diferentes niveles de gobierno (Nacional, Distrital, Local) pues el margen de acción de las Alcaldías Locales es muy bajo en virtud del volumen de responsabilidades en materia policiva que le asignan las normas de Control Urbano, por lo que se requiere de una verdadera relación de coordinación y subsidiaridad para poder cumplir con los presupuestos normativos de tipo

restrictivo y sancionatorio, así como para el direccionamiento de la población más vulnerable hacia la oferta de vivienda de los diferentes niveles de gobierno.

c.- La gestión ambiental y de riesgo: Más allá del estricto cumplimiento de los presupuestos normativos (pertinentes o no, coherentes con la realidad actual o no) Es fundamental focalizar la atención frente a la contención de este fenómeno en las zonas que representen mayor valor en términos ecosistémicos, tal y como ocurre en el presente caso de estudio, pues si persiste la invisibilidad de este asunto en la agenda del gobierno de la ciudad, la mancha urbana continuara su expansión de manera espontánea y descontrolada hacia áreas protegidas con poca visibilidad en los medios (como si la tiene, por ejemplo, el caso de la reserva Thomas Van Der Hammen en el marco de las discusiones recientes sobre el plan de ordenamiento territorial), pero con un valor difícil de cuantificar para la sostenibilidad de los ecosistemas en las próximas décadas.

Así mismo en lo concerniente a la gestión del riesgo, pues en muchos procesos de asentamiento informal, como lo es en el caso de estudio, las viviendas se ubican en áreas con alto riesgo de remoción en masa, situación que se ve acelerada debido a la precariedad de las formas de construcción y a la ausencia de intervenciones por parte del gobierno de la ciudad bajo el fundamento jurídico que le impide invertir en equipamientos y/o infraestructuras en predios no autorizados o contemplados por la norma urbana.

e.- Las funciones de justicia y de control y vigilancia, encaminadas a hacer cumplir la ley y a sancionar a quienes la violan (particulares y/o servidores públicos). En este sentido, el caso de estudio se encuentra atravesado por tres categorías fundamentales para evaluar la efectividad del gobierno urbano con miras a intervenir esta problemática:

-La necesidad de implementar acciones que materialicen la función preventiva que atribuye la ley a las autoridades que ejercen la función y actividad de policía con miras a intervenir los procesos de ocupación informal con fundamento en los presupuestos normativos que lo prohíben.

-El abordaje social que en cabeza del Estado nacional y Distrital para liderar la Política de Vivienda y el desarrollo de proyectos a nivel regional que permitan la construcción de vivienda de interés social (VIS) y prioritario (VIP), garantizando así la disponibilidad de soluciones habitacionales para las comunidades más pobres.

-La incapacidad, también la ausencia de voluntad política de los entes territoriales, para materializar las sanciones urbanísticas en los polígonos de la ciudad donde se localizan actores que responden a la misma naturaleza ilegal de la ocupación -personas con altos ingresos y personas de bajos ingresos- que contravienen las normas de urbanización en los cerros orientales de la capital; con efectos directos en el patrimonio ambiental de la misma manera que sucede en el caso propuesto.

4.1.4 4.1.4.- Derecho a la vivienda vs. Derecho a un ambiente sano: ¿Interviene el Distrito?

Nos dice Lippi (2012), que:

“El control urbano es una de las funciones públicas primordiales para asegurar la gobernanza de las ciudades y fomentar una cultura de la legalidad que apunta al “derecho a la ciudad para todos” (p.12)

Y que

“muchas ciudades están sobrecargadas con leyes no acordes con la realidad urbana y que, a menudo, carecen de capacidad para ejecutarlas” (p.13)

La reflexión que se pretende hacer en este apartado tiene que ver con las características del área de estudio -Zona de Reserva del Parque de Montaña Entre Nubes- la cual representa un activo importante para la ciudad y el conjunto de sus habitantes desde una perspectiva donde prevalezca la preservación de los ecosistemas y un derecho de los denominados de tercera generación¹⁶ como lo es el *Derecho a un Ambiente Sano*. Esto teniendo en cuenta el proceso de evolución que ha tenido el Derecho como disciplina, en función de las transformaciones profundas que ha experimentado la sociedad durante las últimas décadas. Al punto de requerir la existencia de derechos de cuarta generación que permitan el ejercicio de la identidad a través de medios digitales.

No obstante, para el caso de estudio encontramos el choque de un derecho de *Segunda Generación*¹⁷, Derecho a una Vivienda Digna, el cual es invocado por las comunidades que no logran acceder al mercado formal de la vivienda, enfrentando a un *Derecho de Tercera Generación*, es decir, a uno que responde a asuntos frente a los cuales la humanidad se ha cuestionado con posterioridad y que pretende incluir abordajes jurídicos por parte de los Estados que apunten a la preservación de la especie y al desarrollo equilibrado desde una visión de la humanidad como especie sustentada en la solidaridad.

En este escenario aparecen las normas de ordenamiento del territorio y de control urbano, como instrumentos del Gobierno Urbano para ordenar las conductas de los individuos e

¹⁶ Normalmente se incluyen en ella derechos heterogéneos como el derecho a la paz, a la calidad de vida o las garantías frente a la manipulación genética, aunque diferentes juristas asocian estos derechos a otras generaciones (...) Este grupo fue promovido a partir de los ochenta para incentivar el progreso social y elevar el nivel de vida de todos los pueblos. Entre otros, destacan los relacionados con:

- El uso de los avances de las ciencias y la tecnología.
- La solución de los problemas alimenticios, demográficos, educativos y ecológicos
- El ambiente.
- Los derechos del consumidor.
- El desarrollo que permita una vida digna.
- El libre desarrollo de la personalidad.

¹⁷ Los derechos humanos de la segunda generación están relacionados con la equidad y la igualdad y comenzaron a ser reconocidos por los Estados Nacionales y gobiernos de distintas ideologías después de la Segunda Guerra Mundial. Son fundamentalmente sociales, económicos y culturales en su naturaleza. Aseguran a los diferentes miembros de la ciudadanía igualdad de condiciones y de trato. Incluyen el derecho a ser empleados, más específicamente los derechos relacionados con la protección del trabajo, en todos sus aspectos. Los derechos a vivienda, a la educación y a la salud, así como la seguridad social y las prestaciones por desempleo. Al igual que los derechos de primera generación, también fueron incluidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en los artículos 22 al 27 y, además, incorporados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

intervenirlas con arreglo al modelo de ciudad plasmado en las normas de ordenamiento del territorio. Así las cosas, vale la pena señalar que el vigente *Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá*, Decreto 190 de 2004, no ha sido actualizado desde entonces, por lo que la norma aplicable no corresponde a las dinámicas y necesidades que caracterizan a la ciudad en la actualidad, dejando un vacío importante que dificulta la intervención de los procesos de asentamiento informal en tanto que no es claro el modelo de ciudad que se persigue -Ciudad Dispersa o Ciudad Compacta- así como las medidas necesarias para la implementación de estos modelos a partir de la habilitación de suelo urbano para la construcción de vivienda social y lineamientos para cada territorio de la ciudad que mitiguen los impactos sobre los ecosistemas.

Secretaría Distrital de Ambiente

En el siguiente mapa se observan los predios que se encuentran dentro del área del parque de entre Nubes, tenemos que la *Secretaría Distrital de Ambiente* (SDA) ha adquirido una buena parte de los predios que se encuentran en el cerro de Juan Rey, y se menciona que hay predios en procesos de adquisición. En la Cuchilla del Gavilán, polígono que colinda con el área de estudio, la SDA no tiene predios ya que en su mayoría son predios de particulares.

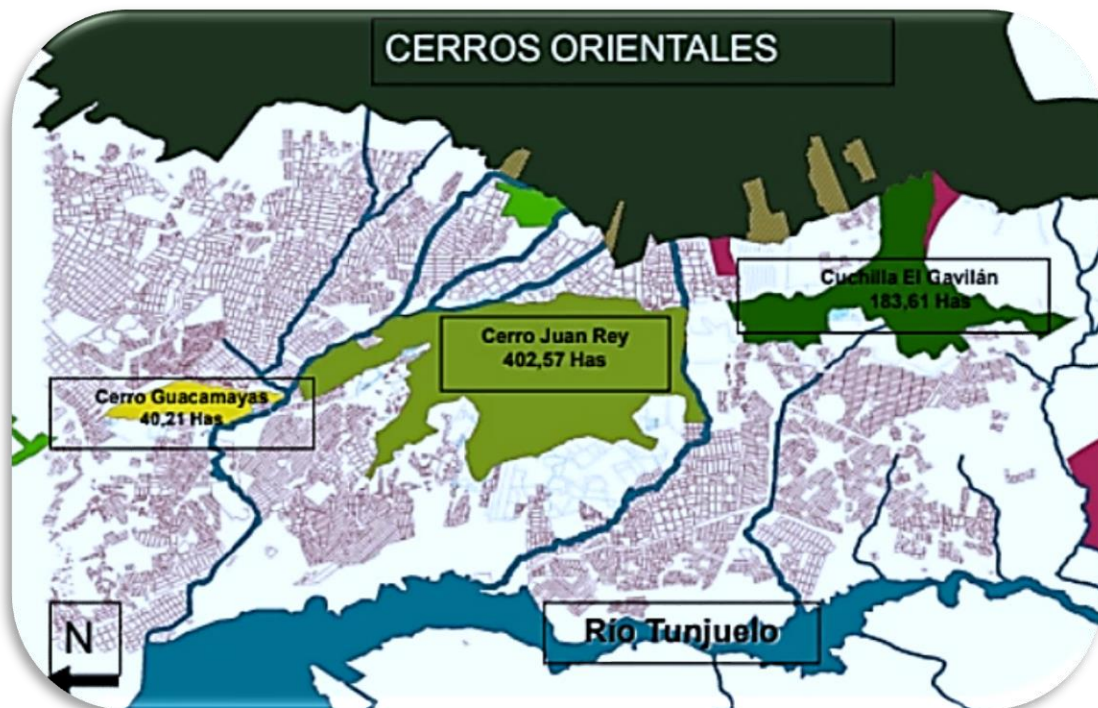


Figura 11 Mapa de calor de zonas con mayor densificación de ocupaciones ilegales en la zona del parque distrital de montaña Entre Nubes

Fuente: Secretaría Distrital de Ambiente 2020.

La Secretaría Distrital de Ambiente presenta en el mapa los 13 polígonos de monitoreo de la localidad de Usme que se encuentran dentro del área de influencia del parque, unos con potencial expansión y constante actividad, así como zonas con amenaza de riesgo no mitigable por remoción en masa.

De todo este proceso ya se empezaron las acciones de siembra de 800 árboles dentro de lo que será el proceso de restauración ecológica en articulación con la alcaldía local. También se han realizado actividades de limpieza y recolección de residuos para lo que se ha contado con la articulación de los operadores de aseo, defensa civil, jardín botánico, Secretaría de Gobierno y con los colectivos ambientales. Se cuenta con un avance a nivel socio ambiental el cual es la Escuela de Restauración Ecológica Participativa cuyo objetivo es la articulación con jóvenes, líderes ambientales y organizaciones para el reconocimiento, apropiación e intervención de zonas afectadas.

Lo anterior se encuentra enmarcado en un concepto acuñado por los funcionarios de la misma Secretaría de Ambiente: “Gobernanza para la protección de zonas ambientalmente estratégicas”: Se trata de la planeación y desarrollo de actividades simbólicas con la participación de organizaciones sociales e instancias de participación. Desde este la implementación de este concepto la SDA ha participado en la concertación de acciones desde el *Comité Ambiental Local CAL* y la articulación con líderes y organizaciones ambientales locales encaminadas al apoyo a las iniciativas comunitarias de cara atender la afectación que se ha generado en bosque alto andino. Así mismo, atención inmediata a las afectaciones generadas en el sector Cuchilla del Gavilán respecto de las situaciones de incendios forestales y disminución de la capa vegetal. Se ha participado activamente del Puesto de Mando Unificado (PMU), desde el cual se realiza seguimiento a la intervención.

Secretaría Distrital de Hábitat

En efecto la secretaria de Hábitat es la entidad rectora del seguimiento y prevención de ocupaciones informales en el Distrito Capital, entre las zonas más críticas la localidad de Usme, específicamente los polígonos asociados al Parque Entre Nubes y el polígono 194 La Esmeralda. Cabe mencionar que en este momento las zonas priorizadas por ocupaciones informales serán objeto de intervención a través de un convenio que fue suscrito entre la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Seguridad, Hábitat y Ambiente justamente para la recuperación de los territorios y para el desmonte de las estructuras que se encuentran en las ocupaciones en zonas críticas o de especial interés. En la localidad de Usme se ha priorizado el polígono 194 La Esmeralda y los polígonos asociados al Parque Entre Nubes para realizar operaciones mediante este convenio que dio inicio el día 1 de octubre de 2020.

Según la *Secretaría Distrital de Hábitat*, en el sector de Entre Nubes se han realizado 6 sobrevuelos con dron para seguimiento y levantamiento de aerofotografía y establecer el avance de ocupaciones. El protocolo contiene acciones preventivas, de intervención inmediata y de control urbano. Dentro de las acciones preventivas se está haciendo énfasis en la intervención al entorno territorial y adelantamiento de campañas de reverdecimiento y sensibilización con huertas urbanas y recuperación de la capa vegetal entre otras actividades. También se está concertando con las alcaldías locales la estrategia de intervención sobre las “48 horas” para prevenir el levantamiento de estructuras de tal manera que no se llegue a un proceso administrativo y policivo más complejo. Así mismo, actividades dirigidas al fortalecimiento de las Inspecciones de Policía y el control urbano, teniendo en cuenta las debilidades que a nivel institucional se presentan por lo que es fundamental para la SDH liderar la política al respecto.

No obstante, si se hace un lectura simple de los últimos dos párrafos, se hace evidente que las intervenciones por parte de las Secretarías de Hábitat y Ambiente, no reconocen la dimensión y ni la complejidad de la problemática, limitándose más bien a generar actividades intrascendentes y documentarlas para acreditar el cumplimiento de sus obligaciones legales y las metas definidas en el Plan de Desarrollo 2020-2024, así como para contar con las evidencias que les permitan atender los diferentes requerimientos por parte de los entes de control; con miras a acreditar el conjunto de “esfuerzos” que en el marco de sus competencias adelanta cada entidad para preservar la indemnidad de los Ecosistemas (Ambiente) y mitigar la expansión de los asentamientos en los polígonos de monitoreo (Hábitat). Situaciones que si no se abordan desde una perspectiva estructural, como viene ocurriendo en los últimos años, seguirán reproduciéndose y socavando la legitimidad del gobierno de la ciudad, sin resolver de tajo el asunto del debate entre el Derecho a Habitar versus el Derecho a un Ambiente Sano.

4.2 Magnitud Dimensión Ambiental Ocupaciones Ilegales y la perplejidad por parte del Distrito

4.2.1 Colindancia la esmeralda

Tabla 5

Datos e información de la Colindancia La Esmeralda, Localidad de Usme

IDTX	Nombre	Área	Consolidada	En Proceso	Loís	Provisional	Total
024A	COLINDANCIA COMPOSTELA III	13,11	42	18	21	343	324
02B	SECTOR REFUGIO I Y II - PORTAL DEL DIVINO	8,78	30	8	8	74	118
035	SAN GERMAN	9,18	98	11	8	188	303
038B	PARQUE ENTRE NUBES 2	4,34	28	5	3	4	40
037A	COLINDANCIA SIERRA MORENA	4,5	89	2	8	228	327
037B	COLINDANCIA TOCAIMITA	11,78	2	0	5	68	83
043	PARQUE ENTRE NUBES - COLINDANCIA LOS PINOS	7,80	1	0	0	0	1
05B	LA PAZ NARANJO 8	1,73	5	0	3	0	8
115	CAJITA DE LOS SOCHE 8	22,23	48	18	4	82	148
183	LA FISCALA	9,49	17	2	3	61	73
184	COLINDANCIA LA ESMERALDA	41,98	4	11	20	307	342
	Total	132,88	380	71	81	1233	1745

Fuente: Elaboración propia tomando datos de la Secretaría Distrital de Ambiente.

Como lo ilustra el anterior cuadro, en la zona de influencia del *Parque Entre Nubes* se encuentran ocupadas de manera irregular cerca de 132 hectáreas de las 626 hectáreas en un perímetro de 30 kilómetros, lo que representa cerca del 21% del área total de un activo esencial para la ciudad y para el planeta si se tiene en cuenta su valor ecosistémico en términos de la captura de CO₂ que se produce en proporciones metropolitanas en una ciudad de la escala de Bogotá. Esto para poner en evidencia en términos espaciales, la incidencia del fenómeno sobre la superficie de un activo ambiental para la ciudad como lo es el *Parque de Montaña Entre Nubes*.

4.2.2 Abordaje Polícivo / Coercitivo

En el mismo sentido de las intervenciones de las Secretaría de Ambiente y Hábitat; las Secretarías de Seguridad, la Alcaldía Local, Fiscalía y Policía Metropolitana, adelantan acciones con la “intención” de mitigar la problemática. A continuación se señalan algunos elementos que corresponden al informe realizado por estas entidades en el marco del último Consejo Local de Gobierno de la Localidad de Usme, a propósito del fenómeno de la ocupación.

- **Alcaldía Local – Secretaría de Seguridad:**

Operativos IVC Dentro de las principales acciones desarrolladas por la Alcaldía Local, actor articulador en el territorio de la oferta institucional, se destaca la prevención con el desmonte de estructuras no consolidadas, la estadística por año en hectáreas evidencia la efectividad de las acciones adelantadas desde mayo de 2020 en el polígono *194 La Esmeralda, Yopal Pedregal y el Refugio* con una recuperación de 14,26 hectáreas, lo cual ha contenido el crecimiento de la mancha urbana.

Actuaciones Administrativas: Dentro de las actuaciones administrativas a cargo de la Alcaldía Local, relacionadas con procesos de asentamiento en la *Zona de Reserva del parque Entre Nubes* y en ejercicio de su función policiva, se pudo evidenciar que en la oficina de gestión policiva se encuentran 1309 expedientes de los cuales 792 están activos. Sin embargo, frente al área de estudio, Colindancia la Esmeralda, no han adelantado acciones en este sentido.

- **Fiscalía General de la Nación: Judicialización.** La FGN ha desmantelado 7 bandas de tierreros con 59 personas capturadas de las cuales 2 bandas actuaban en la localidad de Usme. En el sector de Entre Nubes se han realizado 6 sobre vuelos con dron para seguimiento y levantamiento de aerofotografía y establecer el avance de ocupaciones.

- **Actividad de Policía: Sin resultados.** El número de intervenciones oportunas en terreno antes de que se configure la materialización de las 48 horas que señala el código de policía para intervenir de manera preventiva las ocupaciones ilegales; ha sido nulo o por lo menos no se han generado los registros necesarios para documentar estas intervenciones. Situación que deja en evidencia la precariedad de los procedimientos policivos en esta materia y pone en evidencia la baja efectividad del cuerpo de policía, pues la experiencia pone de manifiesto la no efectividad de los actores de policía, situación que salta a la vista dado el crecimiento exponencial de la invasión durante los últimos 4 años sin que medie alguna intervención oportuna por parte de la Policía en cumplimiento del Código Nacional

de Policía. Como ya se viene señalando a lo largo del texto: Las disposiciones normativas existen, el problema radica en la dificultad de las instituciones para llevarlas a la práctica. **“Artículo 81. Acción preventiva por perturbación.** Cuando se ejecuten acciones con las cuales se pretenda o inicie la perturbación de bienes inmuebles sean éstos de uso público o privado ocupándolos por vías de hecho, la Policía Nacional lo impedirá o expulsará a los responsables de ella, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la ocupación (...).”

4.2.3 Instancia institucional articuladora formalmente constituida

A pesar de la expedición del **Decreto 227 de 2015**: “Por medio del cual se adopta el programa de Acompañamiento Integral para Mitigación del Impacto Social Derivado de las acciones de recuperación de bienes fiscales, uso público, espacio público u objeto de recuperación ecológica o preservación ambiental y se dictan otras disposiciones”. La mera existencia de la obligación legal de sesionar periódicamente a cargo de las entidades señaladas en esta norma, no resuelve de fondo el asunto, pues como lo se ha ilustrado a lo largo del documento, pareciera que este tipo de instancias terminan por constituirse en un desfile de funcionarios explicando el conjunto de acciones que adelantan desde sus respectivos organismos sin que se vean efectos concretos en la mitigación del crecimiento de la invasión, ni en la provisión de soluciones habitacionales, las cuales que requieren: el redireccionamiento de las Políticas de Vivienda a nivel Nacional y Distrital, la conformación de bancos de tierras, la gestión de suelo urbano destinado a la construcción de viviendas y la gestión de los marcos fiscales a mediano y largo plazo para financiar estas operaciones.

En efecto, la realidad pone en evidencia que este ejercicio no se ha dado de manera articulada por parte de las entidades con injerencia, las cuales despliegan actividades de control y atención a poblaciones de manera individual, de acuerdo con sus propias agendas y planes de intervención, para posteriormente encontrarse en el marco de esta instancia o de los Concejos Locales de Gobierno, y allí exponer una narrativa a partir de las intervenciones que cada una realiza independientemente. Esta situación pone de manifiesto la ausencia de mecanismos efectivos de coordinación, situación que deja al ejercicio de control en el escenario de mero cumplimiento de las competencias de las entidades, quienes acreditan el desarrollo de sus funciones y competencias liberándose de cualquier responsabilidad ante los entes de control, pero sin ningún efecto en el fenómeno expansivo de la mancha de los asentamientos en zonas críticas como el área de estudio.

4.2.4 Instituciones señaladas por el Decreto 227 de 2015

De conformidad con el señalado Decreto, estarían llamadas a aunar esfuerzos las siguientes entidades:

- a.- El/la secretario/a Distrital del Hábitat o su delegado/a, quien la presidirá.
- b.- El/la secretario/a Distrital de Gobierno o su delegado/a/, quien ejercerá la secretaría técnica.
- c.- El/la secretario/a General de la Alcaldía Mayor de Bogotá o su delegado/a,

d.- El/la secretario/a Distrital de Ambiente o su delegado/a.

e.- El/la secretario/a Distrital de Integración Social o su delegado/a.






f.- El/la secretario/a Distrital de Salud o su delegado/a.

g.- El/la director/a General de la Caja de la Vivienda Popular o su delegado/a.

4.2.5 Ocupaciones por localidad

Tabla 6

Ocupaciones por localidad

	Localidad	Polígonos	Ocupaciones	%	
1	Ciudad Bolívar	41	12.865	47,5	
2	Usme	51	3.108	11,5	
3	Bosa	23	2.981	11,0	
4	Usaquén	37	2.043	7,5	
5	Rafael Uribe Uribe	9	1.334	4,9	
	San Cristóbal	24	740	2,7	
	Santa Fe	17	1.113	4,1	
	Suba	17	1.096	4,0	
	Chapinero	19	809	3,0	
	Kennedy	8	527	1,9	
	Fontibón	5	373	1,4	
	Engativá	5	80	0,3	
	Tunjuellito	6	27	0,1	
	Puente Aranda	1	6	0,0	
	Barrios Unidos	1	0	0,0	

Fuente: Elaboración propia, (2022)

La tabla anterior destaca las localidades de la ciudad con mayor participación en el área informal construida, siendo la localidad en la que se ubica el caso de estudio la segunda en magnitud con cerca de 3108 ocupaciones. Destacándose que dentro de las 5 con mayor participación en esta estadística, 4 responden a localidades ubicadas en la zona de influencia de los cerros orientales. Lo que pone de manifiesto la necesidad de conducir esfuerzos y políticas coherentes impulsadas por una verdadera voluntad política de intervenir un fenómeno evidente desde hace décadas, el cual debido a la complejidad del asunto de las migraciones y el crecimiento poblacional, aunado a la alta disputa del mercado del suelo urbano por parte de actores con capacidad para incidir en la agenda pública urbana y la incapacidad de las instituciones de policía para mitigar el fenómeno; plantea una encrucijada de cara a la identificación de una ruta de intervención que en efecto atienda a situaciones estructurales.

4.2.6 Protocolo de intervención a cargo del Distrito

En el marco de los mismos concejos locales de gobierno, la Secretaría de Gobierno plantea constantemente el siguiente esquema con el ánimo de justificar su intervención de la problemática en la Localidad de Usme.

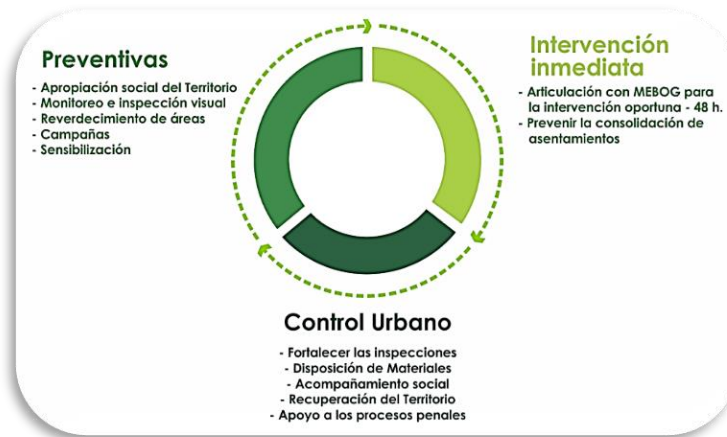


Figura 12 Protocolo de intervención en la localidad
Fuente: Elaboración propia, (2022)

Sin embargo, y como se viene señalando estos esfuerzos terminan por constituirse en un mosaico de intentos y aproximaciones fallidas para intervenir en el fenómeno, sin que exista claridad por parte de la misma Secretaría Distrital de Gobierno, ni de los demás actores institucionales sobre el desenlace del proceso de ocupación. Escenario que solo posterga las acciones en concreto, facilitando el crecimiento de la mancha generada por la ocupación y a la espera de que se presente una solución milagrosa desde el nivel nacional, o, en el marco de una acción judicial, que el Distrito se vea obligado a atender las situaciones que un juez identifique como estructurales, en atención al sentido de las demandas que puedan surgir y los derechos invocados por los eventuales demandantes. Escenario en el cual, las instituciones del gobierno de la ciudad efectivamente se verían abocadas a disponer de los recursos y a adelantar las acciones que los jueces determinen ajustadas a Derecho. Escenario que se ha presentado en diferentes ocasiones, siendo la más reciente al acaecida con la ocupación del Parque Nacional, en donde gracias a una acción judicial, el distrito se vio obligado a atender de tajo el problema y disponiendo un vasto dispositivo para la atención desde el componente social de esta población y a coordinar con el gobierno nacional el retorno a los lugares de origen de las personas allí asentadas.

Por lo tanto, el protocolo diseñado por el Distrito para atender este fenómeno, ha demostrado en la práctica que no constituye más que un esfuerzo por reivindicar la vocación institucional consignada en la misionalidad y fundamento legal de cada una de las entidades, en un esfuerzo por legitimar la el ejercicio del control urbano por medio de un esfuerzo de conceptualización y documentación de acciones dispersas que en la práctica requieren un abordaje integral orientado a la habilitación de suelo en otros lugares de la ciudad (que no representen una amenaza para los ecosistemas), la efectiva producción de viviendas para atender la demanda de los más pobres y un ejercicio de veeduría por parte

de las comunidades que habitan las inmediaciones de estos asentamientos para articular acciones de prevención y cuidado de las zonas que representan mayor riesgo de asentamiento irregular.

4.2.7 Servicios Públicos

Sin lugar a duda el asunto de los servicios públicos plantea otro debate en el marco de los derechos: Mínimo vital (Derechos Fundamental) enfrenteado a los esfuerzos por mitigar el avance de la mancha urbana (regularización de los predios de origen ilegal). En los últimos 5 años, la prestación de servicios públicos en los polígonos de monitoreo fortalece el actuar de las organizaciones ilegales dedicadas a la usurpación del suelo urbano, “los tierreros”, dado que una de las formas de operación delictiva consiste en comunicarse con las empresas de servicios públicos, requerimiento ante el cual las empresas se presentan atendiendo a la solicitud ciudadana y cuando esto pasa “los tierreros”, aprovechan esta “puesta en escena” para ganar credibilidad por parte de quienes demandan vivienda informal -o por lo menos, a bajos costos-, manifestándole a sus potenciales compradores que “están trabajando mancomunadamente con las empresas” para legitimar los loteos dentro de los polígonos con el ánimo de revestir de aparente legalidad la parcelación irregular.

La situación es complicada porque no se le puede atribuir a las empresas una responsabilidad frente al control urbanístico de la ciudad, pues esta no es competencia de las empresas de servicios públicos domiciliarios. Vale la pena señalar que en muchos casos estas empresas se han visto obligadas a suministrar el servicio ante la existencia y solicitud de hogares asentados con una tradición de entre 2 y 7 años que han invocado tutelas por el acceso al servicio de energía eléctrica que les han sido favorables, es decir que muchas expansiones de los servicios públicos se han hecho por emergencia judicial. Situación que también pone en evidencia tal vez el asunto más relevante en lo relacionado con la provisión de Servicios Públicos: La necesidad de unificación de criterios jurisprudenciales cuando se trate de ocupaciones de carácter ilegal, que restrinja de manera clara y uniforme la obligación que ha conminado a las empresas de servicios públicos domiciliarios a llevar sus redes -en muchos casos de manera no técnica y generando riesgos para la población que habita la zona de influencia de estos predios- hasta las viviendas de origen informal.

4.2.8 Componentes del convenio para la intervención y control de asentamientos ilegales

A continuación se presenta otro de los esquemas expuestos en el marco de los Concejos Locales de Gobierno de la Localidad de Usme, que como se ha señalado pretende dar cuanta del alcance de un proyecto contratado por la Secretaría Distrital de Gobierno en 2020, que pretendía disponer de capacidades operativas para el desmonte de las estructuras ubicadas en el área de influencia del polígono. Sin que esto haya sido acompañado por una oferta institucional atractiva que pudiera convencer a los ocupantes irregulares de abandonar el predio y buscar alternativas para solucionar su déficit habitacional en el mercado formal de la vivienda.

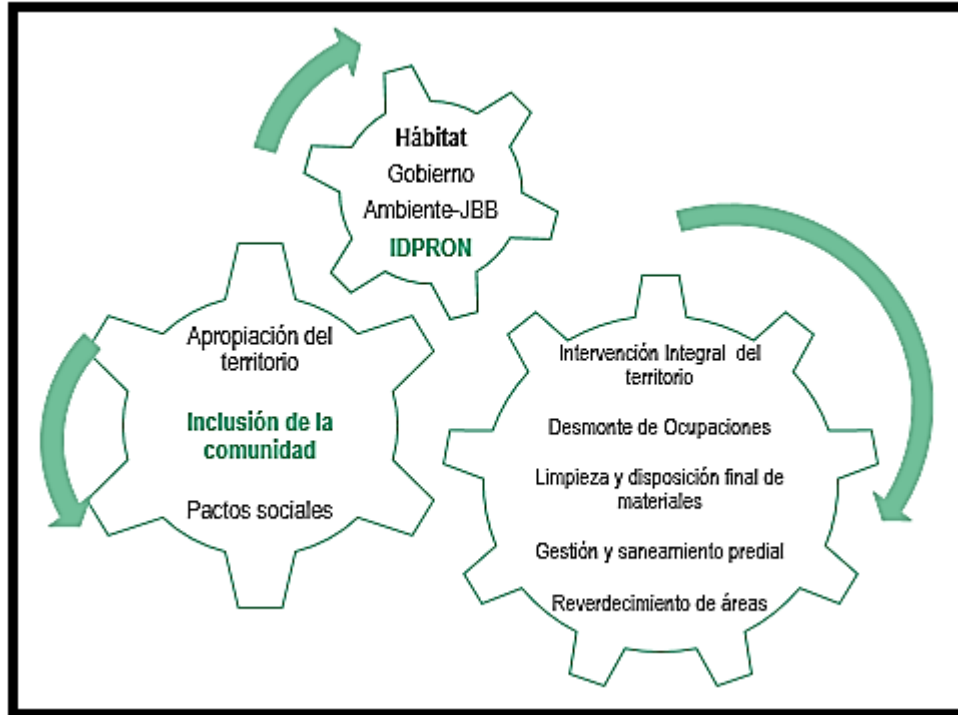


Figura 13 Componentes del convenio para la intervención y control de asentamientos legales suscrito en 2020.

Fuente: Elaboración propia, (2022)

4.3 Actuaciones de la Alcaldía de Usme

A continuación se relacionan los expedientes de la Oficina de Gestión Políciva relacionados con las actuaciones administrativas relativas a los procesos de asentamiento informal en la localidad.

Tabla 7
Área de gestión policiva.

Expedientes 2016	Archivados al 2019	Activos a septiembre del 2020
1.035	227	792

Fuente: Alcaldía de Usme, (2020)

Tabla 8
Inspecciones de Policía Nacional

5A	5B	5C	5D
40	69	2	45

Fuente: Alcaldía de Usme, (2020)

La tabla 8 ilustra el número de expedientes relacionados con el fenómeno que deben atender los inspectores de policía. Funcionarios que no disponen del equipo a nivel humano y a nivel técnico para poder atender el volumen de trabajo y en la mayoría de los procesos por actuación policiva se ven desbordados, situación que refuerza la inoperatividad del diseño institucional actual. Y que invita a reflexionar sobre la importancia que se le está dando a este asunto por parte de las instituciones del Gobierno Urbano, que parecieran no tenerlos en la agenda de prioridades para las discusiones que se dan sobre el ordenamiento del territorio y el rediseño institucional.

Tabla 9

Acciones de prevención contra ocupaciones ilegales - 01.

A continuación, se comparte el registro histórico desde el año 2016, de las actividades de Inspección, Vigilancia y Control que se han desarrollado por parte de las entidades del Distrito en la Localidad de Usme, las cuales, a pesar de ser un número representativo, no han logrado el objetivo de contener el crecimiento de la mancha urbana generada por los procesos de asentamiento irregular.

Año	Sector	Resultado	Metros	Has
2016	Compostela 3 del Área Forestal Distrital del Parque Entrenubes	Desmante Veintiuno (21) ocupaciones ilegales que estaban en proceso de implementación.	1.550	0,16
2016	Cuchilla del Gavilán, del Área Forestal Distrital del Parque Entrenubes,	Desmantelaron 450 intentos de ocupaciones ilegales y la demarcación de 600 lotes.	31.500	3,15
2016	San German del Área Forestal Distrital del Parque Entrenubes	Desmante de diez y seis (16) ocupaciones ilegales que estaban en proceso de consolidación.	480	0,05
2016	San German del Área Forestal Distrital del Parque Entrenubes	Desmante de veinte (20) ocupaciones ilegales que estaban en proceso de consolidación.	600	0,06
2017	San German del Área Forestal Distrital del Parque Entrenubes	Se desmontaron ocho (8) ocupaciones ilegales en proceso de consolidación.	240	0,02
2017	En la UPZ Gran Yomasa Santa Martha, Aurora y otros.	se desmontaron diez (10) ocupaciones ilegales en proceso de consolidación	200	0,02
2017	sector de la Fiscala	Desmante de tres (3) ocupaciones ilegales que estaban en proceso de consolidación.	300	0,03

2017	Compostela 3 del Área Forestal Distrital del Parque Entrenubes	Desmante Veintiocho (28) ocupaciones ilegales que estaban en proceso de implementación.	840	0,08
2017	Cra 9 este con Calle 91 Sur	Desmante seis (6) ocupaciones ilegales que estaban en proceso de implementación.	600	0,06
2017	Polígono 39 Quebrada el Piojo	15 ocupaciones ilegales en la ronda de la quebrada el piojo.	1.500	0,15

Fuente: Alcaldía de Usme, (2020)

Tabla 10

Acciones de prevención contra ocupaciones ilegales - 02.

Año	Sector	Resultado	Metros	Has
2018	Cuchilla del Gavilán, del Área Forestal Distrital del Parque Entrenubes,	Desmantelaron 60 intentos de ocupaciones ilegales y la enmarcación de 100 lotes aproximadamente.	16.000	1,60
2018	Diag. 62 kr 2 Rupi 3455-22 (B. Fiscal Panorama)	Desmantelaron 3 intentos de ocupaciones ilegales y la enmarcación de 100 lotes.	3.090	0,31
2018	Sector Refugio Cuchilla del Gavilán, del Área Forestal Distrital del Parque Entrenubes.	Desmantelaron 20 intentos de ocupaciones ilegales en proceso de consolidación.	3.000	0,30
2018	Sector Refugio Cuchilla del Gavilán, del Área Forestal Distrital del Parque Entrenubes.	Desmantelaron 15 intentos de ocupaciones ilegales en proceso de consolidación.	2.250	0,23
2018	Sector Refugio Cuchilla del Gavilán, del Área Forestal Distrital del Parque Entrenubes,	Desmantelaron 250 intentos de ocupaciones ilegales en proceso de consolidación y la demarcación de 100 lotes.	52.500	5,25
2018	Sector Refugio Cuchilla del Gavilán, del Área Forestal Distrital del Parque Entrenubes,	Desmantelaron 20 intentos de ocupaciones ilegales en proceso de consolidación y la enmarcación de 50 lotes.	10.500	1,05
2018	Sector Refugio Cuchilla del Gavilán, del Área Forestal Distrital del Parque Entrenubes,	Desmantelaron 10 intentos de ocupaciones ilegales en proceso de consolidación y la demarcación de 20 lotes.	4.500	0,45

2019	San German del Área Forestal Distrital del Parque Entrenubes	Se recuperó 1000 metros cuadrados del parque ecológico entre nubes	1.000	0,10
2019	Villa Anita	100 metros cuadrados recuperados por ocupaciones ilegales sobre la ronda de la quebrada el piojo	100	0,01
2019	Tocaimita	300 metros cuadrados recuperados	300	0,03
2019	Las Violetas	se desmontaron 3 ocupaciones en proceso de consolidación	300	0,03
2019	Reserva ecológica del parque entre nubes colindante con el barrio San Isidro.	Se desmontaron 40 ocupaciones ilegales en proceso de consolidación y 160 lotes demarcados.	11.200	1,12

Fuente: Alcaldía de Usme, (2020)

Tabla 11
Acciones de prevención contra ocupaciones ilegales – 03.

Año	Sector	Resultado	Metros	Has
2020	Polígono 194 – La Esmeralda	Viernes 15 de mayo del año 2020 , Puesto de Mando Unificado – PMU, con la asistencia de: Entidades Distritales y la PONAL adscrita a la estación Quinta – Usme.	N/A	N/A
2020	Polígono 194 – La Esmeralda	El día sábado 16 de mayo del año en curso se inicia intervención sobre las 11 de la mañana una vez llega el personero local de Usme en coordinación con policía en sus diferentes especialidades, y Entidades Distritales.	N/A	N/A
2020	Polígono 194 – La Esmeralda	Viernes 21 de mayo del año 2020, se convoca PMU e intervención en el sector, Entidades Distritales, Personería Local de Usme, y Policía Metropolitana de Bogotá.	N/A	N/A
2020	Polígono 194 – La Esmeralda	Jueves 28 de mayo del año 2020, Siendo las 4:30 AM, se comienza el Puesto de Mando Unificado – PMU, en las instalaciones de la Estación Quinta de Policía Usme.	N/A	N/A
2020	Polígono 194 – La Esmeralda	Lunes 1 de junio de 2020 , se continúa con el Puesto de Mando Unificado (PMU) conformado por diversas entidades que hicieron presencia al llamado de la Alcaldía Local de Usme.	N/A	N/A
2020	Polígono 194 – La Esmeralda	Martes 2 de junio de 2020 , se continúa con el Puesto de Mando Unificado (PMU) conformado por diversas	96,000	9.6

		entidades que hicieron presencia al llamado de la Alcaldía Local de Usme.		
2020	Polígono 194 – La Esmeralda	Miércoles 03 de junio de 2020 , se continúa con el Puesto de Mando Unificado (PMU) en el Polígono 194 – La Esmeralda, dando continuidad al operativo de recuperación del parque Entrenubes.	213	0.0213
2020	Polígono – 227 Yopal Pedregal	Jueves 4 de junio de 2020 , se asiste al Polígono 227 – Yopal Pedregal con varias Entidades Distritales para advertir a los ocupantes del eminente riesgo de construir en un área de alto riesgo NO mitigable	N/A	N/A
2020	Polígono – 227 Yopal Pedregal	Viernes 5 de junio de 2020 , se asiste al Polígono 227 – Yopal Pedregal con varias Entidades Distritales para advertir a los ocupantes del eminente riesgo de construir en un área de alto riesgo NO mitigable	N/A	N/A
2020	Polígono 194 – La Esmeralda	Jueves 11 de junio del año 2020 , se convoca a PMU para realizar una jornada de siembra de árboles y vegetación nativa con el acompañamiento del jardín botánico y la asesoría de PIGA y ULATA de la Alcaldía Local de Usme, además de la SDA.	N/A	N/A
2020	026 – El refugio	El miércoles cinco 5 de agosto después de una reunión interinstitucional se realiza recorrido por el Polígono 026 – El refugio, para ver la situación real.	N/A	N/A
TOTAL			142.550	14,26

Fuente: Alcaldía de Usme, (2020)

Estas acciones se desarrollaron en el marco del protocolo interinstitucional definido por el Decreto 227 de 2015 y dan cuenta de los mecanismos que utiliza el gobierno urbano para incidir en el fenómeno. Que representan más bien una justificación de tipo legal que soporta el ejercicio de sus competencias, pero que, como se ha dicho, no se ve reflejada en una atención integral a nivel social, de reubicación y provisión de soluciones habitacionales a la población objeto que ocupa estos polígonos.

Como se muestra en la tabla número 12, presentado por la alcaldía local de Usme en el concejo de gobierno que tuvo lugar en octubre de 2020, la solución integral debe apuntar resolver un aspecto esencial de la Política de Hábitat a nivel nacional y a nivel local: y es la definición de mecanismos y criterios de priorización que permitan el acceso a soluciones habitacionales a la población que opta por habitar estos lugares con todas las implicaciones que este tipo de conductas representan en términos de los impactos sobre el medio ambiente, la salud pública y el bienestar de las personas en condiciones vulnerables que optan por esta opción.

Tabla 12
Objetivos institucionales por parte de la Alcaldía de Usme

▪ ACTUAR INTERINSTITUCIONALMENTE	ENTIDADES DISTRITALES, REGIONALES, NACIONALES POLICÍA NACIONAL, ENTES DE CONTROL
▪ OBEDECERA UN PROTOCOLO	<ul style="list-style-type: none"> • DISEÑADO Y AVALADO POR LA SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO • QUE EVITE EL DAÑO ANTIJURÍDICO ASESORÍA DE LA SECRETARÍA JURÍDICA DE LA <u>SDG</u>
▪ CONTINUAR CON ACCIONES DE PREVENCIÓN DE OCUPACIÓN ILEGAL	ACTIVIDADES DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL – <u>UV</u> DE FORMA PERIÓDICA
▪ IMPULSO A LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS	<u>AGP- ALU</u> – LÍNEA BASE DE 792 <u>EXP</u> LAS INSPECCIONES DE POLICÍA LOCAL Y DISTRITAL (inspecciones prioritarias)
▪ LA SOLUCIÓN ES INTEGRAL	<ul style="list-style-type: none"> • EJECUTAR PLAN DE ACCIÓN- <u>PAUMIS</u>- DEC 227 DE 2015 • RESOLVER LAS CAUSAS PRINCIPALES – VIVIENDA- <u>SDHT</u>

Fuente: Alcaldía de Usme, (2020)

4.4 Seguimiento Secretaría de Hábitat: 2017 – 2020

A continuación se comparte la información recabada durante el proceso de investigación. Ejercicio mediante el cual se busca resaltar el proceso de crecimiento exponencial de este asentamiento, situación que pone en evidencia la ineficacia de los “esfuerzos institucionales” para hacer frente a esta situación. Se trata de una invitación a reflexionar sobre el título del presente Trabajo de Maestría, el cual plantea una difícil realidad que responde a un fenómeno latente que se encuentra en expansión, el cual demanda atención del Gobierno Urbano, al tiempo que implora por otras miradas que permitan volcar esfuerzos desde todos los actores del *Sistema Regional de Innovación* (Academia, Estado, Empresa y Comunidades Organizadas) en la búsqueda de darle la vuelta a este cuadro típico de la realidad latinoamericana que queda muy bien retratado en la evolución de la que hablan las estadísticas y imágenes que se ofrecen a continuación.

4.4.1 Estadísticas de las ocupaciones 2017

Tabla 13
Estadísticas de las ocupaciones - 2017

Ocupaciones	Consolidada	En Proceso	Provisional	Lote	Total
Georreferenciadas	1	-	33	1	35

Fuente: Alcaldía de Usme, (2020)

4.4.2 Localización del polígono y las ocupaciones 2017



Figura 14 Localización del polígono y de las ocupaciones
Fuente: Google eart, (2022)

4.4.3 Ocupaciones y registro fotográfico 2017

Tabla 14

Descripción y registro fotográfico de ocupaciones 1 y 2

			
Ocupación No. 1		Ocupación No. 2	CII 110 S 8d 04 E
Estado	Demolida	Estado	Habitada
Tipo	Lote	Tipo	Consolidada
Materiales		Materiales	Mampostería
Propietario		Propietario	Luis A. Guerrero Estrada
Exp Querella		Exp Querella	

Fuente: Elaboración propia, (2022)

Tabla 15
Descripción y registro fotográfico de ocupaciones 3 y 4

			
Ocupación No. 3		Ocupación No. 4	Sin Dirección
Estado	DESHABITADA	Estado	Habitada
Tipo	PROVISIONAL	Tipo	Provisional
Materiales	RECUPERACIÓN	Materiales	Recuperación
Propietario		Propietario	Uldarico Heredia
Exp Querella		Exp Querella	

Fuente: Elaboración propia, (2022)

Tabla 16
Descripción y registro fotográfico de ocupaciones 5 y 6

			
Ocupación No. 5	Sin Dirección	Ocupación No. 6	Sin Dirección
Estado	Habitada	Estado	Habitada
Tipo	Provisional	Tipo	Provisional
Materiales	Recuperación	Materiales	Recuperación
Propietario	Javier Alfonso Heredia	Propietario	Alba Luz Heredia García
Exp Querella		Exp Querella	

Fuente: Elaboración propia, (2022)

Tabla 17

Descripción y registro fotográfico de ocupaciones 7 y 8

			
Ocupación No. 7	Sin Dirección	Ocupación No. 8	Sin Dirección
Estado	Habitada	Estado	Habitada
Tipo	Provisional	Tipo	Provisional
Materiales	Recuperación	Materiales	Recuperación
Propietario	Liliana Salazar	Propietario	Julio Perilla
Exp Querella		Exp Querella	

Fuente: Elaboración propia, (2022)

Tabla 18

Descripción y registro fotográfico de ocupaciones 9 y 10

			
Ocupación No. 9	Sin Dirección	Ocupación No. 10	Sin Dirección
Estado	Habitada	Estado	Habitada
Tipo	Provisional	Tipo	Provisional
Materiales	Recuperación	Materiales	Recuperación
Propietario		Propietario	
Exp Querella		Exp Querella	

Fuente: Elaboración propia, (2022)

Tabla 19
Descripción y registro fotográfico de ocupaciones 11 y 12

			
Ocupación No. 11	<i>Sin Dirección</i>	Ocupación No. 12	<i>Sin Dirección</i>
Estado	<i>Habitada</i>	Estado	<i>Habitada</i>
Tipo	<i>Provisional</i>	Tipo	<i>Provisional</i>
Materiales	<i>Recuperación</i>	Materiales	<i>Recuperación</i>
Propietario		Propietario	<i>Rosalba Gómez Muñoz</i>
Exp Querella		Exp Querella	

Fuente: Elaboración propia, (2022)

4.4.4 Seguimiento Secretaría de Hábitat - 2018

4.4.5 Generalidades del polígono 2018

Tabla 20
Generalidades del polígono - 2018

Polígono de Monitoreo	194 colindancia La Esmeralda
Localidad	Usme
Sector /Barrio	La Esmeralda
UPZ	59 Alfonso López
Fecha última visita	17 de diciembre de 2018

Fuente: Elaboración propia, (2022)

4.4.6 Estadísticas de las ocupaciones 2018

Tabla 21
Estadística de las ocupaciones - 2018

OCUPACIONES	CONSOLIDADA	EN PROCESO	PROVISIONAL	LOTE	TOTAL
-------------	-------------	------------	-------------	------	-------

Georreferenciada	1	4	129	6	140
------------------	---	---	-----	---	-----

Fuente: Elaboración propia, (2022)

4.4.7 Localización del polígono y las ocupaciones 2018

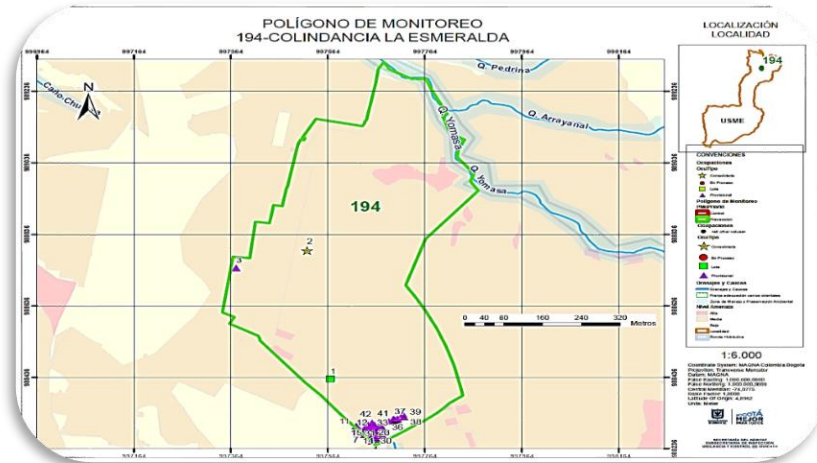



Figura 15. Localización del polígono y ocupaciones
Fuente: Alcaldía de Usme, (2018)

4.4.8 Ocupación y registro fotográfico

Tabla 22

Descripción y registro fotográfico de ocupaciones 1 y 2

			
Ocupación No.1	E97572,6979; N88423,1916	Ocupación No. 2	E97524,8034; N88783,8481
Estado	DEMOLIDA	Estado	HABITADA
Tipo	LOTE	Tipo	CONSOLIDADA
Materiales		Materiales	MAMPOSTERÍA
Propietario		Propietario	
Exp Querella		Exp Querella	

Fuente: Elaboración propia, (2018)

Tabla 23

Descripción y registro fotográfico de ocupaciones 3 y 4

			
Ocupación No. 3	E97378,3508; N88734,5026	Ocupación No. 4	E97659,8823; N88249,3858
Estado	DESHABITADA	Estado	<i>Habitada</i>
Tipo	PROVISIONAL	Tipo	<i>Provisional</i>
Materiales	RECUPERACIÓN	Materiales	<i>Recuperación</i>
Propietario		Propietario	
Exp Querella		Exp Querella	

Fuente: Elaboración propia, (2018)

Tabla 24

Descripción y registro fotográfico de ocupaciones 5 y 6

			
Ocupación No. 5	E97652,8408; N88256,0015	Ocupación No. 6	E97648,9184; N88261,3083
Estado	<i>Habitada</i>	Estado	<i>Habitada</i>
Tipo	<i>Provisional</i>	Tipo	<i>Provisional</i>
Materiales	<i>Recuperación</i>	Materiales	<i>Recuperación</i>
Propietario		Propietario	
Exp Querella		Exp Querella	

Fuente: Elaboración propia, (2018)

Tabla 25

Descripción y registro fotográfico de ocupaciones 7 y 8

			
Ocupación No. 7	E97644,0731; N88266,8458	Ocupación No. 8	E97639,92; N88273,3061
Estado	Habitada	Estado	Habitada
Tipo	Provisional	Tipo	Provisional
Materiales	Recuperación	Materiales	Recuperación
Propietario		Propietario	
Exp Querella		Exp Querella	

Fuente: Elaboración propia, (2018)

Tabla 26

Descripción y registro fotográfico de ocupaciones 9 y 10

			
Ocupación No. 9	E97635,0748; N88278,6129	Ocupación No. 10	E97630,4241; N88285,224
Estado	Habitada	Estado	Habitada
Tipo	Provisional	Tipo	Provisional
Materiales	Recuperación	Materiales	Recuperación
Propietario		Propietario	
Exp Querella		Exp Querella	

Fuente: Elaboración propia, (2018)

Tabla 27

Descripción y registro fotográfico de ocupaciones 11 y 12

			
Ocupación No. 11	E97626,1961; N88291,6088	Ocupación No. 12	E97664,2138; N88295,1668
Estado	<i>Habitada</i>	Estado	<i>Habitada</i>
Tipo	<i>Provisional</i>	Tipo	<i>Provisional</i>
Materiales	<i>Recuperación</i>	Materiales	<i>Recuperación</i>
Propietario		Propietario	
Exp Querella		Exp Querella	

Fuente: Elaboración propia, (2018)

4.4.9 Seguimiento Secretaría de Hábitat – 2019

4.4.10 Generalidades del polígono 2019

Tabla 28

Generalidades del polígono - 2018.

POLÍGONO DE MONITOREO	194 colindancia La Esmeralda
LOCALIDAD	Usme
SECTOR /BARRIO	La Esmeralda
UPZ	59 Alfonso López
FECHA ULTIMA VISITA	30 de diciembre de 2019

Fuente: Elaboración propia, (2022)

4.4.11 Estadísticas de las ocupaciones 2019

Tabla 29
Estadísticas de las ocupaciones – 2018

OCUPACIONES	CONSOLIDADA	EN PROCESO	LOTE	PROVISIONAL	TOTAL
Georreferenciadas	1	5	30	250	286

Fuente: Elaboración propia, (2022)

4.4.12 Localización del polígono 2019



Figura 16 Localización del Polígono
 Fuente: Alcaldía de Usme, (2022)

4.4.13 Seguimiento Secretaría de Hábitat 2020

4.4.14 Generalidades del polígono 2020

Tabla 30
Generalidades del polígono - 2018.

POLÍGONO DE MONITOREO	194 - COLINDANCIA LA ESMERALDA
LOCALIDAD	USME
SECTOR /BARRIO	LA ESMERALDA
UPZ	59 - ALFONSO LÓPEZ
FUNCIONARIOS VISITADORES	PROFESIONAL DE APOYO 20
FECHA ÚLTIMA VISITA	16 DE OCTUBRE DE 2020

Fuente: Elaboración propia, (2022)

4.4.15 Estadísticas de las ocupaciones 2020

Tabla 31

Estadísticas de las ocupaciones - 2018.

OCUPACIONES	CONSOLIDADA	EN PROCESO	LOTE	PROVISIONAL	TOTAL
Georreferenciadas	5	15	20	329	369

Fuente: Elaboración propia, (2022)

4.4.16 Localización del polígono 2020

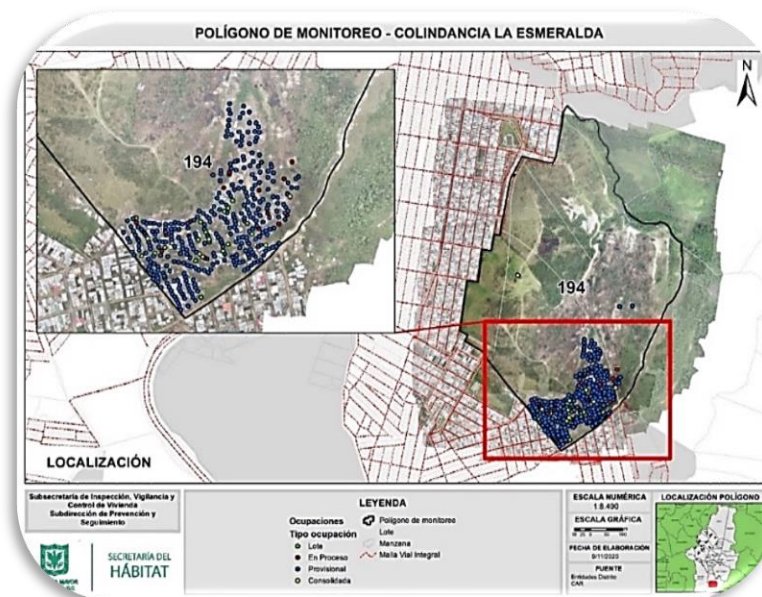


Figura 17. Localización del polígono - Colindancia La Esmeralda - 2020.

Fuente: Alcaldía de Usme, (2022)

4.4.17 Ocupación y registro fotográfico



Figura 18. Panorámica primera del asentamiento informal en la colindancia La Esmeralda
Fuente: Elaboración propia, (2022)



Figura 19. Panorámica segunda del asentamiento informal en la colindancia La Esmeralda
Fuente: Elaboración propia, (2022).



Figura 20. Panorámica tercera del polígono - Colindancia La Esmeralda
Fuente: Elaboración propia, (2022).

4.5 Entrevista a la comunidad y alcaldesa de Usme

Con el ánimo de verificar en campo el conjunto de aproximaciones e hipótesis relacionadas con los procesos de asentamiento informal en Bogotá y habiendo seleccionado el caso de estudio que permitiría dar cuenta de esta problemática, se emprendió un acercamiento en territorio para entrevistar a la comunidad en la medida en que las condiciones de accesibilidad y seguridad lo permitieran para conocer un poco sobre las motivaciones aspectos relativos al proceso de concertación y dialogo con el gobierno de la ciudad en la búsqueda de identificar alternativas que permitan dilucidar alternativas para dar solución a esta problemática.

4.5.1 Entrevista comunidad

En este sentido, se entrevistó a 2 familias de las comunidades que habitan el Polígono Colindancia la Esmeralda, inicialmente se expone el objetivo de la entrevista y del estudio. Se explica que es un trabajo de reconstrucción etnográfica, es decir, se pretende indagar sobre sus condiciones individuales y las razones que los motivan a ocupar este predio, sus historias de vida, así como también se indagó sobre el proceso de organización comunitaria con miras a legitimar la ocupación a la espera de lograr algún tipo de atención prioritaria por parte del gobierno de la ciudad en términos de soluciones habitacionales, subsidios o compensaciones. Ejercicio en el que se logró establecer que sus condiciones materiales de existencia son muy precarias, debido a la debilidad de sus lazos familiares y a las pocas oportunidades que han tenido en términos de acceso a la *ciudad formal*, aquella que contiene una gran oferta de servicios esenciales para el desarrollo humano

como suministros de alimentos, conectividad, educación e infraestructuras para el desarrollo humano.



Figura 21. Entrevista con la comunidad que habita el polígono
Fuente: Elaboración propia, (2022).

A continuación, se presenta la entrevista realizada a la comunidad del polígono y al personal de la alcaldía de Usme responsable de la presente problemática.

Primera Entrevista: realizada a algunas personas de polígono, siendo la siguiente su desarrollo textual, en donde el entrevistador se denomina con una (E) y los integrantes de la comunidad con una (C), finalizando con un análisis de la entrevista:

Desarrollo primera entrevista:

E: ¿Cómo es su nombre?

C: Santiago Ramírez.

E: ¿Cuántos años tiene?

C: 30 años.

E: ¿Cuánto tiempo lleva viviendo en Colindancia?

C: Llevo viviendo 06 meses.

E: ¿Cómo fue esa llegada? ¿Por qué llegaste?

C: Yo llegué porque mi pareja tiene ascendencia indígena, y, pues, a ella sus mayores le asignaron un lote, sin embargo en diferentes ocasiones ha llegado la policía con carteles de desalojamiento inmediato.

E: ¿Cuál es la expectativa a futuro?

C: Queremos que nos dejen vivir, por las condiciones de vida nos ha tocado vivir aquí, nosotros no estamos allí porque queramos, sí nos van a desalojar que nos ayuden con una

solución de vivienda en otro lugar, han venido también a desalojar con el preacuerdo de pagar 03 meses de arriendo, y, pues, eso no sirve porque uno con hijos, no, no sirve.

E: ¿Cómo es su casa?

C: Mi casa es en poli sombra, tejas de zinc, por el momento tengo la luz, agua aún no tenemos.

E: ¿La han censado desde secretaría de hábitat qué le hayan nombrado temas de vivienda?

C: Aún no. Pero cuando vienen los de la alcaldía y tumban una casa, pues uno vuelve y levanta, así es la dinámica acá.

Análisis de la primera entrevista: En el dialogo con algunos de los ocupantes del predio, se hace evidente la condición de vulnerabilidad de las familias que protagonizan el proceso de asentamiento en el Polígono de Colindancia la Esmeralda entre los que se encuentran desplazados por la violencia, madres de niños pequeños, extranjeros (venezolanos). personas adscritas a comunidades indígenas que abandonan sus resguardos en búsqueda de otras formas de vida en la ciudad, entre otros actores.

Como se evidencia en el seguimiento que adelanta la *Secretaría Distrital de Hábitat*, el crecimiento del asentamiento se ha dado de manera exponencial durante los últimos 2 años pasando de 33 ocupaciones a más de 329 en el área de estudio. Una dinámica propia de los barrios de origen informal que a la postre logran consolidarse. Situación que requiere una intervención importante en materia de soluciones a corto, mediano y largo plazo en materia de oferta de vivienda, esto, para mitigar el déficit habitacional que articula la problemática en todas sus dimensiones.

La respuesta espontanea de las personas entrevistadas, es que no reconocen una forma de organización que determine la forma de ocupar el predio, como en la mayoría de los procesos de asentamiento informal, manifiestan que prevalece una dinámica de supervivencia y ejercicio de la tenencia está fundamentado en el habitar el lugar y/o hacer presencia permanente en él. En efecto, se trata de procesos de resistencia para garantizar la tenencia de un suelo que no les es propio, por lo que la forma de resistencia es la permanencia en el territorio en la búsqueda de dilatar la aplicación de las medidas de carácter policivo y eventualmente vincularse a la oferta institucional siempre y cuando esta les revista un beneficio superior al que les permite seguir habitando el lugar.

Para el caso de estudio, se destaca el argumento ligado al enfoque étnico en virtud de la presencia de personas que se acreditan como indígenas. Dentro de las dinámicas de organización de la comunidad se presentan dos líderes anónimos (para efectos del ejercicio investigativo), que han abanderado los intereses de la comunidad en el marco del proceso de negociación, quienes entre otras actividades desarrollan actividades como el censo de los pobladores que habitan el territorio y la definición de mínimos de convivencia que permitan homogenizar al máximo el comportamiento de los ocupantes principalmente en el marco del proceso de relacionamiento y negociación con las entidades del Distrito encargadas de intervenir la problemática.

Segunda Entrevista

Se presenta un análisis de una entrevista semiestructurada con la alcaldesa local de Usme, *Mabel Andrea Sua*, quien manifiesta que la principal dificultad relativa al fenómeno es la imposibilidad del gobierno de la ciudad para proveer viviendas a todos los ciudadanos que manifiestan necesitar una y no tener los recursos para lograrlo. Así mismo señala que estas ocupaciones son de carácter histórico, al igual que las dificultades para la materialización de las actuaciones administrativas frente al trámite de los expedientes por infracciones urbanísticas, cuyos antecedentes datan de alrededor de 12 años, pues a la fecha las alcaldías no cuentan con suficiente personal para dar el correspondiente impulso procesal al volumen de expedientes que se apertura a diario como consecuencia de la expansión informal de la ciudad en el sector sur oriental, requisito esencial para garantizar el debido proceso y la legitimidad de las actuaciones administrativas que involucren el levantamiento forzoso de las unidades de vivienda.

En tal virtud, anota la alcaldesa, se ha determinado un plan de contingencia liderado por la *Secretaría Distrital de Gobierno*, el cual consiste en aumentar la planta global y provisional de la Alcaldía Local, para contar con la capacidad humana que permita legalizar las medidas de carácter sancionatorio y ejercer así sus competencias en materia de control urbanístico por medio de actividades de impulso procesal que permitan generar avances en el proceso de descongestión de expedientes represados de vigencias anteriores; un ejercicio que ha sido replicado en varias ocasiones por diferentes administraciones, sin embargo, aún es muy alto el porcentaje de expedientes sin resolución de fondo, y por tanto, sin las respectivas ejecuciones de medidas sancionatorias.

Aunado a ello, la alcaldesa manifiesta que, durante el último año, se marcaron aún más las dificultades consecuencia de las medidas de restricción de la movilidad generadas por la pandemia, pues los equipos de las secretarías del Distrito, debido a las frágiles condiciones de bioseguridad por las que atravesaba el país durante el año 2020-2021, especialmente en territorios y comunidades como las que habitan el polígono 194. Por lo que, reconoce que la presencia institucional ha sido muy débil durante los últimos 2 años, permitiendo así el avance de la ocupación con las complejidades que ello implica en términos del aumento del censo, los abordajes diferenciales que exigen los nuevos ocupantes y la amenaza latente de vías de hecho en caso de que las autoridades de policía resuelvan intervenir a través del monopolio de la fuerza.

En efecto, las comunidades han interpretado esta coyuntura histórica de ciudad, de país y a nivel global, como una oportunidad para legitimar la ocupación del predio, situación que ha puesto en evidencia la necesidad en cabeza del gobierno de la ciudad, de intervenir desde una perspectiva sistémica el fenómeno del déficit habitacional, la pobreza multidimensional en la ciudad y los flujos migratorios como principales determinantes del crecimiento de las ocupaciones ilegales en la ciudad. También se refirió a la imposibilidad de contar con fuerza disponible las 24 horas para intervenir de manera inmediata la denominada "*Ley de los cuatro palos*", es decir, la intervención inmediata de las ocupaciones en los términos que establece el Código Nacional de Policía, y al tiempo, patrullar las calles en una de las localidades con mayores tasas de inseguridad, las contingencias que suceden en materia de seguridad en la localidad de Usme.

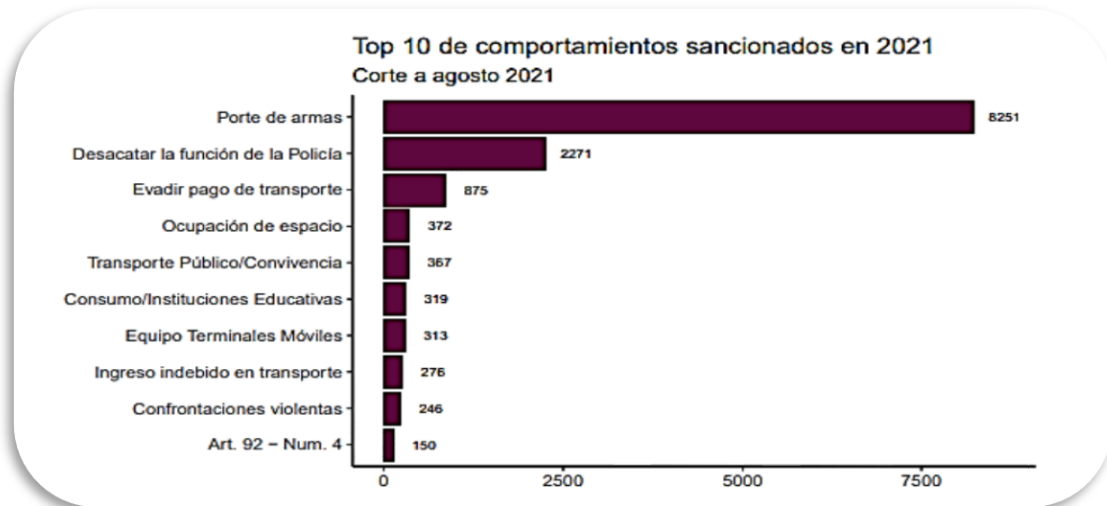


Figura 22. Boletín mensual de indicadores de seguridad y convivencia. Usme
Fuente: Oficina de información y estudios estratégicos de la Alcaldía de Usme, (2021).

La anterior figura permite evidenciar aquellos asuntos frente a los cuales la Policía y los organismos de Seguridad priorizan en términos del levantamiento de información y registro de las actividades en materia de seguridad. Estadística que no refleja actuaciones frente a la prevención de ocupaciones ilegales relacionadas con la “regla de las 48 horas” señalada en el *Código de Policía Ley 1801 de 2016: Artículo 81. Acción preventiva por perturbación:*

“Cuando se ejecuten acciones con las cuales se pretenda o inicie la perturbación de bienes inmuebles sean estos de uso público o privado ocupándolos por vías de hecho, la Policía Nacional lo impedirá o expulsará a los responsables de ella, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la ocupación. El querellante realizará las obras necesarias, razonables y asequibles para impedir sucesivas ocupaciones o intentos de hacerlas por vías de hecho, de conformidad con las órdenes que impartan las autoridades de Policía”

Situación que en la realidad no se ha logrado intervenir oportunamente por parte de la Policía dado el nivel de organización y solidaridad de la comunidad asentada y algunos de los habitantes de la zona. Pero también por el desconocimiento y apatía del personal uniformado frente a este fenómeno que tiene unas implicaciones importantes para la estructura ecológica y para las relaciones de convivencia, y como lo hemos visto, también se encuentra tipificado como una contravención.

Mas allá de que los representantes de la policía aleguen en el marco de los concejos locales de Gobierno y la Mesa PAIMIS, haber dispuesto todo un recurso tecnológico por medio de la utilización de drones de vigilancia para monitorear el crecimiento del

asentamiento, evidenciando la presencia de los denominados *tierreros*¹⁸ y actividades relacionadas con delincuencia común y tráfico de estupefacientes. Los efectos en este sentido no han sido efectivos tal y como lo muestran las estadísticas de evolución del fenómeno presentadas previamente.

La alcaldesa también manifiesta que durante el último año, se ha venido haciendo un trabajo constante y riguroso desde la Alcaldía Local de Usme, desplegando equipos prácticamente a diario en la búsqueda de contener las dinámicas de invasión en los polígonos con alto riesgo, esto, bajo el entendido de que se trata un delito ambiental ya que por tratarse del Parque Entre Nubes, es considerado a la luz del Plan de Ordenamiento territorial vigente, una reserva estratégica perteneciente a la estructura ecológica principal de la ciudad de Bogotá, razón por la cual se ha venido estableciendo un ejercicio por parte de la alcaldía y con la comunidad para acercar la oferta institucional, en el marco de campañas de concientización y operativos de *Inspección, Vigilancia y Control*, con el apoyo constante de las entidades y autoridades que hacen parte del protocolo.

Lo anterior, afirmando de manera categórica el valor social de las zonas de transición y el valor supremo de los bienes de uso público, premisa que reconoce, no se ha visto reflejada en términos de gobernabilidad en el territorio. Así mismo, y respecto de la articulación interinstitucional señalada a lo largo del documento, emerge la imperiosa necesidad de involucrar de manera activa a entidades del nivel nacional con competencia en la materia tales como; el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, de la Corporación Autónoma de Cundinamarca – CAR, el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Vivienda, entre otros. Sin desconocer las dificultades que se encuentran en el proceso de articulación de las ofertas institucionales, los criterios de selección de los beneficiarios y los “desfases” entre las políticas públicas del orden nacional, regional y distrital.

Se trata de 30 a 35 entidades necesarias para adelantar un operativo de esta ocupación en cumplimiento estricto del debido proceso y mitigando así el daño antijurídico que pueda revertir en investigaciones y proceso de responsabilidad contra las autoridades de policía que se extralimiten en el ejercicio de sus funciones. Sin duda, reconoce, se trata de un ejercicio bastante complejo. Frente al caso de estudio en particular, Colindancia La Esmeralda, en este contexto se espera que, siguiendo las disposiciones del Plan de Desarrollo 2020-2024, y, a la espera de conocer el alcance de las nuevas disposiciones del *Plan de Ordenamiento Territorial* que aún no ha encontrado un consenso en el Concejo de Bogotá y pareciera postergar el debate para la siguiente administración (tal y como ha sido la lógica durante los últimos gobiernos), los cabildantes y los equipos de las diferentes secretarías del Distrito logren definir estrategias frente al abordaje de este tipo de problemáticas, que permitan una recuperación considerable de la cobertura vegetal del Parque Entrenubes y de la reserva en su conjunto.

¹⁸ Se entiende que los *tierreros* son principalmente intermediarios o tramitadores, dedicados a facilitar que otras personas reclamen y obtengan derechos sobre tierras, y una vez dichas personas consiguen los títulos legales de un predio, las despojan mediante coacción o engaño. El *tierrero* se queda con la tierra para tenerla como un bien propio, para desarrollar planes criminales, o para entregarla a un tercero que pueda estar interesado, en cualquier caso, lo que busca es un beneficio económico para sí mismo.

Todo lo anterior en el marco de un proceso de rediseño del marco jurídico, de los instrumentos y de la capacidad financiera de la Secretaría de Hábitat para intervenir este fenómeno desde las diferentes dimensiones que lo conforman. Y que, de la misma manera, involucre un enfoque diferencial para abordar a la población que decide iniciar procesos de asentamiento informal, tales como población indígena, la población afro, la población LGTBI, la población inmigrante, menores de edad, etc. Teniendo como eje del análisis el abordaje diferencial a partir del componente étnico, género y ciclo vital, pero con énfasis en resolver en el mediano plazo el déficit habitacional y las causas que lo estructuran.

Razón por la cual, en el largo plazo, el objetivo fundamental debe ser definir soluciones integrales de vivienda para esta población, pues como se ha definido en el título del presente ejercicio de reflexión, el fenómeno se presenta debido a la ausencia de soluciones habitacionales que puedan prevenir la expansión de la mancha urbana no planificada, y, por tanto, marginal y carente de servicios esenciales. La alcaldesa local, también se refiere a lo que ha sido el proceso de intervención con miras a mitigar la extensión de las ocupaciones ilegales, por lo que enumera lo que han sido las acciones realizadas y las convocatorias para prevenir el crecimiento de la ocupación y de las estructuras no consolidadas, dado que “no queremos que se presenten situaciones como las acontecidas en Ciudad Bolívar que han devenido en vías de hecho y desmanes”.

Así mismo, y teniendo en cuenta que la localidad ha presentado situaciones complejas de Derechos Humanos, resaltamos la participación de la Dirección de Derechos Humanos de la Secretaría Distrital de Gobierno, pues ha sido muy importante para la intervención oportuna de situaciones de seguridad y amenazas a líderes sociales de la localidad y otros que habitan los polígonos, por lo cual, se hace urgente la necesidad de establecer una estrategia de intervención desde el *Consejo Local de Gobierno* para establecer las acciones operativas de carácter institucional a realizar en el corto y mediano plazo, ejercicio en el que se destaca la participación de la Secretaria Distrital de Hábitat -para la provisión de soluciones de vivienda para los ocupantes del polígono- y la Secretaria Distrital de Ambiente -para adelantar medidas para la preservación de los ecosistemas que se encuentran amenazados por esta problemática social que se está dando en la zona de transición urbana.

5. Capítulo V – Conclusiones

A continuación, se presentan algunas de las conclusiones estructurantes a las que se ha llegado en el desarrollo del presente proceso investigativo y de revisión documental:

a.- En la práctica no existe una articulación con efectos concretos en el fenómeno de los asentamientos informales entre las entidades del nivel nacional y las entidades del orden territorial en Colombia. Las dificultades para dar cumplimiento a la normatividad, la limitada comprensión de los instrumentos de ordenamiento territorial por parte de los operadores del gobierno urbano, la escases de recursos (técnicos, financieros y humanos), así como la atomizada incidencia de los proyectos de inversión que deberían materializar los objetivos que persiguen las políticas públicas de vivienda y control urbano, aunadas a la lógica mercantilista de la producción de la ciudad; han ralentizado el desarrollo de acciones estructurales que permitan atender las necesidades de vivienda en las aglomeraciones urbanas en Colombia.

b.- Para el caso de estudio y gracias a los requerimientos hechos por escrito y a la entrevista con la Alcaldesa Local se logró evidenciar que en este polígono no se han aplicado las medidas a nivel preventivo, ni sancionatorio, debido a la escala de la problemática, las condiciones de vulnerabilidad de la población involucrada y el abordaje diferencial con enfoque étnico que reclaman las comunidades que se han localizado en el Polígono 194. El caso propuesto para el desarrollo de esta investigación pone de manifiesto la relación entre los cuatro elementos descritos, por lo que se constituye en un cuadro ideal para observar el desarrollo del fenómeno y la manera de intervención del Gobierno Urbano frente a los procesos de asentamiento informal: a.- La dimensión de la problemática en términos poblacionales. b.- La baja articulación institucional entre alcaldías locales y secretarías con competencias en la mitigación de la problemática. c.- la limitada capacidad institucional para sustanciar los procesos jurídicos y materializar las medidas sancionatorias. d.- La reducida comprensión del fenómeno a nivel estructural por parte de los funcionarios llamados a aplicar el marco jurídico (Formuladores de la política de Vivienda y Hábitat del Distrito Capital, Policía Metropolitana, Secretarías Distritales de Hábitat y Ambiente, Inspectores de Policía, Oficinas Jurídicas de las Alcaldías Locales).

c.- Poco se mira el problema desde el lado de la oferta de suelo y de vivienda. La vivienda formal es cada vez más cara en virtud del precio del suelo y, por tanto, más inaccesible para los hogares pobres. Si comprendemos bien el concepto de Vivienda de Interés Social (VIS) que nos plantea la Ley, es muy claro que la VIS no es solo aquella cuyo precio es menor a 135 salarios mínimos, sino que es, en esencia, la que efectivamente llega a los hogares de menores ingresos. Situación que en la práctica no se da como se ha señalado a lo largo del documento.

d.- Frente al asunto del Control Urbano, concepto que como se ha sostenido a lo largo del documento responde a un acuerdo institucional que cuyo origen se fundamenta en unas reglas de juego construidas en el contexto de la arena política legislativa (a nivel Nacional y Distrital; contrasta con la escasa voluntad política (también con la presencia de cuadros de corrupción a diferentes escalas), la falta de una diseño institucional consecuente con las dinámicas reales del fenómeno.

e.- El caso de estudio pone en evidencia la manera en que las formas de organización comunitaria, en la mayoría de los casos supera los Mecanismos de Coordinación en Materia Políciva del Distrito Capital y el desempeño de las diferentes agencias del Gobierno Urbano para mitigar el fenómeno de construcción informal y los impactos en la estructura ecológica que se derivan de este. Dado que, en el fondo, se trata de un asunto de acceso a la vivienda en un ámbito urbano con un espacio limitado y fuertemente disputado, que ha llevado, desde la segunda ola de migraciones del siglo XX, a cientos de comunidades a resolver sus necesidades habitacionales por medio de la presión residencial en los bordes periurbanos, poniendo en evidencia la dificultad para aplicar los marcos normativos y desnudando la capacidad de ejercer el control urbano en estos territorios.

f.- Las normas existentes para el Control Urbanístico parecieran operar de manera eficiente en el ámbito de los mercados inmobiliarios formales, pero no así, en los contextos en los que tienen lugar los procesos de urbanismo ilegal, propiciando un *vacío de legitimidad* de las instituciones encargadas de materializar las sanciones urbanísticas ante los diferentes sujetos del control urbano, como los urbanizadores “formales”, quienes poco se ven afectados por la incapacidad del gobierno de la ciudad para ejercer el Control en las periferias de la ciudad.

g.- El mercado informal de suelo y de vivienda constituye el principal medio por el cual una porción importante de la población de bajos recursos de las ciudades de Latinoamérica ha accedido a la ciudad, sea por falta de ingresos suficientes o porque el mercado informal constituye una alternativa más atractiva que el formal para ellos (pues presenta mayores facilidades de acceso al suelo, una mayor libertad urbanística y la oportunidad de inserción en redes de vecindad, entre otros aspectos). De ahí la necesidad de incorporar en la agenda de investigación y de intervención el contexto metropolitano del fenómeno del crecimiento informal.

En este contexto el problema principal radica principalmente en el marco legal sobre el cual se encuentra fundamentada la ley, pues permite direccionar recursos de la política de vivienda directamente a los constructores a través de subsidios y disminución de tasas, como la devolución del IVA de los materiales. Recursos que por ley (art. 91, ley 388/1997) deben dirigirse prioritariamente a “la población más pobre del país”. (Camargo y Hurtado, 2013). Se trata de un cuadro que pone en evidencia, por un lado; la manera en la que los actores del mercado inmobiliario interpretan e implementan los marcos normativos a merced de las lógicas de mercado, y por otro, la incapacidad de los esfuerzos que adelantan las instituciones encargadas de materializar acciones y proyectos tendientes a la creación de unidades de vivienda formal para las personas más pobres.

Así las cosas, no se puede desconocer que las dinámicas del mercado del suelo y los intereses de los grandes capitales orientados a la materialización de importantes operaciones urbanísticas, juegan un papel central a la hora de legislar y adoptar decisiones por parte de los gobiernos locales y nacionales; por lo que la participación y el control social juegan un papel fundamental a la hora de consolidar un sistema de pesos y contra pesos que garanticen el cumplimiento de los principios que orientan el desarrollo urbano. Lo anterior, pone de manifiesto la necesidad de generar abordajes desde políticas públicas que en verdad articulen los diferentes niveles de gobierno y permitan la consolidación de sistemas de acceso a subsidios y/o mecanismos de financiación de la “*vivienda formal*” a las personas más pobres, mediante la definición de incentivos a las constructoras y actores inmobiliarios asociados al mercado de la urbanización, con miras a que las lógicas de planeación de los proyectos urbanísticos integren de manera efectiva la ética del sector

público (la cual debe estar enfocada en la garantía de derechos y el bienestar social), y las determinantes del mercado inmobiliario con arreglo al desarrollo de una *ciudad compacta*.

h.- Se hace indispensable que, en el proceso de diseño y aprobación de las líneas del nuevo Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, se generen instrumentos que les permitan a la entidad del Distrito encargada de la gestión de las Política de Vivienda (*Secretaría Distrital de Hábitat*), el desarrollo de instrumentos de ordenamiento y habilitación de suelo urbano en las centralidades urbanas. En este aspecto nos dice Gutiérrez, (2021), que:

“en el marco del proceso de formulación del nuevo Plan de Ordenamiento Territorial -POT- vigente, es importante evaluar la disponibilidad y uso del suelo. Los suelos urbanos en condición de tratamiento de desarrollo son aquellos predios urbanizables no urbanizados que cuentan con los servicios básicos que hacen posible su urbanización y edificación. La ciudad cuenta con 5.076,35 hectáreas de suelo de este tipo. El suelo de expansión urbana corresponde a zonas de la ciudad que aún no han sido sujetos de procesos de urbanización, y las cuales serán incorporadas al suelo urbano. La ciudad cuenta con 2.974,37 hectáreas de suelo de expansión” (p. 12).

En tal sentido, es fundamental focalizar la adquisición por parte de los operadores de la política de vivienda de los predios ubicados al interior del perímetro urbano para ser destinados a la construcción de VIS y VIP en las zonas de la ciudad que permitan la implementación de una ciudad compacta (en las centralidades de la ciudad), pues se encuentra probada la existencia de suelo disponible. Orientación que permitirá el limitar el crecimiento de la mancha urbana hacia las zonas de reserva en las próximas décadas.

i.- A finales de la década de los ochenta, la dimensión jurídica del Ordenamiento Territorial se encontraba en un nivel de desarrollo relativamente abstracto hasta la expedición de la Ley 9 de 1987, es decir, que el ordenamiento jurídico urbano entró a ocuparse de este fenómeno apenas hace tres décadas, situación que desde entonces ha contrastado con la dinámica de producción urbana que caracteriza a la ciudad latinoamericana desde el corazón: La informalidad. Se trata de una dinámica que persiste en la actualidad y cuyo ejemplo más reciente es el caso de estudio sugerido para el análisis.

Nos encontramos ante un arraigado *modus operandi* orientado a resolver el asunto de la vivienda de aquellos que se encuentran excluidos materialmente del mercado formal; proceso mediante el cual se genera una necesidad -o varias necesidades- a través de la ocupación del espacio urbano de manera espontánea, para posteriormente en un ejercicio de organización y “minga social”; iniciar procesos de negociación con diferentes entidades del gobierno de la ciudad con miras a atraer las ofertas institucionales locales hacia estos grupos y la construcción de equipamientos e infraestructuras públicas que sustenten las formas de vida de las comunidades que han decidido resolver el asunto de la vivienda por medio de la ocupación informal.

En este escenario es posible afirmar que la expedición de normas orientadas a establecer mecanismos para ejercer el Control Urbano¹⁹, a pesar de abrigar en su esencia la

¹⁹ -Acuerdo 20 de 1995; Código de construcción de Bogotá.

concepción del ordenamiento del territorio como una función pública esencial para el cumplimiento de la misión del Estado, tras cerca de tres décadas de existencia, no ha logrado una uniformidad entre sus presupuestos y la aplicación en campo de los mismos. Lo anterior, comprendiendo el Control Urbano, a partir de la capacidad de incidir de un Gobierno Local frente a las conductas que controvierten el orden jurídico que orienta las formas de habitar el espacio urbano. Aquí nos dice Lippi (2012), que el:

“Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) ha podido corroborar que la “porosidad” de los sistemas jurídicos y la escasa eficacia de las tareas de control urbano se encuentran entre los obstáculos que frenan las iniciativas de transformación urbana más innovadoras y estructurales. El análisis de la calidad y pertinencia de la norma urbana lleva a afirmar que “muchas ciudades están sobrecargadas con leyes no acordes con la realidad urbana y que, a menudo, carecen de capacidad para ejecutarlas” (p. 10)

j.- A partir de la adopción de la Constitución Política de 1991, la función social de la propiedad se elevó a rango constitucional, lo que obligó a un cambio de paradigma frente a la organización político administrativa del territorio nacional. Una situación que ha acarreado desde entonces el proceso de descentralización de la función reguladora a los entes territoriales y culminó seis años más tarde con la expedición de la *Ley 388 de 1997 “Por la cual se modifica la ley 9° de 1989, y la ley 3° de 1991 y se dictan otras disposiciones”*, una ley vanguardista para su época, que implicó un proceso de transformación de las prácticas jurídicas frente al derecho de propiedad y la planeación del desarrollo a partir del ordenamiento del territorio. Escenario en el que se le asignan al Estado una serie de instrumentos para “arbitrar” y/o coordinar la ocupación del espacio urbano y rural con arreglo a la prevalencia del interés general sobre el particular, un presupuesto jurídico que entra en conflicto con las prácticas históricas de la conformación de los barrios periurbanos, las cuales se han dado a partir de un tránsito constante de la informalidad a la formalidad.

k.- Otro elemento estructurante del cambio de paradigma es la variable ambiental, un elemento que hasta la década de los noventa empieza a tomar relevancia en el país, como consecuencia de los debates que aparecen en este período en el ámbito internacional, a partir de las conferencias de ONU-Hábitat, reforzadas por algunas líneas de pensamiento provenientes de diferentes sectores político-académicos que desde entonces han venido ubicando la variable ambiental en el centro del debate político y legislativo. Situación que atraviesa todo el debate en *Colindancia la Esmeralda*, pues allí emerge un conflicto

-Ley 388 de 1997 "por la cual se modifica la ley 9° de 1989, y la ley 3° de 1991 y se dictan otras disposiciones"

-Ley 810 de 2003 "por medio de la cual se modifica la ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones"

-Decreto 227 de 2015 "por medio del cual se adopta el programa de acompañamiento integral para mitigación del impacto social derivado de las acciones de recuperación de bienes fiscales, uso público, espacio público u objeto de recuperación ecológica o preservación ambiental y se dictan otras disposiciones"

-Ley 1801 de 2016 "por la cual se expide el código nacional de policía y de convivencia"

importante entre el *Derecho a Habitar* y la preservación de los ecosistemas esenciales como las zonas de reserva ambiental y las zonas amortiguación de los páramos.

En este sentido hay que señalar que el nuevo escenario político normativo, ubica el debate sobre el Ordenamiento Territorial en el nivel local. Dada la tendencia al desplazamiento de competencias hacia los entes territoriales, lo que otorga a los actores políticos locales y a las administraciones públicas locales la capacidad de interpretar y decidir sobre los esquemas de ordenamiento más acordes a las ventajas, necesidades y responsabilidades de cada territorio; sin que esto signifique que en el desarrollo de estas atribuciones garantice un desarrollo equilibrado en términos sociales o de respeto por los ecosistemas. Las normas en esta materia simplemente establecen una serie de valores socialmente deseables, de carácter prescriptivo y unos instrumentos que recaen en las manos de los actores de gobierno.

Del uso que estos hagan y de los acuerdos institucionales formales y no formales que se hagan entre los actores con presencia en cada territorio (como al alternativa que plantea el *Decreto 227 de 2015 – “Programa de Acompañamiento Integral para Mitigación del Impacto Social Derivado de las acciones de recuperación de bienes fiscales, uso público, espacio público u objeto de recuperación ecológica o preservación ambiental”*), dependerá en gran medida el cumplimiento de los fines del Estado es decir el bienestar general, la sostenibilidad del desarrollo y la felicidad de los individuos que componen un sistema social desde una perspectiva amplia. Ejercicio que debe estar acompañado del fortalecimiento de capacidades de las entidades encargadas de la implementación de las Políticas Públicas y Vivienda y de Integración Social”

I.- Se requiere para otras investigaciones valorar sistemáticamente cuánto le cuesta a la ciudad permitir los desarrollos informales y luego regularizarlos, versus reestructurar las políticas de acceso al suelo y a la vivienda para satisfacer realmente la demanda de los hogares más pobres.

6. Bibliografía

- Alcaldía Local de Usme. (2020). *Acciones de Prevención contra ocupaciones ilegales*. Bogotá DC: Oficina de Seguridad y Convivencia Usme. Obtenido de Oficina Seguridad y Convivencia Usme - 2020.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2004). *Parque Ecológico Distrital en virtud de los artículos 96 y 97 del Decreto 190 de 2004 (POT) "Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003"*. Obtenido de <https://www.mincit.gov.co/ministerio/normograma-sig/procesos-de-apoyo/gestion-de-recursos-fisicos/decretos/decreto-190-de-2004.aspx>
- Angel, S., Sheppard, S., & Civco, D. (Septiembre de 2005). *The Dynamics of Global Urban Expansion*. Transport and Urban Development Department. Obtenido de Washington, DC: World Bank, Transport and Urban Development Department: https://www.researchgate.net/publication/260317174_The_Dynamics_of_Global_Urban_Expansion_Transport_and_Urban_Development_Department
- Borsdorf, A. (2003). *Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana*. Obtenido de Revista EURE (Santiago) v.29 n.86 Santiago mayo: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612003008600002
- Burgess, R., & Jenk, M. (2000). *Compact Cities: Sustainable Urban Forms for Developing Countries*. Londres: Spon press. Obtenido de Spon press. Londres.
- CAMACOL. (Septiembre de 2011). *La vivienda social en América Latina. Una revisión de políticas para atender las necesidades habitacionales de la región*. Obtenido de Informe económico No 30. Bogotá: https://eva.fcs.edu.uy/pluginfile.php/29492/mod_folder/content/0/Bibliografia_2a_parte/vda_soc_AL.pdf?forcedownload=1
- Cámara Colombiana de la Construcción - CAMACOL. (Septiembre de 2011). *La vivienda social en América Latina. Una revisión de políticas para atender las necesidades habitacionales de la región*. Obtenido de Informe económico No 30. Bogotá: https://eva.fcs.edu.uy/pluginfile.php/29492/mod_folder/content/0/Bibliografia_2a_parte/vda_soc_AL.pdf?forcedownload=1
- Camargo, A., & Hurtado, A. (2013). Urbanización informal en Bogotá: agentes y lógicas de producción del espacio urbano. *Revista Invi*, 77-107.
- Centro Internacional de Agricultura Tropical - UNEP. (2005). *Latin American and Caribbean Population Data Base. Versión 3*. Obtenido de Centro Internacional de Agricultura Tropical, UNEP. United Nations Environment Program, CIESIN. Center for International Earth Science Information Network, COLUMBIA UNIVERSITY, and THE WORLD BANK: <http://www.na.unep.net/datasets/datalist.php3>
- Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). (10 de 2009). *Urbanización en América Latina y el Caribe (DEPUALC), División de Población de la CEPAL*,

base de datos de Distribución Espacial de la Población y. Obtenido de Urbanización en Perspectiva - Organización de Naciones Unidas - ONU - CEPAL: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7124/1/S0900825_mu.pdf

Clichevsky, N. (2000). *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*. Santiago de Chile, Chile: Organización de Naciones Unidas - ONU. Obtenido de Organización de Naciones Unidas - ONU, Santiago de Chile, Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. (2016). *Observatorio Demográfico*. Obtenido de (LC/PUB.2017/3-P), Santiago. Publicación de las Naciones Unidas/United Nations publication.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible. (20 de 10 de 2016). *Nueva Agenda Urbana*. Obtenido de Estados Miembros; organizaciones intergubernamentales; el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) y más de 40 organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas; 200 expertos de las Unidades Políticas.

Congreso de la República de Colombia. (13 de Junio de 2003). *LEY 810*. Obtenido de Artículo 69 de la Ley 9 de 1989; Ley 810 de 2003 Artículo 9. Numeral 6; Numeral 9 artículo 86 del Decreto Ley 1421 de 1993; Decreto Distrital 038 de 2007; Decreto Distrital 511 de 2010; Acuerdo 735 de 2019; Código Nacional de Policía Artículos posiciones:
<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/verNormaPDF?i=73443>

Congreso de la República de Colombia. (13 de Junio de 2003). *LEY 810*. Obtenido de Por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones:
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0810_2003.html

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas - CESONU. (2009). *"Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República Democrática del Congo (ex Zaire), presentado por el Relator Especial, Sr. Roberto Garretón, en cumplimiento de la resolución 1997/58 de la Comisión"*. Obtenido de <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/839a98d8aad380bec1256610005>

Costa B., A., & Hernández A., A. (2010). *"ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA REGULARIZACIÓN URBANA EN AMÉRICA LATINA". La cuestión de la tenencia segura de los asentamientos informales en tres realidades distintas: Brasil, Colombia y Perú*. Obtenido de Revista invi N°68/mayo/Volume N°25: 121-152: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-83582010000100005

Cuervo, N., & Jaramillo, S. (2009). Dos décadas de política de vivienda en Bogotá apostando por el mercado. *VIII Seminario de investigación urbano VIII Seminario de investigación urbano-regional regional*. Bogotá: Facultad de Economía de la Universidad de los Andes.

- DANE. (03 de 05 de 2019). *Pobreza multidimensional en Colombia*. Obtenido de Boletín Técnico - Pobreza Multidimensional en Colombia - Año 2018: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/bt_pobreza_multidimensional_18.pdf
- DANE. (04 de 2020). *Déficit de vivienda habitacional*. Obtenido de Déficit de vivienda habitacional (% total por municipio): <https://dane.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=bacb0298984e4be98ea28ca3eb9c6510>
- DANE. (2020). *Déficit Habitacional 2018*. Obtenido de Resultados con base en el Censo: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/deficit-habitacional>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2020). *Déficit Habitacional - Actualización Metodológica*. Obtenido de Déficit Habitacional para Colombia calculados de acuerdo con la actualización metodológica 2020 a partir de la información del Censo Nacional de Población y Vivienda –CNPV 2018: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/deficit-habitacional>
- Farvacque-Vitkovic, C., & McAuslan, P. (1992). *Farvacque-Vitkovic, Catherine*. <https://digitallibrary.un.org/record/195446>: Organización de Naciones Unidas - ONU.
- Fincher, R., & Iveson, K. (2008). *Planning and Diversity in the City; Vicki-Ann Ware, Hellene Gronda and Laura Vitis (2010), AHURI Research Synthesis Service: Addressing locational disadvantage effectively; Mitlin, D. and Satterthwaite, D. (2013)*. Urban Poverty in the Global South.
- Fincher, R., & Iveson, K. (2008). *Planning and Diversity in the City; Vicki-Ann Ware, Hellene Gronda and Laura Vitis (2010), AHURI Research Synthesis Service: Addressing locational disadvantage effectively; Mitlin, D. and Satterthwaite, D. (2013)*. Obtenido de Urban Poverty in the Global South: http://habitat3.org/wp-content/uploads/Issue-Paper-22_ASENTAMIENTOS-INFORMALES-SP.pdf
- Google Earth Pro. (2020). *Colindancia La Esmeralda*. Obtenido de <https://earth.google.com/web/@4.49191945,-74.09818195,2938.2709287a,1158.79652863d,35y,359.98567993h,0t,0r>
- Gutiérrez Rocha, R. F. (2011). <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/11374>. Obtenido de Trabajo de grado - Pregrado - Universidad Nacional de Colombia: <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/11374>
- Heidegger, M. (1951). *Construir, habitar y pensar*. Obtenido de http://www.lugaradudas.org/archivo/publicaciones/fotocopiotea/39_heidegger.pdf
- Hernández, F. (2017). *“Introduction: Locating Marginality in Latin American Cities.”*. Obtenido de Marginal Urbanisms: Informal and Formal Development in Cities of Latin America, ix–xl: https://books.google.cl/books?hl=en&lr=&id=_m7XDgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR5&

dq=marginal+urbanisms&ots=Foh6VyeJ6O&sig=LeiOqZvYB8PobVX1XRgTGiykYg#v=onepage&q=marginalurbanisms&f=false

Hernández, F., & Becerra, A. (2017). *Marginal Urbanisms: Informal and Formal Development in Cities of Latin America*. Obtenido de Universidad de Cambridge. Cambridge Scholars Publishing. ISBN (10): 1-4438-9701-9.

Lippi, R. (2012). *Control urbanístico para avanzar en una mejor calidad de vida para todos y todas*. Obtenido de ONU Habitat - For a better urban future: <https://www.suelourbano.org/control-urbanistico-para-avanzar-en-una-mejor-calidad-de-vida-para-todos-y-todas/>

Millán Orozco, D. (2001). "De la generación espontánea a la formalidad planificada", en: *La recomposición de la ciudad informal*. Obtenido de Universidad Politécnica de Valencia, España. I Congreso Internacional Ciudad Informal, Cali, Colombia: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/download/18616/19513/60455>

Morand-Deviller, J. (2011). *Los bienes públicos y el derecho de propiedad*. Madrid, España: Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 317, septiembrediciembre, pp. 11-26. Instituto Nacional de Administración Pública.

ONU. (2016). *Cronica ONU Hbitad III*. Obtenido de <https://www.un.org/es/chronicle/article/habitat-iii-la-conferencia-de-las-naciones-unidas-centrada-en-los-ciudadanos>

Participatory Slum Upgrading Programme - PSUP. (2014). *CITY-WIDE SLUM UPGRADING FOR SUSTAINABLE URBANIZATION*. Obtenido de An initiative of the ACP Secretariat, funded by the European Commission, and implemented by UN-Habitat: https://www.mypsup.org/library_files/downloads/quick_guides/QG01_Participatory%20city-wide%20slum%20upgrading.pdf

Quíjano, A. (1972). *La constitución del "mundo" de la marginalidad urbana*. Obtenido de Revista Eure - Del libro "Redefinición de la Dependencia y Marginalización en América Latina", fue publicado en Lima, Perú, por la Editorial Siglo XXI: <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/viewFile/837/685>

Radoki, C. (2001). *Forget planning, put politics first? Priorities for urban management in developing countries*. JAG, Volume 3, Issue 3.

Sabatini, F. (2003). *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*. Obtenido de Banco Interamericano de Desarrollo Departamento de Desarrollo Sostenible División de Programas Sociales: https://www.researchgate.net/publication/254421887_La_segregacion_social_del_espacio_en_las_ciudades_de_America_Latina

Salazar Guarín, A., & Vergel Tovar, E. (14 de Septiembre de 2009). "CONTROL URBANO EN AGLOMERACIONES URBANAS". Obtenido de Seminario VIII de Investigación Urbano Regional - ACIUR, Gobierno de Municipios y Aglomeraciones Urbanas: <http://www.institutodeestudiosurbanos.info/eventos/seminarios-de-investigacion->

urbano-regional-aciur/memorias-viii-seminario-aciur-2009/mesas-tematicas/fragmentacion-apropiacion-y-regulacion/253-control-urbano-en-aglomeraciones-urbanas/file

Secretaría Distrital de Hábitat. (2020). *Porcentaje de ocupación en la Localidad de Usme según caracterización Secretaría Distrital de Hábitat: Provisional, Consolidada, Lote, En Proceso*. Obtenido de La Secretaría Distrital de Hábitat, a través de la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda (SIVCV) : Porcentaje de ocupación en la Localidad de Usme según caracterización Secretaría Distrital de Hábitat: Provisional, Consolidada, Lote, En Proceso

Secretaría Distrital del Hábitat. (02 de 2021). *Respuesta a derecho de petición radicado SDHT No. 1-2020-31615*. Obtenido de En cumplimiento de lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1437 de 2011, se publica por el termino de cinco (05) días hábiles para el conocimiento y observaciones de los ciudadanos las respuestas al derecho de petición 1-2020-31615: <https://www.habitatbogota.gov.co/transparencia/normatividad/lineamientos/respuesta-derecho-petici%C3%B3n-radicado-sdht-no-1-2020-31615>

Sequera Fernández, J. (2010). *PRÁCTICAS DISTINTIVAS Y CONTROL URBANO COMO MECANISMOS DE GESTIÓN DE LAS CONDUCTAS: EL CASO DE LAVAPIÉS (MADRID)*. Obtenido de Universidad Complutense de Madrid: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3262724>

The World Bank. (2008). *Approaches to urban slums; UN-Habitat (2015), Streets as tools for urban transformation in slums; Cities Alliance (2010), Building Cities; Cities Alliance, World Bank and UN-Habitat (2002), Cities without Slums*.

United Nations Development Programme. (Junio de 2014). *ENVIRONMENTAL JUSTICE. COMPARATIVE EXPERIENCE IN LEGAL EMPOWERMENT*. Obtenido de <https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Access%20to%20Justice%20and%20Rule%20of%20Law/Environmental-Justice-Comparative-Experiences.pdf>

United Nations Environment Programme - UNEP. (12 de 06 de 2014). *Environmental Justice*. Obtenido de <https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Access%20to%20Justice%20and%20Rule%20of%20Law/Environmental-Justice-Comparative-Experiences.pdf>

United Nations Human Settlements Programme - UN-Habitat. (2003). *THE CHALLENGE OF SLUMS. GLOBAL REPORT ON HUMAN SETTLEMENTS*. Obtenido de Earthscan Publications Ltd. London and Sterling, VA: <https://www.un.org/ruleoflaw/files/Challenge%20of%20Slums.pdf>

United Nations Human Settlements Programme - UN - Habitat. (2012). *Streets as tools for urban transformation in slums: A Street-Led Approach to Citywide Slum Upgrading*. Obtenido de A UN-Habitat Working Paper first published in Nairobi in 2012. World Bank: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/InformalSettlements/UNHABIT_AT_StreetsasToolsforUrbanTransformationinSlums.pdf

United Nations Human Settlements Programme - UN-HABITAT. (2010). *State of the World's Cities Report 2012/2013: Prosperity of Cities*. Obtenido de UN-Habitat (2009, 2011, 2013), The State of the World's Cities Report; World Bank (2006), Dimensions of urban poverty in Europe and the Central Asia Region; UN-Habitat: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/745habitat.pdf>

7. Anexos

7.1 Anexo I - Derecho de Petición 1 a Alcaldía local de Usme – Solicitud de Información Polígono 194 – Colindancia La Esmeralda.



Al contestar por favor cite estos datos:
 Radicado No. 20205530667871
 Fecha: 11-12-2020

Página 1 de 2

Bogotá DC,
 553 – Área de Gestión Policial Jurídica Usme

Señor:
MIGUEL ÁNGEL PÉREZ QUIROGA
 miperezq@unale.edu.co

Asunto: Solicitud Información Polígono 194 – Colindancia La Esmeralda
 Referencia: Respuesta al Radicado No 20205510113952

Dando contestación a su misiva, en el que solicita información del estado de las actuaciones administrativas adelantadas en el polígono de monitoreo 194 Colindancia La Esmeralda, al respecto esta administración local procede a dar respuesta de fondo a cada una de las pretensiones señalada en el oficio de la referencia

Con respecto al numeral uno (1), el cual señala "(...) Estado y cantidad de actuaciones administrativas abiertas en el área de influencia del parque estudiantil, relacionadas con el fenómeno de la ocupación informal, indicando cuantas y cuales cuentan con resolución de fondo. (...)", me permito informar:

Nº. ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS (LEY 810 DE 2003)	RESOLUCIÓN DE FONDO
353	223

Nº. ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS (LEY 1801 DE 2016)	RESOLUCIÓN DE FONDO
741	31

Con relación al numeral dos (2), donde manifiesta "(...) De las actuaciones administrativas con resolución de fondo frente a las cuales se han materializado las medidas administrativas sancionatorias y restitución del área de reserva, por parte de la oficina de derecho policial de la alcaldía local, al respecto le informo hasta el momento no se ha materializado las medidas administrativas, toda vez para poder ejecutar la decisión se debe primero garantizar a la persona un arriendo, lo cual dicho arriendo, es suministrado por la Caja de Vivienda Popular.

Es importante señalar para la materialización del acto administrativo la Alcaldía Local y/o Inspector de Policía Local requieren la presencia de otras entidades de orden distrital como nacional para garantizarle al administrado su debido proceso.

Alcaldía Local de Usme
 Calle 137 B Sur No. 14 - 24
 Plaza del Centro de Usme
 Código Postal: 110241
 Tel. 7825100 Ext. 102
 Información Línea 135

ODI - GPB - FOS4
 Versión: 04
 Vigencia:
 Enero 2020





SECRETARÍA DE
GOBIERNO

Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No. 20205530667871
Fecha: 11-12-2020



Página 2 de 2



Con respecto a los numerales 3 y 4, en el que señaló "(...) *Información Cartográfica (Mapas e instrumentos de monitoreo de los predios invadidos del polígono Cafedancia la Esperanza (...))*" y "(...) *Registro fotográfico y/o físicos del proceso de expansión (...)*", al respecto, este despacho procede adjuntar en un (1) CD la información requerida anteriormente, sin embargo, es de anotar, que dicha información es suministrada por la Secretaría Distrital de Hábitat, la cual es la entidad competente en el IVC a los polígono de monitoreo en el distrito.

Por último, con la pregunta número Cinco 5, donde expresa "(...) *Información técnica (Prescripciones y normas aplicables) para el fideicomiso de asentamiento informales en el Polígono 194 (...)*", le informo, el Área de Gestión Policial y Jurídica de la Alcaldía Local de Usme avoca sus actuaciones administrativas bajo la Ley 1801 de 2016, Ley 1437 de 2011, Ley 810 de 2003, Decreto 190 de 2004 y Decreto 01 de 1984.

De lo anterior, espero haber dado respuesta satisfactoria a su petición, sin otro particular.

Cordialmente,


MABEL ANDREA SUA TOLEDO
Alcaldesa Local de Usme

Elaboró: Edgar Guzmán / Profesional de apoyo de 
Aprobó: Mayrly García Rico / Profesional Especializado - AGPJ - FIDU 



Alcaldía Local de Usme
Calle 137 B Sur No. 14 - 24
Plazuela Centro de Usme
Código Postal: 110341
Tel 7893100 Ext. 102
Información Línea 125

GDI - GPO - F854
Versión: 04
Vigencia:
Enero 2020



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

7.2 Anexo II- Derecho de Petición 2 a Secretaría Distrital de Hábitat – Solicitud información cartográfica, polígono de monitoreo 194.

 BOGOTÁ	 SECRETARÍA DISTRICTAL HÁBITAT	<p>2-2020-41482</p> <p>FECHA: 2020-12-15 10:00 AM</p> <p>ASUNTO: SOLICITUD DE INFORMACIÓN CARTOGRAFICA, POLIGONO DE MONITOREO 194</p> <p>DESTINO: MIGUEL PEREZ</p> <p>TIPO DE SOLICITUD: DERECHO DE PETICIÓN</p> <p>ORDEN: SDHT - SUBDIRECCIÓN DE PREVENCIÓN Y MONITOREO</p>
Bogotá, D.C.		
Señor MIGUEL ANGEL PÉREZ QUIROGA Avenida Carrera 68 No. 01 - 55 Torre 1 – Apto. 1401 Código postal 110033 Bogotá		
Asunto:	Solicitud información cartográfica, polígono de monitoreo 194.	
Referencia:	Radicación SDHT 1-2020-31045	
Respetado señor Pérez:		
<p>La Secretaría Distrital de Hábitat dirige y coordina las acciones de prevención y vigilancia de los desarrollos urbanísticos y de vivienda ilegales en la ciudad de Bogotá, de conformidad con lo dispuesto por las Leyes 66 de 1968, 810 de 2003, los Decretos Leyes 2610 de 1979, 78 de 1987, y Decreto 405 de 1994, los Decretos Distritales 124 de 2011, 572 de 2011, 572 de 2015, 476 de 2015, el Acuerdo 735 de 2019 y el Plan Distrital de Desarrollo de Bogotá.</p>		
<p>Las funciones de inspección, vigilancia y monitoreo a los desarrollos urbanísticos y de vivienda ilegal o informal en la ciudad de Bogotá, se desarrollan de manera prioritaria en las áreas delimitadas como polígonos de monitoreo. Estos polígonos corresponden a superficies de terreno identificadas y delimitadas como áreas susceptibles al desarrollo de actividades de ocupación o enajenación legal o informal. Estas áreas son definidas a partir las características geográficas, sociales y urbanísticas que clasifican el territorio.</p>		
<p>El monitoreo se refiere a las acciones que se adelantan en campo, relacionadas con las visitas de inspección visual y seguimiento a los polígonos de monitoreo establecidos, a fin de identificar, georreferenciar, caracterizar, actualizar y reportar los desarrollos urbanísticos y de vivienda ilegales o informales en el territorio y a su vez prevenir la aparición de nuevos desarrollos en estas áreas, en especial, buscando la conservación, preservación y protección de las áreas definidas como estructura ecológica principal para la ciudad.</p>		
<p>Por lo anterior y con relación a su solicitud de la información cartográfica del polígono de monitoreo 194, COLINDANCIA LA ESMERALDA, localizado en la localidad de Usme en el sector catastral PORTAL RURAL II, el cual fue incorporado como polígono de monitoreo el primero de junio de 2004, y está clasificado como un polígono de control. Es importante precisar que el polígono presenta condiciones de amenaza por movimientos en masa - nivel bajo en un área de 0,10 Ha, amenaza por movimientos en masa - nivel medio en un área de 39,54 Ha y amenaza por movimientos en masa - nivel alto en un área de 2,31 Ha, por Parque Ecológico Distrital de Montaña - ENTRE NUBES</p>		

CUCULLA EL GAVILAN, en un área de 21,18 Ha y finalmente por Corredor Ecológico de Ronda - Quebrada Yumasa en un área de 1,70 Ha.

Adicionalmente y de acuerdo con el último informe de visita realizada el día 16 de octubre de 2020, se actualizo la información del número de ocupaciones presentes en el polígono, así como también la clasificación de estas, de acuerdo con la siguiente descripción: trescientas sesenta y nueve (369) ocupaciones, clasificadas según su tipología así: (5) consolidada, (15) en proceso, (20) lote y (329) provisional.

Por último, se anexa un CD a esta comunicación, con la información cartográfica de las coberturas de polígonos de monitoreo y ocupaciones ilegales en formato shapefile presentes en el sector de interés con la información actual que reposa en la base de datos cartográfica de la secretaria del hábitat, así como el registro fotográfico para los años 2017, 2018 y 2019 y 2020 de acuerdo con su solicitud.

Cordialmente,

CAMILA CORTES PIZA
Subdirectora de Prevención y Seguimiento

- tema: con CD con la información de coberturas y archivo fotográfico.
- tema: Profesional No. 21 - Profesional Subdirección de Prevención y Seguimiento
- dest: Luis Fernando Pulgar Suarez - Correo - Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda

CD - 20
BOGOTÁ - COLOMBIA



ALCALDÍA MAYOR