



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Reparación integral a las víctimas de desplazamiento forzado en Bogotá (2012-2020)

Angie Johanna Caicedo Bedoya

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Estudios Urbanos
Bogotá, Colombia
2024

Reparación integral a las víctimas de desplazamiento forzado en Bogotá (2012-2020)

Angie Johanna Caicedo Bedoya

Trabajo Final de Maestría como requisito parcial para optar al título de:

Magister en Gobierno Urbano

Director (a):

Ana Patricia Montoya Pino

Ph.D. en Arte y Arquitectura

Línea de Investigación:

Ciudades, Territorio y Estado

Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Estudios Urbanos

Bogotá, Colombia

2024

*Familias desplazadas
del campo a la ciudad
conquistaron un terreno,
un espacio de equidad.*

*Fragmento Himno del Colegio Jaime Pardo
Leal*

Declaración de obra original

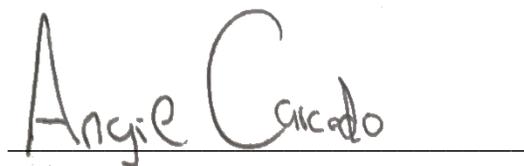
Yo declaro lo siguiente:

He leído el Acuerdo 035 de 2003 del Consejo Académico de la Universidad Nacional. «Reglamento sobre propiedad intelectual» y la Normatividad Nacional relacionada al respeto de los derechos de autor. Esta disertación representa mi trabajo original, excepto donde he reconocido las ideas, las palabras, o materiales de otros autores.

Cuando se han presentado ideas o palabras de otros autores en esta disertación, he realizado su respectivo reconocimiento aplicando correctamente los esquemas de citas y referencias bibliográficas en el estilo requerido.

He obtenido el permiso del autor o editor para incluir cualquier material con derechos de autor (por ejemplo, tablas, figuras, instrumentos de encuesta o grandes porciones de texto).

Por último, he sometido esta disertación a la herramienta de integridad académica, definida por la universidad.

A handwritten signature in black ink that reads "Angie Caicedo". The signature is written in a cursive style and is positioned above a horizontal line.

Angie Johanna Caicedo Bedoya

Fecha 30/01/2024

Agradecimientos

Quiero agradecer a mi mamá, Martha Bedoya, por su compañía siempre incondicional en todos mis proyectos personales y académicos. Por acompañarme en este camino. Agradezco a mi tío, Carlos Bedoya, por sus llamadas preguntando sobre la maestría y las clases, por su compañía también siempre incondicional. Agradezco por el cariño de ambos. A Rodrigo Ruíz, quien hoy nos acompaña desde el cielo. Sé que estarías muy orgulloso de mí como el estudiante ingenioso de la Universidad Nacional que fuiste.

Agradezco a mi directora, Ana Patricia Montoya, por su paciencia, comprensión, conocimientos, por su lectura crítica y sus recomendaciones que me ayudaron a la escritura y finalización de este Trabajo Final de Maestría.

Agradezco a Camilo Ramírez por sus palabras de cariño, aliento, paciencia y calma. A Alejandro Parada por ser mi compañero de escritura, presentación de avances y preocupaciones. Lo logramos. A mis amigos y amigas por sus chistes y por los memes sobre la “tesis” que amenizaron la escritura de este Trabajo Final de Maestría. Siempre me sacaron una sonrisa.

Agradezco a la Maestría en Gobierno Urbano, a mis profesores y profesoras, a mis compañeros y compañeras que, en medio de la virtualidad, en un contexto de pandemia y de Paro Nacional, hicieron de las clases virtuales un espacio más cercano de reflexión sobre esos días complejos de nuestra historia. Gracias.

Resumen

Reparación integral a las víctimas de desplazamiento forzado en Bogotá (2012-2020)

Este Trabajo Final de Maestría tiene como objetivo analizar cómo se restituyeron los derechos a una vivienda digna y a un hábitat adecuado de las víctimas de desplazamiento forzado mediante la adjudicación de unidades habitacionales durante las administraciones distritales Bogotá Humana (2012-2016) y Bogotá Mejor Para Todos (2016-2020). Para lo cual, se recurrió a la aplicación de una estrategia metodológica de carácter cualitativo alrededor de dos casos de estudio: el Proyecto de Vivienda Plaza de la Hoja y el Proyecto de Vivienda Senderos de la Sierra.

Para analizar estos dos estudios de caso, se parte del concepto marco asociado con la reparación integral de las víctimas del conflicto armado y sus dos enfoques: la reparación restitutiva y transformadora. A partir de estos dos enfoques de la reparación integral y bajo la medida de restitución de vivienda se abordaron las siguientes temáticas: i) el acceso a vivienda propia que se materializa en la adjudicación de subsidios; ii) el hábitat adecuado y la vivienda digna que se correlacionan con la localización de la casa y la apropiación de la misma, y iii) la generación y fortalecimiento de capacidades que se inscriben en el paradigma del desarrollo humano y que dependen tanto de la acción social del Estado como del acompañamiento institucional.

Se encuentra que, a pesar de la implementación de programas de vivienda dirigidos únicamente a las víctimas del conflicto armado como el Programa de Vivienda Gratuita, se desconoció la importancia de establecer un plan integral que contemplara además de “hacer las casas” una apropiación del territorio, integración de estos proyectos con el hábitat y un acompañamiento institucional constante, teniendo en cuenta que con solo la entrega de la unidad habitacional no se restituye enteramente los derechos.

Igualmente, los proyectos de vivienda dirigidos a población vulnerable, en riesgo y a víctimas del conflicto armado ponen en una situación de competencia a los posibles beneficiarios de las unidades habitacionales. Además, la adjudicación del subsidio, mecanismo a través del cual se puede acceder a la vivienda, está supeditado al cierre financiero y/o ahorro programado en un contexto de pobreza, desigualdad y limitada capacidad adquisitiva en la que se encuentran la mayoría de las familias desplazadas en la ciudad. Estas situaciones limitan la reparación integral de las víctimas y plantean nuevos desafíos para el gobierno urbano.

Palabras clave:

Vivienda digna, hábitat adecuado, reparación integral de las víctimas, subsidios, fortalecimiento y desarrollo de capacidades.

Abstract

Comprehensive reparation to victims of forced displacement in Bogotá (2012-2020)

The objective of this Master's Final Project is to analyze the restoration of forced displacement victims' rights to decent housing and suitable habitat via the allocation of housing units during the Bogotá Humana (2012-2016) and Bogotá Mejor Para Todos (2016-2020) administrations. To this effect, a qualitative methodological strategy was employed around two case studies: The Plaza de la Hoja Housing Project and the Senderos de la Sierra Housing Project.

The analysis of these two study cases was founded upon the framework concept associated with the comprehensive reparation for victims of armed conflict and its two approaches: restitutive and transformative reparation. Based on these two approaches to comprehensive reparation, and under the housing restitution measure, the following issues were addressed: i) access to own household, which is materialized in the awarding of subsidies; ii) suitable habitat and decent housing, which are correlated with the location and appropriation of a home; and iii) the generation and strengthening of capacities that are included in the human development paradigm and depend on both the State's social action and institutional support.

It was found that, despite the implementation of housing programs exclusively aimed at victims of armed conflict, as is the case of the Free Housing Program, the importance of establishing a comprehensive plan was overlooked. This plan should contemplate, in addition to 'turning the houses' into an appropriation of territory, the integration of these projects with habitat and continuous institutional support, considering that the mere delivery of a housing unit does not fully restore rights.

Likewise, housing projects aimed at populations that are vulnerable and at risk, as well as at victims of armed conflict, foster competition among the potential beneficiaries of housing units. In addition, the awarding of the subsidy, a mechanism to access housing, is

contingent upon financial closure and/or scheduled savings in a context of poverty, inequality, and limited purchasing power, in which most displaced families in the city are located. These situations hinder victims' comprehensive reparation and pose new challenges for urban governments.

Keywords:

Decent housing, suitable habitat, comprehensive reparation of victims, subsidies, capacity strengthening and development.

Contenido

	Pág.
Resumen	IX
Lista de tablas	XV
Lista de esquemas	XVI
Lista de mapas	XVII
Lista de fotografías	XVIII
Introducción	1
Capítulo 1	7
La reparación integral como discurso teórico	7
1.1. La reparación integral de las víctimas del conflicto armado	8
1.1.1. La reparación restitutiva y transformadora en el marco de la justicia transicional	13
1.2. El papel del hábitat y la vivienda digna en la reparación integral de las víctimas 17	
1.3. Generación y fortalecimiento de capacidades en el marco de la reparación integral.....	20
Capítulo 2	26
Acciones de política pública dirigidas a la reparación integral de las víctimas	26
2.1. Panorama general de la política pública dirigida a la atención y reparación integral de las víctimas	27
2.1.1. Primera fase: reconocimiento de la población desplazada por la violencia (1995-2004).....	31
2.1.2. Segunda fase: el goce efectivo de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado (2004 – 2011)	36
2.1.3. Tercera fase: el inicio de la reparación integral de las víctimas (2011 – actual)	42
2.2. Subsidios, adjudicación y vivienda propia	44
2.3. Localización de la vivienda y construcción del hábitat	52
2.4. Acción social del Estado y fomento de las capacidades en la reparación integral 58	
Capítulo 3	65

Reparación integral en el Proyecto Plaza de la Hoja.....	65
3.1. Acceso al Subsidio Familiar de Vivienda en Especie	72
3.2. Vivienda digna y apropiación del hábitat	75
3.3. La acción social del Estado en la generación y fortalecimiento de capacidades.....	93
Capítulo 4.	101
La reparación integral en el Proyecto de Vivienda Senderos de la Sierra.....	101
4.1. Subsidios y adjudicación de vivienda para víctimas	104
4.2. Hábitat doméstico y vivienda digna.....	106
4.3. Acompañamiento institucional.....	116
Conclusiones	121
A. Anexo No. 1: guía entrevista semiestructurada.....	131
B. Anexo No. 2: sistematización entrevistas semiestructuradas.....	133
Bibliografía	139

Lista de tablas

Tabla 1- 1: Enfoques reparación integral de las víctimas del conflicto armado.	16
Tabla 2- 1: Fases de las acciones de política pública dirigidas a la atención y reparación de las víctimas de desplazamiento forzado.	29
Tabla 2- 2: Marco normativo que regula el acceso a vivienda para víctimas.	45
Tabla 2- 3: Proyectos de vivienda de las administraciones distritales Bogotá Humana y Bogotá Mejor Para Todos ejecutados en alianza con el Gobierno Nacional y por iniciativa del Distrito.	53
Tabla 2- 4: Comisiones de la Mesa de Acompañamiento Social.	63

Lista de esquemas

Esquema 1- 1: Articulación de la reparación integral de las víctimas con la generación y fortalecimiento de capacidades, la vivienda digna y el hábitat.....	25
Esquema 3- 1: Línea del tiempo Proyecto de Vivienda Gratuita Plaza de la Hoja.	71
Esquema 3- 2: Procedimiento para acceder al Programa de Vivienda Gratuita.	73
Esquema 3- 3: Propuesta diseños pre modulares de las viviendas, Plaza de la Hoja.	79
Esquema 4- 1: Línea del tiempo Proyecto de Vivienda Senderos de la Sierra.	103

Lista de mapas

Mapa 3- 1: Propuesta de actuaciones Proyecto Zona Industrial.	66
Mapa 3- 2: Localización Proyecto de Vivienda Plaza de la Hoja.....	76
Mapa 3- 3: Equipamientos básicos Proyecto de Vivienda Plaza de la Hoja.	82
Mapa 3- 4: Equipamientos de bienestar social y de cultura Proyecto de Vivienda Plaza de la Hoja.	85
Mapa 4- 1: Localización Senderos de la Sierra.....	107
Mapa 4- 2: Equipamientos básicos Proyecto de Vivienda Senderos de la Serra.	109
Mapa 4- 3: Equipamientos de bienestar social y de cultura Proyecto de Vivienda Senderos de la Sierra.....	112

Lista de fotografías

Fotografía 3- 1: Proyecto de vivienda Plaza de la Hoja.	65
Fotografía 3- 2: Propuesta arquitectónica Plaza de la Hoja.	78
Fotografía 3- 3: Estado actual proyecto de vivienda Plaza de la Hoja.	79
Fotografía 3- 4: Bases de aireación, Plaza de la Hoja.	80
Fotografía 3- 5: Mural plazoleta de La Hoja.	87
Fotografía 3- 6: Movilización Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres.	87
Fotografía 3- 7: Movilización “Yo Marcho Trans”.	87
Fotografía 3- 8: Cancha de futbol, Plaza de la Hoja.	88
Fotografía 3- 9: Fachada proyecto Plaza de la Hoja.	89
Fotografía 3- 10: Jardín colgante Plaza de la Hoja.	89
Fotografía 3- 11: Fachada proyecto Plaza de la Hoja.	89
Fotografía 3- 12: Sector de la Carrillera, barrio Cundinamarca.	91
Fotografía 4- 1: Proyecto de vivienda Senderos de la Sierra.	101
Fotografía 4- 2: Interior de un apartamento en Senderos de la Sierra.	116
Fotografía 4- 3: Plano apartamentos proyecto Senderos de la Sierra.	116

Introducción

El fenómeno del desplazamiento forzado no es un tema nuevo en el contexto del conflicto armado colombiano. Entre los años 1946 y 1966 –período en el que se enmarca la época de *La Violencia* (1948-1953)–, cerca de 2,000,000 de personas se vieron obligadas a migrar forzosamente (Rodríguez & Rodríguez, 2010), y según el Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos (SISDHES), en el periodo comprendido entre 1985 y 2010, el desplazamiento forzado afectó a un total aproximado de 6,655,010 personas que integraban en promedio 1,725,000 familias, lo que equivalía a más del 20% de la población del país (González & Mendoza, 2010).

Así mismo, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas reportó que entre 1996 y 2014 Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla recibieron la mayor cantidad de población víctima de desplazamiento forzado, con un total de 1,168,994 víctimas, las cuales representaban un 25.25% del total de la población de estas cuatro ciudades que correspondía a 4,629,190 de habitantes. Bogotá fue la ciudad con mayor cantidad de víctimas acogidas, con un total de 505,559, lo cual constituía el 43.2% del total de las cuatro ciudades (Ríos, 2016). En datos más recientes del Registro Único de Víctimas (RUV), a corte de 31 de agosto de 2023, Bogotá registra 1,554 víctimas de desplazamiento forzado de las 8,116,483 contempladas en el RUV a nivel nacional, posicionándose como una de las mayores ciudades receptoras de población desplazada a causa del conflicto armado interno. Las víctimas llegan provenientes principalmente de los departamentos de Tolima, Huila, Cundinamarca, Nariño, Valle del Cauca, Caquetá y Santander.

Con relación a la restitución de vivienda como una de las medidas de la reparación integral se encuentra que no existen proyectos exclusivos para las víctimas del conflicto armado, estas personas son incluidas dentro de los posibles beneficiarios de vivienda de interés prioritario (VIP) y vivienda de interés social (VIS) que se inscriben en la categoría de población vulnerable o en extrema pobreza. Se evidencia la falta de una línea de política

clara en torno a la construcción de vivienda tipo VIS o VIP dirigida únicamente a la población víctima, bajo el esquema del subsidio a la demanda.

Uno de los programas representativos de vivienda tipo VIP que se aborda en el presente Trabajo Final de Maestría se relaciona con el Programa Integral de Vivienda Efectiva (PIVE) ejecutado durante la administración distrital Bogotá Mejor para Todos (2016-2020), el cual no tuvo continuidad en la alcaldía posterior. En este programa se construyeron un conjunto de unidades habitacionales para población vulnerable, categoría en la que se inscriben las víctimas de desplazamiento forzado, sin distinción. Algunos de los proyectos entregados en el marco de este programa son: Senderos de la Sierra, Brisas El Porvenir y Proyecto Bellaflora Cantarrana.

Por otra parte, en el esquema del subsidio hacia la oferta que se contempla en el Programa de Vivienda Gratuita se construyeron en la ciudad de Bogotá nueve proyectos de vivienda dirigidos únicamente a población víctima del conflicto, dentro de los cuales se encuentran: Las Margaritas, Porvenir, Idipron – Usme 2, San Victorino – La Victoria, Manzana 18, San Blas, Rincón de Bolonia, Metro 136 y Plaza de la Hoja. Respecto a las problemáticas que persisten en estos proyectos habitacionales se evidencia la baja percepción de seguridad que poseen los beneficiarios sobre su entorno, debido a problemas de convivencia causados por el desconocimiento de las normas de propiedad horizontal, la presencia de pandillas y lugares de expendio de estupefacientes al interior de los conjuntos residenciales.

Igualmente, estos proyectos, a excepción de Plaza de la Hoja, están localizados en zonas periféricas de la ciudad, lo que implica la existencia de amplias distancias de las viviendas respecto a los equipamientos de escala metropolitana (servicios de transporte como Transmilenio, hospitales, estaciones de policía, bancos, entre otros), así como de los centros de trabajo y de estudio, especialmente de las universidades. Esta lejanía frente a los soportes urbanos genera una percepción de segregación socioespecial por parte de los hogares que habitan estas viviendas (Mendoza, 2020).

A partir de lo desarrollado a lo largo del Trabajo Final de Maestría, se identifica un limitado acompañamiento por parte de la institucionalidad del nivel Distrital y Nacional, así como deficiencias en la información precisa y oportuna dada a la población víctima sobre la oferta de servicios que tienen las diferentes entidades públicas. La acción social del Estado

mediante el acompañamiento institucional es fundamental para la mitigación de los problemas sociales que afectan a los habitantes de los proyectos de vivienda gratuita y no gratuita, con miras a promover la apropiación e integración de las familias en dichos proyectos. Si bien la restitución de vivienda no determina la reparación integral de las víctimas, sí es necesario que se contemple de manera articulada junto con el hábitat y el fomento de capacidades, de tal manera que le permita a la población víctima rehacer su proyecto de vida en dignidad.

Ante este contexto problemático, es importante aclarar la diferencia entre la reparación integral y los procesos de restitución en las víctimas de desplazamiento forzado. La reparación integral debe contribuir a la reconstrucción del proyecto de vida y a la garantía de sus derechos mejorando su nivel de goce efectivo de derechos. De acuerdo con la Ley 1448 de 2011, la reparación integral comprende cinco medidas –restitución, rehabilitación, indemnización, satisfacción y no repetición- que son implementadas por las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV). Cada una de las acciones contempladas en dicha ley tiene alcances diferentes:

- *La restitución se entiende como las medidas, individuales y colectivas, para el restablecimiento de los derechos de las víctimas de acuerdo a la situación anterior a los hechos victimizantes. Comprende la dimensión material de la reparación integral y se constituye en medidas financieras, restitución del hábitat, vivienda, tierras y capacidades para el empleo; además de los procesos de retorno, reubicación e integración.*
- *La rehabilitación consiste en el conjunto de estrategias, planes, programas y acciones de carácter jurídico, médico, psicológico y social, dirigidos al restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas.*
- *La indemnización es una medida que entrega el Estado como compensación económica por los hechos victimizantes sufridos, y busca ayudar al fortalecimiento o reconstrucción del proyecto de vida de las víctimas.*
- *Las medidas de satisfacción hacen parte de las dimensiones individual y colectiva de la reparación, que buscan resarcir el dolor a través de la reconstrucción de la verdad, la difusión de la memoria histórica y la dignificación de las víctimas.*
- *Las Garantías de No Repetición son consideradas tanto una de las formas de reparación a las víctimas como uno de los principios generales de responsabilidad internacional de los Estados. Dichas garantías se encuentran dirigidas a la sociedad con el propósito de no vulnerar nuevamente los derechos de las víctimas, así como eliminar y superar las causas*

estructurales de la violación masiva a los derechos humanos y/o al derecho internacional humanitario al interior de la sociedad. Estas comprenden dos dimensiones: una preventiva y otra reparadora (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, s.f.).

En ese sentido, la vivienda sólo se convierte en un componente de las medidas de restitución del complejo proceso de la reparación integral, que de no acompañarse de las demás medidas traerían más problemas de desarraigo, revictimización, exclusión y segregación, que soluciones a la población víctima del conflicto. Así, el escenario actual de post Acuerdo y caracterizado por el recrudecimiento del conflicto en las regiones plantea amplios riesgos y retos para el gobierno urbano en materia de atención, asistencia y reparación integral de las víctimas que llegan a las ciudades receptoras como Bogotá. Convirtiéndolo en un tema relevante para la Maestría en Gobierno Urbano.

Así pues, la reparación integral puede leerse desde dos enfoques que parten de la concepción de la justicia transicional. La primera, denominada reparación transformadora, centra sus acciones en el deber del Estado en no solo resarcir el daño causado a la víctima, sino, además, satisfacer los derechos económicos, sociales y culturales de aquellas víctimas que se encuentran en una situación de pobreza y vulnerabilidad. De este modo, su marco de acción es amplio y no se centra únicamente en resarcir el daño causado por el hecho victimizante, busca mejorar la situación en el presente de las víctimas y el goce efectivo de sus derechos en el futuro.

La segunda, denominada reparación restitutiva centra las acciones del Estado en borrar los efectos del hecho victimizante y deshacer el daño causado, con el fin de restituir a la víctima a la situación en la que se encontraba antes del crimen. Esto sin contemplar la posible situación de exclusión y de pobreza en la que se podría encontrar la víctima y que pudo ocasionar el daño. Sin embargo, ambas en conjunto, son condición necesaria para la reparación integral.

El interés de este Trabajo Final de Maestría (TFM) es por las acciones de restitución en el marco de la reparación integral de las víctimas. La pregunta de investigación que lo soporta es la siguiente: ¿cómo se restituyeron los derechos a una vivienda digna, a un hábitat adecuado y al fomento de las capacidades en las víctimas de desplazamiento forzado durante las administraciones distritales Bogotá Humana (2012-2016) y Bogotá Mejor Para Todos (2016-2020)?

Así mismo, los objetivos específicos que orientan el presente TFM son: i) construir teóricamente la noción de reparación integral de las víctimas del conflicto armado para explicar cómo la vivienda digna, el hábitat adecuado y el fomento de las capacidades contribuyen a la restitución de derechos; ii) identificar el marco normativo que regula los procesos de reparación integral de las víctimas y su relación con la adjudicación y restitución de vivienda digna, así como su alcance frente a las actuaciones gubernamentales del nivel nacional y distrital en las administraciones distritales Bogotá Humana (2012-2016) y Bogotá Mejor Para Todos (2016-2020), y iii) caracterizar los proyectos de vivienda Plaza de la Hoja y Senderos de la Sierra respecto a la reparación integral de las víctimas, el acceso a vivienda, las estrategias de apropiación (hábitat) y de acción social del Estado.

Durante estas dos administraciones distritales y en el periodo comprendido entre 2012 a 2020, no se restituyó enteramente el derecho a la vivienda digna en relación a sus dos elementos complementarios, el hábitat adecuado y el fomento de las capacidades en la población víctima dentro del marco de la reparación integral, por dificultades asociadas a: los procesos de registro, adjudicación y cierre financiero de las familias; falta de continuidad en los programas de vivienda dirigidos únicamente a las víctimas del conflicto armado; la desarticulación interinstitucional entre los niveles de gobierno, nacional y distrital; además de la desconexión de los proyectos habitacionales con su entorno y el limitado acompañamiento institucional.

En concordancia con lo anterior, el objetivo del presente Trabajo Final de Maestría es explicar cómo se restituyeron los derechos a una vivienda digna, a un hábitat adecuado y al fomento de las capacidades en las víctimas de desplazamiento forzado en Bogotá entre 2012 a 2020. Para cumplir con dicho objetivo, se propone el análisis de dos casos de estudio que representan dos periodos de gobierno distrital: el Proyecto de Vivienda Plaza de la Hoja de la administración Bogotá Humana (2012-2016), dirigido únicamente a víctimas del conflicto armado, se construyó en el marco del Programa de Vivienda Gratuita bajo un esquema de subsidio basado en la oferta, que se denominó Subsidio Familiar en Especie; y el Proyecto Senderos de la Sierra de la administración Bogotá Mejor Para Todos (2016-2020), que es un proyecto de vivienda de interés prioritario dirigido a población vulnerable en general, sustentado en el esquema del subsidio hacia la demanda, es decir, que el acceso a las unidades habitacionales dependía del cierre financiero y/o capacidad de ahorro de las familias.

El análisis de estos casos estará determinado por tres temas que se constituyen en condiciones del proceso de restitución: i) el acceso a vivienda propia que se materializa en la adjudicación de subsidios; ii) el hábitat adecuado y la vivienda digna que se correlacionan con la localización de la casa y la apropiación de la misma, y iii) la generación y fortalecimiento de capacidades que se inscriben en el paradigma del desarrollo humano y que dependen tanto de la acción social del Estado como del acompañamiento institucional. Esto, en el marco de una metodología de carácter cualitativo que se centra en tres tipos de análisis: bibliográfico, normativo y proyectual; este último por medio de instrumentos gráficos como fotografías, recorridos de Street View en Google Maps, la construcción de información planimétrica a través de ArcGis y la realización de cuatro entrevistas semiestructuradas para el caso de estudio relacionado con el proyecto de vivienda Senderos de la Sierra. De estas entrevistas, se realizaron tres a víctimas de desplazamiento forzado que habitan el proyecto Senderos de la Sierra y al administrador del conjunto residencial (ver Anexo No. 1. Guía entrevista semiestructurada y Anexo No. 2. Sistematización entrevistas semiestructuradas).

De este modo, el presente Trabajo Final de Maestría pretende aportar a la discusión académica sobre la reparación integral de las víctimas desde las acciones específicas de la restitución. Todo esto inmerso en la perspectiva del gobierno urbano caracterizado por la concurrencia de las decisiones de los diferentes niveles de gobierno, nacional y distrital, en temas de especial importancia para las aglomeraciones urbanas.

Para tratar de explicar esta situación problemática, el documento se estructura en cuatro capítulos. El primer capítulo, como soporte teórico, se ordena a partir de la noción de reparación integral de las víctimas y sus dos enfoques, restitutiva y transformadora; además, de su correlación con los temas macro identificados: hábitat y vivienda digna, generación y fortalecimiento de capacidades en las víctimas. El segundo capítulo, presenta un abordaje normativo y de las acciones de política pública sobre la reparación integral de las víctimas en cuanto a la restitución de vivienda digna y del hábitat, así como de la acción social del Estado para la generación y fortalecimiento de capacidades. El tercer y cuarto capítulo, serán los análisis de los casos de estudio y se organizan a partir de las tres variables: vivienda y hábitat, acción social del Estado y acompañamiento institucional para el fomento de las capacidades. Finalmente, se presentan una serie de conclusiones generales sobre lo abordado en el TFM.

Capítulo 1.

La reparación integral como discurso teórico

El principio de reparación integral según Rodrigo Uprimny (2009), parte de la tensión entre el deber del Estado de realizar todos los esfuerzos para reparar el daño causado a la víctima en el marco del conflicto armado interno, lo cual se asocia a la justicia correctiva, y su deber de llevar a cabo todos los esfuerzos por alcanzar una distribución equitativa de los bienes y cargas entre todos los miembros de la sociedad, desde una perspectiva de justicia distributiva. En términos jurídicos, el deber del Estado de reparar a las víctimas de violaciones graves a los derechos está asociado a la satisfacción de los derechos humanos, políticos, económicos, civiles, sociales y culturales.

En este entramado del deber ser del Estado, se encuentran dos enfoques, la reparación restitutiva y la reparación transformadora, que parten de las tensiones entre la justicia distributiva y la justicia correctiva, así como de la concepción de la justicia transicional en cuanto a si se toman en consideración las voces de las víctimas en sus contextos particulares y de acuerdo a otras realidades derivadas del hecho victimizante (Uprimny y Guzmán, 2010, pág. 235).

El enfoque de la reparación restitutiva se concentra en la restitución plena, que implica realizar todos los esfuerzos necesarios para borrar los efectos del crimen y deshacer el daño ocasionado, con el propósito de reestablecer a la víctima en la situación antes de que el crimen ocurriera (Gutiérrez, 2021, pág. 52). Desde esta perspectiva no se contempla la situación en la que se encontraba la víctima antes del hecho victimizante, pues si esta persona vivía en una condición de desigualdad y pobreza, implicaría retornarla a la situación anterior que posiblemente condujo al hecho victimizante.

Por otra parte, el enfoque de la reparación transformadora funciona como un mecanismo para restablecer los puentes necesarios entre la política social y los programas de reparación con el fin de reducir las tensiones entre la justicia distributiva y la justicia correctiva, en contextos de desigualdad y pobreza (Uprimny & Guzmán, 2010, p. 246). En este sentido, según los juristas Rodrigo Uprimny y María Paula Saffon (2009), busca crear

oportunidades de cambio para las víctimas que fueron restituidas, solucionar la condición de discriminación, desigualdad y el no reconocimiento de derechos que pudo causar el hecho victimizante, para garantizar así la no repetición del conflicto, supliendo las limitaciones de la reparación restitutiva en sociedades desiguales, como la colombiana.

En este contexto, el presente capítulo tiene como finalidad construir teóricamente la noción de reparación integral como marco para explicar el papel de la restitución de la vivienda digna y un hábitat adecuado como una de las medidas que lo componen.

1.1. La reparación integral de las víctimas del conflicto armado

La noción de reparación integral tiene múltiples significados y aristas; en términos generales puede afirmarse que busca, de diferentes maneras, deshacer el daño causado a las víctimas o a sus familiares inmediatos. Igualmente, reparar presupone diversas maneras de volver a su estado anterior lo que ha sido dañado; así se entiende que reparar es más que indemnizar (Gutiérrez, 2021, pág. 51). Comprender la reparación en un sentido más amplio permite la aplicación de la responsabilidad civil del Estado sin restricciones.

Desde esta perspectiva relacionada con la responsabilidad civil del Estado, Henao (2015) propone que la reparación: “[...] es la manera como el responsable cumple la obligación de reparar asegurando a la víctima el retorno al *status quo ante* al acaecimiento del daño” (p. 286). Esta definición permite que en la noción de reparación quepan todas las formas de retorno al *status quo ante*. Sin embargo, esta idea amplia, en términos jurídicos, no tiene en cuenta la situación en la que se encontraba la víctima en ese *status quo ante*, que pudo ocasionar el hecho victimizante. En este sentido, es necesario definir este principio desde la responsabilidad civil del Estado, entendida por Guerra et al. (2020), como:

[...] la reparación de los perjuicios que sufre una persona como consecuencia de un daño que se ha causado a sus intereses o bienes protegidos por el derecho, bien sean individuales o colectivos. Y para determinar qué se debe reparar, es necesario conceptualizar el daño. (Guerra et al., 2020, p. 68).

Las diferentes definiciones construidas a partir de la legislación civil a inicios del siglo XX, se fundamentan en la importancia de determinar la responsabilidad del Estado “[...] cuando

éste, a través de la actuación de sus agentes, lesiona intereses o derechos de los ciudadanos” (Gómez, 2014, pág. 113). Así, tal y como lo afirma Henao (2015), para que el Estado Colombiano esté obligado a reparar los perjuicios que se causen a un ciudadano o a un colectivo, debe probarse que se ha causado un daño antijurídico por la falla de las acciones, omisiones u operaciones de los fines esenciales del Estado. En ese sentido, el daño se concibe según el profesor Juan Carlos Henao (2015) como:

[...] toda afrenta a los intereses lícitos de una persona, tratése de derechos pecuniarios o de no pecuniarios, de derechos individuales o colectivos, que se presenta como lesión definitiva de un derecho o como alteración de su goce pacífico y que, gracias a la posibilidad de accionar judicialmente, es objeto de reparación si los otros requisitos de la responsabilidad civil -imputación y fundamento del deber de reparar- se encuentran reunidos. (Henao, 2015, pág. 283).

Entonces, para que el daño sea reparado debe existir certeza sobre su ocurrencia, bien porque ya se encuentre consolidado, consumado, realizado o porque aún existen posibilidades de que se proyecte hacia el futuro, dado que la situación de daño existe en el presente y puede continuar realizándose en el futuro (Guerra et al., 2020, pág. 68). En consecuencia, una vez se haya establecido la conexión entre el hecho y el daño causado, se podrán establecer los criterios para ordenar una reparación integral, efectiva, adecuada y plena, que contribuya a la restitución de derechos.

Así pues, la reparación integral en el derecho, ha presentado diferentes transformaciones suscitadas por las directrices de organismos multilaterales, dirigidas a asegurar la garantía y respeto de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario por parte de los Estados. Desde esta perspectiva, la reparación de daños en el marco del conflicto armado interno consiste en:

[...] retornar a la víctima de las violaciones de derechos humanos a las condiciones que tenía antes de que se produjera el daño; para ello es necesario revisar en cada caso las situaciones sociales, culturales y políticas que lo rodean, toda vez que las particularidades varían esta perspectiva. (Guerra et al., 2020, pág. 69).

La reparación se entiende entonces “[...] como un proceso que busca dignificar a las víctimas a través de medidas que alivien su sufrimiento, compensen las pérdidas sociales, morales y materiales que han sufrido y restituyan sus derechos ciudadanos”. (Sorzano, et al., 2022, pág. 120). Operacionalmente, la reparación se materializa en el diseño de

programas y medidas integrales y reparatorias de cobertura masiva, que buscan contribuir a la restitución de derechos de las víctimas en el marco del conflicto armado interno.

Frente a la premisa de volver a la víctima a su situación anterior, existen diferentes perspectivas desde los enfoques reparatorio y transformador; sin embargo, y a pesar de sus diferencias rectoras, ambos enfoques concuerdan en que la reparación debe ser integral y proporcional al daño sufrido, por lo que, si la reparación total no es posible, debe recurrirse a mecanismos sustitutos y complementarios, como medidas de restitución, compensación, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición (Gómez, 2014, pág. 110). Medidas que pueden ser aplicadas individual o colectivamente (Zubiría, 2019, párr. 4).

Vanegas (2020) especifica estas cinco medidas que componen la reparación integral, así:

- *La restitución, busca restablecer la situación previa a la víctima. Incluyendo entre otras cosas, la restitución de vivienda, de tierras y de capacidades para el empleo.*
- *La indemnización, se refiere a la compensación económica por los hechos victimizantes sufridos, dirigida a reconstruir el proyecto de vida de las víctimas.*
- *La rehabilitación, incluye medidas de atención de carácter jurídico, médico, psicológico y social, encaminados al restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas.*
- *Las medidas de satisfacción, que buscan reparar el dolor a través de la reconstrucción de la verdad, la difusión de la memoria histórica y la dignificación de las víctimas.*
- *Las garantías de no repetición, incluyen el cese de la violencia, así como reformas institucionales que permitan eliminar y superar las causas estructurales de la violación masiva a los derechos humanos y/o al derecho internacional humanitario. (Vanegas, 2020, p. 6).*

Igualmente, las medidas de reparación se agrupan en dos categorías: materiales y simbólicas. Las primeras hacen referencia a la compensación económica o restitución de tierras, vivienda y empleo. Las segundas se centran en el reconocimiento de las víctimas, su sufrimiento y la responsabilidad del Estado (Zubiría, 2019, párr. 5). Consecuentemente, dentro del marco de la reparación integral y de la responsabilidad del Estado, se entiende la restitución de derechos como aquellas medidas que buscan devolver a la víctima al estado anterior al hecho victimizante; constituye la dimensión material de la reparación integral y se define por medidas financieras como la restitución de créditos y pasivos, de vivienda y/o de tierras, además de las capacidades para el empleo.

De igual manera, la restitución de derechos en el marco de la reparación integral, bien sea material o simbólica, de carácter individual o colectivo, depende del hecho victimizante, en este caso ocasionado por el conflicto armado. En tal sentido, la reparación está vinculada directamente con el resarcimiento a quien se considera víctima, es decir, la persona natural o jurídica sobre quién se debe generar la reparación, aquella a quien directa o indirectamente se le ha vulnerado un derecho, un interés o un bien jurídicamente protegido, como consecuencia de una acción violatoria del orden jurídico nacional e internacional vigente (Gutiérrez, 2021, pág. 62).

La consideración de una persona como víctima y la definición de este concepto está inmerso en distintos debates sociológicos y como fenómeno social que permiten establecer una relación directa entre la víctima y el valor de dignidad. Desde esta perspectiva, Dussel (2001) afirma que para referirse hacia el concepto de víctima debe abordarse la concepción de dignidad y humanidad, ya que el hecho vulneratorio a una persona víctima afecta su vida e integridad, situación que pudo ser ocasionada por los sistemas permanentes de dominación. Igualmente, Alejandra Andréu (2017) describe a las víctimas como una persona o grupo de personas que sufre o padece un proceso doloroso, que sucede sin esperarse, por la determinación de la voluntad de alguien en un delito o en una mala acción, ante lo cual dicha persona se encuentra exenta de culpa. Respecto a esta consideración, se entiende que la víctima padece las consecuencias de un acto que se vincula con el daño o hecho victimizante ocasionado en un periodo específico de tiempo.

Por otro lado, Jalecza (2008) señala como víctimas a:

La(s) persona(s) de la población civil que, individual o colectivamente, como resultado de actos u omisiones que violan los Derechos Humanos o el Derecho Internacional Humanitario han sufrido daños físicos o mentales, sufrimiento emocional o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales y que cumplen a su vez un papel activo como sujetos políticos y sociales en la exigencia de sus derechos, en la reconstrucción y reivindicación de la memoria histórica y en su recuperación emocional (párr. 3).

Así, se resalta el daño ocasionado a los derechos fundamentales y el papel activo como sujetos políticos y sociales que se da a las víctimas en la exigencia de sus derechos. Es importante aclarar que, las medidas de reparación específicas y establecidas en el marco de la justicia transicional, responden al hecho victimizante, en este caso en el contexto del

conflicto armado. Dentro de los hechos victimizantes reconocidos por la justicia transicional en Colombia, en el marco de la reparación integral están: el abandono y despojo de tierras, amenaza; violencia sexual; desaparición forzada; desplazamiento forzado; minas antipersonales, munición sin explotar, artefacto explosivo improvisado; secuestro; tortura; reclutamiento forzado; confinamiento; víctimas de actos terroristas; pérdida de bienes o inmuebles (Gutiérrez, 2021, pág. 66).

En este marco, se entiende a las víctimas de desplazamiento forzado como personas que de manera individual o colectiva han sido afectadas por movimientos migratorios forzados y no planificados, que ponen en peligro su vida o la de su familia, que desarraiga a la población de manera violenta (Castrillón, et al., 2018, pág. 90). Esta migración forzada ha sido una consecuencia de un complejo entramado de situaciones históricas que han configurado las condiciones políticas y sociales de Colombia.

Este desplazamiento forzado también está ligado a la tenencia de la tierra y a los intereses de grandes propietarios territoriales. Como lo ha evidenciado el *Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia: una nación desplazada* del Centro Nacional de Memoria Histórica (2015), este es el hecho que mayor victimización directa ha generado en el marco del conflicto colombiano, causando fracturas del tejido social y territorial de las familias forzadas a migrar a ciudades receptoras como Bogotá. Además, ha comprometido al Estado, ya que como afirma Castrillón, et al. (2018) “[...] *ha invisibilizado a las víctimas, ha reconocido tardíamente las acciones criminales que han sido determinantes de dicho desplazamiento y ha promovido la impunidad sobre estos hechos.*” (p. 86).

En este contexto, cobra gran importancia incorporar la noción de hábitat adecuado y vivienda digna en la reparación integral de las víctimas de desplazamiento forzado, ya que guardan una relación directa en el fortalecimiento y generación de capacidades de las víctimas en los lugares receptores. Dado que el desplazamiento forzado fractura los procesos que permiten construir identidad individual, colectiva y territorial, que contribuyen a configurar proyectos de vida; los cuales se transforman dependiendo de las condiciones, del tipo de relaciones, del desarrollo personal, comunitario y del soporte en los lugares de llegada, así como de la situación socioeconómica de cada familia, lo que profundiza la fragilidad de las nuevas realidades en las que viven (Castrillón, et al., 2018).

1.1.1. La reparación restitutiva y transformadora en el marco de la justicia transicional

Para abordar los dos enfoques, restitutivo y transformador, como principio de la reparación integral, se debe partir de las diferencias entre la justicia distributiva y la justicia correctiva. Estas distinciones son propuestas por Aristóteles en su Libro V de *Ética a Nicómaco*. Al respecto, Rodrigo Uprimny (2010) menciona que en términos filosóficos la distinción se da:

[...] entre el deber de los Estados de realizar todos los esfuerzos para rectificar un daño injusto perpetrado contra una víctima (justicia correctiva) y su deber de realizar igualmente todos los esfuerzos por alcanzar una distribución equitativa de los bienes y cargas entre todos los miembros de la sociedad (justicia distributiva). (Uprimny, 2010, pág. 236).

En términos jurídicos, sostiene Uprimny (2010) que la distinción entre ambas perspectivas, se asocia con el deber del Estado de reparar a las víctimas de violaciones graves a los derechos civiles y políticos, debido a crímenes atroces, y el deber del Estado de satisfacer los derechos económicos, sociales y culturales, en especial de poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad.

En el campo de la justicia transicional, en lo relacionado a la aplicación de la justicia correctiva y distributiva en la reparación integral de las víctimas, se propone una nueva alternativa: la reparación transformadora. Este enfoque parte de la crítica de diferentes académicos sobre los estándares internacionales y los procesos que se establecen de “arriba a abajo”, según los cuales se buscan aplicar localmente estándares desarrollados internacionalmente, sin tener en cuenta las realidades y expectativas de las víctimas; por lo tanto, estos procesos de “arriba a abajo” se sustentan en los requerimientos de la justicia correctiva, sobre la cual se respalda el enfoque de la reparación restitutiva.

La justicia transicional se entiende como el punto de partida de los dos tipos de reparación, restitutiva y transformadora. Así, la justicia transicional “desde abajo” toma en consideración las voces y contextos particulares de las víctimas y las realidades derivadas de los hechos victimizantes. De modo que, con esta orientación, sustenta sus acciones en la justicia distributiva, ya que otorga gran importancia a la participación de las víctimas y al cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). En esta perspectiva de la justicia transicional que toma como base la justicia distributiva se basa la reparación transformadora.

Los juristas Rodrigo Uprimmy & Nelson Sánchez (2010) plantean que la reparación transformadora busca crear oportunidades de cambio para las víctimas y garantías de no repetición. De modo que el enfoque transformador orienta las acciones y medidas de política pública hacia la profundización de la democracia y el fortalecimiento de las capacidades de las personas, comunidades e instituciones, además de la recuperación o reconstrucción de un proyecto de vida digno y estable para las víctimas. Desde esta perspectiva la obligación de reparar a las víctimas no se orienta únicamente hacia el pasado; si bien busca resarcir el daño, busca también en el presente comprender la situación actual de las víctimas para el cumplimiento de los DESC y su realización progresiva en el futuro, donde concentra su atención en la pretensión de transformar las situaciones previas de exclusión y pobreza que pudieron generar el daño causado para asegurar así una vida digna a las víctimas.

Por el contrario, el enfoque de la reparación restitutiva orienta la obligación de reparar a la víctima hacia el pasado con el objeto de restaurar, hasta donde sea posible, el *status quo ante*. En ese sentido, la reparación será integral o plena, lo cual significa que el Estado debe hacer todos los esfuerzos posibles para borrar los efectos del crimen y deshacer el daño causado, con el fin de restituir a la víctima a la situación en la que se encontraba antes del crimen o hecho victimizante (Kalmanovitz, 2010, pág. 69).

Esta perspectiva se basa en la justicia correctiva, puesto que el propósito principal de la reparación es rectificar o borrar un daño injusto perpetrado contra una víctima específica. De modo tal que el Estado debe centrar sus acciones en restaurar la dignidad y rectificar el daño ocasionado a víctimas de crímenes atroces; sin embargo, este deber del Estado de compensar a las víctimas en forma proporcional a la gravedad de la violación de sus derechos se ve limitado, dado que no se contempla el contexto de desigualdad y pobreza en el que se podría encontrar la víctima antes del crimen.

Entonces, el propósito esencial de la reparación integral desde la mirada restitutiva es resarcir ese daño y restaurar a la víctima, hasta donde sea posible, a las condiciones que gozaba antes de que el daño ocurriera. Esto implica que, tal y como lo sostienen Rodrigo Uprimmy & Nelson Sánchez (2010), las necesidades materiales actuales de las víctimas no tienen relevancia para la definición de la orientación y el alcance de un programa de reparación. En consecuencia, la reparación al no tener en cuenta los factores contextuales

de la víctima podría preservar las condiciones de pobreza, discriminación y exclusión social que hacen vulnerables a las víctimas a nuevas violaciones a sus derechos. Persistencia que sería contraria al derecho que tienen las víctimas de otorgarles garantías de no repetición (Rodrigo Uprimmy & Nelson Sánchez, 2010, pág. 70).

En resumen, la reparación integral desde su dimensión transformadora se establece como un puente con la política social, ya que centra sus acciones no solo en el pasado sino en el presente y en el futuro de la víctima, pues busca asegurar el cumplimiento de sus derechos, pero igualmente aspira a la satisfacción progresiva del contenido total de los mismos (Rodrigo Uprimmy & Nelson Sánchez, 2010, pág. 75). Además, permite superar las tensiones entre la justicia correctiva y la justicia distributiva.

Contempla el pasado, el presente y el futuro de las víctimas, buscando mejorar las condiciones de vida de las víctimas para el cumplimiento total de sus derechos mediante programas de reparación y políticas sociales, que ayuden a superar las condiciones de vulnerabilidad. En ese sentido, es una perspectiva mucho más amplia que toma como eje central a la persona y no al daño, reconsiderando de este modo la responsabilidad en materia del conflicto, y la afectación que se produce a la persona como ser integral y entidad holística. Desde esta mirada, tanto el acceso a vivienda digna y un hábitat apropiado, como la generación y fortalecimiento de capacidades se convierten en componentes fundamentales de la reparación integral de las víctimas, ya que permiten rehacer su proyecto de vida en la ciudad. En el entendido que la restauración de derechos de las víctimas no se limita únicamente a la entrega de la vivienda, concebida como el “techo”, sino que está determinada por la construcción de su propio hábitat como el medio articulador entre la víctima, la casa y la ciudad. Eje fundamental para la reconstrucción del tejido social en medio del desplazamiento.

Estos temas circunscritos a las medidas contempladas para la reparación integral, se asocian tanto a la restitución del bien patrimonial que se perdió a causa del conflicto armado como a los programas de reparación y políticas sociales orientadas a la generación y fortalecimiento de capacidades; que se enfocan en acciones asistenciales y de atención en salud, educación, empleo, generación de ingresos, inversión de los recursos percibidos por indemnización administrativa y vivienda. Medidas también encaminadas al autosostenimiento de las víctimas por medio de la acción social del Estado.

Se percibe, entonces, que la reparación con enfoque meramente restitutivo no contemplaría en su totalidad la calidad del hábitat y de la vivienda como factores indispensables para la reconstrucción del tejido social, de las redes de apoyo y de integración de los hogares víctimas de desplazamiento forzado a la ciudad, no solo en el presente sino en el futuro. Dado que devolver a las víctimas de desplazamiento forzado a la situación anterior significa en términos meramente restitutivos, la devolución de la vivienda como un bien inmueble. Sin contemplar la situación que pudo llevar a estas personas a ser víctimas de desplazamiento forzado.

En conclusión, la reparación integral como principio orientador de la restauración de derechos de las víctimas de desplazamiento forzado, debería contemplarse desde su complejidad. De este modo, la reparación para que sea realmente integral deberá comprender los dos abordajes de la justicia transicional: la justicia correctiva y distributiva; es decir, debe abarcar tanto los principios de la reparación restitutiva y como los de la transformadora de manera complementaria y no excluyentes.

A continuación, se presenta un esquema resumido de los dos enfoques de la reparación integral: el restitutivo y el transformador, junto a sus componentes.

Tabla 1- 1: Enfoques reparación integral de las víctimas del conflicto armado.

Paradigma de la reparación	Reparación restitutiva	Reparación transformadora
Enfoque de justicia transicional	Justicia transicional “desde arriba” Se basa en estándares desarrollados desde el derecho internacional y el Derecho Internacional Humanitario con limitada participación de las víctimas.	Justicia transicional “desde abajo” Este enfoque permite tomar en consideración las voces de las víctimas en sus contextos particulares y de acuerdo con las realidades derivadas de los hechos victimizantes. La tesis esencial es que la justicia transicional debe ser muy sensible a los requerimientos de la justicia distributiva y de participación de las víctimas.
Principios rectores	La obligación de reparar se orienta hacia el pasado con el objeto de restaurar, hasta donde sea posible, el <i>status quo ante</i> . La reparación está guiada por el ideal de restitución integral o plena (<i>restitutio in integrum</i> , según su expresión latina), que significa que el Estado debe hacer todos los esfuerzos posibles para borrar los efectos del crimen y deshacer el daño causado, con el fin de restituir a la víctima a la situación en la que se encontraba antes del crimen (Kalmanovitz, 2010, p. 69).	La obligación de reparar a las víctimas no se orienta únicamente hacia el pasado, si bien busca resarcir el daño causado por el hecho victimizante, busca también en el presente comprender la situación actual de las víctimas para el cumplimiento de los DESC y su realización progresiva en el futuro. De modo que en el presente a través de la acción social del Estado se busca garantizar el autosostenimiento de las víctimas. En el futuro, además, concentra su atención en la pretensión de transformar las situaciones previas de exclusión y pobreza que pudieron generar el daño causado para asegurar así una vida digna a las víctimas del conflicto armado.
Enfoque de la restitución de vivienda	La restitución pretende devolver a la víctima a la situación en la que se encontraba con anterioridad al hecho victimizante, cuando ello sea pertinente y deseado, lo cual se logra con la devolución de sus bienes	Desde el enfoque de la reparación transformadora la restitución de vivienda no se orienta únicamente a la devolución de la casa como bien patrimonial, comprende que la vivienda se concibe como algo “más allá del techo”, ya que se convierte en el eje

Paradigma de la reparación	Reparación restitutiva	Reparación transformadora
	<p>patrimoniales y con el restablecimiento de sus derechos y de su situación personal, familiar, laboral y social.</p> <p>Se basa en la restitución de la vivienda como la devolución de un bien patrimonial, entendida como la restitución del "techo", junto con medidas de asistencia humanitaria y estabilización socioeconómica momentáneas.</p>	<p>articulador entre la persona y el espacio. Por lo tanto, desde esta perspectiva la restitución de la vivienda también tendría en cuenta el hábitat como puente que relaciona la vivienda y la ciudad para asegurar, por un lado, la igualdad de oportunidades y, por otro lado, permita potenciar las capacidades de las víctimas en el presente y en el futuro para rehacer su proyecto de vida dignamente.</p>
<p>Temas marco que engloban la reparación integral</p> <p>(situaciones controversiales)</p>	<p>Acciones dirigidas a garantizar el acceso a vivienda propia, se concentra en el acceso a subsidios por parte de la población víctima.</p>	<p>Acciones dirigidas a la <i>generación y fortalecimiento de capacidades</i> a través de la política social y los programas de reparación (acción social del Estado), así como la garantía de un <i>hábitat adecuado y una vivienda digna</i>.</p>

Fuente: elaboración propia.

1.2. El papel del hábitat y la vivienda digna en la reparación integral de las víctimas

La vivienda es el eje articulador entre la persona y el espacio, por ende, tanto la vivienda como el hábitat son el eje articulador de las relaciones sociales en el espacio privado del hogar y en el espacio público de la ciudad (Caicedo et al., 2022). Así, la vivienda se convierte en una institución que emerge de una combinación de factores económicos, ecológicos, sociales y culturales, que son modificados por procesos evolutivos. De este modo, la vivienda como lugar de habitación adquiere forma y significado, según las instituciones sociales y patrones culturales presentes (Fals-Borda, 1958, pág. 10).

Desde esta perspectiva, la vivienda como institución y proceso social permite a los seres humanos situarse en el mundo, intermediado por su hábitat. Según Illich (1988) citado por Cuervo (2010), la casa es el resultado de una interacción del espacio con los seres humanos, que lo construyen con su contexto socio-cultural, económico, político, simbólico, así como con sus necesidades individuales y colectivas. Análogamente, Heidegger (1951) afirma que *“No habitamos porque hemos construido. Sino que construimos y hemos construido en la medida que habitamos, es decir, en cuanto que somos los que habitan”*. (pág. 3). En consecuencia, construir es propiamente habitar y el hábitat es la manera en la que el ser humano se relaciona con el mundo y su entorno inmediato. La relación hábitat – habitar establece una reciprocidad entre el contenedor y el contenido de los eventos cotidianos que determinan la vida de los seres humanos, para lo cual, la vivienda es un medio condicionado por el vivir de cada sujeto (Rey, 2010, pág. 57).

Razón por la cual, la vivienda se convierte en un medio de adaptación creado por los seres humanos para dar respuesta a las condiciones inmediatas de su entorno más allá de ser sólo un alojamiento. Tiene un sentido simbólico por su adaptación subjetiva de quien la habita y a las posibilidades que ofrece el hábitat circundante. Así, el hábitat es el escenario donde los habitantes, como individuos y sociedades, generan respuestas particulares de apropiación en las que se recogen lo universal y lo individual presente en cada proceso cotidiano (Rey, 2010, p. 40). Igualmente, Enrique Leff (1998) comprende el hábitat como:

Un lugar en el que se construye y se define la territorialidad de una cultura, la espacialidad de una sociedad y de una civilización, donde se constituyen los sujetos sociales que diseñan el espacio geográfico apropiándose, habitándolo con sus significaciones y prácticas, con sus sentidos y sensibilidades, con sus gustos y goces. (Isaza et al., 2004, pág. 74).

El hábitat humano es un sistema dinámico de conexiones entre sujetos sociales y espacios, a través del cual se configuran diferentes relaciones sociales y redes de apoyo en un territorio determinado. Dándole un significado social, económico, cultural y simbólico al hábitat como contenedor y espacio geográfico. La vivienda en esta interrelación se convierte en un contenedor de sentidos y significados, que se construyen a partir de procesos cotidianos. Según Bachelard (1997) citado por Cuervo (2010), la vivienda es una expresión de la existencia, lo cual significa: “[...] *construirla, vivirla, morarla, leerla, sentirla y pensarla; esto implica asociarla con los aconteceres en el tiempo, es decir, con lo cotidiano, con la permanencia en las rutinas y en los hábitos.*” (pág. 74). Por este motivo, la vivienda también se concibe como un espacio que permite lo familiar, lo privado, lo individual y lo íntimo, ámbitos que, con el tiempo, hacen que la casa se convierta en un lugar con alto contenido simbólico (Cuervo, 2010, pág. 76).

Desde esta perspectiva, la vivienda le da sentido a la existencia de las personas en un espacio geográfico, convirtiéndose en el primer punto en donde se establecen las relaciones particulares con el mundo (Cuervo, 2010, pág. 76). Por este motivo, la vivienda tiene un papel importante en la reparación de las víctimas de desplazamiento forzado, ya que éste implica el despojo no solo de la casa como factor físico, sino la pérdida del hogar construido y habitado; por lo tanto, la ruptura violenta con su territorio y su mundo de relaciones sociales, culturales, económicas y productivas. En esa medida, también adquiere gran relevancia el sentido del hábitat de las víctimas en medio del despojo. En consecuencia, la vivienda y el hábitat, son una dupla importante en la reparación integral

de las víctimas de desplazamiento forzado, convirtiéndose en el primer punto de referencia y localización de la población en el nuevo territorio desconocido.

Esta dupla trasciende la perspectiva estrictamente física, para convertirse en condición para una clara interrelación constante y dinámica entre elementos sociales, culturales, económicos, productivos, históricos y materiales que se expresan en las prácticas cotidianas de las personas (Joya, 2021, pág. 31). Desde este punto de vista, aproximarse a los procesos de reparación integral, a partir de la perspectiva transformadora, implica un análisis tanto de las condiciones estructurales, simbólicas y materiales, como de los componentes microsociales de la experiencia vivida por las víctimas de desplazamiento forzado en los lugares de recepción. Dado que habitar una nueva vivienda y vincularse a un nuevo hábitat implica la atribución de significados y sentidos tanto de los lugares como de las relaciones sociales y de la vida cotidiana, mediados por el lenguaje, las trayectorias de vida, los marcos culturales e interpretativos de cada víctima.

Sin embargo, convencionalmente se piensa que el acceso a una vivienda propia, como un derecho patrimonial, es el punto final de la reparación de las víctimas y restauración de sus derechos. Esta condición llega, incluso, a sobreponerse a cualquier otro tipo de consideración relacionada con las características técnicas que configuran la calidad habitacional de una vivienda (Rey, 2010, pág. 57). Esta mirada adquiere un mayor significado en la reparación restitutiva, mientras que, en la reparación transformadora existe la posibilidad de reconocer los procesos que convergen alrededor de la vivienda y el hábitat de cada persona, en especial, cuando se contemplan las características esenciales del hábitat humano a partir de las transformaciones presentes en la vivienda.

Esta conexión entre vivienda y hábitat permite, además, la generación y fortalecimiento de capacidades materializada en el desarrollo de la agencia en las víctimas, como otra condición necesaria para su reparación integral. Así, para lograr restaurar los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado es fundamental garantizar el acceso a la vivienda, además, de asegurar que sea adecuada, frente a lo cual, el hábitat adquiere una gran importancia, como el lugar heterogéneo en donde se redefine territorialmente la cultura de un grupo diverso y de las víctimas que llegan luego del despojo.

El hábitat también es un contenedor de oportunidades, de distinta índole, que permiten el proceso de expansión de las libertades reales que puedan disfrutar las víctimas. Estas

libertades se pueden ver limitadas por la pobreza e inequidad y por una marcada ausencia de capacidades humanas, relacionadas con la falta de oportunidades sociales y económicas que permitan el acceso a la satisfacción de las necesidades básicas y a la construcción de tejido social que facilite a las víctimas como grupo social incorporarse en la comunidad para ser agentes activos y protagonistas de su futuro.

De este modo, la vivienda adecuada se puede entender como aquella vivienda que da cumplimiento a las necesidades básicas de las personas, como pueden ser asegurar cierta privacidad e intimidad, así como equipamientos básicos. Mientras que el sentido de la vivienda digna se relaciona con el entorno/hábitat en el que dicha vivienda se sitúa. Es decir, sería digna aquella vivienda adaptada al ambiente físico, social, cultural e histórico en el que surge (Ferrando, 1992, pág. 306). Así mismo, está relacionada con la necesidad de intimidad personal y familiar, que supone, además, una concreción de la dignidad humana, tal y como lo asegura Esperanza Ferrando (1992):

La vivienda es la prolongación y condición espacial de la seguridad personal y de la dignidad de la persona humana, que exige el respeto del lugar donde se desarrolla la mayor parte de la vida y de la intimidad personal y familiar (Ferrando, 1992, p. 308).

1.3. Generación y fortalecimiento de capacidades en el marco de la reparación integral

Para abordar el desarrollo y fortalecimiento de capacidades en las víctimas de desplazamiento forzado es necesario remitirse a la propuesta de Amartya Sen en su libro *Desarrollo y Libertad* (2000), que luego fue complementada y actualizada por el trabajo de Martha Nussbaum en su libro *Crear Capacidades: Propuesta para el Desarrollo Humano* (2012). Este enfoque hace énfasis en el valor que tiene cada persona, rescatando la mirada humana a través de la cual parte todo proceso de evaluación del desarrollo y que puede relacionarse directamente con la reparación integral de las víctimas del conflicto armado.

En este sentido, el desarrollo humano, centrado en las capacidades y no únicamente en el crecimiento económico de los países, entra en la narrativa oficial de las políticas públicas y en las discusiones sobre desarrollo de las Naciones Unidas en la década de 1990 a través del enfoque del desarrollo integral de Amartya Sen, quien propone otra manera de pensar en las cuestiones relativas al desarrollo y la justicia. Desde esta mirada, el

desarrollo humano integral se relaciona con el concepto de libertad y los procesos que permiten que ésta sea posible; es decir, las oportunidades reales que tienen los individuos, dadas las oportunidades sociales y personales. De modo la falta de libertad puede darse por procesos inadecuados o por las insuficientes oportunidades para llevar a cabo el proyecto de vida deseado (Sen, 2000).

Así, la libertad guarda una relación directa con la calidad de vida de los individuos, que no solo depende del nivel de recursos disponibles, sino de otros factores inscritos en las oportunidades sociales referidas a los sistemas de educación, salud, vivienda, acceso a servicios públicos y culturales que ayudan a potenciar las capacidades de los individuos. Martha Nussbaum (2012) ahonda en este enfoque con la premisa de las capacidades para garantizar la dignidad humana, frente a la cual afirma que no se logra a partir de la dimensión material sino a partir de las vivencias de la persona, más específicamente, en las oportunidades que ésta tiene para hacer y ser libremente en su vida, puesto que un elemento fundamental de la libertad en los seres humanos es la posibilidad de elección, sin ningún tipo de manipulación, subordinación o presiones (Silva, 2020, pág. 81).

El enfoque de las capacidades se entiende entonces como una cuestión ética que propende por garantizar aquellos aspectos sociales, económicos, culturales, habitacionales, entre otros, para que una sociedad sea justa y dignifique la vida humana. Desde esta perspectiva, Nussbaum (2012) considera que las capacidades no se entienden como “[...] *simples habilidades residentes en el interior de una persona, sino que incluyen también las libertades o las oportunidades creadas por la combinación entre esas facultades personales y el entorno político, social y económico.*” (pág. 40). Es decir, que el contexto en el que se encuentra cada persona influye directamente en la libertad de construir su propio proyecto de vida de acuerdo a las oportunidades que le brinda su entorno en términos políticos, económicos, sociales, culturales, etc.

En ese sentido, el abordaje del enfoque de las capacidades remite directamente a la comprensión del desarrollo humano. Así, a través del enfoque de las capacidades, Sen pretende ampliar la base de información para la toma de decisiones colectivas teniendo en cuenta no sólo la renta, sino también otros elementos relevantes como la salud, la esperanza de vida, la vivienda y el hábitat, educación, alfabetización, acceso a agua potable, género, desigualdad, participación política, entre otras variables indispensables

para una vida digna. Este enfoque contribuyó, además, a la construcción del Índice de Desarrollo Humano, que incorpora elementos cualitativos y cuantitativos.

Este enfoque de las capacidades tiene una relación directa con la propuesta de desarrollo a escala humana de Manfred Max-Neef, quien, desde una visión compleja, centra el análisis en el ser humano, sus necesidades y la satisfacción de las mismas. Esta propuesta bien puede complementarse con la propuesta de desarrollo humano propuesto por Amartya Sen. Esta mirada, de las necesidades humanas y su satisfacción son fundamentales para asegurar la calidad de vida, necesaria, además, para la apropiación del territorio en la construcción del hábitat de cada persona (Joya, 2021, pág. 35).

Dentro del enfoque de las capacidades, se encuentran las capacidades básicas que se asocian a la capacidad de hacer ciertas cosas básicas como desplazarse, alimentarse, vestirse y tener alojamiento, o la capacidad de participar en la vida social de la comunidad (Colmenarejo, 2016, pág. 133). Estas son indispensables para elegir en libertad y construir un proyecto de vida en condiciones dignas. De modo que la reparación integral debe propender por garantizar la existencia de diferentes oportunidades para el fortalecimiento y desarrollo de las capacidades básicas, que permitan a las víctimas tomar decisiones en libertad cómo el rehacer su proyecto de vida con dignidad en los lugares de recepción.

Son tres los elementos que componen el enfoque de las capacidades: funcionamiento, capacidad y agencia. Estos se asocian con la perspectiva de la reparación transformadora, ya que al potenciarse a través de la acción social del Estado¹ se contribuye al autosostenimiento de las víctimas en la ciudad, para rehacer su proyecto de vida.

En primer lugar, el funcionamiento permite la integración de la población víctima a la sociedad y afirma medidas básicas para la subsistencia a través de la asistencia humanitaria y la estabilización socioeconómica. Este se entiende, a su vez, como un logro o una consecución de una persona: lo que una persona es capaz de hacer o ser, y se

¹ La acción social del Estado se entiende como las acciones orientadas a modificar la realidad o a subsanar determinadas carencias que afectan a ciertos sectores poblacionales, con el fin de llegar a estándares de bienestar socialmente aceptables, o a modificaciones de conductas o situaciones que afectan negativamente en determinado contexto social y cultural (Forni, 2004, pág. 20). La acción social del Estado se encuentra inmersa en grandes objetivos de política que pueden formularse globalmente e incluso a largo plazo, incluyendo opciones macrosociales.

refiere al estado de la persona frente a los bienes que posee que pueden servirle para obtener esos funcionamientos. Por lo tanto, el profesor Eduardo Ibáñez (2016) menciona que las funcionalidades o funcionamientos están directamente relacionados con las condiciones de vida, pues son diferentes aspectos de la misma. Se desarrolla el concepto de funcionamientos en su libro *La calidad de vida* (1998) de la siguiente manera:

[...] como la noción más primitiva del enfoque de la capacidad y que se refiere a las partes del estado de una persona, concretamente a las cosas que logra hacer o ser al vivir, algunos son muy elementales (estar nutrido o tener buena salud) y otros pueden ser más complejos como alcanzar la autodignidad o integrarse socialmente, es, por tanto, el resultado real en la vida de las personas al transformar sus oportunidades en lo que realmente hacen o son. (Ibáñez, 2016, pág. 1126).

Desde esta perspectiva, la reparación integral debe garantizar los servicios básicos y derechos fundamentales tales como salud, educación, alimentación, vivienda y hábitat, entre otros, en condiciones dignas, para que las víctimas puedan transformar sus oportunidades en las ciudades receptoras, de la mano de los procesos de integración social de las víctimas y el fortalecimiento de su proyecto personal. Por ende, los funcionamientos abren el camino para el fortalecimiento y desarrollo de capacidades que permitan a las víctimas salir de la situación de exclusión y desigualdad en la que se puedan encontrar.

En segundo lugar, la capacidad está determinada por el entorno y las oportunidades que éste provee en términos de empleo, educación, salud y participación, que ayudan a potenciar los conocimientos previos y la generación de nuevas capacidades; esto permite adquirir más herramientas para que las víctimas puedan decidir con libertad lo que quieren ser y hacer en la ciudad. Se entiende como la posibilidad para alcanzar algo; si el funcionamiento es un logro, las capacidades son las posibilidades, las verdaderas oportunidades con respecto a la vida de una persona que materializa su libertad. En consecuencia, las posibilidades que se desligan de la capacidad se relacionan directamente con el nivel y calidad de vida. Además, según Silva (2020), refleja las diferentes combinaciones alternativas de los funcionamientos que las personas pueden lograr y entre las cuales debe darse una elección en libertad.

En tal sentido, la reparación integral desde la perspectiva transformadora busca resarcir el daño causado para mejorar la situación de la víctima; razón por la cual, las capacidades

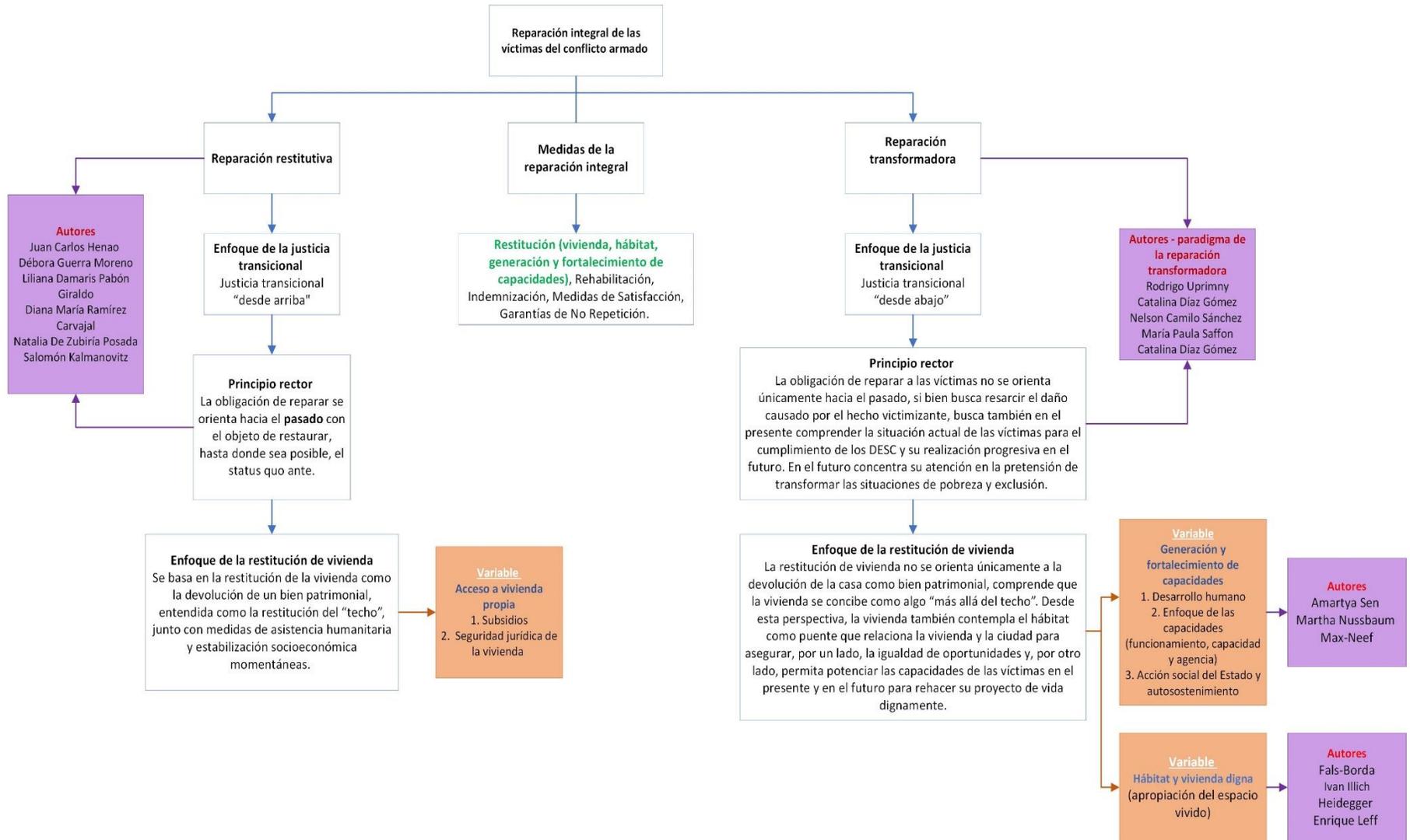
cobran gran importancia, aunque éstas dependan de las oportunidades del entorno político, económico y social. Así, por ejemplo, la voluntad política de los gobiernos tiene un papel preponderante en la articulación de los programas y políticas sociales con las políticas de reparación, que permitan la instalación de habilidades y capacidades en las víctimas, las cuales pueden favorecer su bienestar y calidad de vida.

Frente al tercer elemento relacionado con la agencia, como la capacidad de tomar decisiones que permitan rehacer el proyecto de vida en la ciudad receptora luego del desplazamiento forzado, Sen lo referencia como la posibilidad de la materialización o ejercicio de la capacidad adquirida. El ejercicio de la agencia, va más allá de la búsqueda del bienestar, entendido éste como el aumento de los bienes o maximización de la utilidad, pues se refiere al escenario en donde una persona puede encontrar motivaciones que van más allá de la mera búsqueda del interés personal del *homo economicus* (Ibáñez, 2016, pág. 1129). De modo que la agencia es la libertad que tiene una persona de ser libre de hacer y conseguir las metas o valores, proyectos o iniciativas que considere importantes, la capacidad para tomar decisiones por su cuenta a partir de la valoración de diferentes criterios, su entorno y sus oportunidades, estas últimas ligadas a sus propios derechos.

El enfoque de las capacidades, se ha dirigido, según Ibáñez (2016) a la lucha contra la pobreza y la concepción de la pobreza únicamente como falta de ingresos. Desde este enfoque, las políticas de reducción de la pobreza no sólo deben ir encaminadas al aumento del ingreso sino a la expansión de las capacidades y de la agencia de las personas. Para lograrlo resulta indispensable mejorar las condiciones habitacionales y del entorno, sociales, educativas, de salud, fortalecimiento del tejido social, relaciones comunitarias, etc. y su articulación con las políticas de reparación a través de programas sociales y el fortalecimiento de capacidades que permitan el autosostenimiento de las víctimas a partir de la acción social del Estado.

El siguiente esquema sintetiza la noción de reparación integral a partir de la obligada integración de sus dos enfoques, restitutiva y transformadora, con la generación y fortalecimiento de capacidades en las víctimas y las condiciones del hábitat adecuado y vivienda digna. Esta será la ruta de análisis de las acciones de política pública en materia de reparación integral y de los casos de estudio de acá en adelante.

Esquema 1- 1: La reparación integral de las víctimas y sus componentes.



Fuente: elaboración propia.

Capítulo 2.

Acciones de política pública dirigidas a la reparación integral de las víctimas

El principio de la reparación integral de las víctimas del conflicto armado interno contempla dos perspectivas para abordar la restauración de derechos, una perspectiva restitutiva y una transformadora, de cada una de ellas se desprenden tres grandes temáticas o acciones orientadas a la reparación integral de las víctimas: i) el acceso a vivienda propia, ii) la generación y fortalecimiento de capacidades, y iii) el hábitat y la vivienda digna. Es importante mencionar que, los principios que componen la reparación integral, así como las medidas de atención que se desprenden de estas tres temáticas son el resultado del desarrollo normativo que ha tenido Colombia en materia de atención, asistencia humanitaria y protección de la población desplazada, inicialmente por la violencia y luego reconocida como víctimas del conflicto armado.

El desarrollo normativo sobre la atención, asistencia humanitaria, protección y reparación integral de las víctimas de desplazamiento forzado, se expone en el presente capítulo a partir de tres fases identificadas, las cuales guardan relación directa con tres hitos normativos a saber: i) la primera fase (1995 - 2004) inicia con la formulación del Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada en 1995 a partir del cual comienza el desarrollo normativo para la atención y asistencia humanitaria a los desplazados por la violencia con las leyes 387 y 418 de 1997; ii) la segunda fase (2004 – 2011) inicia con el pronunciamiento de la Corte Constitucional frente a la crisis humanitaria producto del desplazamiento forzado con la Sentencia T-025 de 2004, y iii) la tercera fase (2011 – actual) comienza con la expedición de la Ley 1448 de 2011 que reconoce la existencia del conflicto armado interno y, en consecuencia, de las víctimas de este conflicto. En articulación con esta última fase se abordan las acciones que componen la medida de restitución en el marco de la reparación integral para las víctimas del conflicto armado, las

cuales se identificaron en el primer capítulo: i) el acceso a vivienda propia, ii) el hábitat y la vivienda digna, iii) la generación y fortalecimiento de capacidades.

2.1. Panorama general de la política pública dirigida a la atención y reparación integral de las víctimas

La atención y reparación de las víctimas de desplazamiento forzado como una problemática que debía ser parte de la agenda pública y de las acciones de política pública emprendidas por parte del Estado se reconoció desde 1991, cuando se generó el primer documento gubernamental con un diagnóstico de sus causas y características. Este mismo año, se reconoció en el artículo 51² de la Constitución Política de Colombia el derecho a la vivienda digna para todas y todos los colombianos y estableció la responsabilidad del Estado en fijar todas las condiciones necesarias para hacerlo efectivo, por medio de planes de vivienda de interés social, sistemas de financiación a largo plazo y formas asociativas para la ejecución de programas de vivienda (Contreras, 2015, pág. 145).

Posteriormente, en 1992, se efectuó una consulta sobre el desplazamiento en el país; luego, el 9 de septiembre de 1994 el presidente de la República, Ernesto Samper, presentó una serie de lineamientos relacionados con el fenómeno del desplazamiento interno, que fueron incorporados en su Plan Nacional de Desarrollo *El salto social* (1994-1998) y en la Red de Solidaridad Social. Estas acciones dieron paso a la emisión de una serie de documentos de política y normas, entre ellos el documento CONPES 2804 de 1995 (Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia), así como los CONPES 2924 de 1997 y 3057 de 1999, este último constituyó el Plan de Acción para la Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado.

No obstante, la atención a la población desplazada por la violencia inició su desarrollo normativo con las leyes 387 y 418 de 1997 a partir de las cuales se promovieron medidas para su prevención, atención, protección y estabilización socioeconómica (Marín, 2015,

² Artículo 51. Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda. (Constitución Política de Colombia, 1991).

pág. 37). A partir de entonces, la población desplazada fue reconocida, se reglamentó su protección y se ordenaron acciones para garantizar los recursos necesarios para cumplir con una atención integral y en materia de vivienda. De este modo, es importante mencionar que, el reconocimiento de la vivienda digna como un derecho tendría implicaciones en las acciones de política pública dirigidas a la atención de las víctimas de desplazamiento forzado. Además, implicó el desarrollo de diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional orientados a garantizar la dignidad y el cumplimiento del derecho a la vivienda en la población desplazada.

Teniendo en cuenta que la vivienda, a partir de la Constitución Política de 1991, se vinculó con el principio constitucional de la dignidad humana; por lo que la Corte Constitucional generó diferentes pronunciamientos sobre el derecho a la vivienda, considerando que éste tendría que determinarse con base en lo previsto en el Pacto Internacional de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales, en particular con lo relacionado al contenido de las Observaciones Generales del Comité de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) de la Organización de Naciones Unidas. Frente a estos pronunciamientos de la Corte Constitucional con relación a la población desplazada y el derecho a la vivienda digna, se encuentra que:

“En lo que respecta a la población desplazada, no cabe duda del carácter fundamental de este derecho [derecho a la vivienda], no sólo respecto de los contenidos desarrollados normativamente, sino también por la estrecha relación que la satisfacción de este guarda con la de otros respecto de los cuales existe consenso sobre su carácter fundamental. En efecto, como ha sido expresado por esta Corte, la población desplazada, en tanto ha tenido que abandonar sus viviendas y propiedades en su lugar de origen, y se enfrenta a la imposibilidad de acceder a viviendas adecuadas en los lugares de arribo, por carecer de recursos económicos, empleos estables, entre otros factores, requieren la satisfacción de este derecho a fin de lograr la realización de otros derechos como la salud, la integridad física, el mínimo vital, etc.”. (Corte Constitucional. Sentencia T-585 de 2006. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra citada en Defensoría del Pueblo, 2009, pág. 40).

Como se observa, la Corte Constitucional ha tenido un papel importante en el desarrollo jurisprudencial del derecho a la vivienda digna y adecuada, poniendo en evidencia la conexión entre el derecho a la vivienda digna con otros de carácter fundamental, como el derecho a la salud, la integridad física o al mínimo vital; en concordancia con los

instrumentos internacionales de derechos humanos. Así, el bloque de constitucionalidad relativo al derecho a la vivienda adecuada está conformado por las normas contenidas en los tratados internacionales, y por las interpretaciones que dichos tratados han tenido.

Un hito importante para este desarrollo jurisprudencial y para la garantía de derechos de la población víctima de desplazamiento forzado fue la Sentencia T-025 de 2004, por medio de la cual se declaró un estado de cosas inconstitucionales producto de la crisis humanitaria que enfrentaba Colombia con la población desplazada por la violencia. Esta sentencia abrió el camino para el desarrollo normativo que trajo consigo la Ley 1448 de 2011, conocida como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

La evolución normativa y jurisprudencial de la política pública dirigida a las víctimas, se materializó inicialmente en 1995 con el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia y de ahí ha evolucionado permanentemente hasta los decretos, sentencias y autos de seguimiento que han surgido desde la expedición de la Ley 1448 de 2011. En ese sentido, se identifican tres fases de desarrollo de la política pública dirigidas a la atención y reparación integral de las víctimas de desplazamiento forzado, a partir de las cuales se construyó el presente capítulo.

Tabla 2- 1: Fases de las acciones de política pública dirigidas a la atención y reparación de las víctimas de desplazamiento forzado.

Fase de política pública	Contexto normativo	Principios rectores	Gobiernos Nacionales y Planes Nacionales de Desarrollo	Gobiernos Distritales e Instrumentos de política pública del nivel distrital
<p>Primera fase (1995 – 2004)</p>	<p>Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (1995) Ley 387 de 1997 Ley 418 de 1997 Decreto 951 de 2001 que reglamenta el Subsidio Familiar de Vivienda</p>	<p>Reconocimiento de la población desplazada por la violencia en el marco normativo y en las obligaciones de los distintos niveles de gobierno.</p>	<p>Ernesto Samper “El salto social” (1994 – 1998) Andrés Pastrana “Cambio para Construir la Paz” (1998 – 2002) Álvaro Uribe “Hacia un Estado Comunitario” (2002 – 2006)</p>	<p>Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá³ Antanas Mockus “Bogotá Vivir Todos del Mismo Lado” (2001-2004)</p>

³ El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) para Bogotá introdujo nuevos conceptos para lograr un planeamiento urbano más eficiente, según la Ley 388 de 1997. Se adoptó según el Acuerdo 619 del 2000 con una vigencia prevista para 10 años, sin embargo, en el año 2003 se revisó mediante el Decreto 469 de 2003 y, posteriormente, en el 2010 se inició su segunda revisión que continuó hasta el 2013 (Uribe, 2017, p. 663).

Fase de política pública	Contexto normativo	Principios rectores	Gobiernos Nacionales y Planes Nacionales de Desarrollo	Gobiernos Distritales e Instrumentos de política pública del nivel distrital
Segunda fase (2004 – 2011)	Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional en la que se declara un estado de cosas inconstitucionales por la situación de la población desplazada en las ciudades receptoras. Programas de Vivienda de Interés Social (VIS) y Vivienda de Interés Prioritario (VIP) para población vulnerable que benefician a la población víctima.	Acciones dirigidas al cumplimiento del goce efectivo de los derechos de la población desplazada por la violencia mediante planes de acción y proyección presupuestal de las entidades encargadas del nivel nacional.	Alvaro Uribe "Estado Comunitario: desarrollo para todos" (2006-2010)	Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá Luis Eduardo Garzón "Bogotá sin indiferencia" (2004-2008) ⁴ Samuel Moreno "Bogotá Positiva, para vivir mejor" (2008-2011) ⁵
Tercera fase (2011 – actual)	Ley 1448 de 2011 Ley 1537 de 2012 Ley 2079 de 2021	Se incorpora el principio de la reparación integral de las víctimas del conflicto armado en el marco normativo, como un derecho de obligatorio cumplimiento, y se reconoce la existencia del conflicto armado interno en Colombia.	Juan Manuel Santos "Prosperidad para Todos" (2010-2014) Juan Manuel Santos "Todos por un Nuevo País" (2014-2018) Iván Duque "Pacto por Colombia, pacto por la equidad" (2018-2022)	Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá Clara López Obregón "Bogotá Positiva, para vivir mejor" (2011-2012) Gustavo Petro "Bogotá Humana" (2012 – 2016) Enrique Peñalosa "Bogotá Mejor para Todos" (2016-2020)

Fuente: elaboración propia.

⁴ Durante la alcaldía de Luis Eduardo Garzón *Bogotá sin indiferencia*, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión positiva (2004-2007), el plan de desarrollo se basó en tres ejes estructurales: el eje social, el eje urbano regional y el eje de reconciliación. El eje urbano regional contempló como objetivo principal la conformación de una ciudad de las personas y para las personas con un entorno humano que promoviera el ejercicio de los derechos colectivos, la equidad y la inclusión social. Se planteó una primera aproximación a la política de hábitat, la cual incorporó estrategias para el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad, disponibilidad, accesibilidad física y económica a los servicios. Otra de las estrategias fue la de mejorar la accesibilidad de las personas a los sitios de trabajo y estudio, así como a bienes, servicios, equipamientos e información mediante acciones de conectividad física y virtual (Vanegas, 2020, pág. 47).

⁵ Durante la administración distrital de Samuel Moreno *Bogotá Positiva, para vivir mejor* (2008-2011) se plantearon estrategias orientadas a mejorar la accesibilidad, proximidad, calidad y calidez en la prestación de los servicios. Así mismo, planteó el cumplimiento del derecho a la vivienda digna y a un territorio seguro a través de la construcción, mejoramiento, reubicación y subsidio, con gestión efectiva en Vivienda de Interés Social con énfasis en Vivienda de Interés Prioritario (Decreto 308 de 2008). Se propuso la alianza por el hábitat, la cual buscaba promover la gestión y la construcción colectiva del hábitat a partir de la vinculación de múltiples agentes, la generación y utilización eficiente de recursos con énfasis en Vivienda de Interés Prioritario (50 SMLM); además de la adecuada implementación de instrumentos de administración, control y monitoreo de la ilegalidad y la coordinación interinstitucional (Vanegas, 2020, pág. 58).

2.1.1. Primera fase: reconocimiento de la población desplazada por la violencia (1995-2004)

El principio rector de la primera fase se relaciona con el reconocimiento de la población desplazada en el marco normativo que llevó a la construcción de los primeros diagnósticos e indicadores para comprender la situación creciente de desplazamiento forzado a causa de la violencia en Colombia, además de las primeras acciones de política pública del nivel nacional para la atención a la población desplazada.

Este reconocimiento se materializó con la implementación de medidas orientadas a la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de esta población. En el caso de la vivienda, su acceso estaba mediado por el Subsidio Familiar de Vivienda, instrumento que no contó con un enfoque diferencial, dado que la población desplazada se encontraba catalogada como población vulnerable, igual que la población en extrema pobreza o afectada por desastres naturales. En ese sentido, no se generaron políticas, planes o programas únicamente para los desplazados, por no contar con rubros del nivel nacional o territorial focalizados a la atención de la población desplazada; además, no se contaba con una atención especializada, ya que los funcionarios no tenían el conocimiento ni la preparación adecuada para su atención. Esta situación llevó a la agudización de la crisis humanitaria de los desplazados que llegaban a las ciudades y municipios receptores, generándose un estado de cosas inconstitucionales.

En este periodo a nivel internacional, la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas (ONU) presentó los principios rectores de los desplazamientos internos, en los que se definían los derechos y garantías de las personas que habían sido objeto de desplazamiento forzado, así como los mínimos para su protección y asistencia durante el desplazamiento, retorno, reasentamiento o reintegración. Frente a estos adelantos, en 1995 el gobierno de Ernesto Samper, formula el Plan Nacional de Atención a los Desplazados, el cual contenía acciones que el Gobierno Nacional ejecutaría en materia de prevención del desplazamiento, atención humanitaria de emergencia y consolidación y estabilización socioeconómica en la perspectiva del retorno voluntario o la reubicación de la población desplazada por la violencia.

Posteriormente, con la Ley 387 de 1997 se inicia la adopción de medidas para la prevención del desplazamiento forzado, además, se incorporó el concepto de persona

desplazada en el marco jurídico, lo que permitió legalmente un reconocimiento inicial como víctima, dando cuenta de sus derechos y posibilitando que las personas desplazadas comenzaran a ser reconocidas formalmente como sujetos sociales y de derechos. Para reglamentar esta Ley se expide el Decreto 2569 del 2000 que determina la vivienda como uno de los componente de los programas de estabilización socioeconómica que, junto con el componente de tierra serían implementados por medio de los sistemas definidos por el Banco Agrario, el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE)⁶ y el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) (Marín, 2015, p. 47).

De este modo, la Ley estableció una serie de obligaciones para la atención en materia de vivienda para víctimas de desplazamiento forzado, sin embargo, la reglamentación del Subsidio Familiar de Vivienda (Decreto 951 de 2001⁷) condicionó los mandatos legales a la disponibilidad de recursos de los distintos niveles territoriales, limitando el cumplimiento del derecho a la vivienda digna para esta población. Al respecto la profesora Yency Contreras (2015) afirma que:

“[...] [las] asignaciones, además de ser limitadas, dependían de la voluntad política de quien estuviera en la cabeza de los gobiernos locales y de lo que destinara el gobierno nacional. Así mismo, el subsidio a la demanda partía de la base de asignar recursos para que el hogar buscara en el mercado una vivienda acorde con sus medios económicos, pero, además, sujeto la entrega de recursos equivalentes a un porcentaje del valor total de esta y en un escenario en que los precios no correspondían con las posibilidades de la población.” (Contreras, 2015, pág. 146).

Así, el Subsidio Familiar de Vivienda se constituyó en un subsidio a la demanda, que consistió en un aporte estatal en dinero o especie, otorgado una sola vez al hogar víctima de desplazamiento forzado con el objetivo de adquirir una vivienda de interés social, sin cargo de restitución, siempre que el hogar cumpliera con las condiciones establecidas en la Ley 3 de 1991. De modo que las postulaciones aceptables estaban supeditadas al ahorro previo, cuota inicial, materiales, trabajo o su vinculación a una organización popular de vivienda, así como a su inscripción en el Registro Único de Población Desplazada.

⁶ El INURBE corresponde actualmente al Fondo Nacional de Vivienda (FONVIVIENDA), el cual fue creado mediante el Decreto 555 de 2003, y su objeto es consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda, además es la entidad encargada del componente de Subsidio del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

⁷ Decreto 951 de 2001 “Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 3 de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada.”

Así mismo, la asignación de este subsidio se realizaba exclusivamente a través de programas orientados al retorno o reubicación; además la repartición territorial de los subsidios de vivienda para víctimas estaba condicionada a coeficientes de distribución establecidos por el Ministerio de Desarrollo (ahora Ministerio de Ambiente y Desarrollo) en el área urbana y el Ministerio de Agricultura en el área rural, según el Decreto 951 de 2001. Estos requisitos eran difíciles de cumplir para las víctimas, teniendo en cuenta que, los hogares desplazados llegaban a las ciudades o municipios receptores sin ahorros o recursos suficientes para cumplir con el requisito de ahorro previo o cuota inicial. Además, el arribo a un lugar desconocido sin vínculos familiares, sociales o culturales dificultaba su vinculación a una organización popular de vivienda, como posibilidad de acceso. Tales circunstancias llevaron al desarrollo de asentamientos informales como una alternativa viable para tener un suelo donde vivir.

Con relación al Subsidio Familiar de Vivienda, es importante anotar que, en la década de los noventa surgió un cambio fundamental en la política de vivienda del país, debido a que el Estado cambió su rol de promotor a ente regulador del mercado fundamentado en el subsidio a la demanda. Este cambio fue resultado de una serie de reformas de corte neoliberal implementadas en América Latina que tuvieron afectaciones directas en el sector de la vivienda. Este sector, al igual que la salud, las pensiones y los servicios públicos, fue el primero en estar inmerso en medio de reformas estructurales que dieron paso a una nueva fase regida por el mercado (Tarchópulos, 2008, pág. 181). Además, esta nueva fase tuvo implicaciones en el acceso a vivienda para población de bajos ingresos y en el ordenamiento o estructuración urbana vinculada a la regulación pública del mercado del suelo que posibilitó la especulación y consigo la ampliación de la inequidad y desigualdad.

En sintonía con lo anterior, el gobierno de Cesar Gaviria, en su Plan Nacional de Desarrollo *La Revolución Pacífica* (1990-1994), da inicio a este nuevo modelo de gestión que reglamenta el subsidio directo a la demanda, dentro de éste se encuentra el Subsidio Familiar de Vivienda. Este modelo hace parte de la nueva política en materia de Vivienda Social que estaba sustentada, de acuerdo a lo sostenido por Doris Tarchópulos (2008) en:

“[...] la eliminación del gasto público en las instituciones de vivienda inoperantes y onerosas para poder orientarlo hacia el bienestar social de los hogares, a través de la entrega directa al usuario

de una cantidad específica de dinero que les permite adquirir una solución de vivienda producida por el sector privado, los municipios o el sector solidario y financiado por la banca privada.” (Tarchópulos, 2008, p. 184).

En consecuencia, esta modalidad aumentó el monto de la cuota inicial para acoger a más familias como sujetos de crédito hipotecario, el cual dependía de la capacidad de ahorro de los hogares para poder acreditar el respectivo cierre financiero, limitando el acceso a vivienda. Además, favoreció parte de la especulación inmobiliaria, ya que las familias elegían entre las diferentes opciones del mercado, diferente al esquema anterior cuando el Estado imponía un determinado producto (Tarchópulos, 2008, pág. 185).

Por otro lado, frente a la atención de la población desplazada, la Corte Constitucional hizo varios pronunciamientos, como las Sentencias T-602 de 2003, T-025 de 2004, T-585 de 2006 y T-966 de 2007, en los que refiere la necesidad de asegurar un acceso preferente de las personas desplazadas a los recursos a los que está asociado el disfrute del derecho a la vivienda, además de exigir a las autoridades públicas un papel activo al respecto.

Así mismo, la Corte Constitucional enfatizó en la importancia de asegurar la disponibilidad de servicios públicos básicos, una adecuada localización e infraestructura de la vivienda como componentes indispensables para asegurar el derecho a una vivienda digna y todo lo necesario para desarrollar libre y plenamente su proyecto de vida. Al respecto, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-936 de 2003, señaló lo siguiente:

La Corte entiende que el derecho a la vivienda digna implica, entonces, una relación estrecha entre las condiciones de vida digna de la persona y la garantía de la realización de derechos sociales y colectivos y el aseguramiento de la prestación eficiente y planificada de los servicios públicos domiciliarios y servicios públicos asistenciales, requeridos para la vida en sociedad de una persona. (Corte Constitucional. Sentencia C-936 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett citada en Defensoría del Pueblo, 2009, pág. 180).

Especialmente, teniendo en cuenta que el desplazamiento genera un impacto significativo sobre las condiciones de la vivienda de los hogares desplazados; y aunque los hogares tienen la posibilidad de contar con un mayor acceso a servicios públicos en los municipios receptores frente a los municipios de origen, el acceso es menor que el de la población pobre urbana e incluso que los hogares indigentes urbanos (Marín, 2015, p. 52). Lo mismo ocurre con las demás condiciones de la vivienda, como el número de personas por cuarto,

el tipo de tenencia y tipo de vivienda presentan claras desmejoras frente a su situación inicial, antes de desplazarse (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES, 2013). Frente a esta situación de desmejora de las condiciones de la población desplazada en los municipios receptores y la inacción del Estado y de los gobiernos locales, la Corte Constitucional se pronunció a través de la Sentencia T-025 de 2004. En esta emblemática sentencia, la Corte se refirió al acceso económico a la vivienda de las personas desplazadas, señalando las deficiencias de las estrategias dispuestas por el Estado colombiano en la materia:

Los programas de estabilización socioeconómica y adjudicación de tierras y vivienda se facilitan a un número mínimo de desplazados. En los pocos casos en los cuales se otorgan facilidades de crédito, las entidades responsables se abstienen de prestar la asesoría y el acompañamiento necesario [...]

Los requisitos y condiciones para acceder a los créditos de vivienda no se ajustan a las carencias económicas de los hogares desplazados. La exigencia de tiempos de ahorro, referencias personales y comerciales, así como otros requisitos, son en muchos casos, imposibles de cumplir para la población desplazada. Tales exigencias resultan discriminatorias y constituyen barreras de entrada para el acceso a este tipo de ayudas [...]

En los programas de subsidio para la adquisición de vivienda, la falta adecuada de información sobre las zonas aptas para la construcción de vivienda ha generado reasentamientos en barrios marginales que no cuentan con servicios públicos domiciliarios básicos, o en zonas de alto riesgo. (Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa citada en Defensoría del Pueblo, 2009, pág. 194).

Las dificultades identificadas en la Sentencia T-025 de 2004 asociadas a la falta de una mirada integral, de la política pública de atención a la población desplazada, que definiera recursos administrativos para su desarrollo, metas específicas e indicadores que permitieran detectar el cumplimiento de las políticas, dificultó la asignación de responsabilidades claras a las distintas entidades. En materia de vivienda se evidenció la limitación de los presupuestos para el programa de subsidios y de una política nacional basada en créditos para vivienda de interés social con trámites complejos para su asignación (Contreras, 2015, pág. 146). Con esta declaratoria, la Corte instó a las autoridades nacionales y territoriales a que ajustaran sus actuaciones para lograr una

adecuada coordinación y corresponsabilidad en pro de garantizar la adecuada atención de la población desplazada.

Esta sentencia marcó un hito importante en la atención, asistencia y estabilización socioeconómica de las víctimas de desplazamiento forzado, además implicó una serie de cambios en materia de vivienda, en cuanto a subsidios y localización, derecho a la vivienda digna y adecuada como respuesta de la Corte Constitucional frente a la inacción del Estado y de los gobiernos locales, resultado de la falta de articulación y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. Es a partir de este pronunciamiento que inicia una segunda fase (2004-2011) orientada a garantizar la satisfacción de los derechos de la población víctima, además de mejorar su inclusión en los diversos Programas de Vivienda tipo VIS y VIP para población vulnerable.

2.1.2. Segunda fase: el goce efectivo de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado (2004 – 2011)

Esta segunda fase se enmarca entre la Sentencia T-025 de 2004, ya mencionada y la expedición de la Ley 1448 de 2011 “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”, que generó una serie de transformaciones en los instrumentos de política encaminados a garantizar el acceso a vivienda como lo son los esquemas de subsidios con la implementación del Programa de Vivienda Gratuita que reorientó el subsidio de la demanda hacia la oferta.

Aunque esta fase se orienta a garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en los municipios y ciudades receptoras, no se ahonda en la noción de reparación integral. Este principio fue concebido, al igual que en la fase anterior, desde la perspectiva de la responsabilidad civil del Estado y su desarrollo normativo se encaminó hacia la reparación restitutiva frente al despojo o menoscabo de las viviendas a causa de la violencia. De modo que no existía un reconocimiento tácito del conflicto armado interno, sino de actos que están en contra del bienestar de las personas y ocurren por la violencia acaecida en el país.

La Sentencia T-025 de 2004 fue una expresión de las verdaderas dimensiones del desplazamiento forzado en el país, ya que una proporción inmensa de ciudadanos se vio despojada de los niveles elementales del disfrute de los derechos reconocidos por la Constitución Política, a pesar de los avances presentados entre 1998 y 2003. Esto supuso

una ruptura del orden constitucional en el país, debido a la incapacidad del Estado en garantizar la vida y los bienes a un alto porcentaje de colombianos y colombianas (Ramírez, 2014, pág. 102).

A pesar de los avances en el marco institucional producto de la Sentencia T-025 de 2004, que dieron lugar a diferentes políticas públicas en el país y específicamente en Bogotá, para la atención de la población víctima en materia de vivienda, según la profesora Yency Contreras (2015), la evolución del derecho a la vivienda digna ha estado limitado por:

“[...] la voluntad de los actores políticos y ha requerido de una intervención importante por parte del poder judicial del orden constitucional, a través de sentencias y Autos. Adicionalmente, la reorientación de la política de vivienda (a partir de 2012) en los dos niveles de gobierno, aún requiere de muchos ajustes para responder al objetivo último de la misma: el restablecimiento de los derechos de la población víctima y su integración a la sociedad en condiciones dignas.” (Contreras, 2015, pág. 147).

Con esta sentencia se evidenció la limitación de los presupuestos para el programa de subsidios y de una política nacional basada en créditos para vivienda de interés social con trámites complejos para su asignación. En tal sentido, la Corte Constitucional tuvo la intención de que las autoridades nacionales y territoriales ajustaran sus actuaciones, y se lograra su coordinación y corresponsabilidad para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada (Contreras, 2015, pág. 145). Según la profesora Contreras (2015), la Corte Constitucional ha dictado más de 100 Autos de seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004, los cuales dejan en evidencia los principales problemas de la normatividad y los límites de las acciones públicas para la atención en vivienda de la población desplazada entre 2004 y 2012.

A pesar de estas limitaciones, esta sentencia permitió la formulación de planes de acción y proyecciones presupuestales en las entidades encargadas del nivel nacional y territorial para la atención de la población desplazada. Sin embargo, los esquemas de subsidios destinados al acceso a vivienda no tenían un enfoque diferencial; además, para acceder al subsidio las víctimas debían garantizar cierre financiero, capacidad de endeudamiento y ahorro programado, lo cual desconocía la realidad económica de la población desplazada y las recomendaciones de la Corte Constitucional.

En cuanto a los lineamientos del Gobierno Nacional frente a la atención de la población desplazada, se encuentra que durante los dos periodos de gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002 – 2010), el tratamiento establecido para la población desplazada era el mismo que el contemplado para la población en extrema pobreza. De modo que no existían lineamientos claros del nivel nacional frente a la atención de la población desplazada, pues no se focalizaban como una población de especial protección dentro de la formulación e implementación de las políticas públicas de índole social.

Este panorama era similar en la ciudad de Bogotá, pues no había una diferenciación clara entre las políticas, programas y proyectos dirigidos a las víctimas de desplazamiento forzado y aquellas medidas dirigidas a la población en extrema pobreza. Por lo cual, se generó una gran presión en Bogotá como ciudad receptora sobre la demanda por servicios estatales, agravada porque el Estado no contaba con los instrumentos necesarios para enfrentar la urgencia y la precariedad de la crisis humanitaria generada por el desplazamiento forzado.

En esa línea, los investigadores Ana María Ibáñez & Andrés Moña (2007) señalan en su estudio *La población desplazada en Colombia: Examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de las políticas actuales*, las siguientes debilidades en el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, que afectaron directamente la toma de decisiones en materia de política pública a nivel distrital en cuanto a vivienda, educación, salud, generación de ingresos, capacitación laboral, acceso micro-créditos y proyectos productivos:

1. *Dispersión de competencias y falta de coordinación del aparato estatal en la formulación e implementación de las políticas.*
2. *Deficiencias en los programas de generación de ingresos.*
3. *Ausencia de voluntad política para emprender los programas y conocimiento limitado.*
4. *Ausencia de mecanismos coercitivos para obligar a las instituciones a asumir sus responsabilidades.*
5. *Poca claridad acerca de las responsabilidades de las entidades territoriales, falta de compromiso de las autoridades locales, escasos recursos financieros y deficiente infraestructura humana.*
6. *Recursos financieros asignados para prevenir y mitigar el desplazamiento insuficientes.*

7. *Existencia de subregistro, lo cual dificultó la estimación de la demanda por atención estatal y excluyó un porcentaje de la población desplazada de asistencia estatal.*
8. *Se presentaron dificultades en los programas de generación de ingresos relacionados con la capacitación laboral, micro-créditos y proyectos productivos. Por ejemplo, la población desplazada debido a sus bajos niveles de escolaridad no podía acceder a los cursos regulares del Sena y sólo podía registrarse en cursos cortos.*
9. *Falta de voluntad política y el desconocimiento de las políticas por cuenta de las entidades territoriales para poner en marcha los planes y programas de educación para la población desplazada.*
10. *Renuencia de las entidades para atender por el régimen subsidiado a la población desplazada, lo cual impedía que fueran atendidos como población no afiliada sin capacidad de pago.*

No obstante, luego de la Sentencia T-025 de 2004 el acceso a servicios típicamente prestados por el Estado como salud, educación y programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) tuvo una evolución significativa presentando un cubrimiento cada vez mayor en las ciudades receptoras, como Bogotá. En cuanto a la promoción del acceso a soluciones de vivienda se encontraban las siguientes debilidades en el orden nacional que afectaban la actuación en el nivel distrital, según Ibáñez & Moña (2007):

1. *Los recursos asignados para los programas de vivienda no eran suficientes.*
2. *Alto porcentaje de pérdida del subsidio debido a la alta movilidad de la población desplazada.*
3. *Los programas de vivienda no contemplan medidas para proteger la vivienda abandonada en el municipio expulsor o para restituir el valor de la vivienda en casos de destrucción o pérdida de la vivienda.*

Por otra parte, las recomendaciones dadas por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004, dirigidas a garantizar el derecho a la vivienda, encuentran una correlación con las nociones básicas del hábitat. Al respecto la profesora Yency Contreras (2015) menciona que:

Entre 2007 y 2008 se enfocaron en la definición de indicadores asociados a la legalidad de la tenencia (seguridad jurídica) y a las condiciones dignas de la vivienda (espacio, materiales, ubicación, acceso a servicios). Otros indicadores sugeridos por el juez hicieron referencia a los subsidios, especialmente a la proporción de población con subsidios otorgados, pero no desembolsados, soluciones de vivienda existentes y al mejoramiento de las condiciones de

habitabilidad de los hogares (con énfasis en las mujeres cabeza de familia). (Contreras, 2015, pág. 146).

Los dos indicadores propuestos por la Corte Constitucional para hacer seguimiento al cumplimiento del derecho a la vivienda digna: legalidad de la tenencia y condiciones dignas de la vivienda, no se efectuaron en su totalidad, debido a que el modelo de subsidio a la demanda no producía soluciones efectivas que permitieran el acceso por parte de la población desplazada; además estos indicadores estaban supeditados a la oferta de vivienda generada por el mercado, ya que ésta no era responsabilidad del sector público.

En consecuencia, se dificultó el acceso a la vivienda, VIS o VIP, por parte de la población víctima debido a la precariedad de la oferta a pesar de la existencia de Subsidios Estatales Múltiples⁸; es decir, dos o más subsidios que concurren para financiar la vivienda tipo VIP. Entre otros factores determinantes se encontraba la fuerte especulación que se presentaba por el valor del suelo urbanizable (Torres & Vargas, 2009, pág. 44).

A pesar del monto establecido en los subsidios estatales otorgados desde el nivel local y distrital, no era suficiente para acceder a una vivienda por parte de la población desplazada, ya que estos hogares no contaban con los ingresos necesarios para cubrir los costos asociados a los requisitos de titulación y trámites administrativos (Torres & Vargas, 2009, pág. 45); además, de la imposibilidad de ser sujetos de crédito por no demostrar capacidad de ingresos y pago suficientes, limitaban aún más el acceso a la vivienda. Es por ello que la informalidad urbana, siguió constituyéndose en una alternativa real para la población desplazada.

El hecho de que la política de vivienda estuviera basada en el otorgamiento de un subsidio a la demanda, en lugar de en un subsidio a la oferta, condicionó esta última a los ciclos económicos de la construcción. Esto determinó el acceso a la vivienda a las necesidades e intereses económicos de la industria de la construcción, lo que generó un mayor desarrollo de las viviendas de alto precio y mayor rentabilidad por unidad de vivienda, en

⁸ En este periodo (2004-2011) para aplicar a los subsidios estatales de vivienda se sumaban dos factores: ingresos familiares y puntaje asignado por la Encuesta SISBEN (Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales), sumado al valor final del bien que se deseaba adquirir, los subsidios oscilaban entre 1.988.000 (4 Smmlv, 950 Usd aproximadamente) y 10.934 (22 Smmlv, 5250 Usd aproximadamente) (Torres & Vargas, 2009, pág. 40).

detrimento de la demanda persistente y creciente alrededor de los tipos VIS y VIP (Torres & Vargas, 2009, pág. 47). Esto se sumó a las medidas de política de vivienda del primer gobierno de Álvaro Uribe (2004-2006), que pretendían pasar los subsidios a la demanda hacia subsidios a la demanda efectiva por medio de las acciones de Fonvivienda a través de las Cajas de Compensación Familiar. Estas consistían en la reducción del valor del Subsidio Familiar de Vivienda y la modificación de la fórmula de calificación de las familias postulantes, concediéndole más importancia al ahorro programado.

Así, desde los lineamientos del orden nacional y sin un enfoque diferencial, se dejó en una situación de competencia a la población desplazada con la población vulnerable o en extrema pobreza para ser beneficiarios de los subsidios de vivienda. No obstante, en Bogotá y Medellín, como principales ciudades receptoras de personas desplazadas se implementó a partir del 2009 un subsidio para la atención a esta población y apalancar recursos adicionales que permitieran completar el valor de la vivienda a subsidiar. Por ejemplo, en Bogotá el Subsidio Distrital de Vivienda se constituyó como un recurso complementario al Subsidio Familiar de Vivienda que otorgaba la Nación a los hogares en situación de desplazamiento forzado inscritos en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD). En este sentido, a través de la Resolución 289 de 2009, la Secretaría Distrital del Hábitat, estableció el Reglamento Operativo para el Otorgamiento de Subsidios de vivienda en la ciudad, dentro del cual se encontraba esta población como uno de sus grupos beneficiarios.

El Estado debe garantizar mecanismos que permitan hacer seguimientos de mediano y largo plazo en la atención a las necesidades de la población desplazada en tanto ésta recupera las condiciones para afrontar la vida autónomamente (Torres & Vargas, 2009, pág. 60). Al respecto, la Corte Constitucional en la Sentencia C-278 de 2007, estableció que la ayuda a la población en situación de desplazamiento estaba ligada directamente al autosostenimiento; de modo que la atención humanitaria de emergencia debía mantenerse hasta que la víctima lograra esta condición. Sin embargo, la indefinición del concepto de autosostenimiento por parte de la Corte Constitucional abrió el camino para que Acción Social (ahora Departamento para la Prosperidad Social) señalara los parámetros a partir de los cuales se entendía que una víctima se encontraba en esta condición. Una de las

medidas de dicho autosostenimiento para un grupo familiar era la existencia de un salario o la vinculación al régimen contributivo de seguridad social.

No obstante, el haber fijado estas medidas como límites para establecer el autosostenimiento sin tener en cuenta factores contextuales como la informalidad del trabajo, el bajo nivel de permanencia, los pocos ingresos, entre otros, hacen que el grupo familiar se vea limitado en sus entradas económicas si no cuenta con la atención humanitaria de emergencia (Ríos, 2016, pág. 41). De este modo, la concepción del autosostenimiento como límite a la ayuda del Estado pone en una encrucijada a las víctimas de desplazamiento, ya que debido a las diferentes circunstancias en las que se encuentran en las ciudades receptoras se vuelve indispensable dicha ayuda.

Si bien durante esta fase se idearon instrumentos administrativos para materializar la legislación frente a la atención, protección y estabilización socioeconómica de las víctimas, no se enmarcaron bajo el principio de la reparación integral. Sin embargo, se presentaron avances importantes en la coordinación y subsidiaridad entre los diferentes niveles territoriales para mejorar el acceso a subsidios de vivienda de la población víctima.

Como resultado de los diferentes procesos de seguimiento de la Corte Constitucional y la incidencia política de diferentes ONG's y organizaciones de víctimas, se expide la Ley 1448 de 2011 conocida como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. A través de esta ley se reconoce oficialmente la existencia del conflicto armado interno y de las víctimas que ha ocasionado, y como parte de este reconocimiento se incluye en el marco legal el principio de la reparación integral desde la perspectiva de la justicia transicional. Además, tenía contemplado dar continuidad a los procesos previos derivados del desarrollo de la Ley 387 de 1997 y de la Ley 1190 de 2008, incluyendo todo el proceso de cumplimiento de las órdenes de la sentencia T- 025 de 2004 y sus autos de seguimiento.

2.1.3.Tercera fase: el inicio de la reparación integral de las víctimas (2011 – actual)

Con la expedición de la Ley 1448 de 2011 comienza la tercera etapa de la construcción de una nueva política pública dirigida a atender y reparar integralmente a las víctimas del conflicto armado interno, lo cual trajo consigo una serie de implicaciones en el acceso a

vivienda por parte de esta población, tanto a nivel nacional como distrital. Dado que la vivienda comienza a ser parte de las medidas de restitución integral de derechos para la población víctima de desplazamiento forzado. Además, se reconoce en el discurso oficial la existencia del conflicto armado interno en el país.

A pesar de estos avances, la Corte Constitucional en la sentencia de unificación, Sentencia SU-254 de 2013, dejó en evidencia que la política pública tenía problemas de fondo que imposibilitaban la atención a la población víctima y el goce efectivo del derecho a la vivienda. Uno de ellos era la desarticulación y falta de coordinación del nivel nacional con el distrital, afectando los principios constitucionales de concurrencia y coordinación, limitando así el adecuado cumplimiento de la reparación integral de las víctimas.

Frente a estos vacíos, el Auto 116A de 2012 evaluó la propuesta de reforma al régimen de vivienda que llevó a la expedición de la Ley 1537 de 2012, por medio de la cual se dictaron normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda. En este marco nació el Programa de Vivienda Gratuita (PVG) o Programa de viviendas 100% subsidiadas⁹, dirigido también a la población desplazada en el marco del conflicto armado interno. Su formulación se sustentó en las falencias que referenció Contreras (2015) en su artículo titulado *Las políticas de vivienda en Bogotá: ¿sentando las bases para el posconflicto?*

[...] las falencias identificadas con la baja oferta de vivienda adecuada, la poca cobertura en materia de subsidios de vivienda, las dificultades adicionales para acceder a los subsidios de vivienda, la falta de capacitación de los funcionarios locales y la escasa ejecución de los subsidios. Todo lo anterior, no solo estaba asociado a las características del modelo de subsidio familiar de vivienda en general, sino también a la norma y a las acciones públicas definidas para la población desplazada y para las víctimas del conflicto armado (Contreras, 2015, pág. 147).

Sobre estas falencias se resaltó la necesidad de reforzar la aplicación de los principios constitucionales de concurrencia, coordinación y subsidiariedad, y establecer compromisos por parte de los gobiernos nacional y local en materia presupuestal y de

⁹ Ver: Decreto 1921 de 2012 - Sistema de selección de beneficiarios vivienda gratis y Resolución 0010 de 2013 - Mecanismo de sorteo de asignación de beneficiarios vivienda gratis.

gestión en los temas relacionados con la vivienda asociados, a su vez, con la habilitación del suelo y la generación de oferta (Contreras, 2015, pág. 147). Estas recomendaciones permitieron el tránsito del principal instrumento de la política de vivienda; es decir, el subsidio, de la demanda hacia la oferta, junto a condiciones urbanísticas adecuadas como la generación de suelo urbanizable y bien localizado.

A pesar de la expedición de la Ley 1448 de 2011 y del reconocimiento de las víctimas y su derecho a la reparación integral, persistía la falta de enfoque diferencial en el esquema de subsidios orientados a la demanda a pesar de la implementación del Programa de Vivienda Gratuita que permitió la consolidación de proyectos de vivienda dirigidos únicamente a población víctima, pero solo bajo el esquema del subsidio orientado a la oferta, no a nivel general, lo que propició una baja cobertura de los subsidios de vivienda. Esto respondió a la permanencia de los requisitos que, en fases anteriores, limitaban su acceso; además de estos, se sumaron otros requisitos que debían cumplir en el marco de la Ley 1448 de 2011 para acreditar la condición de víctima del conflicto armado.

No obstante, en el marco de la reparación integral y de la medida de restitución de vivienda se establecieron acciones orientadas al fortalecimiento de capacidades mediante programas sociales, educativos, económicos, entre otros, además de los instrumentos de ordenamiento territorial y políticas de vivienda con una clara articulación con el hábitat mediante la localización de la vivienda.

En esta tercera fase (2011- actual), que corresponde al periodo de estudio, se resaltan tres temas que, como medidas de restitución en el marco de la reparación integral de las víctimas, serán las variables de análisis para los casos de estudio: i) acceso a vivienda propia (subsidios, adjudicación y vivienda propia), ii) hábitat y vivienda digna (localización de la vivienda y construcción del hábitat) y iii) generación y fortalecimiento de capacidades (acción social del Estado y fomento de las capacidades en la reparación integral).

2.2. Subsidios, adjudicación y vivienda propia

La garantía del derecho a la vivienda para la población víctima se ha concentrado en los subsidios como el instrumento a partir del cual se puede acceder a una solución habitacional, sin embargo, el mayor obstáculo que presenta el subsidio es la adjudicación.

Por un lado, la adjudicación del Subsidio Familiar de Vivienda en Especie en el marco del Programa de Vivienda Gratuita está sujeto al cumplimiento de requisitos excesivos por parte de los hogares víctima. Por otro lado, la adjudicación de subsidios en el esquema planteado sobre la demanda, en el marco del Subsidio Familiar de Vivienda para población vulnerable, incluida la población víctima, está sujeta al cierre financiero de las familias. De este modo, la restitución de vivienda, en el marco de la reparación integral, depende de la adjudicación del subsidio, bien sea desde su orientación hacia la oferta o la demanda.

Tabla 2- 2: Marco normativo que regula el acceso a vivienda para víctimas.

Normatividad o jurisprudencia	Contenido
Ley 1448 de 2011	Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. –El numeral 8 del Artículo 28 reconoce como derecho de las víctimas de desplazamiento forzado, el de retornar a su lugar de origen o reubicarse en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad, en el marco de la política de seguridad nacional. – El Artículo 66, sostiene que el Estado debe garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado que deciden voluntariamente retornar o reubicarse bajo condiciones de seguridad favorables, a través del diseño de esquemas especiales de acompañamiento. – El Artículo 73, que hace referencia a los principios de la restitución menciona como uno de ellos a la estabilización, señalando al respecto que “las víctimas del desplazamiento forzado y del abandono forzado, tienen derecho a un retorno o reubicación voluntaria en condiciones de sostenibilidad, seguridad y dignidad.”
Ley 1469 de 2011	Por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda.
Ley 1537 de 2012	Busca facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda. La ley establece medidas para la gestión del suelo, la financiación de proyectos de vivienda, la regulación de la propiedad horizontal y permite la modificación del subsidio de vivienda de la demanda hacia la oferta. A partir de esta ley se implementa el Programa de Vivienda Gratuita.
Ley 2079 de 2021	Reconocer la política pública de hábitat y vivienda como una política de Estado que diseñe y adopte normas destinadas a complementar el marco normativo dentro del cual se formula y ejecuta la política habitacional urbana y rural en el país, con el fin de garantizar el ejercicio efectivo del derecho a una vivienda y hábitat dignos.
Decreto 1921 de 2012	Este decreto estableció la metodología para la focalización, identificación y selección de los hogares potencialmente beneficiarios del subsidio familiar de vivienda en especie, así como los criterios para la asignación y legalización del subsidio. También fijó los mecanismos para identificar los potenciales hogares beneficiarios de las viviendas a construir o adquirir en la implementación del Programa de Vivienda Gratuita.
Decreto Único Sectorial de Vivienda 1077 de 2015	Establece los criterios de priorización y focalización para acceder al Programa de Vivienda Gratuita.
Decreto 1084 de 2015	Compila diferentes decretos del Sector de Inclusión Social y Reconciliación relacionados con el modelo de acompañamiento al retorno, reubicación e integración local de población víctima de desplazamiento forzado.
Auto 116A de 2012	Por el cual se profieren medidas para mejorar la coordinación presupuestal y de planeación entre la Nación y las entidades territoriales en materia de política de vivienda para la población víctima de desplazamiento forzado interno.
Acuerdo 468 de 2011	Por el cual se autoriza al Alcalde Mayor para aplicar el Subsidio Distrital de Vivienda para hogares que se encuentren en situación de desplazamiento interno forzado por la violencia para su reubicación o retorno y se dictan otras disposiciones.
Decreto Distrital 539 de 2012	Por el cual se reglamenta el Subsidio Distrital de vivienda en Especie en el marco del Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2012-2016, Bogotá Humana.
Resolución 0604 de 2012	Por la cual se distribuyen los cupos de recursos para la asignación de Subsidios Familiares de Vivienda en especie de que trata la Resolución 502 de 2012.
Resolución 0010 de 2013	Por la cual se define el mecanismo para surtir el procedimiento de sorteo establecido en los artículos 15 y 16 del Decreto 1921 de 2012.
Resolución 1168 de 2013	Por la cual se modifica la Resolución 176 de 2013 “Por medio de la cual se adopta el reglamento operativo para el otorgamiento del Subsidio Distrital de Vivienda en Especie para Vivienda de Interés Prioritario en el Distrito Capital, en el marco del Decreto Distrital 539 de 2012”.
Resolución 328 de 2014	Por medio de la cual se amplía la complementariedad de subsidios para hogares de menores ingresos en el sentido de eliminar la restricción de afiliación a una caja de compensación, establecida en el numeral 4 del artículo 39 de la Resolución No 176 de 2013, modificado por el artículo 16 de la Resolución No 1168 de 2013.

Fuente: adaptado de “Hábitat y vivienda en Bogotá: ¿sentando las bases para el posconflicto?”, de Contreras Ortiz, Y, 2015, *Bitácora Urbano Territorial*, 1(25), p. 151 (<https://doi.org/10.15446/bitacora.v1n25.47982>)

Así mismo, la legalidad de la tenencia como requisito indispensable del derecho a la vivienda digna no se garantiza desde que se adquiere la vivienda, dado que está supeditada al pago total del crédito hipotecario, a pesar que parte de este crédito estaría cubierto por el subsidio otorgado. Además, frente al Programa de Vivienda Gratuita, la Ley 1537 de 2012 establece una serie de causales de revocación del subsidio que inciden en la verdadera tenencia del bien inmueble, dado que se puede garantizar luego de 10 años.

La modificación al esquema de subsidios promovida a partir de la Ley 1537 y su Decreto Reglamentario 1921, y el Decreto Distrital 539, los tres expedidos en el 2012, generó cambios en el Subsidio Familiar de Vivienda y el Subsidio Distrital en Bogotá. Con este cambio ya no se otorgaría una carta cheque, sino que el sector público a través del subsidio promovería la generación de oferta de vivienda social por medio de la gestión de suelo para Viviendas de Interés Prioritario (VIP) y/o adquisición directa de proyectos privados (Contreras, 2015, pág. 148).

Esto posibilitó la modificación del subsidio de vivienda de la demanda hacia la oferta y dio vida al Programa de Vivienda Gratuita que comenzó a ejecutarse en el primer periodo de gobierno de Juan Manuel Santos (2010 – 2014); en Bogotá se ejecutaron los primeros y únicos proyectos de Vivienda Gratuita durante el gobierno de Gustavo Petro en el marco del Plan de Desarrollo Distrital *Bogotá Humana* (2012-2016). Es importante señalar que, la reglamentación de la Ley 1537 a través de los Decretos 1921 de 2012 y 2164 de 2013, en los cuales se estableció la metodología para la focalización, identificación y selección de los hogares potencialmente beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda, modificó el monto del subsidio, permitiendo el establecimiento del subsidio 100% en especie.

A pesar de esta modificación, la visión económica antepuso los intereses empresariales del sector privado y centró la construcción de las unidades habitacionales en el marco del Programa de Vivienda Gratuita bajo una lógica estandarizada y homogenizante por encima de las necesidades de la población beneficiaria. De modo que la transición del subsidio de la demanda hacia la oferta no garantizó que estas viviendas respondieran a las necesidades de sus futuros moradores y a sus particularidades, sino al beneficio inmobiliario.

El Programa de Vivienda Gratuita se convirtió en parte de la restitución de vivienda para la población víctima, se centró en la restitución de los bienes patrimoniales con la finalidad de devolver a la víctima a la situación en la que se encontraba con anterioridad al hecho victimizante. Sin embargo, este programa no incorporó el marco normativo vigente que cobija a la población víctima de desplazamiento e hizo caso omiso de las falencias identificadas por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004, lo que se evidenció en que la población desplazada tuvo que entrar a participar en la oferta de vivienda junto con la población damnificada de la ola invernal y la población vulnerable en general, sin tener un enfoque diferencial (Vanegas, 2020, pág. 29).

En la garantía del derecho a la vivienda digna de la población desplazada, por parte del Estado ha primado una visión de corte administrativo y económico que ha desconocido las necesidades de las víctimas, pues más allá de garantizar que pudieran participar en la oferta de vivienda mediante el subsidio, careció de un enfoque diferencial, al no estar diseñada, ni dirigida de manera preferente a esta población, imponiendo nuevos requisitos para el acceso a la restitución de vivienda, omitiendo que el restablecimiento de los derechos de esta población tiene particularidades, que debe abordar aspectos colectivos y comunitarios (Defensoría del Pueblo, 2014, p. 48 citado por Vanegas, 2020, pág. 25).

Estos nuevos requisitos responden a los criterios de priorización y focalización establecidos en el Decreto Único Sectorial de Vivienda 1077 de 2015 y están relacionados con las siguientes condiciones, que debe cumplir la población que busca ser beneficiaria del Programa de Vivienda Gratuita:

- *Que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentren dentro del rango de pobreza extrema.*
- *Que esté en situación de desplazamiento.*
- *Que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias.*
- *Que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable.*

Teniendo en cuenta los requisitos y condiciones señalados, Prosperidad Social elabora el listado de los hogares potencialmente beneficiarios, con base en el cual selecciona los beneficiarios de las viviendas gratuitas, teniendo en cuenta el siguiente procedimiento: El Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) remite a Prosperidad Social, la información de

los proyectos seleccionados o que se desarrollen en el marco del Programa de Vivienda Gratuita, indicando el departamento y municipio donde se desarrolla o desarrollará el proyecto, el número de viviendas a ser transferidas a título de subsidio en especie y los porcentajes de composición poblacional de acuerdo con los criterios señalados en el Decreto Único Sectorial de Vivienda 1077 de 2015, para que el Departamento de Prosperidad Social entregue al Fondo Nacional de Vivienda la Resolución con el listado de potenciales beneficiarios para cada uno de los proyectos (comunicación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2023).

Adicionalmente, el acceso a este programa por parte de la población víctima también estaba condicionado por la pertenencia a la Red Unidos,¹⁰ por sobre los demás criterios, incorporando un nuevo requisito que no existía previamente. Este requisito, además de los establecidos en el Decreto Único Sectorial de Vivienda 1077 de 2015, imposibilitaron el acceso a vivienda, pues los que no se encontraban vinculados a Red Unidos o no disponían de un subsidio asignado fueron excluidos del programa. Estos condicionantes hicieron más difícil la identificación de los beneficiarios potenciales y, por ende, la adjudicación de los proyectos a los hogares víctima.

Igualmente, cuando cumplían con los criterios de focalización, pero excedían el número de viviendas por proyecto, la asignación de la vivienda se hizo mediante sorteo, delimitando así la medida de restitución y derecho a una vivienda digna al azar. Varios hogares llegaron a participar hasta en tres sorteos, resultando favorecidos en el último, otros no contaron con la misma suerte y aún siguen esperando la restitución de su vivienda (Vanegas, 2020, pág. 30).

De este modo, la población víctima no tuvo autonomía y libertad de decidir en cuál proyecto de vivienda deseaba habitar, o en cual lugar de la ciudad deseaba reconstruir su proyecto de vida. Todas las familias que se postularon eran posibles beneficiarios para quedar en cualquier proyecto de vivienda, por lo que se presentaron casos en los que hogares que

¹⁰ Estrategia de intervención del gobierno nacional liderada por la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE). Busca contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de las familias en situación de pobreza extrema y desplazamiento, y promueve la articulación interinstitucional y de recursos para el acceso preferente de los más pobres a la oferta de programas sociales del Estado (Contreras, 2015, p.145).

resultaron favorecidos no deseaban habitar en el proyecto de vivienda al cual fueron asignados debido principalmente a su ubicación (Vanegas, 2020, pág. 31).

Sumando a lo anterior, el desconocimiento de la realidad de las familias por parte de las instituciones después del desplazamiento fue otro factor generador de daño, ya que para acceder a la postulación uno de los requisitos era que los hogares se presentaran junto a todo el núcleo familiar con el que habían realizado la declaración de los hechos victimizantes para ser incluidos en el Registro Único de Víctimas (RUV), esto conllevó a ignorar que varias familias se desintegraron en el proceso del desplazamiento, y muchos formaron nuevos hogares, por lo que para acceder a la postulación fue necesario que volvieran a encontrarse, generando una acción con daño (Vanegas, 2020, pág. 36).

Por otra parte, en el marco de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado Interno, formulada a partir de la expedición de la Ley 1448 de 2011, se presentaron dificultades en el acceso a vivienda por parte de las víctimas, debido a la desarticulación interinstitucional de los dos niveles de gobierno, nacional y distrital, frente a los instrumentos de gestión (otorgamiento de subsidios) y en su registro en los sistemas de información como en las estrategias promovidas desde el nivel nacional para el acompañamiento permanente de las familias. Es importante anotar que, sin este registro las víctimas no podían acceder a proyectos de Vivienda Gratuita, VIS y VIP de los que pudieran ser beneficiarias. Como consecuencia de esta desarticulación, los instrumentos dirigidos al acceso a vivienda, como la asignación de subsidios,¹¹ se vieron limitados por los excesivos trámites, los procedimientos existentes y la imposibilidad de ser sujetos de crédito por no demostrar capacidad de ingresos y de pago suficientes para el cierre financiero.

¹¹ La asignación de subsidios como uno de los mecanismos para el acceso de las víctimas a las unidades de vivienda en cumplimiento con la medida de restitución en el marco de la reparación integral se ha visto limitado por la desactualización de la normativa que regula los subsidios familiares de vivienda. Dado que la Ley 3 de 1991 establece que el subsidio familiar de vivienda se puede entregar solo una vez excepto en los casos en los que la vivienda fuera afectada por desastres naturales o accidentales excluyendo a las víctimas de despojo, abandono, pérdida o menoscabo de sus viviendas a causa del conflicto armado. En este sentido, las víctimas que recibieron subsidio familiar de vivienda y después perdieron su vivienda a causa del conflicto armado no pueden ser reparadas porque no se encuentran cobijadas por esta ley y, por tanto, no pueden ser beneficiarias de futuros subsidios a pesar de las implicaciones que tiene la Ley 1448 de 2011 en materia de restitución de vivienda, pues no se han derogado los artículos que no incluyen a esta población.

En este contexto, la restitución de vivienda como una medida de reparación integral de las víctimas de desplazamiento se ha ejecutado a través de tres líneas de gestión en Bogotá. En la primera línea se encuentran proyectos gestionados por el Distrito en articulación con el Gobierno Nacional como el Programa de Vivienda Gratuita -dentro del cual se encuentra inscrito el proyecto Plaza de la Hoja, uno de los estudios de caso del presente TFM-, así como el Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores (VIPA) implementados durante la administración de Bogotá Humana (2012-2016); además, de los proyectos de vivienda asociados al Programa Integral de Vivienda Efectiva (PIVE) ejecutados en la administración de Bogotá Mejor Para Todos (2016-2020), dentro del cual se encuentra el segundo estudio de caso, Senderos de la Sierra.

En la segunda línea se presenta la experiencia de las Organizaciones Populares de Vivienda (OPV) conformadas por población víctima, las cuales se posibilitaron a partir de la expedición del Decreto Distrital 462 de 2011 “Por el cual se ordena la implementación del programa de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral a las víctimas, en cumplimiento de lo estipulado por el artículo 174 de la Ley 1448 de 2011”, con base en este Decreto, en el Plan de Desarrollo Distrital *Bogotá Humana* (2012-2016), se formula la Política de Hábitat y Vivienda para las víctimas del conflicto armado (Castellanos, 2017, pág. 157).

En el marco de este Plan de Desarrollo Distrital, en septiembre del 2014, Metrovivienda, según Castellanos (2017), a manera de piloto abre un concurso para la vinculación de 780 hogares víctimas del conflicto armado organizados bajo la forma de OPV, mediante el cual pone a disposición 18.388 m² de suelo urbanizado en la ciudadela El Porvenir de Bosa, para la construcción de viviendas de interés prioritario. Al concurso se postularon 11 OPV con iniciativas para 1377 hogares y 4637 personas de las cuales seis resultaron ganadoras para 784 hogares correspondiente a 2879 personas; se hizo entrega formal de los lotes en calidad de subsidio en especie, por un valor de 26 SMMLV para cada familia.

En calidad de víctimas cada una de las familias que conformaron las OPV tenía derecho a la Indemnización Administrativa y al Subsidio Nacional de Vivienda, para realizar el cierre financiero, sin embargo, en el 2017 se encontró que el gobierno nacional no había realizado los desembolsos, razón por la cual, no se habían iniciado los proyectos seleccionados (Castellanos, 2017, pág. 158). Así mismo, el cambio de gobierno distrital no

garantizó enteramente la ejecución de las OPV ganadoras. Esta experiencia revela la necesidad de dar continuidad a las estrategias de política pública en materia de vivienda que benefician a las víctimas entre los gobiernos nacionales y distritales; además, tal y como lo afirma Castellanos (2017), se evidencia la vulnerabilidad económica de las organizaciones y el rol indispensable que tienen las entidades estatales para el desarrollo de los proyectos.

En la tercera línea se ejecutaron proyectos de vivienda por iniciativa del Distrito gestionados por el sector hábitat con recursos propios y por medio del mecanismo de proyectos asociativos con constructores privados que se acompañaba del otorgamiento del subsidio distrital de vivienda en especie. Los proyectos asociativos se constituyeron como una estrategia de estímulo a los proyectos de vivienda de interés prioritario y a la dispersión de proyectos de pequeña y mediana escala durante las dos administraciones.

Por su parte, la Secretaría Distrital de Hábitat asigna subsidios de vivienda en proyectos aprobados en Comité de Elegibilidad, como es el caso del proyecto de vivienda Senderos de Sierra, o ejecutados en Convenio Interadministrativo, con el fin de que estos sean asignados a los hogares caracterizados y priorizados como población vulnerable, dentro de los cuales se encuentran las víctimas del conflicto armado. En este esquema, el cierre financiero puede ser acreditado con los subsidios en complementariedad otorgados en el marco de los programas del Gobierno Nacional o en concurrencia con subsidios otorgados por las Cajas de Compensación Familiar, que, sumados al Subsidio Distrital de Vivienda, buscan permitir la adquisición de una vivienda tipo VIS o VIP, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 4 del Decreto Distrital 145 de 2021.

Los hogares inscritos, incluidas las víctimas del conflicto, que quieran acceder a un subsidio distrital de vivienda deben acreditar estado civil, miembros de su núcleo familiar o la caracterización de la población vulnerable, ingresos del hogar, así como aprobación o pre-aprobación de crédito hipotecario. Adicionalmente, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento Operativo de la Secretaría Distrital de Hábitat, los hogares, además de cumplir con los requisitos descritos anteriormente, deben agotar las siguientes etapas:

1. **Inscripción:** *el hogar deberá estar inscrito y suministrar datos de contacto e información básica.*

2. **Calificación:** *es la asignación del puntaje a los hogares que realiza el sistema de subsidios distrital, el cual califica el grado de vulnerabilidad de los hogares, de conformidad con los criterios definidos en el reglamento del programa.*
3. **Postulación:** *el hogar será postulado por la Secretaría Distrital de Hábitat a un proyecto de vivienda que cuente con disponibilidad, para que inicie el proceso de comercialización directamente con la constructora del proyecto, que, a su vez, procederá con la validación el cierre financiero y del cumplimiento de todos los requisitos por parte del hogar.*
4. *Validación de la información mediante el cruce de la información y documentación aportada.*
5. **Asignación del subsidio:** *la Secretaría Distrital de Hábitat expide los actos administrativos que asignan el subsidio distrital al hogar. Esta resolución debe ser notificada al hogar para materializar el subsidio otorgado.*
6. *Formalización del aporte mediante desembolso del subsidio por parte de la Secretaría Distrital de Hábitat a la constructora.*

De este modo, hasta que el hogar inscrito no agote las etapas descritas, no podrá ser beneficiario de un subsidio distrital de vivienda; por lo tanto, se suman diversas condiciones que no contemplan la descomposición de las familias víctimas y el contexto de pobreza, que atraviesan muchos de estos hogares, limitando así la medida de restitución de vivienda.

2.3. Localización de la vivienda y construcción del hábitat

El hábitat y la vivienda digna se inscriben para efectos del presente capítulo en los gobiernos locales de Bogotá Humana (2012-2016) y Bogotá Mejor para Todos (2016-2020), administraciones, donde se comienzan a materializar las acciones dictadas desde la Ley 1448 de 2011 en materia de restitución de vivienda. De este modo, las decisiones del gobierno urbano en materia de hábitat y localización de la vivienda están ligadas a la filiación política y al ideal de ciudad que se busque desarrollar desde los instrumentos de planeación del territorio y de desarrollo.

Durante la administración de Bogotá Humana en su política de vivienda se buscó localizar la vivienda de interés social en lugares céntricos de la ciudad, que permitiera un mejor acceso a lugares de trabajo y a diferentes equipamientos de escala urbana; mientras que, durante la administración Bogotá Mejor para Todos, la política de vivienda se materializó en el Programa Integral de Vivienda Efectiva (PIVE), en el cual la vivienda social se seguía

construyendo en las periferias de la ciudad distantes de los soportes urbanos. No se encontraba un interés concreto en la conjunción entre la vivienda y el hábitat como un todo.

A continuación, se presentan de manera general los proyectos de vivienda que las dos administraciones distritales ejecutaron en alianza con el Gobierno Nacional y los proyectos de vivienda gestionados por iniciativa del Distrito que incluyen dentro de sus beneficiarios a las víctimas de desplazamiento forzado; además de las dificultades que se presentaron para el acceso a vivienda por parte de esta población en ambos gobiernos distritales.

Tabla 2- 3: Proyectos de vivienda de las administraciones distritales Bogotá Humana y Bogotá Mejor Para Todos ejecutados en alianza con el Gobierno Nacional y por iniciativa del Distrito.

Administración distrital	Estrategias y programas de vivienda	Líneas de gestión	Proyectos de vivienda	Dificultades para el acceso a vivienda por parte de la población víctima
Bogotá Humana (2012- 2016)	El primer eje, "Una ciudad que reduce la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo", sentó los preceptos para el Programa Vivienda y Hábitat Humanos que tenía como meta la construcción de 70.000 VIP subsidiadas, que incluían las unidades de vivienda de la política nacional destinadas al Programa de Vivienda Gratuita (PVG), el Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores (VIPA) y aquellos proyectos gestionados por el Distrito.	Proyectos de vivienda ejecutados en alianza con el Gobierno Nacional	<p>Proyectos de vivienda dirigidos únicamente a víctimas del conflicto armado</p> <p><i>Programa de Vivienda Gratuita:</i> Las Margaritas, Porvenir, Idipron – Usme 2, Plaza de la Hoja, San Victorino – La Victoria, Manzana 18, San Blas, Rincón de Bolonia, Metro 136.</p> <p>Proyectos de vivienda dirigidos a población vulnerable, en riesgo y a víctimas del conflicto armado</p> <p><i>Programa de Vivienda Gratuita:</i> Reserva la María, Arborizadora Etapa 1, 2 y Etapa 3, Porvenir Calle 55, La Casona, Portales de Arborizadora, Manzana 102, Candelaria La Nueva, Rincón de Bolonia.</p> <p><i>Proyectos VIP y VIS Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores:</i> Senderos de Campo Verde, Reservas de Campo Verde, Parques de Arrayán, Parques de Cerezo, Parques del Nogal.</p>	Desarticulación del Gobierno Nacional y Distrital en el registro de la población víctima de desplazamiento forzado que cumpliera con los requisitos de focalización y priorización para acceder al Programa de Vivienda Gratuita.
		Proyectos de vivienda gestionados por iniciativa del Distrito	<p>Proyectos de vivienda dirigidos a población vulnerable, en riesgo y a víctimas del conflicto armado</p> <p>Proyectos especiales: Altos de la Estancia y Proyecto Rincón de Bolonia.</p>	El Gobierno Nacional no contaba con líneas de priorización suficientes para las víctimas del conflicto armado en los proyectos VIP y VIS.
Bogotá Mejor Para Todos (2016-2020)	En el marco del primer eje transversal, nuevo ordenamiento territorial, se creó el Programa Integral de Vivienda Efectiva (PIVE) dirigido a 4000 familias de bajos recursos y víctimas del conflicto armado en Bogotá, este programa contempló proyectos de Vivienda de Interés Prioritario (VIP) y de	Proyectos de vivienda ejecutados en alianza con el Gobierno Nacional	<p>Proyectos de vivienda dirigidos a población vulnerable, en riesgo y a víctimas del conflicto armado</p> <p>Ejecución completa del proyecto Campo Verde.</p>	<p>- No se dio continuidad al Programa de Vivienda Gratuita tanto a nivel nacional como distrital.</p> <p>- No se ejecutaron programas de vivienda VIP y VIS dirigidos únicamente a la población víctima de desplazamiento forzado.</p> <p>- Desarticulación de los niveles de gobierno, nacional y distrital, en el proceso de asignación de subsidios para proyectos VIP y VIS.</p>
		Proyectos de vivienda gestionados por iniciativa del Distrito	<p>Proyectos de vivienda dirigidos a población vulnerable, en riesgo y a víctimas del conflicto armado</p>	

Administración distrital	Estrategias y programas de vivienda	Líneas de gestión	Proyectos de vivienda	Dificultades para el acceso a vivienda por parte de la población víctima
	Vivienda de Interés Social (VIS).		Ejecución completa del proyecto Senderos de la Sierra, Brisas El Porvenir, Proyecto Bellaflora Cantarrana.	

Fuente: adaptado de "Vivienda para víctimas del conflicto armado: acciones de política social en el distrito capital", de Ríos, A.M., 2016, p. 35
<https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/20557/RiosCobasMariaAngelica2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Según la Tabla No. 2-3, los proyectos dirigidos únicamente a las víctimas se adelantaron en el marco del Programa de Vivienda Gratuita ejecutado solo en la administración Bogotá Humana (2012-2016), dado que durante la administración Bogotá Mejor Para Todos (2016-2020) el Gobierno Nacional no direccionó más recursos para esta estrategia en la ciudad. Es importante tener en cuenta que el acceso y la restitución de la vivienda requiere de un tratamiento cuantitativo (provisión de la vivienda) y de un tratamiento cualitativo en términos de la integración de estas viviendas a un hábitat digno y adecuado. El hábitat se convierte en condición indispensable de la vivienda digna, dado que permite redefinir territorialmente la cultura y construir nuevos significados.

A partir de esta perspectiva, la localización de la vivienda próxima a diferentes grupos sociales, a diversidad en usos, acceso al sistema de equipamientos y espacio público, se convierte en factor fundamental para crear condiciones de vida justas y dignas en la ciudad, para las víctimas del conflicto. Frente a lo cual, el Plan de Desarrollo de la administración distrital Bogotá Humana tenía como uno de sus ejes principales la construcción de vivienda social en zonas céntricas de la ciudad, reconociendo que existían zonas desaprovechadas urbanísticamente, con gran potencial por su ubicación estratégica y cercanía a una amplia oferta de centros de empleo, cobertura de servicios públicos, equipamientos y servicios existentes para la proyección de soluciones habitacionales.

Por consiguiente, durante este gobierno distrital se planteó, a través del Programa de Revitalización del Centro Ampliado intervenir los territorios con mayor detrimento urbanístico del centro de la ciudad, activándolos por medio de la oferta de un sistema integrado de espacios públicos y equipamientos, con el fin de proponer una solución de unidades habitacionales aptas para el beneficio de la población en estado de vulnerabilidad, dentro de la cual se encontraba la población víctima del conflicto (Secretaría Distrital de Planeación & Secretaría Distrital de Hábitat, 2014).

Esta estrategia estaba compuesta de tres ejes principales: i) el concepto de revitalización urbana definida, desde una perspectiva política, como una forma de actuación sobre la ciudad construida donde los procesos de transformación tienen la misma relevancia que los fines perseguidos; ii) el ámbito del centro ampliado, es decir, de dónde surge la idea de actuar sobre esta zona de la ciudad y cuáles son sus características y iii) los retos del plan urbano como estrategia para la revitalización del centro ampliado, teniendo en cuenta que estos retos van más allá de las pretensiones de mejorar el paisaje urbano y que se proponen mejorar las condiciones socioeconómicas, de acceso a servicios urbanos y de hábitat de gran parte de los ciudadanos (Secretaría Distrital de Planeación & Secretaría Distrital de Hábitat, 2014). Este Plan se convirtió en una herramienta para el diseño de políticas públicas urbanas y la construcción de propuestas de localización de la vivienda social. Además, se buscó incorporar políticas de hábitat encaminadas a la intervención en el mercado del suelo para la redistribución de las rentas urbanas.

En este contexto, el gobierno distrital de la Bogotá Humana orientó parte de su política de vivienda y hábitat a incorporar proyectos de VIP en el centro de la ciudad, por lo cual, se buscaron lotes potencialmente viables. En esta labor se encontraron 28 posibles proyectos VIP, traducidos en 13.529 soluciones de vivienda integral en el Centro Ampliado (Política de Vivienda y Hábitat contenida en el Plan de Desarrollo Bogotá Humana, 2014).

A pesar de los adelantos en materia de política pública frente a la articulación entre vivienda y hábitat, frente a la localización de los proyectos habitacionales, se presentó una desarticulación entre la política de vivienda de la Bogotá Humana y el POT vigente, dado que éste no se pudo modificar. El POT vigente para ese periodo determinaba un banco de tierras administrado por Metrovivienda, localizados la mayoría en la periferia de la ciudad, contrario a lo proyectado en la política de vivienda de la Bogotá Humana.

El POT otorgaba la posibilidad, a las empresas privadas constructoras de vivienda, de trasladar el cumplimiento del porcentaje de viviendas VIP y VIS, a nuevos proyectos sin determinar su adecuada localización o compensar la obligación mediante un pago en efectivo. Por lo tanto, se desarticulaban los conceptos de equidad y equilibrio territorial contemplados en los principios orientadores del POT respecto a la política de vivienda de la Bogotá Humana (Sánchez, 2020, p. 63).

Esta política de vivienda también contempló la implementación del Programa de Vivienda Gratuita según los principios constitucionales de concurrencia y coordinación entre los niveles territoriales; sin embargo, no estaba en concordancia con los ejes orientadores de la política distrital de vivienda. Dado que los proyectos habitacionales bajo este esquema fueron construidos con criterios regidos por la racionalidad del mercado que desfragmentó todo concepto de comunidad, reparación integral, vivienda digna y pertenencia cultural.

Debido a la ausencia de la participación de las víctimas y contextualización en el Programa de Vivienda Gratuita se construyeron proyectos de vivienda que seguían parámetros estandarizados en todas las regiones del país, y Bogotá no fue la excepción. En consecuencia, el programa se limitó a garantizar únicamente la entrega de la vivienda e ignoró otros derechos conexos al derecho a la vivienda como la dignidad, la salud, la educación, el acceso a una infraestructura de servicios, el ambiente sano, la movilidad, la seguridad y la convivencia (Mendoza, 2020). Además, de la libertad y autonomía de la población víctima de elegir el lugar a habitar y reconstruir su proyecto de vida para fortalecer sus capacidades y superar las condiciones de pobreza.

Por otra parte, durante el gobierno local de Enrique Peñalosa (2016-2020) se implementó el Programa Integral de Vivienda Efectiva (PIVE) en el marco del Plan de Desarrollo *Bogotá Mejor para Todos*, que comenzó a ejecutarse en el Régimen de Transición establecido en el Decreto 623 de 2016 de la Secretaría Distrital de Hábitat y según lo contemplado en los Artículos 16 de la Resolución 844 del 2014 de la misma entidad. Este programa fue derogado mediante el Decreto Distrital 145 de 2021. El PIVE consolidado como eje orientador de la política de vivienda de esta administración, estaba dirigido a las familias que no tenían posibilidades de acceder a un crédito hipotecario o tener un ahorro programado. Es decir, que buscaba beneficiar a la población más vulnerable: hogares de bajos ingresos, víctimas del conflicto armado y minorías étnicas residentes en Bogotá; sin tener un enfoque diferencial respecto a las víctimas.

Este programa promocionó el acceso a la vivienda tipo VIP a través del mecanismo de arriendo mediante el sistema de *leasing* habitacional, además, en el Plan de Desarrollo se propuso la modificación al POT, que incluía la generación de vivienda tipo VIS bajo el modelo de renovación urbana, pero no fue aprobado por el Concejo de la ciudad. Así mismo, esta modificación en el POT tenía contemplada la construcción de la mayoría de

estas soluciones habitacionales en zonas industriales que se incorporarían al tratamiento de renovación urbana y debían adelantar el instrumento de Plan Parcial, habilitando así la posibilidad de construir vivienda en suelos donde antes no estaba permitido (Arias, 2023).

Esta propuesta no fue aprobada por el Concejo, por lo que la vivienda tipo VIP, dentro de la cual se inscribe el estudio de caso Senderos de la Sierra, se construyó en la periferia de la ciudad en concordancia con el POT vigente (Decreto 190 de 2004) para ese periodo que insta a la construcción de la vivienda social en las periferias de la ciudad acorde a las bolsas de suelo disponibles para construir estas soluciones habitacionales (Arias, 2023). Este enfoque orientó la construcción de VIP en la periferia y centró sus acciones en la generación de VIS, ya que este tipo de vivienda iba dirigida a hogares con mejores ingresos que podían acceder sin tantos inconvenientes a un crédito hipotecario, contrario a la población con menores ingresos que accedían a las viviendas tipo VIP con dificultad.

De este modo, la política de vivienda de esta administración no le dio un papel predominante al hábitat y a la localización de las viviendas tipo VIP, pues estas se construían bajo la lógica de la eficiencia económica de las empresas inmobiliarias. Esto en concordancia con las políticas establecidas desde el nivel nacional, tanto de la presidencia de Juan Manuel Santos (2014 – 2018) como de Iván Duque (2018 – 2022), en las cuales tampoco se establecieron medidas orientadas a mejorar la localización y el hábitat de los proyectos de vivienda tipo VIS o VIP.

En cuanto al principio de la reparación integral de las víctimas del conflicto armado se observa que la política de vivienda del gobierno distrital de Gustavo Petro en su Plan de Desarrollo *Bogotá Humana* contempla la vivienda y el hábitat de manera más articulada, bajo una lógica de generación de capacidades mediante la localización y el acceso a diversos equipamientos. De modo que se puede relacionar con la visión de la reparación transformadora, además de la restitutiva traducida en los esquemas de subsidios y en la implementación del Programa de Vivienda Gratuita. Mientras que la administración de Enrique Peñalosa en su Plan de Desarrollo *Bogotá Mejor para Todos* no contempla la conjunción entre la vivienda y el hábitat como un todo, se concentra en la vivienda como un bien inmueble, único e individual, orientando su visión hacia la reparación restitutiva, dado que centra el acceso a vivienda a las lógicas del mercado inmobiliario.

2.4. Acción social del Estado y fomento de las capacidades en la reparación integral

La generación y fortalecimiento de capacidades están ligadas a la acción social del Estado mediante la cual se contribuye al autosostenimiento de las víctimas en las ciudades receptoras para rehacer su proyecto de vida, como parte de la reparación integral desde la perspectiva transformadora. Respecto a la acción social por parte del Estado y del Distrito, se limita al periodo de la entrega de la vivienda, pero no se encuentra un seguimiento real frente a la adaptación de las víctimas a los proyectos de vivienda, ni a la efectividad de las acciones sociales en materia de educación y de empleo. Así mismo, en la Ley 1448 de 2011 no se establecen derechos adicionales para las víctimas, la cobertura que ofrece no difiere de la que tiene derecho la población categorizada como vulnerable o en extrema pobreza, por lo cual, no se asegura la aplicación real del enfoque diferencial. De este modo, la generación y fortalecimiento de capacidades en las víctimas, como parte de la reparación integral, está relacionada con la acción social del Estado a través del acompañamiento institucional con los programas sociales para los proyectos de vivienda que tienen como parte de sus beneficiarios a la población víctima.

Frente a la reparación integral de las víctimas, la Ley 1448 de 2011 estableció medidas asistenciales en materia de salud, educación, empleo, inversión de los recursos percibidos por la medida de indemnización administrativa y vivienda. Estas medidas tienen por objetivo velar por el establecimiento de condiciones óptimas que permitan a las víctimas la posibilidad de tener oportunidades dignas para garantizar el cumplimiento de los derechos que les fueron vulnerados. El acceso a estas medidas está supeditado al cumplimiento de los criterios que establece la ley para ser considerada como víctima. Se tienen en cuenta las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que ocurrieron los hechos, dinámicas, modos de operación de grupos armados ilegales y patrones regionales del conflicto. Frente a lo cual, la ley explicita la presunción de buena fe del declarante y cualquier duda es resuelta a favor de la víctima (Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2015).

Sin embargo, en el *Estudio sobre la implementación del Programa de Reparación Individual en Colombia* adelantado por el Centro Internacional para la Justicia Transicional en el 2015, se identificó que el principio de buena fe no es respetado por parte de los funcionarios. Se encontró que los funcionarios exigen que se pruebe, con soportes

documentales, la condición de víctima para poder iniciar el proceso de reparación. Según la Ley 1448 de 2011, las víctimas que están incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV), mediante el formato único de declaración, tienen una caracterización más amplia. No obstante, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) señaló en este estudio que es necesario llevar “*en general toda información complementaria que pueda aportar datos adicionales sobre el daño sufrido por la víctima*”. Esto da más posibilidades de ser incluidos en el registro a quienes lleven pruebas.

Según el estudio, la exigencia de estos requisitos, sin acudir al principio de buena fe, es una vulneración a los derechos de las víctimas, ya que limita la posibilidad de poder acceder a la oferta de servicios como parte de la medida de asistencia en el marco de la reparación integral. Así mismo, limita las posibilidades de rehacer su proyecto de vida libremente a través del fortalecimiento de sus capacidades.

Dentro de las medidas de asistencia se encuentran las educativas, de alta demanda por parte de las víctimas, ya que se consideran como un elemento transformador de las desigualdades sociales y del impacto empobrecedor y excluyente del contexto en el que se encontraban. Igualmente, la educación permite la generación de oportunidades de cambio, tanto para el individuo como para sus familiares. Sin embargo, la forma como son definidas las medidas de educación por la Ley 1448 de 2011 es ambigua. Algunas de ellas son calificadas como medidas de atención y aquellas que son definidas como reparación no garantizan el acceso a todas las víctimas (Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2015).

Igualmente, la ley dispone de medidas de asistencia y atención para facilitar el acceso a la educación primaria y secundaria a niños en edad escolar, la primera es de carácter gratuito en instituciones educativas públicas. Aunque establece medidas limitadas para la educación de adultos frente a la nivelación de estudios o acceso a la educación superior, ya que prioriza los programas de formación y capacitación técnica del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) (Ley 1448 de 2011, Artículo 130). Sin embargo y a pesar de fomentar que las entidades de educación superior establezcan procesos de selección, admisión y matrícula accesibles a las víctimas, no establece incentivos o mecanismos que aseguren la suficiencia de estos procesos en las entidades que reciben financiamiento público. Por último, ordena al Ministerio de Educación Nacional incluir a las víctimas en programas

especiales de crédito y subsidios, pero sin garantizarlos (Ley 1448 de 2011, Artículo 51 y Decreto 4800, Artículos 95 y 96) (Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2015).

Es importante resaltar que, los niveles de preescolar, básico y medio están garantizados para toda la población colombiana, por lo cual, no es preciso referirse a ellos como medidas de reparación. No obstante, el estudio del Centro Internacional para la Justicia Transicional del 2015 llama la atención que los 6,7 billones de pesos (aproximadamente 3585 millones de dólares) destinados a educación durante los diez años de implementación de la ley, establecidos a través del CONPES 3712 de 2011, se refieren a asegurar la cobertura de educación en estos niveles, incluyendo los programas de recuperación de estudios primarios y secundarios, pero no incluyendo la educación superior.

Así, las medidas educativas se encuentran concentradas en los niveles de preescolar básico y medio, así como en los programas de formación y capacitación técnica del SENA. En cuanto a la educación superior, la Ley 1448 de 2011 establece una disposición general a todas las entidades, públicas y privadas, para facilitar el acceso a las víctimas a sus programas en el marco de su autonomía. Es una norma de escasa aplicación práctica, no crea un derecho o impone obligaciones, no ofrece mecanismos concretos para que las víctimas accedan a los programas educativos; por lo tanto, las instituciones educativas no han respondido a esta solicitud de la ley, de manera significativa en términos de volumen y cobertura. Se han implementado una serie de medidas en educación técnica y superior, incluyendo convenios con universidades para rebaja de costos, y cursos que ofrecen diferentes entidades públicas y privadas; sin embargo, la cobertura es muy limitada si se compara con la demanda (Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2015).

Los programas del SENA incluyen formación formal y no formal. La educación no formal, que puede durar máximo un año, tiene una alta demanda por parte de las víctimas, debido que se acomoda a la disponibilidad de tiempo y al nivel educativo adquirido hasta el momento. Estos cursos, de amplia cobertura, tienen un potencial importante para entregar herramientas útiles a las víctimas por su perfil educacional y socioeconómico, además se acomoda las múltiples obligaciones y necesidades de las víctimas.

Respecto a las medidas educativas es fundamental tener en cuenta que los hechos de violencia normalmente generan desescolarización, formación incompleta, bachilleratos en

extra-edad y en no pocas ocasiones dificultades de aprendizaje por afectaciones físicas y psicológicas. Como consecuencia de ello, las víctimas con frecuencia no cuentan con las condiciones académicas para acceder a cupos de educación superior. Aun cuando existiera una oferta de becas o créditos condonables a las víctimas, muchas de ellas no podrían acceder a estas formas de reparación (Chávez, 2022, pág. 63).

Otra de las medidas de asistencia es el acceso a servicios de salud como derecho fundamental. La asistencia en salud que establece la ley, según Natalia Chávez (2022) en su tesis de maestría, difícilmente puede ser calificada como reparación. Si bien la ley ofrece una cobertura amplia a todas las víctimas incluidas en el RUV, de conformidad al Sistema General de Seguridad Social en Salud, excluye del subsidio en salud a aquellas que demuestren capacidad de pago. Tampoco es un efecto derivado de la reparación la exención de copagos que la ley establece para las víctimas registradas en el Sisbén 1 y 2 (Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales), es decir, la población de los deciles más pobres. En definitiva, la Ley 1448 de 2011 no establece derechos adicionales para las víctimas, la cobertura que ofrece no difiere de la que tiene derecho cualquier persona que goza de cobertura de salud.

Respecto a la cobertura de los servicios de salud, se considera pertinente formular e implementar programas de salud que respondan a las necesidades particulares de la población víctima, dado que el conflicto armado ha dejado daños y secuelas físicas, emocionales y psicológicas que deben ser atendidas de forma especializada. En consecuencia, la atención en salud debería incorporar programas de rehabilitación orientados a la superación de los daños que han deteriorado sus condiciones de vida y que han generado, por ejemplo, afectaciones en su salud mental.

Las medidas de asistencia crediticia sobre las cuales la Ley 1448 de 2011 (Artículos 128 y 129) establece disposiciones para asistir a víctimas con créditos originados por su condición o de asegurar que ellas accedan a un crédito, aunque carezcan de garantías suficientes. Esto incluye varias medidas, como el otorgamiento de créditos subsidiados, la remisión de la mora incurrida luego del hecho victimizante, o la posibilidad para la entidad financiera a la que una víctima solicita un crédito sin contar con suficiente garantía de solicitar al Fondo Nacional de Garantías información sobre programas que pudieran

permitir a la víctima contar con las garantías necesarias, pero sin que ello derive en algún compromiso institucional exigible (Decreto 4800, Artículo 143) (Chávez, 2022, pág. 70).

Frente a las medidas de generación de empleo para las víctimas, el Ministerio del Trabajo a finales del 2013 formuló el programa de rutas integrales de empleo rural y urbano. Este incluyó la identificación de necesidades y recursos como base de la caracterización socio-laboral de las víctimas, levantamiento de perfiles productivos territoriales y análisis de la oferta de programas de empleo en dichas zonas. Además, se promovieron acciones de formación para el trabajo, dirigidas especialmente a víctimas jóvenes (Chávez, 2022, pág. 75) y buscó generar escenarios de autogestión al implementar programas y proyectos encaminados a restituir las capacidades laborales y productivas de las víctimas. El Grupo Interno de Trabajo para la Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado, según la Resolución 4364 del 2016, tenía entre sus objetivos, desarrollar programas de emprendimiento para mejorar las capacidades de las víctimas y su adaptación a las nuevas necesidades del mercado laboral (Chávez, 2022, pág. 70). No obstante, estas medidas direccionaron la productividad laboral de las víctimas, según sus capacidades educativas, hacia cierto tipo de actividades; afectando así la estabilidad socioeconómica de las víctimas y limitando la generación de nuevas capacidades.

Finalmente, en cuanto al acompañamiento y asistencia social a las víctimas del conflicto armado en la ciudad de Bogotá, la Secretaría Distrital del Hábitat (SDHT) lidera desde 2018 la Mesa Distrital de Acompañamiento Social a los proyectos de vivienda gratuita, sin embargo, esta fue creada desde abril de 2014. Para la conformación se contó con la participación de entidades del orden nacional y distrital, en cumplimiento con los principios de complementariedad y concurrencia; además se propendió por dar continuidad al proceso que se comenzaba a llevar a cabo en cuanto a la postulación, asignación y entrega de las unidades de vivienda de los proyectos de vivienda gratuita que lideró el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Este espacio está conformado por: 16 entidades distritales, 5 entidades nacionales y 1 ente de control. Desde la operatividad de la Mesa de Acompañamiento Social se cuenta con cuatro comisiones de trabajo, esto con el fin de generar mayor impacto en los proyectos

de vivienda de acuerdo con las necesidades y dinámicas de cada uno. Estas comisiones están conformadas de la siguiente manera¹²:

Tabla 2- 4: Comisiones de la Mesa de Acompañamiento Social.

Comisión	Objetivo	Entidades que conforman la Comisión
Comisión Generación de Ingresos	Acompañar a la comunidad con el fin de contribuir al mejoramiento de las capacidades económicas, técnicas y sociales.	Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, Instituto para la Economía social, SENA, Ministerio de Trabajo, Prosperidad Social, Alta Consejería para las Víctimas, Ministerio de Vivienda, Personería Delegada para la Protección de Víctimas del Conflicto Armado Interno y Secretaría Distrital del Hábitat.
Comisión Propiedad Horizontal	Acompañar a la comunidad para propender por la organización en Propiedad Horizontal y dar herramientas para una mejor convivencia en los proyectos de vivienda.	Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal, Alta Consejería para las Víctimas, Secretaría Distrital de Gobierno, Policía Nacional, Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, Ministerio de Vivienda, Personería Delegada para la Protección de Víctimas del Conflicto Armado Interno y Secretaría Distrital del Hábitat.
Comisión de Seguridad y Convivencia	Articular con entidades competentes la protección de los ciudadanos en especial contra el delito, la inseguridad, garantizando su vida, integridad y libertad.	Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal, Alta Consejería para las Víctimas, Secretaría Distrital de Gobierno, Policía Nacional, Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, Ministerio de Vivienda, Ministerio del Interior y la Personería Delegada para la Protección de Víctimas del Conflicto Armado Interno y Secretaría Distrital del Hábitat.
Comisión de Servicios Sociales y Entorno	Asistir a la comunidad en condiciones más vulnerables y a garantizarles el acceso a educación, salud, programas culturales, entre otros.	Secretaría Distrital de Integración Social, Secretaría Distrital de Salud, Instituto Distrital de Recreación y Deporte, Secretaría Distrital de Educación, Alta Consejería para las Víctimas, Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, Ministerio de Vivienda, SENA, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Personería Delegada para la Protección de Víctimas del Conflicto Armado Interno y Secretaria Distrital del Hábitat.

Fuente: elaboración propia.

¹² Información suministrada por la Secretaría Distrital de Hábitat a través de un derecho de petición enviado en el 2023.

Capítulo 3.

Reparación integral en el Proyecto Plaza de la Hoja

El proyecto de Vivienda Gratuita Plaza de la Hoja que se encuentra ubicado en la localidad de Puente Aranda, barrio Cundinamarca, se materializó durante la administración distrital Bogotá Humana en el marco del Programa de Revitalización del Centro Ampliado que hacía parte de la estrategia de activación y transformación urbana contemplada en el plan de desarrollo. Dentro de este programa se formuló el Plan Urbano del Centro Ampliado de Bogotá, que se convirtió en una herramienta para el diseño de políticas públicas urbanas orientadas a buscar una localización estratégica de los proyectos de vivienda social, con el fin de revisar y modificar los programas de renovación urbana.

Fotografía 3- 1: Proyecto de vivienda Plaza de la Hoja.



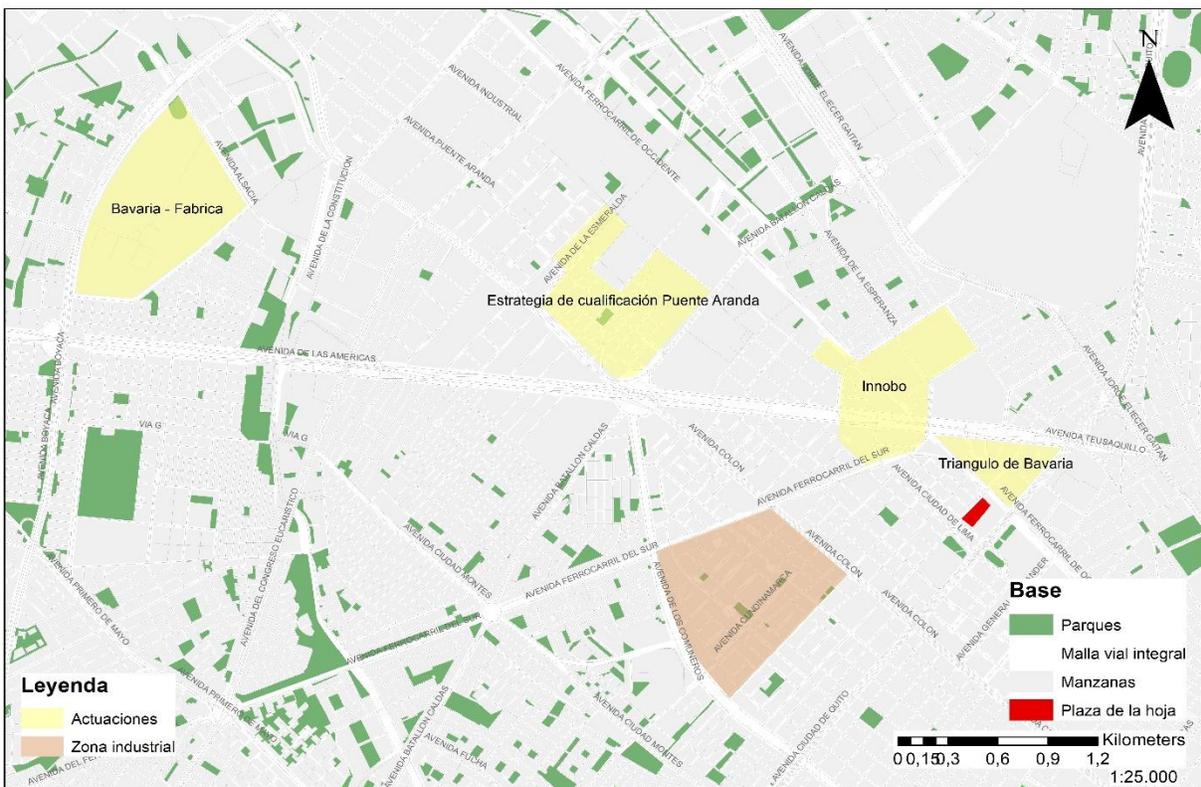
Fuente: Caicedo, A. (2023). Proyecto Plaza de la Hoja [Fotografía].

En este marco, se adoptó el Plan Parcial de Renovación Urbana “Triángulo Bavaria”, ubicado en la Localidad de Puente Aranda mediante el Decreto 441 de 2016, dentro del cual se contempló el proyecto de vivienda Plaza de la Hoja. Este plan parcial hacía parte, a su vez, del Proyecto Zona Industrial del Plan Urbano del Centro Ampliado de Bogotá.

El Proyecto Zona Industrial tenía una gran relevancia dentro de las estrategias de hábitat y revitalización urbana de la Bogotá Humana, ya que esta zona era un espacio compuesto por predios grandes y baja edificabilidad, por lo que, se veía como un punto atractivo para la gestión de proyectos arquitectónicos y urbanísticos. Además, su ubicación se veía como una oportunidad, dado que se relacionaba con centros dotacionales y de servicios de escala nacional e internacional; además de contar con una diversidad de medios de transporte, como Transmilenio y diferentes rutas de SITP.

Es importante anotar que, la zona industrial se encuentra en un proceso de constante transformación desde los años noventa, dado que se ha convertido en un área de actividad múltiple, ya que las antiguas edificaciones destinadas a usos industriales han sido remplazadas paulatinamente por establecimientos comerciales y de servicios, entre otros aspectos, debido al traslado de algunas actividades industriales fuera de la ciudad, y por la obsolescencia de algunos procesos industriales (Secretaría Distrital de Planeación & Secretaría Distrital de Hábitat, 2014).

Mapa 3- 1: Propuesta de actuaciones Proyecto Zona Industrial.



Fuente: elaboración propia.

Dentro de la propuesta de actuaciones del Proyecto Zona Industrial se plantearon cuatro intervenciones que correspondían a las áreas de oportunidad urbanística, como se detalla en el Mapa 3-1: la primera correspondía al proyecto Innobo, liderado por la Cámara de Comercio de Bogotá. La segunda al proyecto Triángulo Industrial, a cargo de Metrovivienda, que contemplaba su actuación con el proyecto Plaza de la Hoja. Este proyecto se posicionó como emblemático por la localización de VIP en el centro ampliado. La tercera, una estrategia de cualificación del entorno urbano en el barrio Puente Aranda. Por último, el proyecto Bavaria–Avenida Boyacá, que se constituyó en la intervención más grande en la ciudad a cargo de Metrovivienda.

Las intervenciones mencionadas anteriormente se circunscribían dentro de una propuesta de renovación urbana y de ciudad promovida durante la administración distrital de la Bogotá Humana. Por un lado, el proyecto Innobo para el 2014 estaba concebido como un anillo de innovación que ocuparía 800 hectáreas (ha) de la capital. Dentro de las cuales se tenía contemplado cubrir toda el área industrial, bordeando la línea del ferrocarril de occidente. El objetivo era formar un distrito empresarial de ferias, eventos y convenciones, que configurara un centro de negocios para la competitividad internacional de Bogotá. Esta operación estratégica estaba formulada dentro del Plan de Ordenamiento Territorial del año 2000 y reformulada en el 2004 (Agencia UNAL, 2014).

Como parte de este proyecto se encuentra Ágora Bogotá que es un Centro Internacional de Convenciones que nació de un convenio de cooperación público-privado para la prefactibilidad que se estableció en el 2009 y que se incorporó en la política urbana de la administración distrital de la Bogotá Humana. Ágora hace parte de la zona de innovación que une al Aeropuerto con el Centro de la ciudad, a partir del desarrollo del eje sobre la Vía Férrea de Occidente y un corredor de movilidad con espacios residuales asociados.

Por otra parte, el Triángulo de Bavaria ubicado entre las avenidas Américas, Ferrocarril de Occidente y Ciudad de Quito, que contempló dentro de sus actuaciones urbanísticas el proyecto Plaza de la Hoja, se adoptó en un Plan Parcial de Renovación Urbana mediante decreto en el 2016. La propuesta del plan parcial proyectaba la recuperación y protección del bien de interés cultural de la antigua Cervecería Andina, aportar a la ciudad 3,38 ha para rehabilitar y desarrollar nuevas vías, 2,17 ha serían para parques y alamedas, 2,60 hectáreas para espacio público al interior de las manzanas y 0,87 ha se destinarían a equipamientos de uso comunitario. Además, se tenía propuesto construir 3.001 viviendas,

de las cuales 584 serían tipo VIP, en una zona en donde la mayor parte de los inmuebles son bodegas, plantas de producción y locales comerciales, situación que evidencia el carácter industrial de la zona (Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá, 2016).

En la actualidad no se han ejecutado las obras contempladas en este plan parcial que también favorecerían a los habitantes de Plaza de la Hoja con nuevo espacio público y equipamientos de soporte comunitario, que brindarían una mayor percepción de seguridad en el sector y zonas de recreación. De las actuaciones previstas hasta el año 2023 se comenzaron a ofertar los proyectos de vivienda tipo VIP en el sector que cubre el Plan Parcial Triangulo de Bavaria.

Con respecto al proyecto Bavaria–Avenida Boyacá adoptado mediante el Decreto Distrital 364 de 2017 por medio del cual se estableció el Plan Parcial Bavaria Fabrica, ubicado en la localidad de Kennedy, que se modificó a través del Decreto 448 de 2023, contempla la construcción de vivienda tipo VIS y la consolidación de un bosque urbano con más de 25 ha dedicadas a los servicios ambientales y de conservación del arbolado en el 70% del predio en donde se ubicaba la antigua fábrica de la cervecería Bavaria (Masterplan desarrollo urbano, 2022). El componente ambiental que se encuentra en la modificación de este plan parcial fue producto de la incidencia de las Juntas de Acción Comunal aledañas, organizaciones sociales y ambientales, así como del sector de la academia que posicionaron en la agenda pública la necesidad de modificar el anterior plan parcial para asegurar la conservación ambiental y ecológica en este sector de la ciudad.

Las actuaciones urbanísticas mencionadas anteriormente, que se conciben como parte de una estrategia de renovación urbana, tienen impactos en el mediano y largo plazo en los habitantes de los sectores de influencia de las obras que contemplan cada uno de estos planes. Con relación a Plaza de la Hoja, las obras dispuestas en el Plan Parcial Triangulo de Bavaria afectarían directamente a este proyecto de vivienda, debido a que se encuentra en el área de influencia.

Generalmente, los procesos de renovación urbana tienen impactos significativos en la vida cotidiana de los habitantes del sector y en el hábitat circundante. Así, por ejemplo, en el mediano y largo plazo si estas actuaciones urbanísticas no se planifican adecuadamente en correspondencia con las características sociodemográficas de los habitantes iniciales,

se pueden presentar problemas de gentrificación producto de las transformaciones barriales, que generan procesos de desplazamiento y desalojo de los habitantes iniciales de estos sitios. Estas dinámicas pueden afectar directamente a los habitantes de Plaza de la Hoja y su proceso de integración tanto con el hábitat doméstico como con la ciudad.

Ahora bien, Plaza de la Hoja se localizó en un predio de propiedad del Distrito, que tenía contemplado en el marco del proyecto Triángulo Industrial, la construcción de VIP para víctimas del conflicto armado, un parqueadero de Transmilenio, una plaza pública y la posibilidad de construir una torre para oficinas públicas y un dotacional de impacto para el sector.

Este proyecto se ejecutó durante la administración Bogotá Humana en alianza con el Gobierno Nacional. Es considerado uno de los ejemplos icónicos del Programa de Vivienda Gratuita, que no tuvo continuidad en la administración Bogotá Mejor Para Todos por lineamientos del nivel nacional. En el año 2015 se terminó su construcción y fueron entregadas 457 viviendas únicamente a víctimas de desplazamiento forzado, que cumplieran con los requisitos establecidos por la Secretaría Distrital de Hábitat y el Ministerio de Vivienda, como estar inscritas en la Red Unidos¹³ y en el Registro Único de Víctimas (RUV).

Dentro de este programa, en articulación con el Gobierno Nacional, se incorpora el proyecto Plaza de la Hoja como una actuación urbanística para la reactivación del Centro Ampliado de Bogotá, mediante el Plan Parcial de Renovación Urbana “Triángulo Bavaria”; que, contó con viviendas 100% subsidiadas como producto de dicha coordinación. En este sentido, Plaza de la Hoja fue un proyecto que se produjo por iniciativa de Metrovivienda, quien realizó una alianza con la Secretaría Distrital de Ambiente y la Sociedad Colombiana de Arquitectos para adjudicar el proyecto bajo concurso público en el año 2013. El ganador del concurso fue el arquitecto Colombiano Felipe González Pacheco, de MGP Arquitectura y Urbanismo. La ejecución del proyecto se realizó por parte de la Constructora Apros S.A., la cual finalizó en el 2015.

¹³ La Red Unidos se constituye como una estrategia de intervención del nivel nacional, que busca contribuir al mejoramiento de las condiciones de las familias en situación de pobreza extrema y desplazamiento, y promueve la articulación interinstitucional y de recursos para el acceso preferente de los más pobres a la oferta de programas sociales del Estado. Esta estrategia es liderada por el Gobierno Nacional, en cabeza de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE).

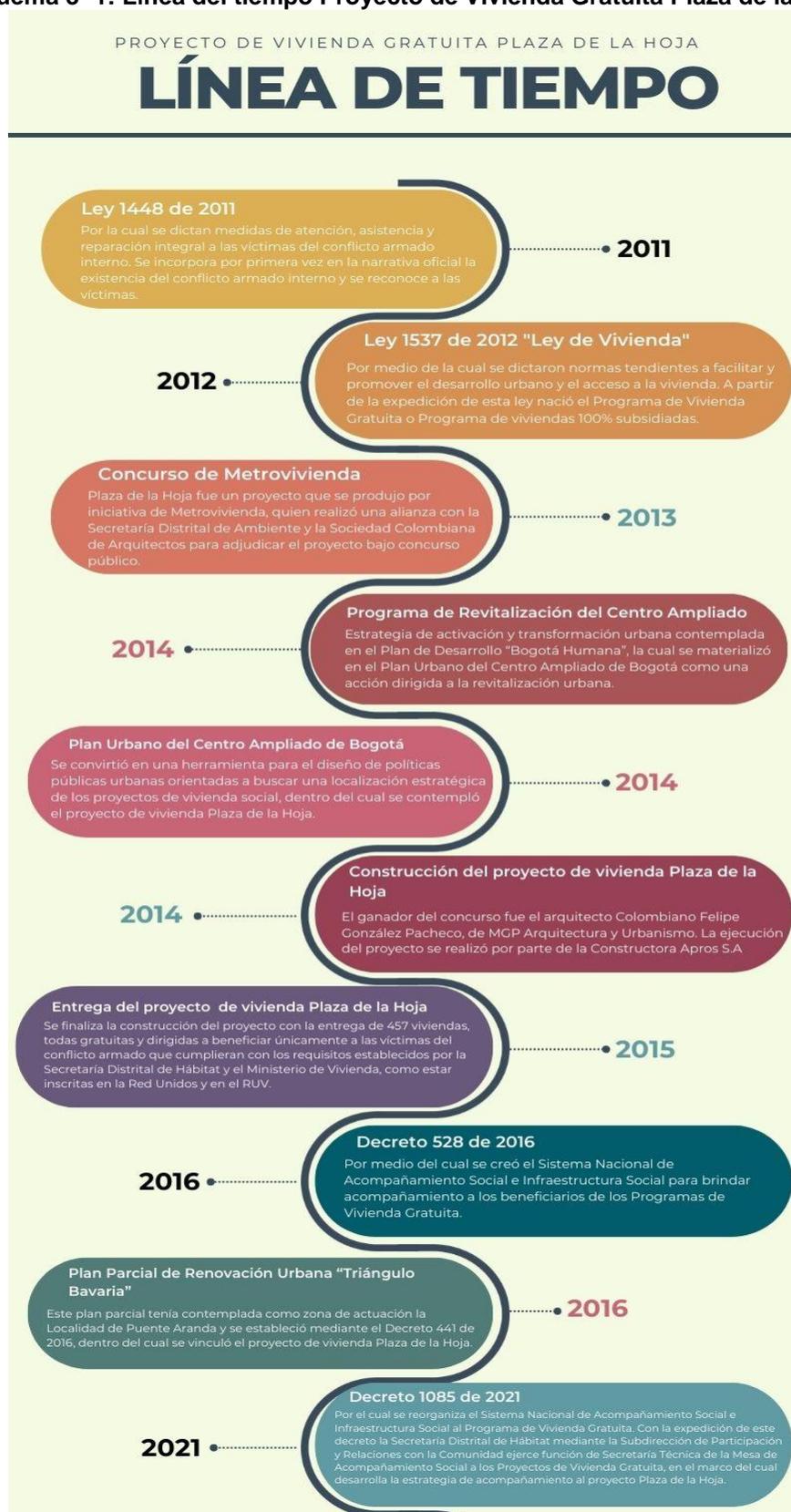
En el marco del Programa de Vivienda Gratuita se creó el Sistema Nacional de Acompañamiento Social e Infraestructura Social para brindar acompañamiento a los beneficiarios de los Programas de Vivienda Gratuita mediante el Decreto 528 de 2016¹⁴. Este sistema se reorganiza con la expedición del Decreto 1085 de 2021 a través del cual se otorga a la Secretaría Distrital de Hábitat, mediante la Subdirección de Participación y Relaciones con la Comunidad, la función de Secretaría Técnica de la Mesa de Acompañamiento Social a los Proyectos de Vivienda Gratuita, en el marco del cual se desarrolla la estrategia de acompañamiento al proyecto Plaza de la Hoja.

A continuación, se presenta una línea del tiempo en la que se detalla el proceso de formulación y construcción del proyecto de vivienda Plaza de la Hoja¹⁵:

¹⁴ La Presidencia de la República de Colombia profiere el Decreto 528 de 2016, en el que se crea el Sistema Nacional de Acompañamiento Social e Infraestructura Social del Programa de Vivienda Gratuita, el cual da orientaciones y nuevas funciones al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) como la entidad que debe implementar y brindar acompañamiento social comunitario a los beneficiarios de estos programas, teniendo en cuenta aspectos primordiales como el uso y cuidado de las unidades de vivienda, zonas comunes e infraestructura social, de las dinámicas económicas y sociales, y de la creación de espacios de educación en temáticas como convivencia y resolución de conflictos para la convivencia pacífica (Ramírez, Julio, Méndez & Duitama, 2019).

¹⁵ Nota aclaratoria sobre la línea del tiempo: los años tienen colores distintos, ya que el color negro hace referencia a los cambios en el marco normativo del nivel nacional frente a la reparación integral de las víctimas y la política de vivienda. El color rojo corresponde a las transformaciones en el marco normativo del nivel distrital y en los instrumentos de ordenamiento territorial; mientras que el color verde presenta la temporalidad del Proyecto de Vivienda Gratuita Plaza de la Hoja.

Esquema 3- 1: Línea del tiempo Proyecto de Vivienda Gratuita Plaza de la Hoja.



Fuente: elaboración propia.

3.1. Acceso al Subsidio Familiar de Vivienda en Especie

La población víctima que habita el proyecto Plaza de la Hoja para acceder a una de las soluciones habitacionales tenía que cumplir con todos los requisitos establecidos tanto por la Secretaría Distrital de Hábitat como por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; además de estar alineados con el Programa de Vivienda Gratuita para acceder al Subsidio Familiar de Vivienda en Especie (SFVE), que otorgaba el 100% del subsidio de la vivienda, de modo que no se requería asegurar el respectivo cierre financiero por parte del hogar víctima.

No obstante, a partir de la revisión de fuentes secundarias¹⁶, se evidencia la existencia de diferentes exigencias que debían efectuarse por parte de la población víctima para poder acceder al Programa de Vivienda Gratuita. Por ejemplo, además de cumplir con los requisitos para acceder al Subsidio Familiar de Vivienda en Especie (SFVE), dentro de los cuales se encontraba estar en situación de desplazamiento forzado, también se tenía que estar inscrito en la Red Unidos de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema y en el Registro Único de Víctimas (RUV). Así mismo, las víctimas se debían encontrar en la lista administrada por Prosperidad Social de potenciales beneficiarios para este proyecto, la cual se entregaba al Fondo Nacional de Vivienda mediante acto administrativo. De estos requisitos, el más importante se relacionaba con el registro que garantizara la condición de víctima, generándose una acción con daño e¹⁷ incumpliendo lo establecido en la Ley 1448 de 2011 con relación al principio de buena fe.

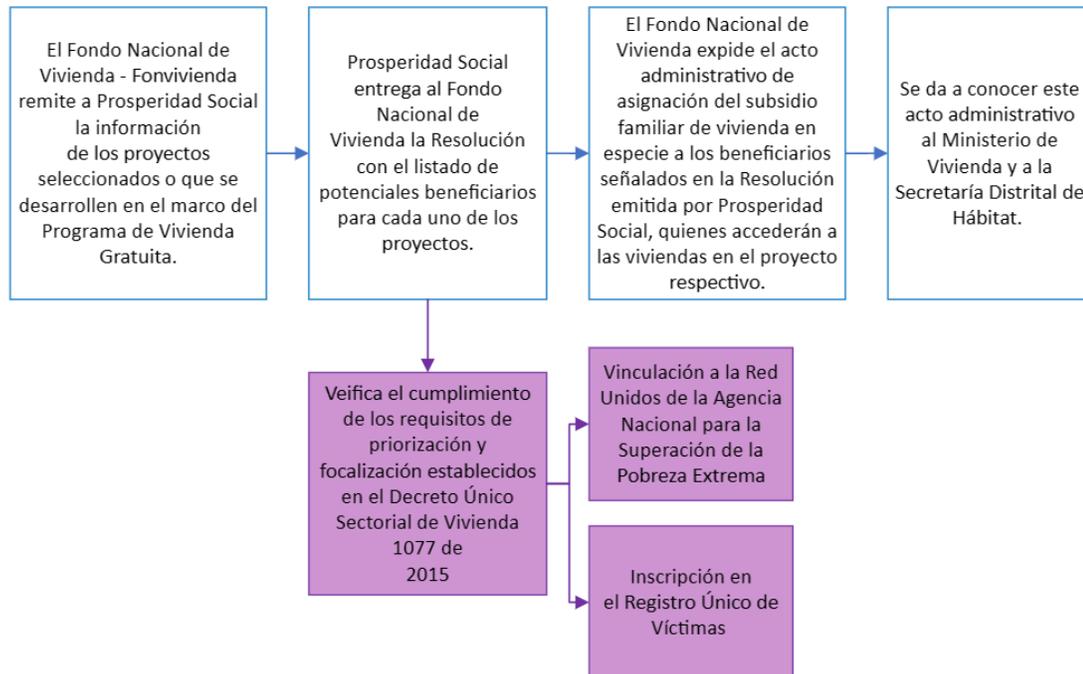
Una vez se surtía este proceso, se procedía con la verificación de la inscripción en la Red Unidos y en el RUV. Respecto a este último, para que las víctimas pudieran ser beneficiarias del proyecto de vivienda debían presentarse con el mismo número de

¹⁶ Tesis de pregrado, maestría y doctorado, informes oficiales y de gestión de las entidades públicas, literatura especializada y artículos académicos, prensa, entre otros.

¹⁷ La acción con daño es contraria al deber ser de la reparación integral que debe propender por establecer estrategias que se enmarquen en el enfoque de acción sin daño. Este enfoque se refiere a aquel que parte de la premisa de que ninguna intervención externa, realizada por diferentes actores estatales, humanitarios o de desarrollo, está exenta de hacer daño (no intencionado) a través de sus acciones. Su incorporación implica la reflexión por parte de los y las profesionales sobre aspectos como los conflictos emergentes durante la ejecución de las acciones, los mensajes éticos implícitos, las relaciones de poder y el empoderamiento de los participantes. Este enfoque se incorpora dentro de los procesos de seguimiento y monitoreo de las acciones, en aras de establecer cómo estas han incidido en personas, familias y comunidades frente a aspectos como la identidad y el tejido social (Comisión de la Verdad, s.f.).

personas con las que se inscribieron inicialmente en el RUV, omitiendo las posibles transformaciones que pudieron presentarse al interior de las familias desplazadas una vez llegaron a la ciudad. En el esquema No. 3-2 se presenta el procedimiento que tuvieron que cumplir las familias que se beneficiaron del proyecto Plaza de la Hoja en el marco del Programa de Vivienda Gratuita:

Esquema 3- 2: Procedimiento para acceder al Programa de Vivienda Gratuita.



Fuente: elaboración propia.

En este sentido, varias de las familias que lograron acceder al Programa de Vivienda Gratuita y, en particular, al proyecto Plaza de la Hoja tuvieron que establecer nuevamente redes de contacto y lazos con familiares que se habían dispersado, una vez se llegó a la ciudad, generando una acción con daño. Del mismo modo, la población víctima antes de ser beneficiaria de este proyecto se encontraba en una situación de competencia con la población vulnerable o en extrema pobreza y aquella afectada por desastres ambientales, para poder acceder a las unidades de vivienda ofertadas en el marco el Programa de Vivienda Gratuita, limitando la aplicabilidad del enfoque diferencial.

Por otra parte, a pesar que la población víctima beneficiaria del Subsidio Familiar de Vivienda en Especie residente en el proyecto de vivienda Plaza de la Hoja cuenta con escritura en donde consta que son propietarios de la vivienda, en la Ley 1537 de 2012, se establece que son causales de revocación del subsidio de vivienda la venta o arriendo del

apartamento, la instalación de “negocios” en ellos, el uso de estos para actividades ilícitas, y el no pago de las cuotas de administración. Todo ello se establece por un periodo de diez años, desde la entrega de la vivienda. Además de vivir en el apartamento al menos una de las personas que figura como propietaria (Mendoza, 2020, pág. 41). Así, aunque cuenten con una escritura de la vivienda no tienen la garantía de conservarla hasta que hayan vivido por diez años en ella, frente a lo cual, Lisseth Mendoza cita en su tesis de Maestría en Estudios Culturales la siguiente comunicación personal que tuvo con uno de los beneficiarios del proyecto:

Hace como 3 meses vinieron por allá de otras entidades y una doctora nos dijo, “no se crean ustedes que ustedes tienen esa casa, que son dueños, tienen es una vivienda para vivir según como se manejen y todavía les falta 5 años. Dentro de 5 años van a saber si ustedes son dueños o no son dueños” (Mendoza, 2020, p. 42, comunicación personal, 20 de noviembre de 2019).

La permanencia obligatoria en el apartamento por diez años para la mayoría de la población beneficiaria de Plaza de la Hoja, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1537 de 2012, se traduce en una imposición por parte del Estado que desconoce las problemáticas que se presentan al interior del proyecto habitacional, así como las amenazas que tienen algunos de sus habitantes por su liderazgo, que los obliga a dejar nuevamente su vivienda. Este requisito se constituye como un incumplimiento de los componentes del derecho a la vivienda digna y adecuada, establecidos por la Defensoría del Pueblo con base en los pronunciamientos de la Corte Constitucional.

A esto se suma, el requisito que prohíbe la instalación de negocios al interior de los apartamentos, desconociendo así las necesidades de varias familias que después del desplazamiento lograron instalar locales comerciales en las viviendas donde llegaron a vivir, inicialmente, antes de habitar el proyecto de vivienda Plaza de la Hoja. Estos medios de subsistencia enmarcados, en su mayoría, en la economía informal, se configuraron como negocios familiares, que permitían satisfacer las necesidades del hogar.

Sin embargo, al llegar a vivir en el proyecto Plaza de la Hoja, algunas familias abandonaron sus locales comerciales y su medio de subsistencia, teniendo que emplearse en otras actividades; otras decidieron dar en arriendo de manera informal el apartamento o permitir que otros familiares lo ocuparan y otros hogares tomaron la decisión de fragmentarse, por lo que al menos uno de los miembros del hogar tuvo que alejarse de su familia para poder continuar con el negocio que permitía los ingresos (Mendoza, 2020, pág. 45).

Se identifica a partir de lo expuesto anteriormente que la implementación del Programa de Vivienda Gratuita se ha hecho de manera inflexible, por encima de las necesidades y las aspiraciones diferenciadas de las personas. No ha tenido en cuenta las condiciones, contexto, necesidades, prácticas culturales y trayectorias de vida de los hogares beneficiarios, lo que ha generado impactos negativos en la población víctima y ha vulnerado la autonomía y libertad para que puedan desarrollar el proyecto de vida que desean (Vanegas, 2020, pág. 36).

Por otro lado, los hogares víctima que habitan Plaza de la Hoja no tuvieron la oportunidad de decidir si querían vivir en este proyecto de vivienda, dado que la participación de las víctimas se limitó únicamente a ser parte de un sorteo, en el cual se decidió al azar, una vez se verificara el cumplimiento de todos los requisitos establecidos por el Decreto Único Sectorial de Vivienda 1077 de 2015 y aquellos establecidos por las instituciones vinculadas al proceso, el lugar en donde podrían acceder a una vivienda propia en Bogotá.

De este modo, la nula participación de los hogares beneficiarios en la planeación y en la decisión de dónde vivir, propició el desconocimiento de los hábitos socio culturales de la población beneficiada que fue desplazada de diferentes y muy variados lugares del territorio nacional, lo que condujo a la construcción de un proyecto de vivienda que no respondía a las necesidades y deseos de los hogares que en su mayoría eran de origen campesino, afrocolombiano e indígena.

En este sentido, se identifica que la medida de restitución de vivienda se limitó a la entrega de la unidad de habitación, entendida como la reintegración de un bien inmueble perdido a causa del conflicto armado, omitiendo factores determinantes para el adecuado restablecimiento de derechos y menos, para su reparación integral. Así pues, más que soluciones de vivienda gratis, es necesario en la práctica revisar la habitabilidad espacial y cómo esta lleva a reproducir estructuras sociales predominantes, que aseguren a sus habitantes el desarrollo de actividades orientadas a la promoción de la convivencia segura y a la reconstrucción del tejido social.

3.2. Vivienda digna y apropiación del hábitat

La vivienda digna debe comprenderse a partir de la integración de la casa y su hábitat. Es decir, que la vivienda, desde una perspectiva de derechos, incluye condicionantes infraestructurales, características funcionales y simbólicas que responden a las

un centro de desarrollo comunitario, un centro cultural, un jardín infantil, espacios comerciales y una intervención en la plaza no se ejecutaron.

Por otro lado, se había contemplado en el diseño inicial la construcción de un edificio de 20 pisos que contribuyera a la diversificación de actividades económicas y de servicios en el sector, mediante la instalación de oficinas del Centro Administrativo Nacional y del Ministerio de Cultura, el cual nunca se construyó. Igualmente, el diseño inicial contemplaba la presencia de diferentes zonas verdes y espacios deportivos, sin embargo, en su remplazo se construyeron parqueaderos.

El proyecto planteó una integración entre varios actores para su desarrollo integral: la construcción del complejo de viviendas estaría a cargo de Metrovivienda; la Secretaría de Integración Social se haría cargo de la construcción del Centro de Desarrollo Comunitario y del Centro de Emprendimiento; la Defensoría del Espacio Público y Transmilenio intervendrían la Plaza (bajo la cual se ubican parqueaderos de Transmilenio, por lo que la propuesta debía hacerse con una superficie dura); la Secretaría de Cultura crearía el Centro de Cultura y el Instituto de Desarrollo Urbano habitaría las oficinas y los parqueaderos públicos. Esta propuesta se encaminaba a revitalizar el sector a partir de la construcción de 5 torres de vivienda comunicadas entre sí por una barra de 4 niveles también dedicada a vivienda, y la construcción de una torre de 28 pisos destinada a las oficinas del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU). En cuanto a los diseños interiores de los apartamentos, la propuesta se centró en un diseño flexible que permitiera la adaptación de los espacios a las necesidades de sus habitantes (Guáqueta, 2022, pág. 35).

La propuesta inicial al momento de su ejecución no se cumplió en su totalidad, dado que no se presentó la voluntad política de las entidades distritales involucradas en este proyecto, a pesar de ser un eje primordial en la política de vivienda social de la Bogotá Humana. Así mismo, de acuerdo con el arquitecto Carlos José Guáqueta Guáqueta en su tesis de Maestría (2022), las zonas de recreación previstas en el diseño no se realizaron durante la construcción debido al tope presupuestal, por lo que los patios se convirtieron en parqueaderos, y, además, no se aprobó la licencia de urbanismo en las condiciones planteadas desde el inicio en los diseños, lo que llevó a ajustar la propuesta arquitectónica y su materialización.

Igualmente, la propuesta técnica planteada para Plaza de la Hoja que contenía análisis técnicos de vientos y asoleación, sistema ecológico, redes viales con cargas vehiculares, sistemas de equipamientos, análisis financiero y de viabilidad con los actores participantes, no fue construida en su totalidad, ya que Metrovivienda construyó los edificios, pero las demás instituciones integradas en la propuesta no se hicieron partícipes de ella (Guáqueta, 2022, pág. 35).

Esta falta de articulación interinstitucional en el nivel distrital se planteó como un reto para el gobierno urbano, en la medida que las decisiones que se tomaron a nivel de la política pública de vivienda no se materializaron en su totalidad por requerimientos urbanísticos, como las licencias y obligaciones presupuestales, que se presentaron como un obstáculo al momento de ejecutar el proyecto de vivienda Plaza de la Hoja.

De este modo, la materialización del proyecto y su estado actual, como ya se había mencionado previamente, difiere de la propuesta arquitectónica presentada inicialmente, en la cual se planteó el proyecto de vivienda Plaza de la Hoja como una planta libre en primer nivel sin barreras reales para separar el espacio privado del público, la integración de la Plazoleta, con locales comerciales y equipamientos planteados a nivel de terreno, se presentaban como la integración del proyecto a la ciudad.

Fotografía 3- 2: Propuesta arquitectónica Plaza de la Hoja.



Fuente: Guáqueta, C.J. (2022). La proyección arquitectónica como la expresión del habitar [Fotografía].

Fotografía 3- 3: Estado actual proyecto de vivienda Plaza de la Hoja.



Fuente: Caicedo, A. (2023). Proyecto Plaza de la Hoja [Fotografía].

Por otra parte, las viviendas presentadas sobre los planos eran pre modulares, es decir, que debían tener paredes pre fabricadas al interior para que se pudieran acomodar según las necesidades de sus moradores, esto se pensó especialmente para las personas que tuvieran alguna discapacidad. Sin embargo, se encuentra que las viviendas no son pre modulares y no se adaptan a las necesidades de los hogares víctima, sino que su diseño arquitectónico es homogéneo, estático y no se adecuó a las realidades de los hogares, generando así una acción con daño para las familias que tienen integrantes en condición de discapacidad.

Esquema 3- 3: Propuesta diseños pre modulares de las viviendas, Plaza de la Hoja.



Fuente: Guáqueta, C.J.,2022.

El proyecto de vivienda Plaza de la Hoja tiene 12 torres de solo viviendas y se presentan fallas arquitectónicas relacionadas con la presencia de los parqueaderos subterráneos para los articulados del Transmilenio en la plazoleta, de donde se desprenden unas bases

de concreto para airear el subterráneo. La presencia de este parqueadero subterráneo ha generado incendios y afectaciones sobre el servicio eléctrico en el conjunto.

Fotografía 3- 4: Bases de aireación, Plaza de la Hoja.



Fuente: Caicedo, A. (2023). Proyecto Plaza de la Hoja [Fotografía].

La localización de Plaza de la Hoja es céntrica lo que permite su cercanía con diferentes medios de transporte y acceso a vías principales, permitiendo su conexión con los puestos de trabajo. En el mapa No. 3-3 se detallan los equipamientos básicos presentes en el hábitat inmediato al proyecto. Así, se estableció la metodología de análisis con los anillos de acción y/o cobertura del proyecto, los cuales se encuentran establecidos por rangos de 100, 250, 500, 1000 y 2000 metros, esto como la base para comprender el entorno inmediato respecto a lo que puede ser accedido caminando en un rango máximo de 25 minutos en promedio. Siendo así, es importante resaltar que, el tiempo promedio para caminar 1000 metros varía entre 10 y 15 minutos y 2000 metros entre 17 y 24 minutos aproximadamente, lo cual da un marco importante para comprender la accesibilidad a los servicios y equipamientos que brinda la ciudad y que se consolidan como determinantes para la calidad de vida.

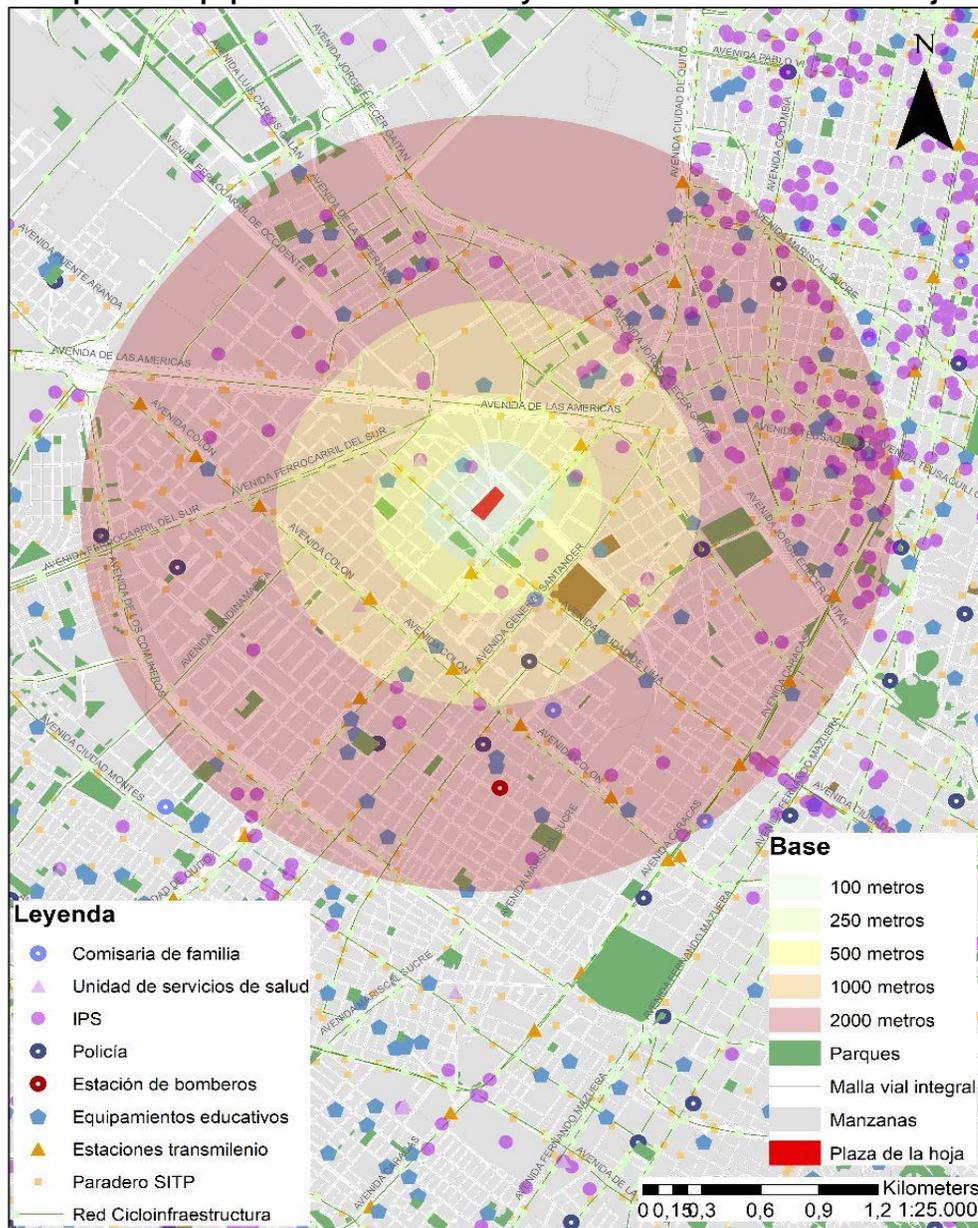
Con relación a los equipamientos educativos, se encuentra una Institución Educativa a 250 metros y dos Instituciones Educativas a 500 metros, siendo un rango corto respecto al proyecto; los otros centros educativos se encuentran entre un rango de 1000 a 2000 metros, en este punto es importante destacar que dos de las tres instituciones que se encuentran en los rangos más cercanos menores a 500 metros cuentan con una buena condición de accesibilidad peatonal pues no se encuentran separadas del proyecto por grandes barreras como lo puede ser la avenida NQS en el caso de la tercera institución identificada en este rango. Igualmente, se destaca la presencia de la Universidad Nacional

de Colombia dentro del rango de los 2000 metros, dando acceso cercano a posibilidades de educación superior.

Frente a los equipamientos de salud, se localizan en un rango de 500 a 2000 metros, aunque se presenta una IPS a 250 metros, sin embargo, los centros de salud que atienden a la población que está en el SISBEN no se encuentran cerca, el más cercano está en el barrio Galán a 40 minutos de Plaza de la Hoja en carro, creando una primera barrera de acceso al servicio obligando a los pobladores a buscar este servicio a una escala urbana que integra otras dinámicas, como lo puede ser la necesidad de transporte público y de pago del mismo. Por otra parte, respecto a los equipamientos de seguridad y justicia: Estaciones de Policía, Centros de Atención Inmediata (CAIs) y Comisarías de Familia, se encuentran las dos primeras –estaciones de policía y CAIs- entre los 1000 y 2000 metros; mientras que existe una Comisaría de Familia a 500 metros y dos a 2000 metros, respectivamente, en este punto el proyecto cuenta con buenas condiciones de accesibilidad teniendo en cuenta las necesidades de inmediatez que se puedan dar de este tipo de equipamientos. Además, se destaca la cercanía del sector con los juzgados de Paloquemao que prestan sus servicios a toda la ciudad y son de importancia para la población víctima.

Los equipamientos básicos dan cuenta de la calidad de la vivienda, dado que ésta no debería medirse únicamente por la infraestructura propia, sino también por el estado del hábitat en términos de oferta y accesibilidad de servicios públicos, de salud, educativos y de seguridad que prestan una estructura de soporte a la vida y sus necesidades propias. Se observa en lo relacionado a la Plaza de la Hoja que, al estar localizada en un lugar central en un rango de 2000 metros, cuenta con diversidad de equipamientos básicos que brindan un sistema de soporte para la población beneficiaria. Sin embargo, es importante resaltar que en el caso de este proyecto no solo debe ser tomada en cuenta la cantidad o distancia de los equipamientos, sino la calidad de los mismos, puesto que en algunos casos se ha identificado que estos no se encuentran en las condiciones más óptimas para brindar un servicio digno a la población.

Mapa 3- 3: Equipamientos básicos Proyecto de Vivienda Plaza de la Hoja.



Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, con relación a los equipamientos de bienestar social y de cultura se observa en el Mapa No. 3-4 que existen dos Centros Amar¹⁸ en un rango de 2000 metros respecto

¹⁸ Los Centros Amar se crearon durante la administración de Bogotá Mejor para Todos como espacios creados para combatir el trabajo infantil. En ellos se brinda atención especializada a los niños, niñas y adolescentes para que no sigan en las calles ni en situaciones de riesgo. Esta estrategia es liderada por la Secretaría Distrital de Integración Social y está compuesta por actividades orientadas al fortalecimiento de capacidades y habilidades de las niñas, los niños y adolescentes; actividades artísticas, culturales y deportivas para el aprovechamiento adecuado del

al proyecto de vivienda Plaza de la Hoja, un jardín infantil a 100 metros y tres jardines infantiles entre los 1000 y 2000 metros, así como una casa de la juventud a 1000 metros. Los equipamientos de cuidado como los jardines son fundamentales para que las mujeres y las personas que tienen a su cargo las labores del cuidado de los niños y niñas puedan ejercer otras actividades como estudiar y trabajar, que, para el caso de las víctimas, ayuda a la generación y fortalecimiento de capacidades en las ciudades receptoras; fomentando así una ciudad más equitativa y con más oportunidades para la movilidad social de las familias, en especial, de las mujeres víctima que habitan el proyecto Plaza de la Hoja. A pesar de esto, no se consideran suficientes los equipamientos de bienestar social presentes en el entorno inmediato del proyecto teniendo en cuenta las condiciones sociales y económicas de las familias beneficiarias que requieren de la presencia institucional en función del mejoramiento integral de sus condiciones de vida.

Así mismo, en cuanto a los equipamientos de cultura, se encuentra una biblioteca comunitaria a 1000 metros y una biblioteca pública a 2000 metros, siete centros culturales artísticos a 2000 metros, dos teatros a 1000 metros y un cine a 500 metros que se encuentra en el centro comercial Calima, justo en frente de Plaza de la Hoja. Igualmente, al interior del conjunto funciona un centro de cómputo y una sede de la Fundación Batuta. Es importante destacar que, la abundancia de equipamientos culturales en el rango entre 1000 y 2000 metros coincide con la cercanía que tiene el proyecto con el sector del Parkway al nororiente en donde se ha consolidado una importante oferta cultural que no solo presta sus servicios a este proyecto, sino que se reconoce como un espacio de encuentro a nivel distrital.

Los equipamientos de cultura son fundamentales para el buen uso del tiempo libre y para el fortalecimiento de habilidades artísticas. En términos de reparación integral son un puente para la integración de las víctimas a la ciudad desde una perspectiva amplia y de desarrollo humano, que va más allá del enfoque reparatorio de la reparación, dado que permite el acercamiento de la población víctima a otra oferta de servicios, que quizás no

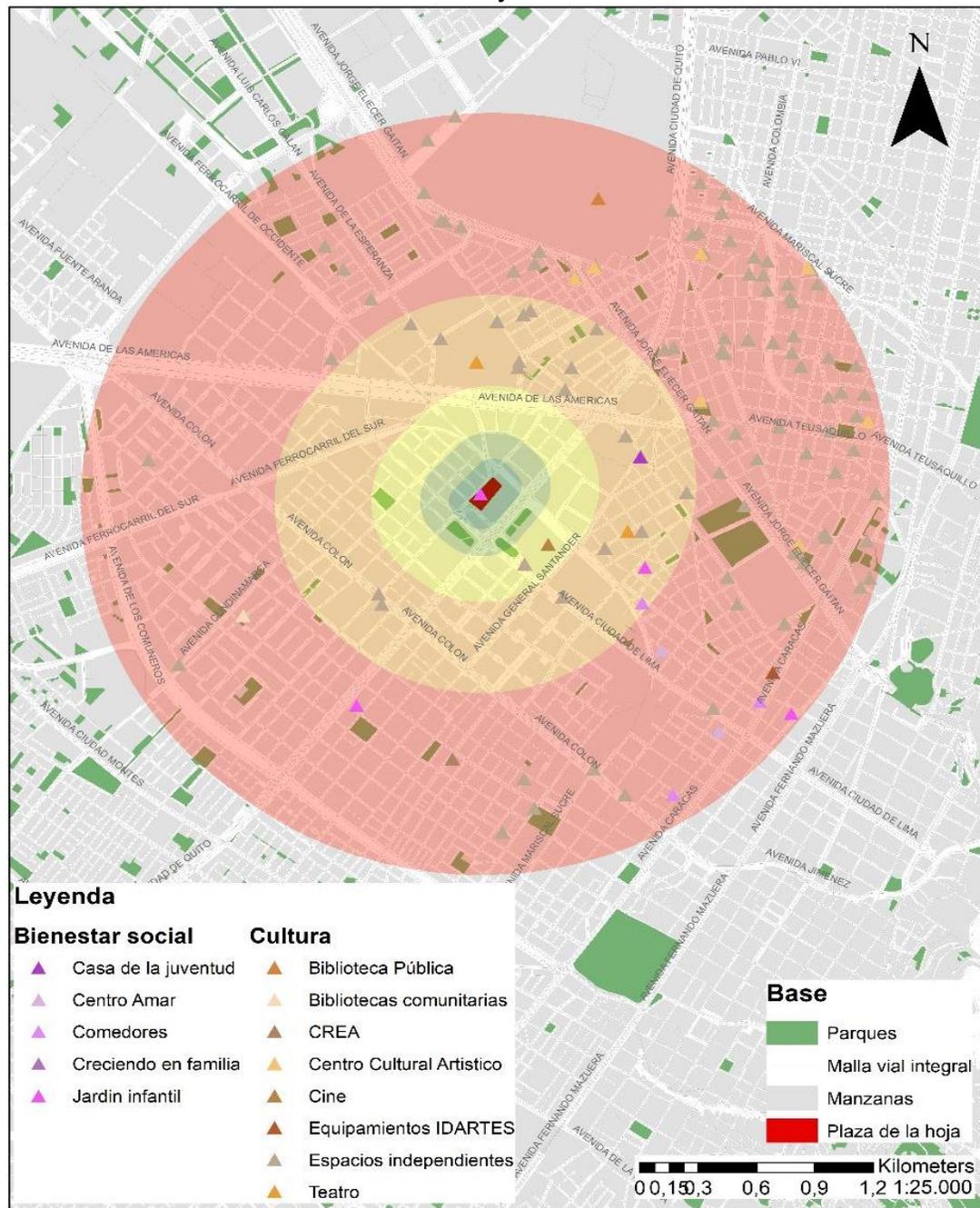
tiempo libre; apoyo alimentario con calidad y oportunidad; gestión de oportunidades laborales para las familias de las niñas, los niños y adolescentes en situación de trabajo infantil; gestión interinstitucional para la escolarización de los menores en riesgo o en condición de trabajo infantil, entre otras.

existía en sus lugares de origen. No obstante, es importante en términos de los equipamientos culturales tener presente que en estos hay diversidad de condiciones de acceso más allá de la cercanía al proyecto, como lo son el capital cultural y las barreras económicas que se pueden presentar para el acceso a estos servicios.

En materia de espacio público efectivo para la recreación, el proyecto presenta una importante deficiencia de conexión con espacios públicos de calidad dentro de sus entornos más cercanos en los rangos inferiores a los 1.000 metros de distancia. A pesar de la presencia de algunos espacios en este rango es importante destacar las condiciones de los mismos, pues son espacios que no han sido planeados originalmente para esta función, sino que son resultado de fragmentos sobrantes de elementos de la infraestructura de movilidad como lo son los parques ubicados sobre la Calle 19 en colindancia con la Carrera 30, que a pesar de ser cercanos al proyecto, se encuentran en medio de cruces de alto flujo vehicular.

Otro elemento por destacar es la presencia de espacios de ronda de protección de las vías férreas que se ubican en cercanía al norte del proyecto, este espacio a pesar de contar con área verde y ser utilizado en algunos casos para pasear mascotas, no se debe tener en cuenta como espacio público efectivo ni de calidad pues su función en esencia es reducir las condiciones de riesgo adyacentes al tránsito férreo de esta vía. Para el rango de los 2.000 metros se encuentra una importante oferta de diversos espacios públicos contando dentro de estos parques de bolsillo, vecinales y uno de escala metropolitana, siendo este el parque del renacimiento sobre la calle 26. Además, se destaca nuevamente la presencia del campus de la Universidad Nacional de Colombia, que, si bien no se clasifica meramente como espacio público, cuenta con abundancia de zonas verdes y de recreación de calidad que pueden brindar sus servicios a la población de este sector.

Mapa 3- 4: Equipamientos de bienestar social y de cultura Proyecto de Vivienda Plaza de la Hoja.



Fuente: elaboración propia.

A pesar de las inconsistencias que existen entre el diseño arquitectónico propuesto y la ejecución del proyecto de vivienda, los hogares que habitan Plaza de la Hoja han emprendido diferentes acciones para su apropiación y adaptación. Lo anterior, teniendo en cuenta que el hábitat es un marco social que se moldea y se ordena mediante la domesticación del mismo, consiste en la consciencia tanto individual como colectiva de la

creación de la casa y los espacios próximos a ella. En esta domesticación se establecen ritmos (horarios, calendarios, sistemas métricos) que humanizan el espacio y donde los protagonistas son las personas que lo habitan (Cuervo, 2010, pág. 76).

El sentido de lo domestico puede ocurrir tanto al interior como al exterior de la casa; tanto la vivienda como el hábitat son lugares para la intersección de conjuntos de prácticas estéticas, políticas, culturales, sociales y económicas (Cuervo, 2010, pág. 75). En este entramado, el hábitat doméstico no se restringe a lo que comúnmente se entiende por la vivienda, sino a una interacción constante de ésta con el espacio exterior y circundante.

En concordancia con lo anterior, la vivienda se convierte en un asunto público, pues las necesidades de la casa y el hogar encuentran satisfacción en la vida social de la calle, por ejemplo, frente a la percepción y sensación de seguridad que puede ofrecer la vivienda y sus soportes. Así, la esencia del hábitat doméstico y su relación con el habitar radica en la correspondencia y continuidad de varios elementos:

[...] donde la casa, el hogar, la vivienda y entorno son el medio físico y expresivo. Allí el ser humano encuentra la posibilidad de construir(se) experiencias. El habitar es la acción, es el cómo se hacen las cosas en dicho medio. Es la manera en que [las personas construyen] su hábitat (Cuervo, 2010, pág. 73).

Así, por ejemplo, los residentes de Plaza de la Hoja como una forma de apropiarse y habitar el proyecto, tanto de sus viviendas como del hábitat domestico han creado tiendas en los apartamentos, han propuesto la creación de una cocina industrial, un taller de confecciones y una tienda comunitaria. Igualmente, algunas familias han personalizado sus viviendas y exteriores, a través de la diversidad de colores en las cortinas, y el mural realizado en la plazoleta de La Hoja para cambiar la imagen del proyecto (Guáqueta, 2022, pág. 26).

Este mural se pintó por el colectivo Boa Mistura de manera conjunta con la comunidad, quienes, además, en una serie de talleres participativos decidieron que se debía plasmar en el mural. De igual manera, este mural realizado en septiembre de 2015 tiene una particularidad, su finalidad no es ser visible para todas las personas que transitan por la Plaza de la Hoja, como es la esencia de la mayoría de los murales, este mural está pintado en el suelo del lugar, dado que está dirigido principalmente a las familias que residen en el conjunto, como se puede observar en la Fotografía No. 3-5.

Fotografía 3- 5: Mural plazoleta de La Hoja.

Fuente: Boa Mistura, 2015, Proyecto Plaza de la Hoja [Fotografía].

Igualmente, respecto a la plazoleta de La Hoja, ésta además del mural, se ha resignificado y apropiado a través de las diferentes movilizaciones sociales. De modo que este espacio adquiere vida en las movilizaciones sociales como punto de encuentro o de llegada, especialmente ha sido apropiado por las colectivas feministas y LGBTIQ+ por medio de muestras artísticas y culturales.

Fotografía 3- 6: Movilización Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres.

Fuente: Las Viejas Verdes, 25 de noviembre de 2020, Proyecto Plaza de la Hoja [Fotografía].

Fotografía 3- 7: Movilización “Yo Marcho Trans”.

Fuente: Caicedo, A. 28 de agosto de 2021. Proyecto Plaza de la Hoja [Fotografía].

Otro ejemplo en que los habitantes de Plaza de la Hoja decidieron conjuntamente transformar su hábitat doméstico, se relaciona con el proceso emprendido por los residentes del proyecto para construir una cancha de fútbol sobre el parqueadero de Transmilenio, por ser considerado urbanísticamente como una zona insegura por su falta de actividad, con el fin de tener zonas verdes y de esparcimiento para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes del conjunto. Esta cancha se realizó con recursos de cooperación

internacional y funciona como el único espacio “verde” y de recreación colindante al proyecto.

Fotografía 3- 8: Cancha de fútbol, Plaza de la Hoja.



Fuente: Guáqueta, C.J.,2022, Proyecto Plaza de la Hoja [Fotografía].

Del mismo modo, al no realizarse las obras contempladas por las entidades distritales que hacían parte del proyecto, las cuales permitirían una diversidad de usos que podrían garantizar que la zona fuera segura para no tener cercamiento, derivó en factores de riesgo asociados a la presencia de habitantes de calle al interior de las instalaciones del conjunto y hechos delictivos como hurtos en los apartamentos, ya que no existía un cercamiento perimetral; por lo cual, los habitantes de Plaza de la Hoja se organizaron para construir los cercamientos que separan los apartamentos del espacio público, por su seguridad. Dado que entre los residentes del proyecto persistía una percepción de inseguridad al ser el conjunto un lugar abierto, oscuro y vulnerable al exterior.

Con respecto a huerta comunitaria que se encuentra en el techo del proyecto como una medida orientada al aprovechamiento económico y al reconocimiento de la herencia agrícola, campesina e intercultural de los habitantes de Plaza de la Hoja, ésta no pudo ser apropiada de manera permanente debido a que generaba problemas de humedad; no obstante, se están retomando acciones por parte del Jardín Botánico de Bogotá para la recuperación de esta huerta comunitaria ligada a la promoción de la agricultura urbana como un medio de subsistencia.

En cuanto a la perspectiva del proyecto Plaza de la Hoja en términos arquitectónicos y paisajísticos ha sido un factor de estigma sobre la población que habita estas viviendas, dado que se percibe como una construcción fea y se asemeja a una cárcel, según las entrevistas provenientes de fuentes secundarias. Así mismo, en la información secundaria consultada se describe Plaza de la Hoja como un proyecto con arquitectura brutalista, ya que estas construcciones al igual que Plaza de la Hoja son minimalistas, muestran los materiales de construcción desnudos y los elementos estructurales sobre el diseño

decorativo. Este estilo comúnmente hace uso del hormigón o ladrillo vistos, sin lucir ni pintar, recurre a formas geométricas angulares y a una paleta de colores predominantemente monocromática (Bermúdez & Navarrete, 2019, pág. 19). Este tipo de arquitectura no es percibido como ameno por los habitantes del proyecto ni del sector porque da una sensación de estar inconclusa la obra.

La fachada en los diseños presentados inicialmente estaba pensada para que estéticamente se articulara con el hábitat circundante a través de árboles y diferente tipo de vegetación, que permitiera dar un aspecto de unidad con su entorno. Sin embargo, en la ejecución del proyecto esta idea se transformó y se construyó una serie de torres de apartamentos grises, sin colores y con un jardín colgante, que se encuentra en mal estado por falta de mantenimiento por parte de la administración del conjunto y del Jardín Botánico de Bogotá.

Fotografía 3- 9: Fachada proyecto Plaza de la Hoja.



Fuente: Caicedo, A. (2023). Proyecto Plaza de la Hoja [Fotografía].

Fotografía 3- 10: Jardín colgante Plaza de la Hoja.



Fuente: Caicedo, A. (2023). Proyecto Plaza de la Hoja [Fotografía].

Fotografía 3- 11: Fachada proyecto Plaza de la Hoja.



Fuente: Caicedo, A. (2023). Proyecto Plaza de la Hoja [Fotografía].

La materialidad de los apartamentos y del conjunto en general despierta sensaciones que se contraponen a la alegría de recibir la vivienda, según las entrevistas revisadas a partir de la información secundaria. Los acabados en obra negra, sin asear y con sólo una parte del baño enchapada al momento de su entrega a los hogares víctima, hizo que las familias no se sintieran conectadas inicialmente con sus viviendas y sintieran que eran de menor calidad en comparación con otras VIS o VIP. Además, el diseño al no ser el contemplado originalmente no se integró adecuadamente a la ciudad, desde lo estético, lo cual ha generado una sensación de insatisfacción e incomodidad persistente.

Así pues, persisten prejuicios y estigmas sobre la población de Plaza de la Hoja por parte de los vecinos del barrio Cundinamarca, según la información secundaria consultada, aunque desde el Distrito a través de las Secretarías de Gobierno y de Integración Social se han adelantado procesos de acercamiento entre los habitantes de Plaza de la Hoja y del sector, para promover la construcción de relaciones de confianza. El estigma que persiste en algunos habitantes del sector responde al rechazo que había presentado desde un inicio la propuesta de construir un proyecto de VIP, ya que el predio en donde se encuentra Plaza de la Hoja estaba inicialmente destinado a la construcción de la nueva sede del centro administrativo de varias entidades distritales.

En este sentido, la molestia de los vecinos no era sobre el cambio frente al uso residencial, sino por el tipo de población a la que iba dirigida esta oferta habitacional. Dado que pensar el desarrollo de un proyecto de vivienda de interés social o prioritario (VIS o VIP) en un sector central de la ciudad con alto potencial de desarrollo económico se consideraba que iba contra de las lógicas sociales y urbanas sobre las cuales se había desarrollado urbanísticamente no sólo la capital, sino el país entero. Dentro de estas lógicas la VIP o VIS debía ubicarse en las zonas periféricas de la ciudad, ya que estos proyectos de vivienda se asociaban con la inseguridad y la violencia urbana (Guáqueta, 2022, pág. 26).

Por esta razón, los vecinos tenían la noción sobre los estratos 1 y 2, como zonas de viviendas precarias con altos índices de delincuencia y violencia, al saber que tendrían VIP en su barrio, que sería estrato 1 por ley durante los primeros 10 años luego de su construcción, los llevó a oponerse al proyecto. Se organizaron junto a empresas con sedes en el sector para protestar contra la construcción de Plaza de la Hoja: *“Ahora estos vecinos afirman que se asociarán con algunos conjuntos residenciales del sector, el Centro*

Comercial La 14, Carrefour y la Iglesia Carismática Internacional, para evitar que a La Hoja lleguen los desplazados.” (KienyKe, 2013 citado por Guáqueta, 2022, pág. 27).

Además, los vecinos se oponían a este proyecto por la percepción de inseguridad que ya existía en el sector producto del abandono de las fábricas de la antigua Cervecería Andina y la presencia de habitantes de calle en la carrillera que colinda con el barrio Cundinamarca, propiciada también por la existencia de un comedor comunitario y de atención a esta población. Esta percepción de inseguridad no ha cambiado y no afecta solo a los habitantes tradicionales del barrio Cundinamarca, sino también a los residentes del proyecto de vivienda Plaza de la Hoja. El sector de la carrillera, que queda justo al lado de las fábricas abandonadas de la antigua Cervecería Andina y de Plaza de la Hoja, ha permitido el expendio de Sustancias Psicoactivas (SPA), situación que empeoró con la intervención del sector conocido como el Bronx, el 27 de mayo de 2016. Luego de este operativo se presentó un desplazamiento masivo de habitantes de la calle hacia el barrio Cundinamarca y de actores ilegales dedicados al microtráfico.

Fotografía 3- 12: Sector de la Carrillera, barrio Cundinamarca.



Fuente: Caicedo, A. (2023). Proyecto Plaza de la Hoja [Fotografía].

La presencia de actores ilegales y de prácticas contrarias a la ley ha permeado el interior de Plaza de la Hoja, ya que, según relatos registrados en la información secundaria revisada, se ha denunciado la presencia de microtráfico en algunos apartamentos y se presenta un consumo abusivo de SPA en adolescentes y jóvenes en las zonas comunes del conjunto.

Así mismo, la persistencia del conflicto armado y su extensión en el territorio urbano ha generado una reproducción y recrudecimiento de problemáticas como la inseguridad y relaciones vecinales conflictivas entre la población y su entorno. Igualmente, la ausencia efectiva del Estado ha redundado en la falta de mecanismos eficientes que permitan

garantizar la sostenibilidad de los procesos en torno a la población víctima y a su asentamiento en el proyecto de vivienda Plaza de la Hoja (Guáqueta, 2022, pág. 45).

Frente a lo anterior, se encuentra que en términos generales los Proyectos de Vivienda Gratuita, se plantearon como una de las formas para dar solución a una de las mayores necesidades de las víctimas del conflicto armado, han sido varios los aspectos que con el tiempo se han transformado en problemáticos. Las diversas formas de “ser y hacer” por parte de las familias habitantes de los proyectos, el encuentro de múltiples culturas y dolores producto del conflicto, las tensiones como resultado de este encuentro y desencuentro, entre otras, han generado en los proyectos de vivienda gratuita diferentes problemáticas de seguridad y convivencia, sumado al desconocimiento institucional frente a estas situaciones y cómo abordarlas, lo cual a su vez redundo en escaso acompañamiento con enfoque diferencial y de acción sin daño por parte de las entidades del nivel nacional y distrital (Vanegas, 2020).

Finalmente, el diseño arquitectónico inicial de Plaza de la Hoja que tenía contemplado la articulación del proyecto con la ciudad, mediante diferentes usos y la presencia de oficinas del Centro Administrativo Nacional y del Ministerio de Cultura; además de zonas verdes y deportivas, se podría asociar con la perspectiva de la reparación transformadora en la medida que contemplaba la vivienda como un todo con el hábitat doméstico, no como una acción aislada de la ciudad. No obstante, la materialización del proyecto defiere de lo planteado inicialmente debido a la falta de articulación interinstitucional para la ejecución presupuestal y aprobación de licencias necesarias para su desarrollo, lo cual generó que la vivienda se contemplara como únicamente el techo, sin vislumbrar su articulación real con el hábitat, creando condiciones de ciudad-isla y la posibilidad de marginalización de la población beneficiaria.

En consecuencia, el proyecto Plaza de la Hoja se circunscribe parcialmente al enfoque de la reparación restitutiva, dado que el Programa de Vivienda Gratuita dentro del cual se encuentra inmerso, centró sus acciones a la restitución de la vivienda como un bien patrimonial sin contemplar las variables sociales, estéticas, culturales y de articulación con el entorno al momento de su construcción y entrega; además, no aseguró la tenencia de la vivienda a los hogares víctima, pues estaba supeditada a una serie de condiciones de difícil cumplimiento, limitando así el alcance no sólo de la reparación integral sino del derecho a la vivienda digna.

3.3. La acción social del Estado en la generación y fortalecimiento de capacidades

La generación y fortalecimiento de capacidades en las víctimas de desplazamiento forzado como parte de la reparación integral se encuentra inscrita en el marco de la perspectiva transformadora, dado que la restauración de derechos no se centra únicamente en la entrega de la vivienda, como un bien inmueble aislado de su contexto cultural, económico, social y ambiental; por el contrario, la restauración de derechos desde la perspectiva de la reparación transformadora propende por resarcir el daño causado por el hecho victimizante, además, aborda la situación actual de las víctimas para el cumplimiento de los DESC y su realización progresiva en el futuro.

En este contexto, la acción social del Estado es fundamental para la generación y fortalecimiento de capacidades mediante el acompañamiento y la oferta institucional que puede presentar a la población víctima, a través de los proyectos de vivienda. Este proceso está mediado por lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011 respecto a las acciones asistenciales en materia de salud, educación, empleo, entre otros, a los que pueden acceder las víctimas del conflicto armado.

Estas medidas asistenciales están orientadas al autosostenimiento de la población víctima, las cuales en el caso de la restitución de vivienda se encuentran ligadas al componente de gastos soportables, no solo de la vivienda sino del hogar en general. En este sentido, el sostenimiento de la vivienda se convierte en un punto fundamental en el proyecto Plaza de la Hoja, debido a que la mayoría de los hogares cuenta con pocos recursos económicos, ocurre un proceso de transferencia del gasto hacia los servicios públicos, impuestos y el pago de la cuota de administración. Así mismo, la mayor parte de las familias vienen de contextos rurales o informales urbanos como los inquilinatos o paga diarios, presentándose una transformación de pasar a vivir en la informalidad a la formalidad de un conjunto residencial que acarrea costos adicionales, que antes no se percibían en la vida cotidiana de las familias.

Frente a esta situación, se evidencia que en el Programa de Vivienda Gratuita no existe una normatividad o medidas complementarias que permitan soportar el gasto que acarrea la vivienda, ni por la vía del fortalecimiento de las capacidades productivas y económicas de los beneficiarios, ni por el apalancamiento de las empresas de servicios públicos, ni en calidad de subsidio estatal (Vanegas, 2020, pág. 38). Igualmente, este programa no

contempla medidas o estrategias adicionales de compensación para las familias que pasan de vivir en una vivienda unifamiliar, en la que podrían tener en el primer nivel un negocio para subsistir, a una vivienda en altura en la que se dificulta tener este tipo de economía.

Para el caso del proyecto de vivienda Plaza de la Hoja a varios hogares no les es posible pagar las cuotas de administración o realizan pagos mínimos a cuotas. Aunque saben que es una causal de revocatoria de la vivienda, los pocos ingresos no les permiten cumplir con el pago. Esto ocasiona que en las áreas comunes del conjunto no se pueda realizar el pleno mantenimiento que necesitan, lo que conlleva a un proceso de deterioro y baja calidad de habitabilidad de los espacios internos y comunes de las torres (Mendoza, 2020, pág. 49).

No obstante, en otros hogares el pago de la administración es una prioridad, aun cuando tengan que reducir el dinero destinado a las necesidades básicas, como la alimentación o el vestuario. Esto es más evidente en hogares conformados por adultos mayores que cuentan con escasos ingresos y en hogares conformados por madres cabeza de familia (Mendoza, 2020, pág. 50). De este modo, se presenta un desconocimiento del contexto, las realidades y la capacidad económica de los hogares en la implementación del Programa de Vivienda Gratuita, por otro lado, no se han generado acciones destinadas a potenciar la empleabilidad de los habitantes o activar la economía de los hogares, por medio de proyectos productivos.

Esta situación afecta el autosostenimiento real de los hogares víctima, dado que el salario o los ingresos económicos que se perciben no son suficientes para suplir las necesidades básicas y los gastos soportables de la vivienda; como la administración, los impuestos y los servicios públicos. Además, muchos de estos hogares se encuentran inmersos en la informalidad del trabajo, bajos ingresos y bajo nivel educativo, situación que los imposibilita a tener movilidad social; así como suplir necesidades básicas asociadas a la vestimenta y a tener una alimentación balanceada. De modo que la acción social del Estado se convierte en un factor indispensable para asegurar la reparación integral y, así, dignificar la vida.

En este sentido, es fundamental la articulación entre instituciones del nivel nacional como distrital que posibiliten que la restitución de vivienda integre condiciones que le permitan a los hogares vivir dignamente. A partir de lo anterior, no solo se trata de entregar unas viviendas, sino por el contrario, contribuir a la solución de la pobreza y desigualdad, lo cual

conlleve a reducir los niveles de violencia y/o maltrato. Adicionalmente, la construcción del tejido social incluye aspectos como educación, recreación, cultura y deporte, entre otros, que permitan realmente generar acciones y/o comportamientos de apropiación de sus nuevos espacios, en particular del proyecto de vivienda Plaza de la Hoja (Mendoza, 2020, pág. 35).

A pesar que los beneficiarios del proyecto de vivienda Plaza de la Hoja cuentan con un apartamento propio en donde pueden habitar, persiste la vulnerabilidad en esta población, es por esto que la restitución de vivienda debe ir acompañada de la garantía de otros derechos que les permitan lograr una estabilización socioeconómica que posibilite el autosostenimiento para gozar de una vida en condiciones dignas. En este sentido, según Lisseth Stephanía Mendoza en su tesis de maestría (2020), los habitantes de Plaza de la Hoja identifican como problemáticas principalmente las pocas oportunidades de empleo con las que cuentan y la dificultad de emprender proyectos productivos, sumado a las pocas posibilidades que existen para acceder a la educación formal e informal por los niveles de escolaridad con los que llegaron a Bogotá, que les permitan recibir capacitación para poder ampliar las oportunidades laborales.

Igualmente, identifican las personas entrevistadas en el marco de la investigación adelantada por Bedoya, Agudelo, Ramos & Juliao (2022) que el acompañamiento que realiza el Estado para la vinculación laboral es limitado, y cuando se efectúa, se hace de manera descontextualizada y poco acorde a la realidad de las familias, pues se intenta vincular a la población en el mercado laboral, para desempeñar trabajos a los que no están acostumbrados, ni preparados para realizar. Un ejemplo de ello, son las ofertas laborales que el SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje) dispone en el conjunto, las cuales generalmente solicitan bachillerato culminado, por lo que no pueden postularse a causa de los bajos niveles educativos, ya que el desplazamiento les impidió culminar sus estudios.

Las labores que pueden desempeñar, dada la poca cualificación para las ocupaciones en la ciudad son: vendedores ambulantes, empleados en aseo general, jardinería, recolección de basuras, auxiliares de bodegas, auxiliares de panadería, meseros, empacadores, vigilantes, etc. Sumado a esto, el tamaño de la vivienda junto al requisito de no poner “negocios” en las viviendas y la imposibilidad de arrendar parte de esta, es un factor que incide igualmente en la economía de las familias, ya que las viviendas difícilmente pueden

ser convertidas en un inmueble productivo. No obstante, algunas familias han debido destinar el espacio de la sala-comedor para el uso de un local o un pequeño taller.

Por otra parte, en cuanto al seguimiento institucional la Ley 1537 de 2012 estableció que las familias beneficiarias del Programa de Vivienda Gratuita tendrían acompañamiento familiar y comunitario por parte del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) a través de la Estrategia Red Unidos, con el fin de “*fortalecer la capacidad de autogestión y el tejido social en los hogares que se encuentran en situación de pobreza extrema y en las comunidades focalizadas, para mejorar sus condiciones de vida*” (Mendoza, 2020, pág. 50). Este acompañamiento fue coyuntural y su responsabilidad se trasladó al Distrito.

Puntualmente, en el proyecto Plaza de la Hoja, el acompañamiento por parte de las entidades del nivel nacional recién se entregaron los apartamentos en el 2015 se focalizó a los hogares víctima que se encontraban en situación de pobreza extrema. Este acompañamiento se adelantó por medio de los cogestores sociales, quienes realizaban sesiones con cada hogar y sesiones con gran parte de la comunidad. El impacto de estas sesiones se medía principalmente por la cantidad de firmas recogidas en las listas de asistencia, más que por el impacto real positivo que tenía en las familias. Así mismo, frente al acompañamiento social por parte del nivel nacional Lisseth Stephanía Mendoza en su tesis de maestría (2020) afirma que:

Respecto a la oferta de las entidades locales (SDIS, ICBF, SENA¹⁹, etc.) que se realizaba a los hogares, esta generalmente no correspondía con su realidad y necesidades, especialmente en el fomento del empleo y la educación, por lo que la distancia entre la comunidad y la institución fue cada vez más evidente. La población víctima se sintió “manoseada” por instituciones y personas que solo llegaban a recoger firmas, pero sin soluciones reales y efectivas (p.95).

Además, la participación de la población víctima durante los primeros acompañamientos, recién se entregaron las viviendas, se limitó a “consultas” y “caracterizaciones” que en poco o nada incidieron en la calidad de vida de los hogares y la comunidad. Esta primera fase del acompañamiento institucional del nivel nacional en la Plaza de la Hoja, finalizó cuando se cumplieron la totalidad de sesiones comunitarias y por hogar que exigía DPS, y

¹⁹ SDIS: Secretaría Distrital de Integración Social e ICBF: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

con la promoción de varios hogares que alcanzaron los logros obligatorios y que superaron el umbral de la pobreza extrema (Mendoza, 2020). Sin embargo, dentro de estos hogares promovidos aun había varios que presentaban situaciones de vulnerabilidad de derechos, además de bajos ingresos que no les permitían cubrir todas sus necesidades básicas, ni su autosostenimiento.

Por otro lado, algunas de las acciones que se han realizado en el proyecto Plaza de la Hoja desde el marco de intervención y articulación de la Mesa Distrital de Acompañamiento Social a los proyectos de vivienda gratuita liderada por la Secretaría Distrital de Hábitat desde el 2018 se encuentran las siguientes²⁰:

- **Asesoría en temas de propiedad horizontal:** *El Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal (IDPAC) realizó asesoría para la preparación de las Asambleas Generales y brindó capacitación en: generalidades de la Ley 675 de 2001 (espacios privados, zonas comunes, presupuesto, recaudo, obligaciones de la propiedad horizontal, contratos con la empresa de vigilancia, empresa de aseo, contador, administrador), y sobre obligaciones del Consejo de Administración, obligaciones del administrador y de la Asamblea.*
- *Debido a la emergencia sanitaria del COVID-19, desde la Secretaría del Hábitat se gestionó con la empresa NESTLÉ la donación de 6.420 canastas de desayunos que fueron entregados en 12 proyectos de vivienda gratuita. Para el proyecto Plaza de la Hoja se entregaron 429 desayunos.*
- **Laboratorio Social de Convivencia:** *En el mes de agosto de 2020 inició la implementación del piloto del Laboratorio Social de Convivencia liderado por la Empresa de Renovación Urbana (ERU) en el proyecto Plaza de la Hoja ubicado en la localidad de Puente Aranda.*

El Laboratorio Social de Convivencia es una estrategia que busca el afianzamiento de patrones de convivencia incluyentes y productivos en torno de un ambiente sano para los habitantes de Plaza de la Hoja, a través de procesos participativos en los cuales la ERU cumple el papel de dinamizador de los cambios, desde el principio de corresponsabilidad de los actores sociales involucrados (residentes, instituciones locales y distritales, sector privado, y, de igual forma, promueve escenarios de participación, concertación y diálogo con la comunidad para la articulación de objetivos y acciones en torno a la búsqueda de

²⁰ Información suministrada por la Secretaría Distrital de Hábitat a través de un derecho de petición enviado en el 2023.

áreas de oportunidad sobre las cuales se pueda trabajar conjuntamente, en procura del mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

La convocatoria al interior del proyecto Plaza de la Hoja para conformar el Laboratorio Social de Convivencia se adelantó mediante afiches, volanteo y llamadas. Como resultado de esta convocatoria, según la comunicación recibida por parte de la Secretaría Distrital de Hábitat, se inscribieron 52 personas, de las cuales 30 fueron mujeres y 22 hombres. Los primeros encuentros con la comunidad se desarrollaron desde el 12 de diciembre de 2020 en modalidad virtual atendiendo las restricciones del momento a causa de la pandemia del Covid 19. Los encuentros iniciales se desarrollaron mediante dinámicas, instrumentos y herramientas digitales. Durante el primero de estos se recogieron las expectativas de la comunidad sobre el proceso, se concertaron acuerdos de convivencia y se presentaron las diferentes herramientas digitales que apoyarían el laboratorio de convivencia.

Los siguientes encuentros se centraron en identificar los temas que aquejaban y/o interesaban a la comunidad para establecer las áreas de oportunidad presentes en el conjunto. Después de un ejercicio de acotación y priorización de temas, los ejes temáticos que se definieron conjuntamente fueron (comunicación de la Secretaría Distrital de Hábitat, 2023):

- *Eje ambiental y de embellecimiento*
- *Eje productivo*
- *Eje de recreación, cultura y turismo*
- *Eje de convivencia*

Dentro del proceso de acompañamiento realizado en el proyecto Plaza de la Hoja, según la comunicación recibida por la Secretaría Distrital de Hábitat, se ha logrado la articulación con las siguientes entidades:

- *Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP): Programas de sensibilización para la correcta separación de residuos sólidos (2021).*
- *Jardín Botánico de Bogotá: acompañamiento técnico para el manejo de la huerta comunitaria (2021).*
- *Secretaría Distrital de Cultura Recreación y Deporte: vinculación de niños a talleres artísticos y deportivos (2021).*
- *Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal.*

- *Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA): Ruta de empleabilidad (2021).*
- *Secretaría Distrital de Desarrollo Económico: Ruta de empleabilidad y programas para fortalecimiento de negocios (2021).*
- *Universidad Piloto de Colombia: generación de presupuestos para adecuación y embellecimiento de zonas comunes (2021).*
- *Universidad de los Andes: acompañamiento para el fortalecimiento de emprendimientos de residentes del conjunto (2021).*
- *Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia.*

En el marco de este acompañamiento e identificación de los ejes temáticos que se priorizaron por la comunidad y el Laboratorio Social de Convivencia, la Secretaría Distrital de Hábitat describe las siguientes acciones:

- **Eje Ambiental:** *para solucionar las problemáticas identificadas en este eje se adelantó una reunión interinstitucional donde se presentó a entidades y otros actores identificados previamente tales como la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP), el jardín botánico, la Alcaldía Local de Puente Aranda entre otros. Se lograron adelantar las siguientes actividades:*
 - *Jornada “Asómate a la ventana” con la UAESP.*
 - *Jornada lúdica con niños residentes del conjunto para aprender a separar los residuos sólidos. Se contó con el apoyo de la UAESP y el Jardín Botánico.*
 - *Capacitación virtual de la UAESP para la correcta separación de los residuos sólidos.*
 - *Sensibilización puerta a puerta sobre la separación de los residuos sólidos.*
 - *Señalización de canecas y del cuarto de basuras.*
 - *Articulación con la Universidad Piloto quien generó una cotización para el embellecimiento de zonas comunes al interior del conjunto y el mejoramiento de la huerta comunitaria.*
- **Eje productivo:** *en este eje se identificaron tres subtemas; el desempleo, el deseo de fortalecer emprendimientos y la adecuación de los locales comerciales. Se adelantó una reunión interinstitucional con la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (SDDE) y con el SENA para vincular a todos los residentes interesados a sus procesos de empleabilidad y fortalecimiento empresarial. Así mismo, en el marco de este acompañamiento se inició la gestión para adecuación de tres locales comerciales para generar un taller de confecciones, una cocina industrial y una tienda comunitaria.*

En la información suministrada por la Secretaría Distrital de Hábitat se encuentra que el acompañamiento distrital al proyecto se circunscribe a lo establecido en la Ley 1537 de

2012 a través de la Mesa Distrital de Acompañamiento Social. Este acompañamiento ha estado enmarcado en asesoría de propiedad horizontal, ruta de empleabilidad y manejo del tiempo libre en niños, niñas y adolescentes; los cuales son aspectos importantes para mejorar la calidad de vida al interior del conjunto residencial. No obstante, estas acciones no se pueden limitar a actividades puntuales, sin tener un respectivo seguimiento del impacto real y aplicabilidad de la oferta institucional en la vida cotidiana. Así mismo, es importante resaltar el papel que han tenido diferentes Organizaciones No Gubernamentales como Corpovisionarios que ejecutó un proyecto orientado a promover la cultura ciudadana y la transformación alternativa de conflictos.

Capítulo 4.

La reparación integral en el Proyecto de Vivienda Senderos de la Sierra

El segundo caso de estudio del presente TFM es el Proyecto Senderos de la Sierra (2015) dirigido tanto a víctimas del conflicto como a población vulnerable y en riesgo, gestionado por iniciativa del Distrito en asocio con constructores privados en la administración de Bogotá Humana, en la cual se presentó al Comité de Elegibilidad de la Secretaría Distrital de Hábitat en diciembre de 2015, quien aprobó el proyecto; pero fue durante la administración Bogotá Mejor Para Todos que se inició su ejecución en diciembre de 2016 por parte de la constructora GRUPO SOLERIUM.

Fotografía 4- 1: Proyecto de vivienda Senderos de la Sierra.



Fuente: Fuente: Street View en Google Maps [Fotografía].

Este proyecto se entregó en el 2019 a cerca de 104 familias beneficiarias, de estos 94 hogares se reconocieron como víctimas del conflicto armado y recibieron la asignación de subsidios distritales para adquirir vivienda tipo VIP. Este proyecto es gestionado por la Secretaría Distrital de Hábitat y se encuentra ubicado en la localidad de Usme, barrio Yomasa. Esta localidad está situada en el sur de Bogotá, limita al norte con las localidades San Cristóbal, Rafael Uribe Uribe y Tunjuelito, al oriente con los municipios de Chipaque y

Une; al sur con la localidad de Sumapaz y al occidente con la localidad Ciudad Bolívar, con el Río Tunjuelo de por medio y los municipios de Pasca y Soacha.

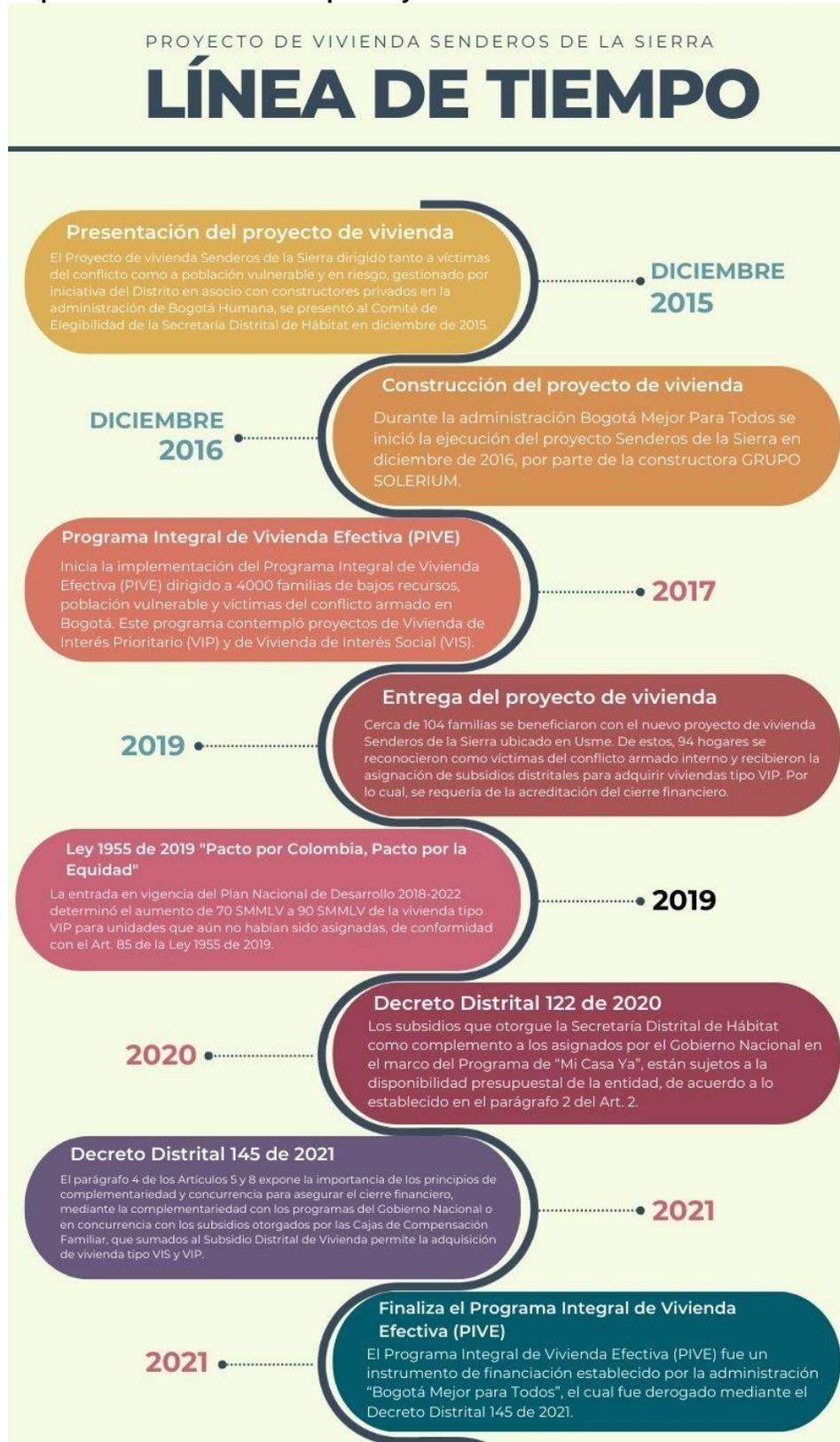
Al contrario de Plaza de la Hoja, este proyecto no hace parte del Programa de Vivienda Gratuita, por lo que el acceso a las unidades habitacionales está supeditado a la capacidad de ahorro y gasto de las familias, es decir, al cierre financiero. De este modo, el proyecto de vivienda Senderos de la Sierra se encuentra en el marco del subsidio a la demanda y su localización responde a las lógicas generales de la ubicación de la vivienda de interés social o prioritario en la periferia de la ciudad, en consonancia con el POT vigente.

Así mismo, el proyecto Senderos de la Sierra hace parte del Programa Integral de Vivienda (PIVE) dirigido a 4000 familias de bajos recursos, población vulnerable y víctimas del conflicto armado en Bogotá, que contempló la construcción de proyectos de vivienda de interés prioritario. Igualmente, este programa de vivienda del nivel distrital se inscribió en la entrada en vigencia del Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” del gobierno de Iván Duque (2018-2022), que determinó el aumento de 70 SMMLV a 90 MMLV de la vivienda tipo VIP para unidades que aún no habían sido asignadas, de conformidad con el Artículo 85 de la Ley 1995 de 2019. Esta acción de política pública no tuvo continuidad en la siguiente administración de Claudia López (2020-2024) y fue derogado mediante el Decreto Distrital 145 de 2021.

A continuación, se presenta una línea del tiempo en la que se detalla el proceso de formulación y construcción del proyecto de vivienda Senderos de la Sierra²¹:

²¹ Nota aclaratoria sobre la línea del tiempo Proyecto de Vivienda Senderos de la Sierra: los años tienen colores distintos, ya que el color negro hace referencia a los cambios en el marco normativo del nivel nacional frente a la reparación integral de las víctimas y la política de vivienda. El color rojo corresponde a las transformaciones en el marco normativo del nivel distrital y en los instrumentos de ordenamiento territorial; mientras que el color verde presenta la temporalidad del Proyecto de Vivienda Senderos de la Sierra.

Esquema 4- 1: Línea del tiempo Proyecto de Vivienda Senderos de la Sierra.



Fuente: elaboración propia.

4.1. Subsidios y adjudicación de vivienda para víctimas

La adjudicación de la vivienda en el marco del proyecto Senderos de la Sierra está supeditada al subsidio. En este sentido, de acuerdo con el Sistema de Información de Subsidios de la Secretaría Distrital de Hábitat se logra identificar que durante los años 2019 y 2020 se asignaron un total de 94 subsidios distritales de vivienda a hogares en los que algún miembro ostentara la calidad de víctima, en el marco del Proyecto Senderos de la Sierra.

Este proyecto se encuentra inscrito en el marco del PIVE, el cual funcionaba de la siguiente manera: el Distrito cubría la cuota inicial de la vivienda y la mayor parte de la cuota mensual del *leasing* habitacional durante los primeros 36 meses del esquema, como apoyo a las familias. Por su parte, las familias beneficiarias debían pagar el equivalente al arriendo mensual (aproximadamente \$150.000 mensuales); que se complementaría con el aporte hecho por el Distrito a través de la Secretaría Distrital de Hábitat, durante los primeros 3 años de la obligación. Si las familias cumplían plenamente con los pagos mensuales equivalentes al arriendo durante estos 3 años, este recurso se validaría como ahorro del hogar y se abonaría para el pago definitivo de dicha vivienda (Secretaría Distrital de Hábitat, 2017).

En consecuencia, al cabo de los tres primeros años del contrato, la familia beneficiaria podría adquirir la vivienda en la que residía y para ello podría utilizar el ahorro acumulado y continuar con el *leasing* o solicitar un crédito hipotecario por el valor restante, sin que la cuota difiera mucho del valor que venía pagando a manera de arrendamiento. Además, las familias se debían comprometer a participar en los programas de acompañamiento social del Distrito, a través de las distintas entidades del Estado, con el propósito de mejorar su calidad de vida, sus esquemas de convivencia y formalizar sus ingresos (Secretarías de Integración Social, de Educación, de Desarrollo Económico, de la Mujer, Alta Consejería para las Víctimas, etc.) (Secretaría Distrital de Hábitat, 2017).

Respecto a lo anterior, en comunicaciones personales sostenidas con el administrador del proyecto y algunas de las personas que habitan Senderos de la Sierra, se identificó que una vez cumplidos los tres años en el 2022, algunas familias no tenían la capacidad de pago suficiente o de ahorro programado para adquirir un crédito hipotecario con algunas

de las entidades financieras. De modo que siguieron con la modalidad de arrendamiento con opción de compra, es decir, con el esquema de *leasing* habitacional.

“No teníamos como cumplir con todos los requisitos del banco, no teníamos un trabajo estable, mi esposo perdió su trabajo durante la pandemia y recuperarnos ha sido muy difícil. Por lo cual, nos tocó seguir como veíamos, esperando que en algún momento podamos sacar un préstamo hipotecario en el banco.” (Comunicación personal, 22 de septiembre 2023).

Es importante mencionar que, para facilitar el cierre financiero de las familias que tenían mayor capacidad de ahorro, en el marco de este proyecto, los subsidios distritales promovidos por la Secretaría Distrital de Hábitat se complementaron con aquellos otorgados por el Gobierno Nacional a través del Programa Mi Casa Ya, presentándose así un trabajo interinstitucional entre el nivel nacional y distrital. Además, de la aplicación de los principios constitucionales de subsidiariedad y complementariedad.

No obstante, se identificó en las comunicaciones personales sostenidas que el pago del arrendamiento con opción de compra de la vivienda, así como el pago mensual del crédito hipotecario para algunas familias significaba no aportar a la administración, por lo que se encuentran en mora; o disminuir los ingresos económicos para atender necesidades básicas. De este modo, el subsidio de la vivienda logra cubrir un monto del valor de la misma a partir de lo ahorrado mediante el esquema del *leasing* habitacional, pero sin garantizar su tenencia, pues para cubrir el monto de la vivienda con lo ahorrado, se debe asegurar el cierre financiero para poder obtener un crédito hipotecario, por lo que no se garantiza por este modelo el acceso a vivienda.

En este sentido, para hacer efectivo el subsidio de vivienda otorgado por la Secretaría Distrital de Hábitat en el marco del proyecto de vivienda Senderos de la Sierra se requiere que las familias aseguren un ahorro programado o recurran al endeudamiento. En las comunicaciones personales sostenidas con el administrador del conjunto residencial se aseveraba que, la mayor parte de las familias que accedieron al esquema de *leasing* habitacional, lo hicieron a través de un préstamo hipotecario; a pesar de las dificultades económicas que pudieran atravesar.

Los préstamos hipotecarios para viviendas sociales, de acuerdo con el profesor Luis Gonzalo Baena (2014), han mostrado históricamente un riesgo de crédito (medido por la proporción de cartera vencida) mayor que el promedio de la cartera hipotecaria. Han

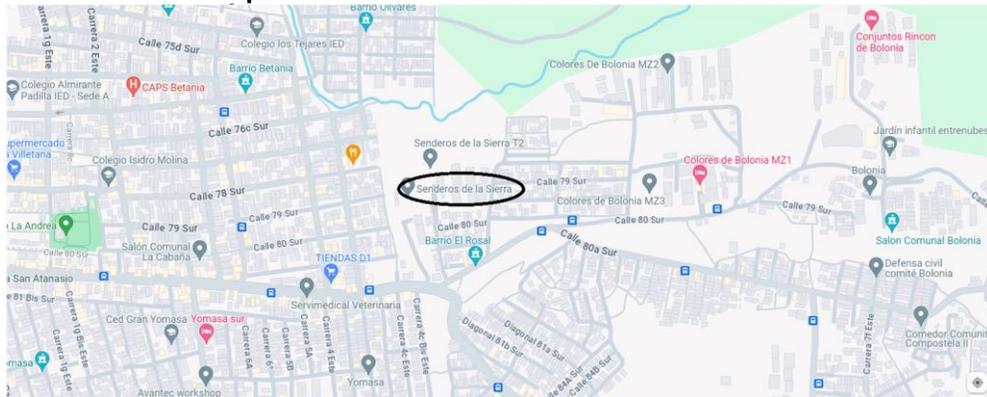
influido en esta situación las importantes proporciones que han representado los créditos hipotecarios en los precios de las viviendas, ante la ausencia de ahorros previos y porcentajes de subsidio habitacional situados habitualmente en sólo 20-30% de esos precios (Baena, 2014).

Razón por la cual, la introducción de programas de ahorro previo puede efectuar importantes aportes de recursos a los programas de vivienda social por parte de los hogares beneficiarios de subsidios habitacionales y, al mismo tiempo, ampliar en forma considerable el acceso de esos hogares a créditos hipotecarios. Desde esta perspectiva, según Baena (2014), se han promovido otros esquemas procurado crear un mayor espacio para la gestión privada en la construcción y el financiamiento de viviendas, reservando para el Estado, un rol fundamentalmente normativo y subsidiario aportando capacidad de compra para los estratos de menores ingresos. Con tal propósito, la intervención del Estado se centra en el aporte de subsidios directos no reembolsables con exigencias de ahorro previo por parte de las familias beneficiarias (Baena, 2014).

Dentro de las estrategias para maximizar la utilización de los recursos disponibles para financiar la adquisición de vivienda de interés social bajo criterios de eficiencia y equidad se encuentra el leasing habitacional, dado que permite complementar el crédito subsidiado. En este sentido, el leasing habitacional es un instrumento jurídico y financiero que puede eliminar las limitaciones del actual sistema de financiación de vivienda, y puede posibilitar el complemento del crédito subsidiado con otros elementos financieros.

4.2. Hábitat doméstico y vivienda digna

El proyecto Senderos de la Sierra se encuentra ubicado en la ciudad de Bogotá en la localidad de Usme, barrio Yomasa, en el sur de la ciudad. Este proyecto es de tipo conjunto de torres de apartamentos, presenta las siguientes características: 49,7 m², 2 alcobas (opción de construir otra o estudio), semi acabados (muros estucados y pintados), salacomedor, un baño (opción de construir otro), cocina, zona de ropas, parqueadero, salón social y juegos infantiles. El precio de cada vivienda es de 114 millones de pesos, aproximadamente.

Mapa 4- 1: Localización Senderos de la Sierra.

Fuente: Street View en Google Maps.

Para el análisis de la conexión con el hábitat circundante al proyecto Senderos de la Sierra se implementó la misma lógica de anillos entre 100, 250, 500, 1000 y 2000 metros que para el proyecto de Plaza de la Hoja con la intención de dar una aproximación a la conexión que tienen las viviendas del proyecto con su entorno inmediato, priorizando desplazamientos a pie que no impliquen inversión en medios de transporte.

La localización del proyecto en la periferia de la ciudad establece unas condiciones base de desconexión con los principales servicios de movilidad, equipamientos y servicios de escala metropolitana, siendo el ejemplo más claro de esto, la distancia hasta el Portal Usme de Transmilenio, la estación más cercana que se encuentra sobre el rango de 2.000 metros de distancia.

En el mapa No. 4-2 se relacionan los equipamientos básicos cercanos al Proyecto de Vivienda Senderos de la Sierra, estos equipamientos hacen referencia a la oferta de servicios urbanos necesarios para garantizar una calidad de vida dignificante y, para el caso de la población víctima, equipamientos que permitan el fortalecimiento y desarrollo de capacidades para rehacer su proyecto de vida. Estos equipamientos hacen referencia a los relacionados con salud, educación, estaciones de Transmilenio y paraderos de SITP, seguridad y justicia.

En cuanto a los equipamientos de seguridad se identificó que no se tuvo en cuenta cuando se construyó el proyecto Senderos de la Sierra, así como los otros proyectos de vivienda tipo VIS y VIP en la localidad de Usme, el aumento de la densidad poblacional versus la presencia institucional, especialmente de la Policía Nacional, de la cual solo se cuenta con un CAI en un rango de 500 metros y otros tres en el rango de los 2000 metros, además de

una estación de policía en este mismo rango, de allí que la respuesta frente a problemas de seguridad y convivencia sea inadecuada por no contar con suficientes CAIs y sus respectivos cuadrantes en un perímetro cercano al conjunto. Esta situación ha producido mayor desconfianza hacia la institucionalidad y la estructuración de dinámicas criminales alrededor del proyecto (Cabrera, 2020, pág. 28).

Al observar el mapa de equipamientos básicos en materia de educación se pueden identificar algunas instituciones educativas como lo son el colegio Federico García Lorca, el colegio Los Tejares y el liceo Latinoamericano del Sur ubicados en el rango de 250 metros. Sin embargo, al ser este un sector con orígenes en vivienda informal y procesos de ocupación no planificados se encuentra que a pesar de esto la oferta no es suficiente para cubrir las necesidades educativas pues la mayoría de los equipamientos no cuentan con las condiciones estructurales ni de personal para la densidad poblacional de la zona. Esto se confirma con los testimonios de las personas entrevistadas, las cuales insisten en que los colegios quedan muy lejos y que es complicado obtener cupo para todos los niños y niñas que residen en el proyecto, especialmente en los colegios más cercanos; además estas instituciones cubren la demanda de otros conjuntos residenciales y viviendas unifamiliares del sector.

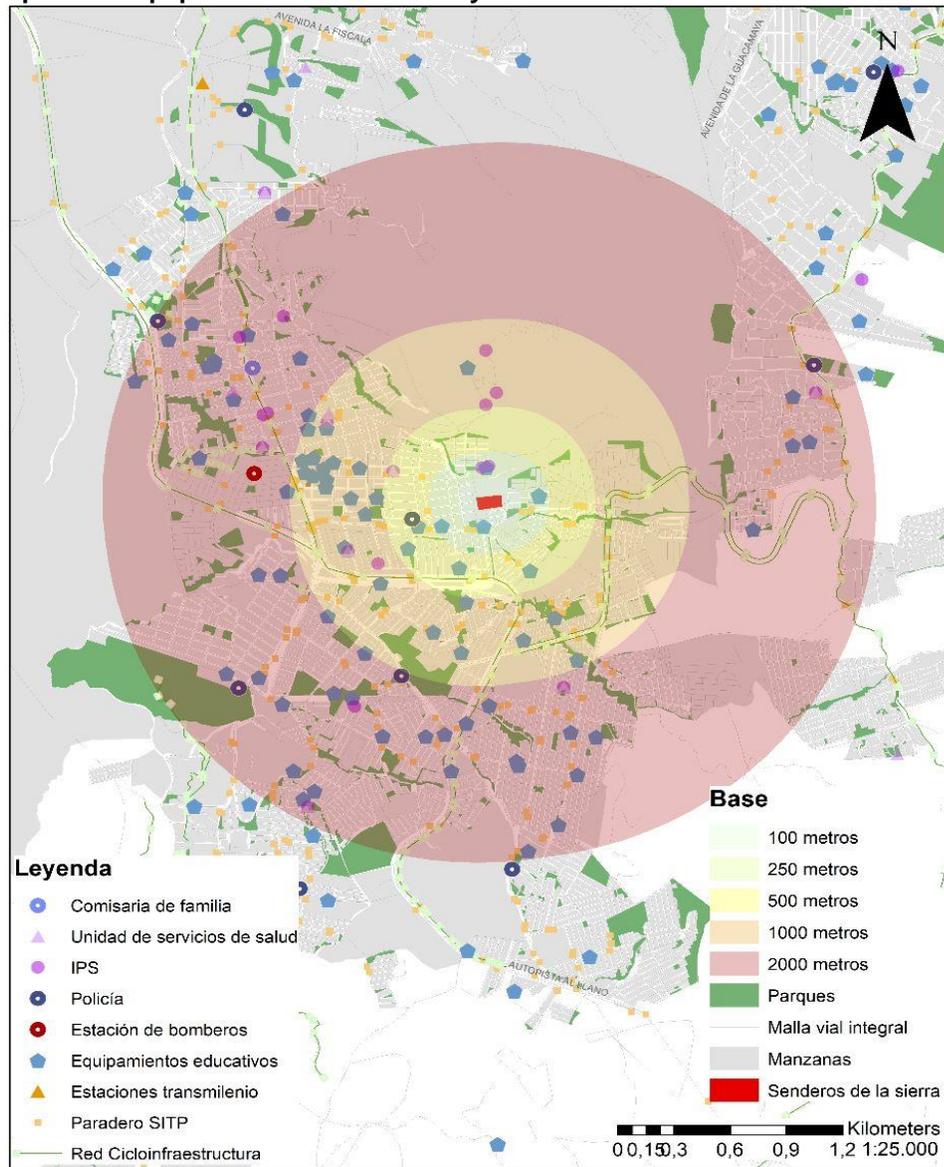
Adicionalmente, las personas entrevistadas tienen una percepción de inseguridad del sector por la presencia de redes de micro tráfico en las zonas que están sin construir aledañas al conjunto, situación que preocupa a las familias; ya que al no presentarse instituciones educativas cercanas los niños y niñas a muy temprana edad deben dirigirse solos a sus centros de estudio que son distantes, por la falta de disponibilidad de tiempo de los acudientes para acompañarlos. Situación que expone a los niños y niñas del conjunto residencial a las redes criminales presentes en el barrio.

Fotografía 4- 1: Vista desde el proyecto Senderos de la Sierra.



Fuente: Street View en Google Maps [Fotografía].

Mapa 4- 2: Equipamientos básicos Proyecto de Vivienda Senderos de la Serra.



Fuente: elaboración propia.

Algunas de las personas entrevistadas, afirmaron que no se han vinculado positivamente con su barrio, dado que el sector resultaba “peligroso” y que, a pesar de haber naturalizado estas dinámicas y haber construido estrategias para evitarlas, preferían no salir hasta ciertas horas de la noche de sus apartamentos. En este punto es importante señalar que, si bien algunas de estas personas no se habían visto directamente expuestas a situaciones que atentaran contra su seguridad, han consolidado un contexto de sentido sobre ello a partir de los relatos de otros y otras (familiares y amigos) de la información compartida en redes sociales virtuales y en los medios de comunicación, lo cual incide en su construcción de referentes de lugares o puntos del sector como “más inseguros” que otros.

Así mismo, algunas de las personas entrevistadas interpretaron el tiempo nocturno como desfavorable para estar en el espacio público y señalaron que la falta de vigilancia vecinal o por parte de la Policía del cuadrante en “espacios muy solos” les producía una impresión de riesgo y no transitaban por estas zonas. Por otra parte, el tema del consumo de sustancias psicoactivas y la presencia de riñas en el sector son situaciones que se perciben como problemáticas. No obstante, algunas personas mencionaban que esta percepción de inseguridad y la presencia de micro tráfico en el sector, era algo “normal” del sur de Bogotá y por la localización del sector. Esta percepción y las diferentes narrativas sobre el barrio, es decir, sobre el hábitat doméstico están influenciadas por la segregación socioespecial que se presenta.

En consecuencia, los discursos vinculados a la inseguridad y a la segregación socioespacial han generado la ausencia de espacios de encuentro comunitario y la falta de participación de los habitantes de Senderos de la Sierra en mecanismos de colaboración e incidencia ciudadana como la Junta de Acción Comunal, su participación se circunscribe a las asambleas periódicas que se hacen en el conjunto residencial. Esta participación esta mediada por el carácter obligatorio de la misma. Por lo cual, no se identifica una apropiación con el entorno barrial, es decir, con el hábitat.

Por su parte, en cuanto a los equipamientos de salud se encuentra una IPS (Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud) y una Unidad de Servicios de Salud a 250 metros, cinco IPS a 500 metros y el grueso de equipamientos de salud están con relación conjunto a 1000 y 2000 metros, sin embargo, es importante destacar dentro de la identificación de estos equipamientos que en el rango analizado no se encuentran equipamientos de salud como hospitales que puedan prestar servicios más especializados y tratar casos de mayor complejidad para la población del sector, dejando como opciones más cercanas el nuevo Hospital de Usme y el Hospital Rafael Uribe Uribe sobre una distancia mayor a los 2000 metros.

Con relación a los equipamientos de transporte no se encuentra ninguna estación de Transmilenio a menos de 2000 metros, siendo el más cercano El Portal Usme; mientras que se encuentran 6 paraderos de SITP a 250 metros y 7 estaciones de SITP a 500 metros, respecto al conjunto. Los otros paraderos de SITP se encuentran en un radio de 1000 a 2000 metros del proyecto.

Se evidencia así que no existe una diversidad de transporte cercana a Senderos de la Sierra, lo cual, genera impactos en la vida cotidiana de las personas. En las entrevistas se identificó que la mayoría debía madrugar de 3:00am a 4:00am entre semana para poder llegar a sus lugares de trabajo o de estudio, además, las amplias distancias implican regresar tarde a sus hogares entre las 7:00pm y 8:00pm, dado que en cada trayecto pueden destinar hasta 4 horas. Estos tiempos afectan la calidad de vida de las víctimas, así como disminuye el tiempo para compartir en familia o realizar actividades de recreación, deporte y/o cultura, fundamentales para apropiarse de la ciudad y rehacer su proyecto de vida.

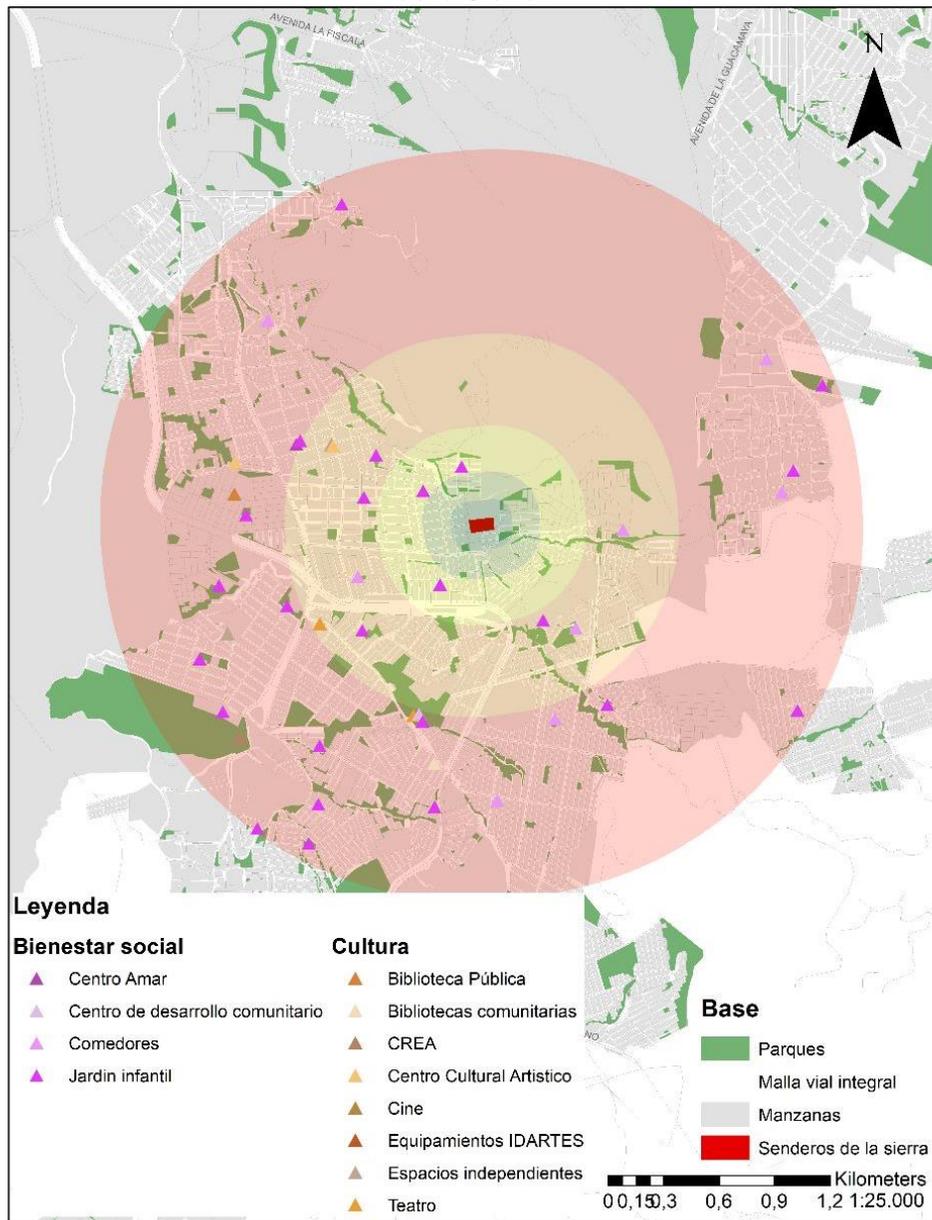
Respecto a las actividades culturales y los equipamientos que ofertan este tipo de actividades, que estén cercanos al proyecto de vivienda Senderos de la Sierra, se encuentra según lo detallado en el Mapa. No. 4-3, que en el radio de 2000 metros existen dos bibliotecas comunitarias y una biblioteca pública. Igualmente, se presentan a 1000 y 2000 metros respecto al conjunto cuatro espacios culturales independientes; además, de una sede del CREA²² a 2000 metros y dos teatros a 2000 metros, respectivamente del proyecto de vivienda. De esta forma se evidencia una baja oferta cultural y artística para el proyecto y el sector en general, teniendo en cuenta las dinámicas de densidad poblacional que se presentan y la distancia con las zonas con mayor densidad de espacios culturales en la ciudad. En consecuencia, se puede deducir que no se ha tenido en cuenta el acceso a la cultura como un factor determinante de integración con la ciudad en el proceso de restitución de vivienda y obligando a la población a tener que invertir dinero en transporte para acceder a este tipo de servicios urbanos.

Así mismo, en materia de equipamientos de bienestar social, se encuentra un Centro Amar y un centro de desarrollo comunitario a 2000 metros, tres comedores comunitarios a 1000 metros y cuatro a 2000 metros con relación al proyecto de vivienda. Como se observa no existen equipamientos de bienestar social y cultural en un radio inferior a los 500 metros,

²² El Programa Crea es una estrategia del Instituto Distrital de las Artes (Idartes), que hace parte del Plan de Desarrollo Distrital 2020 – 2024 “Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI”, dirigido al fortalecimiento de procesos integrales de formación artística en los niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Este programa nació en 2013, con el nombre CLAN, Centros Locales de Artes para la Niñez y la Juventud, como una respuesta a la necesidad de aportar a mejores condiciones para la calidad de la educación pública, a través de la adecuación de infraestructuras para las prácticas artísticas, y la creación de una oferta de formación artística para niños y niñas de los colegios públicos de la ciudad, que entraban en la política de la jornada única.

por lo tanto, para acceder a estos espacios los habitantes de Senderos de la Sierra tienen que tomar transporte público para acceder a algunos de estos servicios o tomar desplazamientos a pie que superan los 20 minutos, teniendo en cuenta que la demanda de este tipo de equipamientos en el sector es alta por las condiciones socioeconómicas de la población, se considera que el proyecto no cuenta tampoco con una adecuada integración a la ciudad y las redes de bienestar social presentes que favorecen los procesos de reparación.

Mapa 4- 3: Equipamientos de bienestar social y de cultura Proyecto de Vivienda Senderos de la Sierra.



Fuente: elaboración propia.

En este sentido, los costos derivados de la movilidad y acceso de los usuarios a los servicios productivos, económicos, financieros, de salud, culturales y de uso del tiempo libre, entre otros, debido a su ubicación en la periferia y las distancias a recorrer para suplir sus necesidades en la ciudad, afectan la economía básica de las familias. Razón por la cual, las personas entrevistadas prefieren destinar los recursos de transporte únicamente para actividades productivas y educativas, dado que en su mayoría ganan un salario mínimo.

En cuanto a las condiciones del espacio público y las áreas de recreación presentes en el área de análisis se puede destacar que la zona cuenta con 72 parques de bolsillo, 96 vecinales y 7 zonales distribuidos de manera equitativa dentro de los rangos de análisis. No obstante, cabe destacar que la mayoría de los parques vecinales y de bolsillo del sector corresponden a espacios remanentes del proceso de ocupación del sector y que no cuentan con las mejores condiciones de adaptación para un uso por parte de toda la población del sector. En complemento a esto, se destaca por su presencia al norte del proyecto, el parque ecológico distrital Entre Nubes el cual cuenta con una extensión de 626 hectáreas y un perímetro de 30 Kms dando su oferta de bienes y servicios ambientales no solo al proyecto, sino a todo el suroriente de la ciudad constituyéndose en un espacio valioso de recreación pasiva y educación ambiental.

Se observa como la lejanía del proyecto Senderos de la Sierra respecto a la oferta de servicios de escala metropolitana y la baja percepción de seguridad de sus habitantes, la cual ha incidido en las limitadas conexiones que tienen con su entorno barrial, ha propiciado el fenómeno urbano denominado ciudad-isla. Como resultado de la masiva edificación de conjuntos cerrados surge este fenómeno urbano que ha provocado un fraccionamiento de la ciudad, creando sitios aislados de su contexto y reduciendo las interacciones sociales (Severeni, 2023). Así mismo, la construcción de conjuntos cerrados, como Senderos de la Sierra, en barrios de carácter popular que se han conformado tradicionalmente por viviendas de tipo unifamiliar genera proyectos de vivienda aislados de su hábitat inmediato, de la vida peatonal y comunitaria, haciendo de éstos unos lugares más inseguros.

De este modo, la constitución arquitectónica de Senderos de la Sierra al ser un conjunto cerrado se posiciona estéticamente como un objeto aislado de las viviendas de su entorno barrial, que, además, afecta la seguridad no sólo de los habitantes del conjunto residencial

sino del sector. Así mismo, limita la relación de los moradores con el espacio público, dado que las rejas se constituyen en una especie de muro que separa la vivienda de la experiencia urbana, generando un espacio que puede ser excluyente, en un barrio periférico, en el cual sus habitantes comparten una percepción de segregación socioespecial.

Esta forma de construcción en conjuntos cerrados que ha propiciado el fenómeno de ciudad-isla, según los arquitectos y profesores de la Universidad Nacional de Colombia, Ramón Bermúdez y Sebastián Serna (2020), desde el año 2000 en Bogotá se constituye como la forma predominante de organización territorial de la vivienda formal de la ciudad a pesar que tradicionalmente ha crecido a través de barrios residenciales y manzanas abiertas. Sin embargo, la normativa urbana, el afán de lucro de los promotores inmobiliarios, el estilo de vida basado en lo privado y la exaltación de la seguridad privada, priorizan el conjunto cerrado como la nueva forma de organizar la vivienda en la ciudad dirigida a todos los estratos socioeconómicos y categorización poblacional, desde familias de clase alta hasta población en condición de vulnerabilidad, como las víctimas del conflicto armado.

A pesar de este contexto, las personas entrevistadas se sienten agradecidas de haber sido beneficiadas con este proyecto habitacional y aspiran a poder terminar de pagar su vivienda, para poder asegurar su tenencia y mejorar la calidad de vida de su familia. Razón por la cual, se han apropiado de su hábitat doméstico, comprendido este no sólo como el entorno barrial sino como el medio interno de la vivienda. En este sentido, la apropiación de la vivienda se comprende como *“[...] La fragmentación del espacio interior de la vivienda, la idea de privacidad que conlleva, así como la separación de funciones de los ámbitos diurno y nocturno constituyen el marco en que se organiza la vida cotidiana.”* (Cuervo, 2010, p. 80).

Así, se constituye el hábitat doméstico de la vivienda como la diferenciación de espacios para las diversas actividades cotidianas, así como la separación entre áreas consideradas públicas (sala, cocina, comedor) y privadas (alcobas y baño), además de los roles familiares. En concordancia con lo anterior, las familias, de acuerdo a sus ingresos, han ido mejorando su vivienda, dado que ésta se entrega con semi acabados (muros estucados y pintados), evidenciándose así que la estructura del apartamento permite la flexibilidad de adaptabilidad en su interior.

Los espacios de las viviendas conforman el proyecto Senderos de la Sierra no son muy amplios en cuanto a las habitaciones, baño y zonas comunes dentro del apartamento, no tienen cielo raso, el enchape del piso y las puertas internas, en diferentes apartamentos, han sido puestas por sus moradores pues el apartamento se entrega sin enchape de piso y puertas internas excepto la puerta del baño que si es entregada con el apartamento. Además, se observa que la cocina, la sala y el cuarto de ropas comparten un mismo espacio, lo cual desconoce las características socioculturales que pueden tener estos espacios para las familias, especialmente la sala y el comedor por sus múltiples usos, pues es aquí en donde se realizan las tareas escolares, domesticas, de socialización e incluso económicas (modistería o manualidades).

Igualmente, en las entrevistas realizadas se encontró que existen deficiencias estructurales en la torre de apartamentos que afecta el interior de las viviendas como las zonas comunes, lo cual tiene repercusiones en la concepción que tienen los habitantes de Senderos de la Sierra sobre la vivienda digna y la calidad de habitabilidad de los espacios comunes. Lo anterior se evidencia en el siguiente extracto de la entrevista semiestructurada aplicada a un residente del proyecto:

“Empecemos por decir que me parece que la construcción del edificio no es muy buena, los últimos pisos no viven dignamente porque esto quedó mal construido y se filtra el agua, hay personas que se endeudaron para arreglar su vivienda, para convertirla en una vivienda digna poniéndole drywall, pero no es vivienda digna porque se les está dañando, todos los apartamentos están mal construidos. Los tubos se revientan cada rato, la tubería de los baños cada nada se revienta. La constructora dice que va a mejorar, pero nunca pasa.” (Comunicación personal, 22 de septiembre 2023).

De este modo, a pesar de la apropiación del espacio interno por parte de las familias, para acomodar la vivienda a su contexto simbólico, cultural y familiar, este se encuentra supeditado a la capacidad adquisitiva de las familias; además, los espacios al ser reducidos limitan la posibilidad de organizar su hábitat doméstico con miras a diferenciar los espacios según las diversas actividades cotidianas. Esta situación desconoce la composición familiar de las víctimas, las cuales, son generalmente amplias, de 3 a 6 personas; situación que puede generar hacinamiento en la espacialidad y reduce la comodidad al interior de la vivienda.

Se observa que existe una similitud respecto al proyecto Plaza de la Hoja en la medida que los espacios internos de la vivienda son reducidos, lo cual limita la organización y separación del hábitat doméstico. No obstante, en el proyecto Plaza de la Hoja se presenta una mayor apropiación de los moradores frente a su entorno inmediato tanto de las zonas comunes como de la plazoleta, que se encuentra en el espacio público; contrario a lo que sucede en Senderos la Sierra que no existe una apropiación ni conexión cercana con el barrio o con las zonas comunes, debido a las narrativas y a la percepción de inseguridad y de segregación socioespacial que persiste en sus moradores.

Esto se explica, también, por la mayor intervención de Organizaciones de la Sociedad Civil como del Distrito en Plaza de la Hoja, al ser un proyecto circunscrito al Programa de Vivienda Gratuita y al tener un carácter especial, pues está conformado únicamente por familias víctimas; mientras que Senderos de la Sierra se construyó bajo un esquema de gestión centrado en la demanda y no en la oferta, de modo que está supeditado a las lógicas del mercado y no se encuentra en el marco de un programa de vivienda, que determine el acompañamiento institucional mediante la conformación de algún mecanismo de colaboración, a pesar de estar habitado por familias víctimas del conflicto armado.

Fotografía 4- 2: Interior de un apartamento en Senderos de la Sierra.



Fuente: Rosero & Manco. (2023). Proyecto Senderos de la Sierra [Fotografía].

Fotografía 4- 3: Plano apartamentos proyecto Senderos de la Sierra.



Fuente: Rosero & Manco. (2023). Proyecto Senderos de la Sierra [Fotografía].

4.3. Acompañamiento institucional

La vivienda para la población víctima de desplazamiento forzado se convierte en el puente para hacer llegar la acción social del Estado. En el marco del proyecto Senderos de la

Sierra, durante los primeros tres años luego de ser entregada la vivienda, se presentó un acompañamiento por parte de diferentes entidades del Distrito; como la Secretaría Distrital de Gobierno mediante capacitaciones sobre marco normativo concerniente a la propiedad horizontal y reglas de convivencia, las Secretarías de Integración Social y de Salud en materia de atención psicosocial familiar e individual dirigida a la población víctima. Igualmente, la Secretaría Distrital de Educación llevó al conjunto residencial la oferta de colegios públicos cercanos al proyecto de vivienda para facilitar la inscripción y la obtención de cupos para los niveles de primaria y bachillerato. Por su parte, la Secretaría de Desarrollo Económico llevó diferentes ofertas laborales para todos los habitantes del proyecto. Las cuales, según las entrevistas realizadas, no cumplían con las expectativas ni con el perfil educativo y experiencia profesional con la que contaban los habitantes del conjunto residencial; además, la información presentada por la Secretaría se enfocó en proyectos productivos, pero se presentó de manera somera.

La presencia de estas entidades del Distrito se hizo mediante tres ferias de servicios, que se adelantaron durante los primeros tres años, luego de ser entregadas las viviendas en el 2019. Durante la pandemia, en el 2020, la feria de servicios se presentó mediante las asambleas virtuales que se adelantaron en el conjunto. Esta situación limitó el alcance real de la oferta de servicios del Distrito, dado que no todas las familias tenían conexión de internet.

Así mismo, el alcance de la feria de servicios es limitado, según comunicaciones personales con habitantes del proyecto, estas ferias de servicios se hicieron entre semana y en horarios en los que la mayoría de las familias no se encontraban en sus viviendas. Además, las ofertas de trabajo que presentaba la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico no respondían al nivel educativo de las víctimas, por lo que acceder a estas ofertas, tampoco era una opción. No obstante, se resalta la labor de la Secretaría de Educación en facilitar la obtención de cupos en los colegios públicos aledaños.

A diferencia del proyecto Plaza de la Hoja el esquema de acompañamiento institucional durante los primeros tres años, como carácter obligatorio del PIVE, se centró únicamente en desarrollar ferias de servicios, más no en implementar un esquema de intervención y acompañamiento basado en la medición de un conjunto de logros que establezcan las condiciones mínimas para que un hogar en pobreza extrema pueda superar esa condición. De este modo, se identifica que la feria de servicios no es un mecanismo idóneo para la

integración de la oferta pública de servicios sociales a nivel local, que propenda por el fortalecimiento de las capacidades de las víctimas y que lleve a su autosostenimiento.

Se deduce que el acompañamiento institucional en el marco del PIVE y, en especial, en el proyecto de vivienda Senderos de la Sierra fue limitado frente a las necesidades de las familias que habitan este proyecto. Adicionalmente, se encontró en respuesta al derecho de petición enviado en enero 2023 a la Secretaría Distrital de Hábitat que desde el 2022 no se realizaban ferias de servicios ni se tenía previsto el desarrollo de las mismas en el transcurso del 2023.

Del mismo modo, se identificó en las entrevistas realizadas que las víctimas deben dirigirse a las entidades para acceder a la oferta de servicios en diferentes ámbitos, como se evidencia en la siguiente comunicación personal:

“La alcaldía vino al conjunto, por allá en el 2019, recién nos entregaron el apartamento. Recuerdo que logré tener el cupo para el colegio de mi hijo más rápido porque una funcionaria de la Secretaria de Educación me ayudó a diligenciar los papeles. Desde ese entonces, no he visto que vengan más, o de pronto yo no he estado. Para lo que llaman atención psicosocial, no me enterado que vengan hasta aquí y nos ayuden con eso, como soy víctima, una amiga me dijo que fuera a la Secretaría de Salud y que allá me podrían brindar asesoría psicológica para la familia y para mí. Tuve asesoría psicológica, pero no porque vinieran hasta acá, sino porque fui yo misma a buscarla.” (Comunicación personal, 22 de septiembre 2023).

En el relato anterior, se identifica que la primera feria de servicios es la de mayor recordación, además, funcionó para el acceso a educación primaria e intermedia. Sin embargo, al ser el proyecto de vivienda Senderos de la Sierra, tipo VIP y al no tener un carácter diferenciador, como los proyectos de vivienda construidos en el marco del Programa de Vivienda Gratuita no tiene un mecanismo de seguimiento y acompañamiento que asegure parte de la acción social del Estado, como si lo tiene el proyecto Plaza de la Hoja con la Mesa de Acompañamiento Social a los Proyectos de Vivienda Gratuita instalada en el marco de la Ley 1537 de 2012.

Por su parte, la atención psicosocial, que señala la persona entrevistada, es prestada por la Secretaría Distrital de Salud a través del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI), que hace parte del Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas dando respuesta a las medidas de rehabilitación en el

marco de la reparación integral a las víctimas del conflicto armado en Colombia, en respuesta a lo contemplado en la Ley 1448 de 2011, Artículo 137.

Así pues, Senderos de la Sierra no ha sido un puente que permita acercar la oferta institucional para garantizar la acción social del Estado como un medio para la reparación integral de las víctimas que habitan este proyecto. Dado que al ostentar los elementos de un proyecto de vivienda que no se encuentra inscrito en un programa de características especiales, como el Programa de Vivienda Gratuita, sino que está asociado a las lógicas del mercado, la acción social del Estado se limita a ferias de servicios que no son constantes y el acompañamiento institucional, dentro de este esquema, no es obligatorio. De modo que para acceder a la oferta institucional las víctimas deben acercarse a las entidades, viéndose limitado el papel de la vivienda como puente articulador con la acción social del Estado, en el marco de la restitución de vivienda como una de las medidas de la reparación integral.

En tal sentido, Senderos de la Sierra al igual que el proyecto de vivienda Plaza de la Hoja se circunscribe parcialmente en la reparación restitutiva, en la medida que las acciones del Programa Integral de Vivienda Efectiva (PIVE), dentro del cual se construyó el proyecto Senderos de la Sierra, contempló únicamente la entrega de la vivienda como un bien inmueble sin garantizar su tenencia, pues ésta se encontraba supeditada al modelo de *leasing habitacional* o crédito hipotecario. De este modo, la reparación integral de las víctimas en este estudio de caso se ve limitada por factores asociados a la financiación de las unidades habitacionales, la baja calidad de la vivienda, dificultades en el acceso a equipamientos de uso colectivo y de escala metropolitana, fundamentales para la articulación con la ciudad y para el fomento de las capacidades en las víctimas del conflicto armado.

Del mismo modo, el fenómeno de ciudad-isla asociado a los proyectos de vivienda de propiedad horizontal, como Senderos de la Sierra, dificulta la conexión de sus moradores con su hábitat inmediato y con las relaciones sociales que se construyen en el espacio público del barrio. Sumado a esto, la percepción de inseguridad y de segregación socioespacial limita el alcance real de la reparación integral, desde la perspectiva transformadora, pues este proyecto de vivienda se construyó bajo las lógicas de la sostenibilidad financiera del mercado inmobiliario, teniendo como resultado viviendas situadas en la periferia de la ciudad y de estética homogénea que desconoce las

características socioculturales de las víctimas. Además, el cumplimiento del principio de la reparación integral se encuentra limitado por el escaso acompañamiento de las entidades del orden nacional y distrital, generando una percepción de vacío institucional entre las víctimas que habitan Senderos de la Sierra respecto a la acción social del Estado y su efectividad.

Conclusiones

La reparación integral de las víctimas no se limita únicamente a la entrega de bienes o dinero. Desde una perspectiva más amplia, se entiende la reparación como un medio para el restablecimiento de los derechos, la dignidad y la condición de ciudadanos, tanto de la víctima directa, como de sus familiares. La reparación produce expectativas de implementación de medidas que permitan reconstruir la vida a partir del real y efectivo goce de derechos, y la transformación positiva en los diferentes ámbitos impactados por las violaciones y el conflicto armado.

De este modo, en el presente TFM se abordaron las dos líneas discursivas alrededor de la reparación integral como punto de partida que están ligadas a la medida de restitución de vivienda, traducidas en el enfoque de la reparación restitutiva y la reparación transformadora. Los componentes subyacentes, de ambos enfoques de la reparación integral, no son excluyentes, por el contrario, son condiciones suficientes y necesarias para la reparación integral de las víctimas, desde su multidimensionalidad. En este sentido, la restitución de vivienda para que tenga una mirada amplia en el marco de la reparación integral debe contener acciones orientadas a garantizar su acceso, contar con condiciones dignificantes de localización y articulación con el hábitat; además, de fomentar la generación y fortalecimiento de capacidades en las víctimas a través de la acción social del Estado.

Es importante recordar que, la reparación integral como punto de partida del desarrollo normativo y de las diferentes acciones de política pública en los diferentes niveles de gobierno tanto Nacional como Distrital, se estableció a partir de la Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, por medio de la cual se reconoció la existencia del conflicto armado y, en consecuencia, de las víctimas de este conflicto. Además, la expedición de esta ley fue resultado de los precedentes jurisprudenciales, como la Sentencia T-025 de 2004 y la incidencia en la agenda pública por parte de las diferentes organizaciones de víctimas, quienes posicionaron la necesidad de tener estrategias orientadas a garantizar la reparación integral como un mecanismo para reconstruir su proyecto de vida.

Con relación a los instrumentos de ordenamiento territorial, durante la administración de Bogotá Humana (2012-2016) la política de vivienda estaba orientada a la construcción de vivienda tipo VIS y VIP en las zonas céntricas de la ciudad, mediante la estrategia de revitalización urbana. Sin embargo, la bolsa de suelos disponibles para la construcción de vivienda social se encontraba en la periferia, presentándose así una desarticulación entre los lineamientos del POT vigente (Decreto 190 de 2004), y la política de vivienda de la Bogotá Humana. Contrario a la administración Bogotá Mejor para Todos que, al no lograr la aprobación de su propuesta de POT, se acogió a los lineamientos del POT vigente frente a la localización de la vivienda de índole social, dado que la política habitacional promovida durante este gobierno distrital no distaba de lo contemplado en este instrumento.

Es menester que, la restitución de la vivienda como una medida de la reparación integral se articule con el paradigma del desarrollo humano y con el enfoque de las capacidades, que están ligados al concepto de hábitat, dado que la vivienda y su entorno es un todo integrado que abre las posibilidades para rehacer los proyectos de vida de las víctimas del conflicto armado. De modo que es fundamental promover acciones para preparar a los hogares receptores de los proyectos de vivienda social y prioritaria, y a las familias que llegan a habitarlos, para generar procesos de arraigo e integración con el territorio, especialmente en los proyectos de propiedad horizontal.

Del mismo modo, propiciar espacios para la integración de estos proyectos habitacionales dirigidos únicamente a víctimas o a población vulnerable en general con su entorno barrial, es fundamental para avanzar en la no estigmatización y en la generación de condiciones de seguridad, convivencia y sostenibilidad de los proyectos. En ambos casos de estudio, Plaza de la Hoja y Senderos de la Sierra, se evidenció que existe una falta de articulación e integración de los proyectos de vivienda con su entorno inmediato, lo cual produce una percepción de segregación socioespecial, que puede llevar a una acción con daño.

La vivienda se convierte en el puente articulador entre los hogares víctima y la oferta institucional; es decir, que los proyectos habitacionales, dependiendo de la política de vivienda en el cual se construyeron, el acompañamiento institucional se concibe de manera distinta en cuanto a la vinculación de los hogares beneficiarios a la oferta institucional y social del Distrito. Así, por ejemplo, se encuentra que existe un mayor acompañamiento institucional en Plaza de la Hoja, debido a que este proyecto se encuentra inmerso en el

Programa de Vivienda Gratuita que instauró una serie de mecanismos de acompañamiento social de carácter obligatorio.

Por el contrario, el proyecto Senderos de la Sierra está inscrito en el PIVE, programa de vivienda de carácter distrital que instó a la participación de las víctimas en los diferentes programas de acompañamiento social de manera coyuntural, pues esta estrategia se materializó únicamente en tres ferias de servicios, que no tuvieron el impacto esperado, según las víctimas entrevistadas. Al no tener continuidad este programa de vivienda, el acompañamiento institucional por parte del Distrito no fue de carácter obligatorio.

En este contexto, se identifican las siguientes cinco conclusiones o desafíos generales:

1. La restitución de vivienda para la población víctima en articulación con el POT. La articulación del POT vigente Bogotá Verdece 2022-2035, propuesto por la administración distrital de Claudia López (2020-2024), con los planes de desarrollo y las políticas de vivienda de los futuros gobiernos distritales es fundamental para la construcción y localización de la vivienda social, tipo VIS o VIP, que favorece a la población víctima del conflicto armado. Teniendo en cuenta la escasez de suelo en Bogotá que está determinando su crecimiento y el déficit habitacional que se concentra, principalmente, en las localidades de Ciudad Bolívar, Kennedy, Suba y Bosa, las cuales albergan al 48,6% de los hogares con problemas de vivienda (Secretaría Distrital de Hábitat, 2021 citada por Caicedo et al., 2022).

Al respecto, Camargo (2021) citado por Caicedo, Murcia y Parada (2022) especifica que la ciudad presenta un déficit habitacional cuantitativo de 96.897 hogares y un déficit cualitativo de 228.150 hogares. Esto, sumado a las proyecciones hechas por el DANE (2018), indica que la ciudad necesitaría cerca de 1'067.000 soluciones habitacionales para responder al crecimiento de la ciudad en los próximos 12 años (Caicedo et al., 2022, pág. 121). Así mismo, se identifica en el POT vigente que los procesos concernientes a la renovación urbana les permitirá a los constructores generar más viviendas en ubicaciones centrales, pero sin subsidios y con mayores costos para los compradores. Esta medida afectaría el acceso a vivienda por parte de la población víctima que no cuente con los ingresos suficientes para adquirir una solución habitacional en localizaciones céntricas, afectando así el cumplimiento real de la medida de restitución de vivienda en el marco de

la reparación integral, dado que el acceso a la vivienda estaría supeditado a los proyectos habitacionales de menor costo ubicados en la periferia de la ciudad.

En consecuencia, existe una alta probabilidad de que las nuevas viviendas de interés social que se construyan en el marco del POT vigente, las cuales benefician a la mayor parte de la población víctima de desplazamiento forzado en Bogotá, se sigan ubicando en zonas periféricas de la ciudad, actualmente demarcadas como zonas de protección ambiental o con una baja provisión de bienes públicos que limitan su integración con los servicios de soporte básicos.

Por otra parte, en el POT se involucra la atención de las víctimas del conflicto armado en el marco del Sistema de Cuidado y de Servicios Sociales, concretamente en los equipamientos de urgencia para el apoyo a la atención oportuna de emergencias y a los servicios de seguridad ciudadana, defensa, convivencia y justicia. Sin embargo, no se identifica una línea específica que aborde el acceso a vivienda para las víctimas, se evidencia que la caracterización de esta población se incluye en la noción de población vulnerable; por ende, el POT no hace una diferenciación de las implicaciones reales que tiene acceder a unidades habitacionales, ya sea tipo VIP o VIS, para las víctimas teniendo en cuenta que esta hace parte de la medida de restitución en el marco de la reparación integral.

En este sentido, es fundamental que los instrumentos de ordenamiento territorial incluyan líneas específicas de vivienda para población víctima, que respondan a sus particularidades, teniendo en cuenta que esta población en su mayoría es de origen rural y su integración en el contexto urbano requiere de un tratamiento especial, mediante programas sociales y planes de acompañamiento institucional periódicos, que se puedan articular con los proyectos habitacionales.

2. La población víctima de desplazamiento forzado y su relación con la Ley 2079 de 2021. Esta ley busca establecer los lineamientos generales para complementar el marco normativo dentro del cual se formula y ejecuta la política habitacional urbana y rural en el país. La sinergia entre esta ley y los instrumentos de ordenamiento territorial como el POT es fundamental para la real conexión de los proyectos de vivienda que incluyen a la población víctima con el hábitat que logran construir en las ciudades receptoras.

Además, de la articulación con las acciones de política pública en materia de vivienda, que guardan relación directa con los esquemas de subsidios que benefician a la población víctima. Dado que uno de los retos que se identifica en esta ley se asocia con la priorización de las víctimas para acceder a soluciones habitacionales, pues se centra en la adjudicación de subsidios de vivienda de interés social rural, acorde con los programas de desarrollo territorial como los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), Zonas Futuro, entre otros de interés nacional; pero no tiene unas estrategias concretas frente al acceso a subsidios de vivienda de índole social en las zonas urbanas, como Bogotá.

3. Adjudicación de los subsidios de vivienda para víctimas. Se presentó un avance significativo en el esquema de subsidios de vivienda en su tránsito de la demanda hacia la oferta, que tuvo como resultado el Subsidio Familiar de Vivienda en Especie. Este nuevo modelo fue producto de la implementación del Programa de Vivienda Gratuita que construyó una serie de proyectos de vivienda 100% subsidiados dirigidos únicamente a las víctimas del conflicto armado, como lo fue el Proyecto Plaza de la Hoja. Si bien generó un avance, también propició una excesiva tramitología que dificultó el acceso a vivienda propia, por la serie de procedimientos administrativos que debían surtirse para ser beneficiarios del programa.

Adicionalmente, el Programa de Vivienda Gratuita presentó problemas de sostenibilidad y en las administraciones posteriores del nivel nacional no se tuvo voluntad política para seguir implementando esta acción de política pública. Razón por la cual, es cada vez más necesario fortalecer los otros esquemas de atención a la población víctima materializados en los programas de arriendo y vivienda usada implementados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio –algunos en coordinación con la Secretaría Distrital de Hábitat-, como los siguientes: Programa Semillero de Propietarios, Programa de Promoción de Acceso a la Vivienda Mi Casa Ya y Programa Casa Digna, Vida Digna.

Así mismo, es fundamental dar continuidad a las políticas y/o programas habitacionales que beneficien directamente a las víctimas y que hayan tenido resultados exitosos, dado que los procesos de adjudicación de vivienda para esta población son largos, dispendiosos y altamente burocráticos; por lo que su continuidad puede mejorar los procesos internos para prestar un mejor servicio a las víctimas mediante el trabajo interinstitucional en el seguimiento efectivo de estas acciones de política de vivienda en pro de su sostenibilidad.

No obstante, se identifica que el acceso a los programas habitacionales está supeditado al porcentaje de subsidios disponibles y dispuestos para la población que se encuentra dentro del enfoque diferencial, a saber: población víctima de desplazamiento forzado, mujeres cabeza de familia de bajos ingresos, trabajadoras del sector informal y madres comunitarias, personas de la tercera edad, miembros de comunidades étnicas, población en situación de discapacidad, miembros de la fuerza pública y familiares de estos que hubieren fallecido en actos del servicio. Estas medidas “diferenciales” crean un escenario hostil de competencia entre la población categorizada como vulnerable para poder beneficiarse de las unidades habitacionales ofertadas en alguno de los programas de vivienda nueva y usada, incluso para vivienda en arriendo.

Las dificultades presentes en el cumplimiento efectivo del enfoque diferencial para las víctimas del conflicto armado se suman a las relacionadas con la adjudicación de subsidios orientados hacia la demanda, dado que se debe garantizar el cierre financiero y/o asegurar capacidad de ahorro para acceder a los proyectos habitacionales tipo VIP o VIS dirigidos a población vulnerable. Estas condiciones desconocen las realidades socioeconómicas de los hogares y la descomposición familiar que se presenta producto del desplazamiento forzado, limitando así la restitución real de la vivienda, como una de las medidas de la reparación integral.

4. Mercantilización de la vivienda y sus efectos en la reparación integral de las víctimas. Se evidencia la mercantilización de la vivienda en la medida que el Estado cede su papel en la construcción y ejecución de proyectos habitacionales al mercado producto de las reformas neoliberales de la década de los noventa en el país. Esta fase regida por el mercado propició transformaciones en las políticas urbanas que tuvieron incidencia en el ordenamiento territorial, en la regulación pública del mercado del suelo y en las políticas de vivienda. Se comienza a identificar un interés por parte del gremio de la construcción en vender la vivienda como una mercancía y no como un bien que satisface necesidades básicas y hace parte del proyecto de vida de las familias, lo cual tiene repercusiones en el acceso a vivienda por parte de la población vulnerable y de las víctimas de desplazamiento forzado.

De este modo, las transformaciones de corte neoliberal en las políticas urbanas y de vivienda tienen efectos negativos en la población de bajos ingresos, pues el acceso a

soluciones habitacionales comienza a estar sujeto a la capacidad financiera de las familias y a la adjudicación de subsidios, lo cual desconoce el contexto desigual de las grandes ciudades, como Bogotá. Adicionalmente, tiene efectos negativos en el cumplimiento del principio de la reparación integral de las víctimas de desplazamiento forzado, específicamente, en la medida relacionada con la restitución de vivienda, pues ésta queda sujeta al acceso a subsidios y a la construcción de proyectos regulados por el mercado inmobiliario, que genera viviendas homogéneas y desarticuladas de su hábitat circundante.

De este modo, la idea de que la vivienda debe ser ante todo un activo para acumular riqueza es el resultado de las actuales estructuras jurídicas, económicas y políticas, por lo cual, es importante cambiar estas estructuras (Caicedo et al., 2022, pág. 124). Transformar el sistema habitacional para introducir el derecho a la vivienda y a un hábitat adecuado que, contribuya al cumplimiento de la reparación integral, requiere de la desmercantilización de la vivienda por opciones como: la provisión pública de vivienda, la regulación del alquiler, el incremento de la seguridad en la tenencia de la vivienda, la propiedad pública del suelo, la financiación pública, la limitación de la especulación y la adopción o reintroducción de leyes que regulen los mecanismos de financiación para la adquisición de vivienda (Madden & Marcuse, 2016).

La mercantilización de la vivienda producto de las reformas neoliberales y sus alcances en la política urbana y habitacional en las ciudades es un tema investigativo de amplio interés, que tiene repercusiones en la materialización de la reparación integral de las víctimas y, en específico, en la medida de restitución de vivienda. Por lo cual, una de las conclusiones del presente TFM es la necesidad de ampliar este tema de investigación en el marco de los estudios sobre gobierno urbano.

5. Directrices en materia de vivienda y su relación con las víctimas del conflicto armado en el Plan Nacional de Desarrollo: Colombia potencia mundial de la vida (2022 – 2026). Los contenidos sobre vivienda en el Plan Nacional de Desarrollo indican que se promoverán proyectos de vivienda con enfoque diferencial y territorial. En cuanto a los componentes del Subsidio Familiar de Vivienda en la modalidad de adquisición de vivienda nueva, se pretenden generar estrategias que mejoren el acceso a vivienda por parte de la población vulnerable y con menores ingresos. Así mismo, se identifica la inversión en la construcción de dotaciones de equipamientos públicos colectivos y para la

estructura de servicios públicos domiciliarios, evidenciándose así la necesidad de articular la vivienda con el hábitat, como un todo integrado y no como dos componentes diferentes.

Es fundamental la sinergia entre el Plan Nacional de Desarrollo, como estrategia del nivel nacional, con los instrumentos de política pública urbana y de vivienda del nivel local, así como con el POT y la reglamentación del nivel nacional relacionada con el hábitat, que se contempla en la Ley 2079 de 2021, en aras de asegurar la adecuada coordinación interinstitucional en pro de garantizar el acceso a vivienda mediante los diferentes programas habitacionales que se complementan entre sí para la asignación de subsidios a la población víctima. Dado que la falta de articulación entre los diferentes niveles de gobierno en cuanto a las directrices de política pública en materia de vivienda y en el manejo de los sistemas de información de índole social, tiene afectaciones directas en asegurar el cierre financiero de los hogares víctima, en caso de ser necesario, mediante subsidios complementarios del nivel nacional y distrital.

Así mismo, es indispensable que en el proceso de reglamentación de este plan de desarrollo se involucre a la población víctima del conflicto armado, en una categorización diferente respecto a la de población vulnerable, dado que este tratamiento homogenizante no vislumbra las necesidades propias que se generan producto del desplazamiento forzado. De modo que, en la reglamentación y materialización de la estrategia de vivienda diferencial de interés cultural y productivo, realmente se cumpla con el enfoque diferencial y territorial, en clave de atender las particularidades y demandas de las víctimas, especialmente en las ciudades receptoras, como Bogotá.

6. El papel de la Corte Constitucional en la reparación integral de las víctimas y la articulación de los distintos niveles territoriales. El desarrollo normativo en materia de atención a la población desplazada en las ciudades o municipios receptores, así como del derecho a la vivienda digna y adecuada estuvo ligado a los pronunciamientos de la Corte Constitucional, pues se presentaba una inacción por parte del Estado y de los gobiernos locales, debido a la falta de articulación y coordinación entre los diferentes niveles territoriales. Especialmente, durante las dos primeras fases de las acciones de política pública dirigidas a la atención y reparación de las víctimas de desplazamiento forzado, primera fase (1995-2004) y segunda fase (2004-2011).

El desarrollo normativo y del marco institucional en materia de atención a las víctimas en términos de vivienda representa un avance en los mecanismos formales para la garantía de derechos. No obstante, se presentan aun discrepancias en los dos niveles de gobierno, Nacional y Distrital, frente a los instrumentos de gestión para la adjudicación de subsidios, así como en el esquema para la atención de las víctimas, materializado en la acción social del Estado y en el acompañamiento institucional efectivo.

Así, por ejemplo, las medidas creadas en el marco del Programa de Vivienda Gratuita como el Sistema Nacional de Acompañamiento Social e Infraestructura Social, no deberían focalizarse únicamente para los proyectos de vivienda ejecutados en el marco de este programa, deberían extenderse a los proyectos de vivienda tipo VIS y VIP que estén en el marco de otros programas habitacionales con esquemas de subsidios orientados hacia la demanda, en el que exista población víctima como población vulnerable beneficiada.

De esta manera, el desarrollo del presente TFM pretendía dejar en evidencia la importancia de interrelacionar la medida de restitución de vivienda en el marco de la reparación integral, no solo con el proceso de la adjudicación de la unidad habitacional, sino con la necesidad de contemplar el hábitat adecuado como un elemento fundamental de la vivienda que permite la generación y fortalecimiento de capacidades en las víctimas. Este último componente también depende de la acción social del Estado que debería propender por asegurar la continuidad y sostenibilidad de las políticas habitacionales, el acompañamiento continuo a los proyectos de vivienda y el trabajo interinstitucional entre los diferentes niveles de gobierno.

A. Anexo No. 1: guía entrevista semiestructurada

Víctimas del conflicto armado residentes en el proyecto de vivienda Senderos de la Sierra

Las preguntas orientadoras de la entrevista semiestructurada se organizan de acuerdo a las variables de estudio o temas macro: acceso a vivienda propia, hábitat adecuado y vivienda digna, acción social del Estado y acompañamiento institucional.

1. Acceso a vivienda propia

- ¿Qué estrategias ha utilizado para acceder a una vivienda en Bogotá? ¿A quién ha acudido? (Organizaciones Sociales, Ong's, Entidades Públicas, vecinos, amigos)
- ¿Cuáles han sido las organizaciones o instituciones que lo o la han acompañado y han apoyado en estos procesos o estrategias?
- ¿Cómo fue el proceso de la adjudicación del subsidio? ¿Cómo le parece el modelo de *leasing* habitacional?

2. Hábitat adecuado y vivienda digna

- Hoy en día, acorde a su propia definición de vivienda digna, ¿se siente usted cómodo en donde vive? ¿Por qué si o por qué no?
- ¿Considera usted que su apartamento es lo suficiente amplio y responde a las necesidades de su familia?
- ¿En qué estado recibió su apartamento?
- ¿Se siente cómodo/a en el barrio? ¿Le gusta?
- ¿Qué percepción de seguridad tiene usted del sector?

- ¿Cuál es la problemática que más afecta la convivencia y la seguridad en el sector/barrio?
- ¿Cuál es la problemática que más afecta la convivencia en el conjunto residencial?
- ¿Considera usted que la labor de la Policía es suficiente para cubrir los hechos de inseguridad que se presentan en el sector?
- ¿A qué hora debe salir de su casa para llegar al trabajo o estudio? ¿A qué hora llega a su casa luego de salir del trabajo o estudio?
- ¿Considera usted que el conjunto residencial queda cerca de la oferta cultural, deportiva y de uso del tiempo libre que tiene la ciudad?
- ¿Usted sabe cuál es la Junta de Acción Comunal del barrio? ¿Sabe cómo funciona?
- ¿Ha participado alguna vez en las reuniones convocadas por la Junta de Acción Comunal del barrio?

3. Acción social del Estado y acompañamiento institucional

- ¿Ha participado en alguna feria de servicios que haya llevado el Distrito al conjunto residencial?
- ¿Considera usted que las ferias de servicios que ha llevado el Distrito son efectivas para encontrar algún cupo en los colegios cercanos al conjunto residencial o para acceder a diferentes ofertas de trabajo?
- ¿Las ofertas de trabajo y de estudio que ha llevado el Distrito al conjunto residencial se ajustan a sus necesidades?
- ¿Considera usted que a partir de los programas sociales del Distrito y/o del nivel nacional ha aprendido algo nuevo o ha fortalecido alguna de sus habilidades?

B. Anexo No. 2: sistematización entrevistas semiestructuradas

A continuación, se presenta la sistematización de las entrevistas semiestructuradas aplicadas a tres residentes del proyecto de vivienda Senderos de la Sierra que se identificaron como víctimas del conflicto armado y al administrador del conjunto residencial.

Sistematización entrevistas semiestructuradas Proyecto de Vivienda Senderos de la Sierra					
No.	Género	Categoría	1. Acceso a vivienda propia	2. Hábitat adecuado y vivienda digna	3. Acción social del Estado y acompañamiento institucional
1	Se identifica como mujer	Residente de Senderos de la Sierra y víctima de desplazamiento forzado	<p>¿Qué estrategias ha utilizado para acceder a una vivienda en Bogotá? ¿A quién ha acudido? (Organizaciones Sociales, Ong's, Entidades Públicas, vecinos, amigos) Antes de vivir en este apartamento, pagaba arriendo por acá en Usme, siempre he vivido por el sur. Una amiga me dijo que en la Secretaría de Hábitat me podrían ayudar a buscar algunas opciones para tener mi casa propia de acuerdo a los ingresos familiares y mi condición de víctima. La funcionaria que me atendió me recomendó el proyecto Senderos de la Sierra y fui a visitar la sala de ventas de la constructora.</p> <p>¿Cuáles han sido las organizaciones o instituciones que lo o la han acompañado y han apoyado en estos procesos o estrategias? La Secretaría de Hábitat también pregunté en el Inurbe.</p> <p>¿Cómo fue el proceso de la adjudicación del subsidio? ¿Cómo le parece el modelo de leasing habitacional? Me presenté a la Secretaría de Hábitat, informé sobre mi situación de víctima, me preguntaron que si tenía otra casa o no tenía casa propia. Allá me recomendaron el proyecto de Senderos de la Sierra y fui a visitar la sala de ventas del proyecto. Luego fui a Bancolombia y le informé al asesor que quería acceder a un subsidio en el proyecto de Senderos de la Sierra que</p>	<p>Hoy en día, acorde a su propia definición de vivienda digna, ¿se siente usted cómodo en donde vive? ¿Por qué si o por qué no? Todavía le falta, faltan cámaras de seguridad y que las personas aprendan a convivir con otras. Aunque, me siento agradecida de tener un lugar que se puede decir propio para vivir. Aquí tenemos un problema y es que La gente no paga la administración, la gente no quiere y así pues no hay plata para las cosas. Hay mucho ruido los equipos de sonido muy alto.</p> <p>¿En qué estado recibió su apartamento? El apartamento estaba en obra gris, tenía la tasa y el lavamanos del baño, el lavadero y el mesón de la cocina. Nos tocó sacar plata prestada para arreglar el apartamento.</p> <p>¿Se siente cómodo/a en el barrio? ¿Le gusta? ¿Qué percepción de seguridad tiene usted del sector? No me gusta del todo, mis dos hijos están en un colegio que les queda a media hora caminando, me da miedo que vayan a estar en malos pasos porque se tienen que ir solos. El sector no es muy seguro y se ven jóvenes fumando marihuana y tomando desde temprano. En las noches me siento insegura pasando por algunas cuadras, especialmente en donde hay casas en construcción, aunque ahora último están arreglando unas calles cercanas y eso puede arreglar la seguridad.</p> <p>También, yo creo que muchos pensaron en comprar apartamento por acá sin contemplar el colegio de</p>	<p>¿Ha participado en alguna feria de servicios que haya llevado el Distrito al conjunto residencial? Recuerdo que la alcaldía vino al conjunto, por allá en el 2019, recién nos entregaron el apartamento. Recuerdo que logré tener el cupo para el colegio de mi hijo más rápido porque una funcionaria de la Secretaría de Educación me ayudó a diligenciar los papeles. Desde ese entonces, no he visto que vengan más, o de pronto yo no he estado. Para lo que llaman atención psicosocial, no me enterado que vengan hasta aquí y nos ayuden con eso, como soy víctima, una amiga me dijo que fuera a la Secretaría de Salud y que allá me podrían brindar asesoría psicológica para la familia y para mí. Tuve asesoría psicológica, pero no porque vinieran hasta acá, sino porque fui yo misma a buscarla.</p> <p>¿Considera usted que las ferias de servicios que ha llevado el Distrito son efectivas para encontrar algún cupo en los colegios cercanos al conjunto residencial o para acceder a diferentes ofertas de trabajo? Fue efectiva la feria en la que estuve, puedo decir que sí, porque me ayudaron a conseguir el cupo en el colegio de mis dos hijos. Me explicaron como diligenciar los papeles y todo el proceso.</p>

			<p>funciona como leasing, pasé los filitos del banco me aprobaron y luego la Secretaría de Hábitat me ayudó.</p>	<p>los hijos y nunca les quisieron dar el traslado, se hizo la inscripción, pero algunos no pudieron acceder a los cupos, al principio esto era terrible jóvenes sin educación en la calle, ahora algunos los recoge la ruta y otros los papás los llevan como pueden. A comienzo del otro año los papás deben buscar colegios cerca para los hijos.</p> <p>¿Cuál es la problemática que más afecta la convivencia y la seguridad en el sector/barrio? ¿Cuál es la problemática que más afecta la convivencia en el conjunto residencial?</p> <p>Yo creo que la inseguridad en el sector ha crecido porque me han dicho que por acá cerca hay una olla en donde están vendiendo las drogas a los jóvenes. El consumo de esas drogas puede afectar a nuestros jóvenes y puede que muchos se vuelvan ladrones. Me da susto por mis hijos. También se presentan riñas por gente borracha en el barrio, como no salgo muy tarde o de noche no lo veo mucho, pero si he escuchado. También se presentan casos de violencia intrafamiliar, que a uno le cuentan las vecinas.</p> <p>¿Considera usted que la labor de la Policía es suficiente para cubrir los hechos de inseguridad que se presentan en el sector?</p> <p>No creo que sea suficiente porque entonces no estaría esa olla que dicen que esta por el sector. Yo la verdad no creo que sea efectiva la Policía, no sé si es porque se presentan muchos problemas en el sector.</p> <p>¿A qué hora debe salir de su casa para llegar al trabajo o estudio? ¿A qué hora llega a su casa luego de salir del trabajo o estudio?</p> <p>Pues depende de donde se trabaje o estudie, si es en el norte tenemos que levantarnos a las 3 de la mañana o máximo 4 de la mañana porque o si no llegamos tarde, por ejemplo, si entramos a las 7 de la mañana. Igual nos toca esperar el SITP que nos acerca a la estación de Transmilenio o el alimentador, pero toca caminar unos 25 minutos por ahí. A la casa estamos llegando por ahí después de las 7 de la noche.</p> <p>¿Considera usted que el conjunto residencial queda cerca de la oferta cultural, deportiva y de uso del tiempo libre que tiene la ciudad?</p> <p>No creo, aunque hay un parque bonito que se llama Entrenubes, algo así que fui una vez con mi esposo y mis dos hijos. La verdad no conozco de más</p>	<p>¿Las ofertas de trabajo y de estudio que ha llevado el Distrito al conjunto residencial se ajustan a sus necesidades?</p> <p>En mi caso la necesidad era el colegio de los niños, entonces sí me ayudó, pero con el tema laboral no sé. No he participado en más ferias de servicios.</p> <p>¿Considera usted que a partir de los programas sociales del Distrito y/o del nivel nacional ha aprendido algo nuevo o ha fortalecido alguna de sus habilidades?</p> <p>Hasta el momento no lo considero así.</p>
--	--	--	--	---	--

				<p>parques o de oferta cultural por acá cerca.</p> <p>¿Usted sabe cuál es la Junta de Acción Comunal del barrio? ¿Sabe cómo funciona? ¿Ha participado alguna vez en las reuniones convocadas por la Junta de Acción Comunal del barrio?</p> <p>Si he escuchado de la Junta de Acción Comunal y que uno debe inscribirse, que si se inscribe le toca ir a reuniones, a veces políticas. Eso a mí no me gusta, pero que vengan acá directamente a invitarnos no lo he visto. No he participado en las reuniones, aunque me han invitado, pero más que todo en elecciones.</p>	
2	Se identifica como hombre	<p>Residente de Senderos de la Sierra y víctima de desplazamiento forzado</p>	<p>¿Qué estrategias ha utilizado para acceder a una vivienda en Bogotá? ¿A quién ha acudido? (Organizaciones Sociales, Ong's, Entidades Públicas, vecinos, amigos)</p> <p>Yo desde que llegué a Bogotá vivo en arriendo hasta que accedí al crédito para comprar el apartamento. Fui a la inmobiliaria, la Secretaría de Hábitat me ayudó con el subsidio y al banco.</p> <p>¿Cuáles han sido las organizaciones o instituciones que lo o la han acompañado y han apoyado en estos procesos o estrategias?</p> <p>La Secretaría de hábitat, yo sé que en esto apoya el Ministerio de Vivienda, pero me dieron mejor información desde Hábitat.</p> <p>¿Cómo fue el proceso de la adjudicación del subsidio? ¿Cómo le parece el modelo de leasing habitacional?</p> <p>El modelo es bueno porque en los tres años que la Secretaría nos daba recursos para cubrir el monto, pude tener una plática para arreglar algunas cosas del apartamento. Yo accedí porque el banco me aprobó y ya luego la Secretaría me notificó que también había sido beneficiario del subsidio. Yo creo que también me ayudó mi condición de víctima.</p>	<p>Hoy en día, acorde a su propia definición de vivienda digna, ¿se siente usted cómodo en donde vive? ¿Por qué si o por qué no?</p> <p>Empecemos por decir que me parece que la construcción del edificio no es muy buena, los últimos pisos no viven dignamente porque esto quedó mal construido y se filtra el agua, hay personas que se endeudaron para arreglar su vivienda, para convertirla en una vivienda digna poniéndole drywall, pero no es vivienda digna porque se les está dañando, todos los apartamentos están mal construidos. Los tubos se revientan cada rato, la tubería de los baños cada nada se revienta. La constructora dice que va a mejorar, pero nunca pasa.</p> <p>¿En qué estado recibió su apartamento?</p> <p>Sin enchape de piso y puertas internas excepto la puerta del baño que si es entregada con el apartamento.</p> <p>¿Se siente cómodo/a en el barrio? ¿Le gusta? ¿Qué percepción de seguridad tiene usted del sector?</p> <p>Desde que llegue desplazado de Dolores que queda en el Tolima, hace unos 20 años he vivido en el sur de Bogotá, entonces ya estoy acostumbrado a vivir en este sector y en Usme ya había vivido antes, dure como unos 4 años. Eso sí es lejos de todo y a veces feo, pero así es el sur. Aunque, antes vivía en casa normal, en el barrio y se sentía más la unidad con los vecinos, los conocía más y hasta nos invitábamos almorzar, eso se pierde viviendo en apartamentos.</p> <p>¿Cuál es la problemática que más afecta la convivencia y la seguridad en el sector/barrio? ¿Cuál es la problemática que más afecta la</p>	<p>¿Ha participado en alguna feria de servicios que haya llevado el Distrito al conjunto residencial?</p> <p>No señora, he escuchado, pero no.</p> <p>¿Considera usted que las ferias de servicios que ha llevado el Distrito son efectivas para encontrar algún cupo en los colegios cercanos al conjunto residencial o para acceder a diferentes ofertas de trabajo?</p> <p>Yo creo que son más efectivas para los colegios o para dar información sobre ofertas de empleo, pero la verdad no me he postulado a ninguna de esas ofertas de trabajo.</p> <p>¿Las ofertas de trabajo y de estudio que ha llevado el Distrito al conjunto residencial se ajustan a sus necesidades?</p> <p>No sabría decirle.</p> <p>¿Considera usted que a partir de los programas sociales del Distrito y/o del nivel nacional ha aprendido algo nuevo o ha fortalecido alguna de sus habilidades?</p> <p>Como no he participado, no sé, pero seguramente me ayudaría a aprender algo nuevo.</p>

				<p>convivencia en el conjunto residencial? Yo creo que de noche es cuando se siente más inseguro el barrio, uno comienza a ver muchachos consumiendo drogas y ya gente borracha. Se presentan riñas, algunos robos, pero por acá no muchos robos, ya entre todos nos vamos conociendo. Las zonas solas son las que generan inseguridad. Es triste, pero yo creo que en el sur de la ciudad se ve más a los jóvenes consumiendo drogas, yo creo que hace falta el acompañamiento de las familias, pero también del gobierno.</p> <p>¿Considera usted que la labor de la Policía es suficiente para cubrir los hechos de inseguridad que se presentan en el sector? No creo que sea suficiente, por acá no se ve la Policía. Yo no los veo por acá patrullando o vigilando, por acá uno medio vigila y acompaña a las vecinas a hacer las vueltas cerca si puede, pero no creo que la Policía sea suficiente.</p> <p>¿A qué hora debe salir de su casa para llegar al trabajo o estudio? ¿A qué hora llega a su casa luego de salir del trabajo o estudio? Nos levantamos a las 5 de la mañana para llegar a tiempo, llegamos por la noche póngale tipo 8 de la noche.</p> <p>¿Considera usted que el conjunto residencial queda cerca de la oferta cultural, deportiva y de uso del tiempo libre que tiene la ciudad? Que sepa no, del tema no sé mucho.</p> <p>¿Usted sabe cuál es la Junta de Acción Comunal del barrio? ¿Sabe cómo funciona? ¿Ha participado alguna vez en las reuniones convocadas por la Junta de Acción Comunal del barrio? Sí, claro. Yo sé que es la Junta de Acción Comunal, en el anterior barrio yo estaba afiliado y me prestaban sillas para reuniones familiares, tenía un conocido. Aquí, la verdad no he tenido acercamientos con la junta, tampoco sé cuándo se reúnen.</p>	
3	Se identifica como mujer	Residente de Senderos de la Sierra y víctima de desplazamiento forzado	<p>¿Qué estrategias ha utilizado para acceder a una vivienda en Bogotá? ¿A quién ha acudido? (Organizaciones Sociales, Ong's, Entidades Públicas, vecinos, amigos) Un conocido de la familia que también es víctima del conflicto nos habló de este proyecto, vinimos hasta la sala de ventas, aquí mismo y vimos el proyecto. Hice las vueltas en la Secretaría de Hábitat, fui hasta allá y me</p>	<p>Hoy en día, acorde a su propia definición de vivienda digna, ¿se siente usted cómodo en donde vive? ¿Por qué sí o por qué no? Me siento cómoda a pesar de que mi apartamento es pequeño, hemos intentado con mi hijo mayor y mi esposo en remodelarlo y ponerlo a nuestro gusto. Yo siento que es un apartamento digno a pesar de los daños que se presentan en la tubería.</p>	<p>¿Ha participado en alguna feria de servicios que haya llevado el Distrito al conjunto residencial? Una vez vi la invitación a la feria de servicios en la recepción, pero no pude asistir porque estaba trabajando, la hicieron como a las 3pm y entre semana, así fue muy difícil asistir. Podrían asistir las personas que no trabajen, para quienes estamos trabajando</p>

		<p>asesoraron. El banco me aprobó lo que llaman leasing y la Secretaría el subsidio.</p> <p>¿Cuáles han sido las organizaciones o instituciones que lo o la han acompañado y han apoyado en estos procesos o estrategias? Yo reconozco la Secretaría de Hábitat y a veces los funcionarios de la Unidad de Víctimas, le explican a uno que debe hacer.</p> <p>¿Cómo fue el proceso de la adjudicación del subsidio? ¿Cómo le parece el modelo de leasing habitacional? El banco nos aprobó el leasing habitacional, informé a la Secretaría de Hábitat, seguí el procedimiento que me dijeron cuando fui a la Secretaría. Ahí me notificaron que habíamos quedado seleccionados. Cuando nos daban esos recursos para cubrir el pago del leasing, que es como un arriendo, era bueno. Ahorita no tanto, no teníamos como cumplir con todos los requisitos del banco, no teníamos un trabajo estable, mi esposo perdió su trabajo durante la pandemia y recuperarnos ha sido muy difícil. Por lo cual, nos tocó seguir como veíamos, esperando que en algún momento podamos sacar un préstamo hipotecario en el banco.</p>	<p>¿En qué estado recibió su apartamento? En obra gris. Es un apartamento pequeño la cocina, la sala, y el patio están en el mismo espacio.</p> <p>¿Se siente cómodo/a en el barrio? ¿Le gusta? ¿Qué percepción de seguridad tiene usted del sector? Ya estoy acostumbrada a vivir en el sur, sé que a ciertas horas y por ciertas cuadras es mejor no pasar. Últimamente, he visto muchos jóvenes consumiendo drogas en los parques o en las esquinas, cerca al conjunto también he visto. La seguridad también se afecta con los señores borrachos que a veces uno se encuentra en la calle o en el mismo conjunto. Alguna vez escuché a un señor gritarle a la esposa en uno de los apartamentos de la torre, supongo que estaba borracho.</p> <p>¿Cuál es la problemática que más afecta la convivencia y la seguridad en el sector/barrio? ¿Cuál es la problemática que más afecta la convivencia en el conjunto residencial? El consumo de drogas entre los jóvenes, algunos indigentes y personas "ñeras" que generan como miedo. También se presentan riñas por intolerancia porque algunos vecinos están borrachos y hacen fiestas hasta bien la madrugada, entonces a veces llaman al celador para que les pida que bajen el volumen o a veces los propios vecinos les golpean en la puerta para que le bajen el volumen y, es ahí cuando comienza la pelea. Yo creo que es falta de tolerancia y de que aprendamos a convivir.</p> <p>Yo pienso que a nosotros que nos gustaría que nos ayuden del Distrito y nos ayuden a ver qué hacemos con los niños, con la tercera edad y con los problemas de convivencia.</p> <p>¿Considera usted que la labor de la Policía es suficiente para cubrir los hechos de inseguridad que se presentan en el sector? Yo tengo el número del cuadrante, una amiga del barrio me lo dio. Me parece importante tenerlo, pero por acá no los veo patrullar o vigilar.</p> <p>¿A qué hora debe salir de su casa para llegar al trabajo o estudio? ¿A</p>	<p>esos horarios no funcionan a menos que sea un sábado.</p> <p>¿Considera usted que las ferias de servicios que ha llevado el Distrito son efectivas para encontrar algún cupo en los colegios cercanos al conjunto residencial o para acceder a diferentes ofertas de trabajo? Yo le he escuchado a vecinos que les funcionó para el colegio de los niños, pero que las ofertas de trabajo no estaban muy buenas. La mayoría era para personas que habían terminado el colegio y las mejores eran para aquellos que tenían técnico. No todos cumplimos con ese perfil. También dieron información sobre proyectos productivos, no entiendo muy bien del tema. No sabría si alguien del conjunto se benefició de eso.</p> <p>¿Las ofertas de trabajo y de estudio que ha llevado el Distrito al conjunto residencial se ajustan a sus necesidades? No creo que se acomode a los estudios y perfiles de las personas que viven aquí, por lo menos de los más viejos.</p> <p>¿Considera usted que a partir de los programas sociales del Distrito y/o del nivel nacional ha aprendido algo nuevo o ha fortalecido alguna de sus habilidades? Yo creo que sí, pero no estoy segura.</p>
--	--	--	--	--

			<p>qué hora llega a su casa luego de salir del trabajo o estudio? Sobre las 4 de la mañana para hacer desayuno y terminar de preparar el almuerzo, toca llevarlo porque no alcanza el sueldo para comprar por fuera, me gano el mínimo. Estoy llegando por bien que me vaya a las 6:30 de la tarde o 7 de la noche.</p> <p>¿Considera usted que el conjunto residencial queda cerca de la oferta cultural, deportiva y de uso del tiempo libre que tiene la ciudad? Queda cerca del parque Entrenubes yo he ido por allá con la familia.</p> <p>¿Usted sabe cuál es la Junta de Acción Comunal del barrio? ¿Sabe cómo funciona? ¿Ha participado alguna vez en las reuniones convocadas por la Junta de Acción Comunal del barrio? Si he escuchado de la Junta de Acción Comunal del barrio, pero no sé cómo funciona y en las elecciones del año pasado a la Alcaldía y al Concejo fui a una reunión política, pero no he ido a más reuniones.</p>	
4	Se identifica como hombre	Administrador de Senderos de la Sierra - No se identifica como víctima del conflicto armado	<p>Puntos generales de la comunicación sostenida con el administrador del Proyecto de Vivienda Senderos de la Sierra:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En el conjunto he identificado que algunas personas pueden vivir en hacinamiento hasta 10 personas se pueden encontrar en un apartamento. Conocí una familia que estaba en esa situación. Los apartamentos son pequeños de 49,7 m2 con 2 alcobas y la salacomedor la acomodan como alcoba también. • Se encuentran varios apartamentos en mora con la administración, algunas personas me dicen que tienen para pagar la cuota del apartamento y servicios, apenas les alcanza para la comida, los trasportes y el colegio. Por eso se cuelgan con el pago de la administración. Otros hogares prefieren disminuir el dinero destinado para gastos propios y pagan la administración. Es difícil. • El sector no es muy seguro porque dicen que hay un expendio de drogas cerca, entonces los fines de semana se ven muchos muchachos y muchachas ya consumiendo o borrachos. Eso genera una sensación de inseguridad para todos. La riña entre los vecinos también se presenta por el volumen de la música o incluso por posibles problemas de violencia intrafamiliar. • Yo he tenido el interés de solicitar otra feria de servicios del Distrito para que vengan al conjunto, pero es difícil, me dicen que no está dentro de las acciones contempladas por ahora. Yo envié un derecho de petición solicitando más información a la Secretaría de Hábitat exponiendo las necesidades de las personas de acá. • La mayor parte de las familias se beneficiaron del leasing habitacional, lo hicieron a través de un préstamo hipotecario a pesar que varias de estas familias, se ganan un mínimo o un poco más de un mínimo. Entonces, reducen los gastos personales o familiares para asegurar la cuota de la casa, ahora que se terminaron los tres años en donde el distrito les daba un recurso. Algunos siguen con el leasing y otros con crédito hipotecario, el cual lograron que se los aprobaran. • En el 2019, 2020 y 2021, incluso durante la pandemia de manera virtual la Secretaría Distrital de Gobierno hizo unos talleres y capacitaciones sobre el marco normativo y sobre cómo funciona la propiedad horizontal. También hablamos sobre las reglas de convivencia en propiedad horizontal. Muchas de las familias del conjunto no habían vivido antes en propiedad horizontal. En esas ferias también participó la Secretaria de Educación y la de Desarrollo Económico, esta trajo diferentes ofertas de empleo. 	

Bibliografía

- Agencia UNAL. (2014). *Megaproyecto empresarial de Bogotá, hito de innovación*. Recuperado de: <https://agenciadenoticias.unal.edu.co/detalle/megaproyecto-empresarial-de-bogota-hito-de-innovacion>
- Abadia, M. (2015). *VIDA: La intervención de Boa Mistura en Bogotá*. Recuperado de Arte a un Click, de: <https://arteaunlick.es/2015/10/23/boa-mistura-intervencion-urbana-bogota/>
- Andréu, A. (2017). *Víctima y desvictimización*. [Tesis de Doctorado, Universidad Católica de Murcia]. Recuperado de: repositorio.ucam.edu/bitstream/handle/10952/2677/Tesis.pdf?sequence=1
- Arias, I.C. (2023). *¿A quién está llegando la vivienda social en Bogotá 2004 – 2019? El problema del acceso a la oferta de vivienda de interés social en Bogotá*. [Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Colombia].
- Bachelard, G. (1997). *La poética del espacio*. Capítulo sexto: los rincones. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Banea, L.G. (2014). *Leasing habitacional: instrumento para financiar la adquisición de vivienda*. Universidad Externado de Colombia: Bogotá, Colombia.
- Bermúdez, J. & Navarrete, S. (2019). La dimensión espiritual de la materia arquitectónica. Reflexiones fenomenológicas sobre el brutalismo. *MÓDULO ARQUITECTURA CUC*, 23(1), 89–120. Recuperado de: <https://doi.org/10.17981/mod.arq.cuc.23.1.2019.05>
- Bermúdez, R. & Serna, S. (2020). *Ciudad isla* [Conferencia vía zoom] Lecciones de Arquitectura. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=kJaPqTQF0N4>
- Bedoya, A., Agudelo, C., Ramos, H., & Juliao, C. (2022). Gestión para el desarrollo de vivienda social. Los proyectos de viviendas 100% subsidiadas Plaza de la Hoja y Villas de San Pablo en Colombia. *Revista EURE - Revista De Estudios Urbano Regionales*, 48(143). <https://doi.org/10.7764/EURE.48.143.01>.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Colombia.
- Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991). Artículo 51. [Título II. De los derechos, las garantías y los deberes]. (Colombia).

- Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991). Artículo 93. [Título II. De los derechos, las garantías y los deberes]. (Colombia).
- Cuervo, J.J. (2010). ¿Vivienda, casa, hogar? La construcción del concepto “hábitat doméstico”. *Revista ICONOFACTO*, 7 (6), 70-88. Recuperado de: <https://repository.upb.edu.co/handle/20.500.11912/7224>
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES. “Desplazamiento creciente y crisis humanitaria invisibilizada”. *Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento*, núm. 79., (marzo de 2012). Consultado el 18 de agosto de 2013.
[http://www.acnur.org/t3/uploads/media/CODHES Informa 79 Desplazamiento creciente y crisis humanitaria invisibilizada Marzo 2012.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/uploads/media/CODHES_Informa_79_Desplazamiento_creciente_y_crisis_humanitaria_invisibilizada_Marzo_2012.pdf?view=1)
- Contreras Ortiz, Y. (2015). Hábitat y vivienda en Bogotá: ¿sentando las bases para el posconflicto? *Bitácora Urbano Territorial*, 1(25), 143-151. Recuperado de: <https://doi.org/10.15446/bitacora.v1n25.47982>
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). *Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia: una nación desplazada*. Recuperado de: <https://centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/desplazamientoForzado/>
- Colmenarejo, R. (2016). Enfoque de capacidades y sostenibilidad: aportaciones de Amartya Sen y Martha Nussbaum. *Ideas y Valores*, 65 (160), 121-149.
- Castellanos, J.C. (2017). *Organizaciones Populares de Vivienda: Alternativa al déficit de vivienda adecuada en Colombia. Estudio comparativo de caso Asociación para la Vivienda Integral ASOVIVIR con MISN Ciudad Verde*. [Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Colombia].
- Castrillón, L., Riveros, V., Knudsen, M.L., López, W., Correa, A. & Castañeda, J.G. (2018). Comprensiones de perdón, reconciliación y justicia en víctimas de desplazamiento forzado en Colombia. *Revista de Estudios Sociales*, 63, 84-94. Recuperado de: <http://journals.openedition.org/revestudsoc/1223>
- Chávez, M.N. (2022). *Análisis de la Política Pública de Atención a las Víctimas en la ciudad de Bogotá durante el periodo 2018 – 2020*. [Tesis de Maestría, FLACSO Argentina].
- Caicedo Bedoya, A. J., Murcia Pinilla, M. F. y Parada Puentes, Y. A. (2022). La vivienda de interés social en el POT Bogotá Reverdece 2022-2035: reflexiones desde el hábitat y el “Derecho a la ciudad”. *Revista ciudades, estados y política*, 9(3), 109–127. <https://doi.org/10.15446/cep.v9n3.101908>
- Comisión de la Verdad. (s.f.). *Enfoque de Acción Sin Daño*. Recuperado de: <https://web.comisiondelaverdad.co/transparencia/informacion-de-interes/glosario/enfoque-de-accion-sin-dano>

- Dussel, E. (2001). *Hacia una filosofía política crítica*. Bilbao: Desclee de Brouwer.
- Del Toro Huerta, M. I. (2006). El fenómeno del soft law y las nuevas perspectivas del derecho internacional. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 6, 513-549.
- Díaz, C., Sánchez, N., & Uprimny, R. (2009). *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*. Bogotá, D.C.: Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) y Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJuSticia). Recuperado de: https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_164.pdf
- Defensoría del Pueblo. (2009). *El derecho a una vivienda digna y adecuada: en la Constitución, en la Jurisprudencia y los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2018). *Censo Nacional de Población y Vivienda – CNPV 2018*. Recuperado de <https://dane.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=bacb0298984e4be98ea28ca3eb9c6510>
- Departamento Nacional de Planeación. (s.f.). *Decreto 2569 de 2000*. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5365>
- Echeverry, Y. (2015). Las obligaciones civiles y las víctimas del secuestro en Colombia. *Criterio libre jurídico*, 12(2), 11-60. DOI: <http://dx.doi.org/10.18041/crilibjur.2015.v12n2.24201>
- Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá. (2016). *Triángulo Bavaria: un proyecto de renovación urbana en el centro de la ciudad*. Recuperado de: <https://renobo.com.co/es/noticias/triangulo-bavaria-un-proyecto-de-renovacion-urbana-en-el-centro-de-la-ciudad>
- Fals-Borda, O. (1958). *La sociología de la vivienda: teoría y marco de referencia*. Centro Interamericano: vivienda y planteamiento.
- Ferrando, E. (1992). El derecho a una vivienda digna y adecuada. *Anuario de filosofía del derecho*, 9, 305-324. ISSN 0518-0872. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=142220>
- Forni, F. (2004). *Formulación y evaluación de proyectos de acción social*. Instituto de Investigación en Ciencias Sociales: Universidad de Salvador.
- Gómez, J. A. (2014). Derecho a la reparación y la lucha contra la impunidad ante las graves violaciones a los derechos humanos. *Revista Academia & Derecho*, 5 (8), 99-118. Recuperado de: <http://www.unilibrecucuta.edu.co/ojs/index.php/derecho/article/view/81/75>

- Guerra, D., Pabón, L.D. & Ramírez, D.M. (2020). La reparación integral como principio prevalente en la responsabilidad del Estado –una visión a partir de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado Colombiano. *Revista Republicana*, 28 (28), 59-96. DOI: <http://dx.doi.org/10.21017/Rev.Repub.2020.v28.a77>
- Gutiérrez, C.A. (2021). *Reparación transformadora, enfoque transformador y derecho de las víctimas a la reparación* [tesis de maestría, Universidad del Rosario]. Recuperado de: <https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/33017>
- Guáqueta, C.J. (2022). La proyectación arquitectónica como expresión del habitar; caso de estudio: Vivienda de Interés Social Plaza de la Hoja, Bogotá [Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Colombia]. Recuperado de: <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/81763>
- Heidegger, M. (1994): *Construir, habitar pensar*. Conferencias y artículos, ed. Odós, Barcelona. Traducción de Eustaquio Barjau
- Hernández, Sampieri y Mendoza. (2008). *Metodología de la investigación*. México, D.F.: INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V.
- Henao, J.C. (2015). Las formas de reparación en la responsabilidad del Estado: hacia su unificación sustancial en todas las acciones contra el Estado. *Revista de Derecho Privado*, 28, 277-366. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/rdp/n28/n28a10.pdf>
- Illich, I. (1998). *La reivindicación de la casa*. Alternativas II. Traducido por Joaquín Mortiz, Bogotá, Colombia: Editorial Planeta.
- Isaza, F.G., Bateman, A.J., & Torres, J.E. (2004). *Hábitat y Desarrollo Humano*. Cuadernos PNUD – HÁBITAT.
- Ibáñez, A.M. & Moya, A. (2007). *La población desplazada en Colombia: Examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de las políticas actuales. Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad*. Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2008/6682.pdf>
- Ibáñez, A.M. (2010). ¿Qué hacer con el retorno? Los programas de retorno para la población desplazada en Colombia. En C. Rodríguez Garavito & J.C. Guataquí (Eds.), *Más allá del desplazamiento: Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia* (pp. 16-34). Bogotá Colombia: Universidad de los Andes.
- Ibáñez, E. (2016). Sen y los derechos humanos: la libertad como objeto material de los derechos humanos. *PENSAMIENTO*, 72 (274), pp. 1119-1140.
- Jalecza. (2008). *El concepto de víctimas en el acompañamiento psicosocial desde la perspectiva de los derechos humanos*. [Post]. Bogotá, D.C.: Corporación AVRE. Recuperado de: <http://www.corporacionavre.org/wp-content/uploads/2015/03/EL-CONCEPTO-DE-VI%CC%81CTIMAS-.pdf>

- Joya Valbuena, D. (2021). Habitar el barrio en medio del desarraigo: miradas juveniles en el Centro-Sur de Bogotá. *Bitácora Urbano Territorial*, 31 (I): 139-150. Recuperado de: <https://doi.org/10.15446/bitacora.v31n1.87795>
- Kalmanovitz, P. (2010). Justicia correctiva vs. justicia social en casos de conflicto armado. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 12 (2), 59-85. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3369101>
- Leff, E. (1998). *Racionalidad ambiental: La reapropiación social de la naturaleza*. Siglo XXI Editores: México.
- Max-neef, M. (2009). Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro. *Oikos*, (07), 53–66. Recuperado de: <https://revistas.udea.edu.co/index.php/oikos/article/view/1069>
- Mascaró, Luciano (2011). *Heidegger y el habitar como modo fundamental de la existencia humana*. III Congreso Internacional de Investigación y Práctica Profesional en Psicología XVIII Jornadas de Investigación Séptimo Encuentro de Investigadores en Psicología del MERCOSUR. Facultad de Psicología - Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Madden, D. & Marcuse, P. (2016). *En defensa de la vivienda*. Madrid, España: Capitán Swing Libros.
- Marín, E.P. (2015). *El derecho a la vivienda digna desde un análisis del referencial de la política pública para la adquisición de vivienda de interés social urbana, por parte de la población víctima del desplazamiento forzado (2007-2011)*. de: https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/54738/Trabajo%20Final_Vivienda%20Desplazados_PatriciaMarin.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Mendoza, L.S. (2020). *Desplazamiento forzado, reubicación y subjetividades espaciales en Plaza de la Hoja (Bogotá, 2016-2017)* [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Javeriana]. Recuperado de: <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/50601>
- Masterplan desarrollo urbano. (2022). *Plan Parcial Bavaria*. Recuperado de: <https://planparcialbavaria.com/#>
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2023). *Comunicación personal*. Bogotá, Colombia.
- Nussbaum, M.C. (2012). *Crear capacidades: propuesta para el desarrollo humano*. Paidós: Barcelona, España.
- Pisarello, G. (2003). *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*. Barcelona: Icaria.
- Plan de Desarrollo Bogotá Humana. (2014). *Política de Vivienda y Hábitat*. Bogotá Humana.

- Portilla, A.C., & Correa, C. (2015). *Estudio sobre la implementación del Programa de Reparación Individual en Colombia*. Centro Internacional para la Justicia Transicional: España. Recuperado de: <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-COL-Estudio-reparacion-individual-2015.pdf>
- Rey, A.D. (2010). *Modos de habitar, tiempos y espacios una aproximación a la calidad habitacional del proyecto de vivienda* [Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Colombia]. Recuperado de: <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/78691>
- Ramírez, C.H. (2014). *Impactos socio espaciales del desplazamiento forzado en Bogotá. Ciudad Bolívar 1997-2007*. [Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Colombia]. Recuperado de: <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/53801/80746158.2015.pdf>
- Ríos, A.M. (2016). *Vivienda para víctimas del conflicto armado: acciones de política social en el distrito capital*. [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Javeriana]. Recuperado de: <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/20557/RiosCobasMariaAngelica2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ramírez, M.; Julio, D.P.; Méndez, N.P. & Duitama, D.J. (2019). *Tejiendo transformación social con los habitantes del proyecto de vivienda gratuita “Plaza de la Hoja” en Bogotá*. [Trabajo de Especialización, Corporación Universitaria Minuto de Dios]. Recuperado el 25 de marzo de 2021, de: https://repository.uniminuto.edu/bitstream/handle/10656/10577/TE.GS_Ram%c3%adrezMart%c3%adnezMaritza_2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Rosero, Y. D. & Manco, D.H. (2023). *El contexto de la vivienda social en Colombia: determinación de las dificultades habitacionales en ocho proyectos VIP – VIS a través de la observación directa en la localidad de Usme, Bogotá D.C.* [Tesis de Pregrado, Universidad Piloto de Colombia].
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Planeta: Buenos Aires, Argentina.
- Secretaría Distrital de Planeación & Secretaría Distrital de Hábitat. (2014). *El Plan Urbano del Centro Ampliado de Bogotá: Una estrategia para la revitalización urbana*. Bogotá Humana. Recuperado de: <https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/01.centro-ampliado.pdf>
- Secretaría Distrital de Hábitat. (2017). *Comunicación personal*. Bogotá, Colombia.
- Sánchez, M. (2020). *Análisis de los proyectos de vivienda social desde la política pública de vivienda social y el plan de ordenamiento territorial como respuesta al derecho a la ciudad contemporánea. Caso de estudio Metro Usme 136 y Plaza de la hoja*. [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Javeriana]. Recuperado el 25 de marzo de 2021, de: <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/50102>

- Silva, W.H. (2020). El enfoque de las capacidades como fundamento de una ética contemporánea. *Revista Latinoamericana de Bioética*, 20(2), 75-90. Recuperado de: <https://doi.org/10.18359/rlbi.4615>
- Sorzano, D., Galván, E., Bonilla, M. & Ravina, R. (2022). Estudio bibliométrico del constructo teórico “víctima”: Acercamiento a partir del conflicto armado en Colombia. *Jurídicas CUC*, 18(1), 109–134. DOI: <http://dx.doi.org/10.17981/juridcuc.18.1.2022.05>
- Severeni, V. (2023). *El dilema de la ciudad isla y los conjuntos cerrados: la búsqueda de un modelo de ciudad más sostenible*. [Tesis de Arquitectura, Universidad del Norte].
- Tarchópulos, D. (2008). El Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social (1990-2007). En *La vivienda social en América Latina. Una revisión de políticas para atender las necesidades habitacionales de la región* (pp. 181-238). Informe Económico No 30. Bogotá.
- Torres, C. A., & Vargas, J. (2009). Vivienda para población desplazada en Colombia: recomendaciones para la política pública y exigibilidad del derecho. *Revista INVI*, 24(66), 17-86. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582009000200002>
- Uprimmy, R. & Saffon, M.P. (2009). Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática. En C. Gómez, N.C. Sánchez & R. Uprimmy (Eds.), *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión* (pp. 31-71). Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia).
- Uprimny, R., & Guzmán, D.E. (2010). En búsqueda de un concepto transformador y participativo para las reparaciones en contextos transicionales. *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, (17), 231-286.
- Uribe, M.F. (2017). *La vivienda social en Colombia, un modelo de paradojas. Una mirada a las disposiciones normativas del espacio residencial para la población de bajos ingresos*. Congreso Iberoamericano redfundamentos. ISSN: 2531-1840. Recuperado de: <http://ojs.redfundamentos.com/index.php/actas/article/view/272/248>
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (s.f.). *Reparación integral individual a las víctimas del conflicto armado*. Recuperado del 25 de mayo de 2021, de: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/reparacion-integral-individual/286>
- Vanegas, L.R. (2020). “De ladrillos no se vive”. *El enfoque de Acción Sin Daño en el Programa de Vivienda Gratuita para población víctima del conflicto armado Análisis de caso en el proyecto Metro 136*. [Trabajo de Especialización, Universidad Nacional de Colombia]. Recuperado el 25 de marzo de 2021, de: <https://www.bivipas.unal.edu.co/bitstream/123456789/811/1/De%20ladrillos%20no%20se%20vive.%20El%20enfoque%20de%20Acci%20n%20Sin%20Da%20o%20en%20el%20Programa%20de%20Vivienda%20Gratuita%20para%20poblaci%20n%20v>

[%c3%adctima%20del%20conflicto%20armado.%20An%c3%a1lisis%20de%20caso%20en%20el%20proyecto%20metro%20136.pdf](#)

Zubiría, N. (2019). *¿Qué es la reparación integral? ¿Cuáles son sus componentes y cómo están contemplados en la ley y en la jurisprudencia?* Recuperado el 2 de mayo de 2021, de Corporación Excelencia en la Justicia. Recuperado de: <https://cej.org.co/wp-content/uploads/2019/12/La-reparacio%CC%81n-integral-y-sus-componentes.pdf>