

COPIA CONTROLADA



CAJA DE LA VIVIENDA
POPULAR

Página 1 de 8

RESOLUCIÓN N° 063

14 FEB 2023

"Por medio de la se establecen los mecanismos para el reasentamiento de familias localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable en suelo rural del Distrito Capital"

EL DIRECTOR GENERAL DE LA CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR

En uso de las facultades conferidas por los Acuerdos 003 y 004 de 2008 emanados del Consejo Directivo y el Decreto Distrital 555 de 2021,

CONSIDERANDO:

Que el inciso 2° del artículo 2° de la Constitución Política establece que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Que los artículos 2 y 42 ibídem consagran el derecho fundamental a la vida, reconocen sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y amparan a la familia como institución básica de la sociedad, garantizando su protección integral.

Que a su vez el artículo 51 ibídem establece que todos los colombianos tienen derecho a la vivienda digna y que el Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho, promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo, y formas asociativas de ejecución de programas de vivienda.

Que el artículo 58 ibídem establece que se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.

Que las sentencias T-958 de 2001, T-791 de 2004, T-894 de 2005, T-079 de 2008 y T-420 de 2018 de la Corte Constitucional, han precisado el alcance del derecho a la vivienda digna, estableciendo como criterio orientador que, este no necesariamente implica hacerse propietario de la vivienda en la que se habita. Por el contrario, este derecho se proyecta sobre la necesidad humana de disponer de un sitio de vivienda sea propio o ajeno, que revista las características para que se pueda realizar de manera digna el proyecto de vida, por lo tanto, está vinculado con otros derechos fundamentales principalmente el derecho a la vida.

Que los literales b), j) y m) del artículo 58 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 30 de la Ley 2044 de 2020, a su vez modificado por el artículo 31 de la Ley 2079 de 2021, establecen que existen motivos de utilidad pública o de interés social para la adquisición de inmuebles, cuando la finalidad sea el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la Ley 9ª de 1989, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo, la constitución de

Calle 54 No. 13-30
Código Postal: 110231, Bogotá D.C.
PBX: (60-1) 3494550 - (60-1) 3494520
FAX: (60-1) 310 5583
www.cajaviviendapopular.gov.co
soluciones@cajaviviendapopular.gov.co



SC-CER356168



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COPIA CONTROLADA



CAJA DE LA VIVIENDA
POPULAR

Página 2 de 8

RESOLUCIÓN N° 063

14 FEB 2023

"Por medio de la se establecen los mecanismos para el reasentamiento de familias localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable en suelo rural del Distrito Capital"

zonas de reserva para la protección del medio ambiente, los recursos hídricos y el traslado de poblaciones por riesgos físicos inminentes.

Que el artículo 59 de la Ley 388 de 1997 faculta entre otros a las entidades territoriales, a los establecimientos públicos y a las sociedades de economía mixta de cualquier orden, para adquirir por enajenación voluntaria o decretar la expropiación de inmuebles cuando en cumplimiento de sus facultades se requiera.

Que así mismo, el artículo 121 de la norma en cita establece que "(...) Las áreas catalogadas como de riesgo no recuperable que hayan sido desalojadas a través de planes o proyectos de reubicación de asentamientos humanos serán entregadas a las Corporaciones Autónomas Regionales o a la autoridad ambiental para su manejo y cuidado de forma tal que se evite una nueva ocupación. En todo caso el alcalde municipal o distrital respectivo será responsable de evitar que tales áreas se vuelvan a ocupar con viviendas y responderá por este hecho (...)"

Que la política nacional de gestión del riesgo de desastres y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres adoptada mediante la Ley 1523 de 2012, definió en su artículo 4° los siguientes conceptos:

"Amenaza: Peligro latente de que un evento físico de origen natural, o causado, o inducido por la acción humana de manera accidental, se presente con una severidad suficiente para causar pérdida de vidas, lesiones u otros impactos en la salud, así como también daños y pérdidas en los bienes, la infraestructura, los medios de sustento, la prestación de servicios y los recursos ambientales."

"Vulnerabilidad: Susceptibilidad o fragilidad física, económica, social, ambiental o institucional que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que un evento físico peligroso se presente. Corresponde a la predisposición a sufrir pérdidas o daños de los seres humanos y sus medios de subsistencia, así como de sus sistemas físicos, sociales, económicos y de apoyo que pueden ser afectados por eventos físicos peligrosos."

"Riesgo de desastres: Corresponde a los daños o pérdidas potenciales que pueden presentarse debido a los eventos físicos peligrosos de origen natural, socio-natural tecnológico, biosanitario o humano no intencional, en un período de tiempo específico y que son determinados por la vulnerabilidad de los elementos expuestos; por consiguiente, el riesgo de desastres se deriva de la combinación de la amenaza y la vulnerabilidad."

"Mitigación del riesgo: Medidas de intervención prescriptiva o correctiva dirigidas a reducir o disminuir los daños y pérdidas que se puedan presentar a través de reglamentos de seguridad y proyectos de inversión pública o privada cuyo objetivo es reducir las condiciones de amenaza, cuando sea posible, y la vulnerabilidad existente."

Que el artículo 157 de la Ley 1753 de 2015, vigente de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019 "Por el cual se expide el Plan Nacional de

Calle 54 No. 13-30
Código Postal: 110231, Bogotá D.C.
PBX: (60-1) 3494550 - (60-1) 3494520
FAX: (60-1) 310 5583
www.cajaviviendapopular.gov.co
soluciones@cajaviviendapopular.gov.co



SC-CER356168



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

X

“Por medio de la se establecen los mecanismos para el reasentamiento de familias localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable en suelo rural del Distrito Capital”

Desarrollo 2018-2022 - Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, establece que las entidades públicas en el marco de procesos de reasentamiento o reubicación de población y atendiendo a las características que les hayan dado origen, adelantarán en las condiciones que señale el reglamento del respectivo ente territorial, a través de una o varias de las siguientes acciones: 1) provisión temporal de una solución de alojamiento; 2) la adquisición de los predios ubicados en zona de alto riesgo o de desastre; 3) la asesoría y formulación de un programa de vivienda para su reubicación, de adquisición de la nueva alternativa o solución habitacional; 4) la asignación otorgamiento del Valor Único de Reconocimiento, cuando a este hubiere lugar o 5) la adquisición del inmueble ubicado en zona de alto riesgo o de desastre por la vía de permuta por la nueva solución habitacional ofrecida; 6) el acompañamiento a la población objeto de reasentamiento para que puedan acceder a la oferta pública preferente de servicios sociales en el nuevo hábitat y 7) el desarrollo de programas de reactivación económica.

Que el artículo 1° del Decreto Distrital 511 de 2010, consagra que *“Corresponde a la Caja de la Vivienda Popular la función de adquirir los inmuebles y/o sus mejoras, ubicados en zonas de alto riesgo no mitigable y priorizados por el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias - FOPAE, ubicados en los estratos 1 y 2, cuando ello se requiera”.*

Que mediante el Decreto Distrital 330 de 2021 se regula el *Programa de Reasentamiento de familias por encontrarse en condiciones de alto riesgo no mitigable en el Distrito Capital*, cuyo alcance y alternativas planteadas hacen énfasis en los procesos de reubicación de familias localizadas en suelo urbano o de expansión urbana de la ciudad.

Que mediante el Decreto Distrital 555 de 2021 se adoptó la *“...revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá”*, el cual establece en los artículos 385 y 386 lo siguiente:

Artículo 385 *Reasentamiento de familias. Podrán ser objeto de reasentamiento, las familias asentadas en predios donde se requiera ejecutar obras de estabilización, retención, drenaje o control, para evitar que la zona de afectación se amplíe e involucre nuevos predios.*

Artículo 386. *Acciones para el reasentamiento. El reasentamiento implica la realización, entre otras de las siguientes acciones: 1. Actualizar el inventario de zonas de alto riesgo no mitigable e identificar las familias u hogares a reasentar. 2. Priorizar las familias a reasentar, acorde con la inminencia del riesgo y los proyectos estratégicos o el restablecimiento de condiciones para aquellas impactadas por obra pública a desarrollar, determinando los eventos de traslado inmediato y provisional, cuando se requiera. 3. Definir los criterios para adelantar el programa de reasentamiento y el de restablecimiento de condiciones socio económicas y las modalidades o alternativas habitacionales viables, técnica, económica y jurídicamente sostenibles. 4. Formular e implementar el plan de gestión social para el reasentamiento y el restablecimiento de condiciones socio económicas para*

COPIA CONTROLADA



CAJA DE LA VIVIENDA
POPULAR

Página 4 de 8

RESOLUCIÓN N° 063

11 4 FEB 2023

"Por medio de la se establecen los mecanismos para el reasentamiento de familias localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable en suelo rural del Distrito Capital"

garantizar la integración social y económica de las familias u hogares a reasentar. 5. Incorporación de las zonas o áreas en alto riesgo no mitigable como suelos de protección por riesgo y dentro del Inventario General de Patrimonio Inmobiliario Distrital. 6. Adelantar la inspección, vigilancia y control a la ocupación ilegal, de las zonas desocupadas en desarrollo de las acciones de reasentamiento por alto riesgo no mitigable, a fin de evitar nuevas ocupaciones. 7. Recibo, manejo y custodia de las zonas o áreas recuperadas en desarrollo del reasentamiento, para su uso y adecuación conforme a las disposiciones del presente Plan. 8. Implementar planes de acompañamiento social para reducir el abandono de los animales de compañía de las familias reasentadas, así como atender a los animales en condición de calle que permanezcan en los predios de las familias reasentadas, a cargo del Instituto de Protección Animal.

Que el Parágrafo 2. del artículo 386 del Decreto Distrital 555 de 2021, establece que: "Dentro del año siguiente a la entrada en vigencia del presente Plan, el IDIGER conjuntamente con la Caja de la Vivienda Popular definirá los mecanismos para el reasentamiento de familias en alto riesgo no mitigable en suelo rural, los niveles de prioridad para el reasentamiento y las zonas prioritarias para el desarrollo de sus acciones. (Subrayado por fuera de texto)

Que en la misma línea, el Parágrafo 5, señala que: "La Caja de la Vivienda Popular, será la responsable de la operación y direccionamiento del Reasentamiento de Familias y Hogares localizados en alto riesgo no mitigable, para lo cual determinará la reglamentación aplicable para su operación. (Subrayado por fuera de texto).

Que el artículo 3° del Decreto 173 de 2014, establece las Funciones del Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático - IDIGER, y en su numeral 2° sub-numeral 2.4 indica que deberá "2.4. Actualizar y mantener el inventario de zonas de alto riesgo y el registro de familias en condición de riesgo sujetas a reasentamiento en el Distrito Capital".

Que mediante la Resolución 1139 del 11 de julio de 2022 emanada de la Caja de la Vivienda Popular, se reglamentó "...el proceso de reasentamiento de hogares localizados en zonas de alto riesgo del D.C. o las ordenadas mediante sentencias judiciales o actos administrativos...".

Que el Decreto Distrital 561 de 2022 "Por medio del cual se adopta la Política Pública de Gestión Integral del Hábitat de Bogotá 2022-2031", tiene como objetivo mejorar la calidad del hábitat urbano y rural de la ciudad por medio de una gestión integral del territorio, de la producción y acceso a soluciones habitacionales, soportada en criterios de desarrollo territorial, equidad, sostenibilidad ambiental y eficiencia institucional.

Que el numeral 7° del artículo 12 ibídem establece dentro de las soluciones habitacionales a la vivienda rural, como una unidad habitacional localizada en el suelo rural, compuesta por un conjunto de espacios y áreas asociadas entre sí y acordes a las labores familiares, que garantiza condiciones satisfactorias de

Calle 54 No. 13-30
Código Postal: 110231, Bogotá D.C.
PBX: (60-1) 3494550 - (60-1) 3494520
FAX: (60-1) 310 5583
www.cajaviviendapopular.gov.co
soluciones@cajaviviendapopular.gov.co



SC-CER356168



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

RESOLUCIÓN N°0 63

14 FEB 2023

"Por medio de la se establecen los mecanismos para el reasentamiento de familias localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable en suelo rural del Distrito Capital"

salubridad, saneamiento básico, calidad estructural y que permite el desarrollo de la vida cotidiana, la productividad y la sostenibilidad.

Que la norma ibídem estableció dentro de las estrategias que facilitan la producción, acceso, y la mejora de soluciones habitacionales, la promoción de oferta de vivienda, gestionando suelo útil destinado para la construcción de vivienda social y prioritaria con los adecuados soportes de bienes y servicios urbanos y rurales.

Que, dadas las condiciones socioeconómicas, legales y del territorio donde se ubican familias, localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable en la zona rural del Distrito Capital, recomendadas para el ingreso al proceso de reasentamiento por el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático (IDIGER), se requiere implementar mecanismos que les permitan mantener los vínculos con su entorno y actividad productiva.

Que, en mérito de lo expuesto,

RESUELVE

CAPÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1. OBJETO: Adoptar los mecanismos para el reasentamiento de familias en alto riesgo no mitigable en suelo rural del Distrito Capital en atención a lo establecido en el parágrafo 2 del Artículo 385 del Decreto Distrital 555 de 2021-Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.

ARTÍCULO 2. ÁMBITO DE APLICACIÓN: Las disposiciones previstas en el presente acto serán aplicables a propietarios o poseedores de viviendas en condiciones de alto riesgo no mitigable, localizadas en suelo rural de Bogotá D.C. que hayan sido recomendados por el Instituto Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático (IDIGER), para ingresar al proceso de reasentamiento.

ARTÍCULO 3. ACCIONES PARA EL PROCESO DE REASENTAMIENTO: El proceso de reasentamiento de familias localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable en suelo rural de Bogotá Distrito Capital, podrá hacer uso de las alternativas, acciones e instrumentos establecidos en la Ley 9 de 1989, la Ley 388 de 1997, la Ley 1753 de 2015, la Ley 2079 de 2021, el Decreto Distrital 511 de 2010, el Decreto Distrital 330 de 2022 y la Resolución 1139 de 2022 o la norma que haga sus veces, y demás normas afines del orden distrital o nacional.

ARTICULO 4. DOCUMENTO TÉCNICO DE SOPORTE: Forma parte integral del presente acto administrativo el "*Documento Técnico de Soporte Proceso de Reasentamiento de Familias en Alto Riesgo no Mitigable en Suelo Rural*", mediante

COPIA CONTROLADA



CAJA DE LA VIVIENDA
POPULAR

Página 6 de 8

RESOLUCIÓN N°

063

14 FEB 2023

"Por medio de la se establecen los mecanismos para el reasentamiento de familias localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable en suelo rural del Distrito Capital"

el cual se establece el diagnóstico, las alternativas y demás mecanismos para el reasentamiento de familias habitantes del suelo rural en el Distrito Capital.

CAPÍTULO SEGUNDO PRINCIPIOS DEL PROCESO DE REASENTAMIENTO POR ALTO RIESGO EN EL SUELO RURAL DE BOGOTÁ D.C.

ARTICULO 5. PRINCIPIOS: Son principios para el proceso de reasentamiento de familias localizadas en el suelo rural del Distrito Capital, además de las establecidas en la constitución y las normas del orden nacional o distrital sobre la materia, las relacionadas a continuación:

Acompañamiento e integralidad: Las acciones, fases y/o etapas para llevar a cabo el proceso de reasentamiento de familias localizadas en el suelo rural del Distrito Capital deberán atender e integrar los diversos aspectos que lo componen, a saber, lo social, lo jurídico, lo técnico, lo ambiental, lo financiero entre otros.

Participación: Consiste para efectos del proceso de reasentamiento en la intervención de los diferentes actores en la toma de decisiones para la protección de la vida y la del territorio definido como alto riesgo.

Solidaridad: Es la capacidad de acción articulada entre ciudadanas y ciudadanos, organizaciones e instituciones, en causas que aporten al desarrollo individual y colectivo y que privilegien y prioricen a quienes se encuentran en desventaja manifiesta frente al ejercicio de sus derechos.

Corresponsabilidad: Es la capacidad de generar escenarios de discusión y concertación en los que los actores públicos, privados y comunitarios coadyuven al logro de los propósitos comunes y asuman la responsabilidad compartida frente al destino de la ciudad. Manual de gestión social

Equidad: Hace referencia a la reducción de los factores generadores de desigualdades que impiden el ejercicio y disfrute de los derechos reconocidos de manera abstracta a toda la sociedad. Manual de gestión social

Respeto a la Dignidad Humana: La Corte Constitucional en la sentencia T-881/02, define que el Derecho a la vida digna y dignidad humana se determina por las siguientes condiciones:

- La dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como quiera).
- La dignidad humana es entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien).
- La dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones).

Calle 54 No. 13-30
Código Postal: 110231, Bogotá D.C.
PBX: (60-1) 3494550 - (60-1) 3494520
FAX: (60-1) 310 5583
www.cajaviviendapopular.gov.co
soluciones@cajaviviendapopular.gov.co



SC-CER356168



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COPIA CONTROLADA



CAJA DE LA VIVIENDA
POPULAR

Página 7 de 8

RESOLUCIÓN N° 063

14 FEB 2023

“Por medio de la se establecen los mecanismos para el reasentamiento de familias localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable en suelo rural del Distrito Capital”

Equidad Territorial: Este principio está asociado al “derecho a la ciudad” como derecho a ocupar el territorio como habitante participe de derechos y deberes, así mismo como de las oportunidades para ejercerlos y cumplirlos. En consecuencia, dentro del desarrollo territorial se deberán garantizar las condiciones de bienestar para el desarrollo de la vida con dignidad sin ninguna discriminación, para la construcción de la vida individual y colectiva.

CAPÍTULO TERCERO MECANISMOS ALTERNATIVOS PARA REASENTAMIENTO POR ALTO RIESGO EN EL SUELO RURAL DE BOGOTÁ D.C.

ARTICULO 6. MECANISMOS ALTERNATIVOS PARA EL REASENTAMIENTO: Adicional a los mecanismos establecidos en la normativa citada en el artículo 3° del presente acto administrativo, la Caja de la Vivienda Popular, en atención a sus competencias, podrá brindar a las familias alguna de las siguientes alternativas para el proceso de reasentamiento:

- 1. Construcción en Sitio Propio Rural:** Cuando las condiciones del terreno lo permitan, la Caja de Vivienda Popular junto con otras entidades del orden distrital o nacional podrá gestionar los recursos para el reasentamiento de la familia dentro del mismo terreno en el que habita, en un área que no se encuentre afectada por alto riesgo no mitigable.
- 2. Reubicación individual o Colectiva en Centros Poblados:** Cuando las condiciones económicas de las familias y las normas aplicables lo permitan, se podrá concertar con los diversos actores estas alternativas para el reasentamiento, con recursos gestionados con entidades del orden distrital o nacional.
- 3. Adquisición de Mejoras:** En el evento de poseedores o propietarios que ostentan derecho sobre una vivienda declarada en alto riesgo no mitigable y no deseen optar por ninguna otra alternativa para su reasentamiento, se podrá reconocer con base en el avalúo comercial únicamente el valor de las mejoras, con el propósito que la familia deje de residir en una unidad habitacional que constituye riesgo para su vida e integridad personal.

Parágrafo Primero: En los eventos en que se adquieran únicamente las mejoras, el pago o compensación económica se realizará con la verificación de la evacuación y demolición de la vivienda, así como de la delimitación del área en alto riesgo no mitigable. Además, se informará de manera detallada a la Alcaldía Local y demás entidades que intervengan en el control, custodia y administración de los suelos de protección en el área rural, para las acciones pertinentes.

Calle 54 No. 13-30
Código Postal: 110231, Bogotá D.C.
PBX: (60-1) 3494550 - (60-1) 3494520
FAX: (60-1) 310 5583
www.cajaviviendapopular.gov.co
soluciones@cajaviviendapopular.gov.co



SC-CER356168



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COPIA CONTROLADA



CAJA DE LA VIVIENDA
POPULAR

Página 8 de 8

RESOLUCIÓN N° 063

14 FEB 2023

"Por medio de la se establecen los mecanismos para el reasentamiento de familias localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable en suelo rural del Distrito Capital"

Parágrafo Segundo: En todos los casos, para efectos de la adquisición de viviendas de reposición y el proceso de reasentamiento de la familia, se dará prioridad a las alternativas que mantengan a la familia dentro la localidad siempre que la alternativa habitacional cumpla con las condiciones mínimas de habitabilidad, seguridad jurídica y sostenibilidad.

ARTICULO 7. CRITERIOS PARA LA ADQUISICIÓN DE LA VIVIENDA EN ALTO RIESGO NO MITIGABLE EN SUELO RURAL: En consideración a las condiciones, características y áreas de los predios o áreas delimitadas en alto riesgo no mitigable, localizadas en el suelo rural de Bogotá, el IDIGER, en el marco de sus competencias, emitirá los conceptos o diagnóstico que definan y describan el tipo de riesgo y recomienden a las viviendas y/o familias a ser incluidas en el proceso de reasentamientos, delimitando y precisando cartográficamente el área de influencia del fenómeno independientemente de las condiciones jurídicas o catastrales de los inmuebles.

Parágrafo: En atención a lo establecido en el parágrafo 2 del artículo 386 del Decreto Distrital 555 de 2021, el IDIGER en cada caso específico, a través de los conceptos o diagnósticos, determinará "...los niveles de prioridad para el reasentamiento y las zonas prioritarias..." para la intervención de la Caja de Vivienda Popular con el proceso de reasentamiento.

ARTICULO 8. VIGENCIA: La presente Resolución rige a partir de su publicación en el Registro Distrital.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dada en Bogotá, D.C., a los **14 FEB 2023**

JUAN CARLOS LÓPEZ LÓPEZ
Director General

Proyectó: Wilson García Villamarín – P.U. Dirección Jurídica
Revisó y Aprobó: Arturo Galeano Ávila – Director Jurídico
Neifis Isabel Araujo Lúquez – Directora Técnica de Reasentamientos
Archivado en: Sub-serie Resolución Administrativa-Dirección General

Calle 54 No. 13-30
Código Postal: 110231, Bogotá D.C.
PBX: (60-1) 3494550 - (60-1) 3494520
FAX: (60-1) 310 5583
www.cajaviviendapopular.gov.co
soluciones@cajaviviendapopular.gov.co



SC-CER356168



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

COPIA CONTROLADA

063

1

14 FEB 2023

1 Introducción

El presente documento contiene un análisis del programa de reasentamiento de familias por Alto Riesgo No Mitigable (ARNM) en áreas rurales de Bogotá, con el fin de identificar los retos en su implementación. Lo anterior, con el propósito de incorporar las lecciones aprendidas y herramientas en la formulación de los mecanismos para el reasentamiento, basada en los derechos a la vida, al territorio y a la vivienda, así como en los principios de sostenibilidad, participación, gestión y coordinación institucional.

Este documento se estructura en tres partes. La parte introductoria que contiene la justificación, antecedentes y marco general, el cual se complementa con el análisis de casos o referentes para la formulación del programa de reasentamiento rural. La segunda parte incluye un diagnóstico básico, realizado a partir de la información disponible y la identificación de aspectos relevantes para la construcción de una línea base y un resumen de datos del programa. Como resultado, la tercera contiene la identificación de retos y principios para el reasentamiento de familias por Alto Riesgo No Mitigable (ARNM), en las áreas rurales del Distrito Capital, sobre los cuales se perfilan las acciones y estrategias a nivel de recomendaciones para la formulación del subprograma de reasentamiento en suelo rural.

1.1 Alcance

El alcance de este trabajo se divide en tres partes. Por un lado, en la definición de estrategias que permitan entender y mejorar el reasentamiento en suelo rural; para cumplir con las disposiciones del POT (Parágrafo 2 del artículo 386). De manera paralela, en la investigación y análisis normativo, así como de casos o referentes para identificar referentes claves o positivos en el logro de los objetivos y la identificación de principios. Finalmente, con base en el desarrollo de los dos primeros, se realiza **la identificación de recomendaciones y elementos de soporte para la definición de mecanismos para el reasentamiento de familias en alto riesgo no mitigable en suelo rural.**

1.2 Justificación

Tanto en la evaluación como en la implantación del programa se han identificado vacíos, fallas en su definición, lo que genera dificultades para su operación efectiva y el logro del objetivo final, que es la disminución de necesidad de su aplicación como acción correctiva, de manera que se limite a la gestión, prevención y atención a casos excepcionales. Lo anterior, en el marco de la gestión integral del riesgo, el cuidado y preservación de los territorios rurales.

Por lo anterior, el parágrafo 2º del artículo 386 del Decreto Distrital 555 de 2021, establece la necesidad de **definir los mecanismos para el reasentamiento de familias en alto riesgo no mitigable en suelo rural, los niveles de prioridad para el reasentamiento y las zonas prioritarias para el desarrollo de sus acciones.** Según el citado parágrafo, el

Instituto Distrital de Gestión del Riesgo y Cambio Climático (IDIGER) conjuntamente con la Caja de la Vivienda Popular (CVP) deben realizar esta definición en el año siguiente a la entrada en vigencia del POT. Dada la suspensión provisional realizada por el Juzgado Quinto Administrativo Oral de Bogotá de cerca 2,5 meses, dicha definición se traslada al primer trimestre del 2023.

Para el ámbito rural, la política nacional de vivienda, que tiene como objetivo disminuir el déficit cualitativo y cuantitativo en Colombia, reconoce la importancia del programa de vivienda de interés social rural en la reducción del déficit habitacional nacional. Además, valora la importancia de los programas e incentivos para la pervivencia y conservación de las prácticas, hábitos y costumbres de los habitantes de las zonas rurales. En ese sentido, las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026 plantean la necesidad de garantizar una vida justa, con oportunidades y que garantice tanto la pervivencia física como la social y cultural, beneficiando el bienestar y la integralidad de sus habitantes, en un marco de seguridad Humana, así:

“La seguridad humana garantiza el desarrollo de oportunidades, de tal manera que se amplíe el espacio de las capacidades. La vida justa y el buen vivir tiene que superar el enfoque tradicional basado en la seguridad física y la defensa. Desde una perspectiva más amplia, se enfatiza el papel del Estado como garante de oportunidades de desarrollo. Esta noción de seguridad humana centrada en el bienestar integral implica una provisión de justicia como bien y servicio que asegure la universalidad y primacía de un conjunto de derechos y libertades fundamentales para garantizar la dignidad humana y promover la reconciliación social.” (DNP, 2022. p.61)

Por ello, se considera fundamental que el programa de reasentamiento rural no solamente se ocupe de la consideración físico espacial de la vivienda, sino que además incluya la protección de los modos de vida, de las prácticas agropecuarias, de los hábitos y legados culturales propios de la vida rural, que garantizan la pervivencia de las comunidades y sus actividades en el territorio.

1.3 Antecedentes

En Colombia, como a nivel mundial, la Gestión del Riesgo de Desastres ha tenido dos tipos de enfoques. El primero, de tipo reactivo, cuando es necesario atender una emergencia o “catástrofe”, y el segundo, a nivel proactivo. Los elementos reactivos se evidencian desde mediados de la década de los 70, en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (Decreto 2811 de 1974), con la “ejecución de obras de control de inundaciones, de drenaje y otras obras conexas” (Artículo 69), “obras de rectificación de cauces o de defensa de los taludes marginales” (Artículo 123), “la construcción de obras necesarias para encauzar las aguas” (Artículo 126), y “las medidas indispensables para evitar, contener o reprimir el daño” por incendios, entre otras medidas (Artículo 306).

Posteriormente, en la década de los 80, la gestión del riesgo (GR) tomó un papel más activo con la creación del Fondo Nacional de Calamidades (Decreto 1547 de 1984), y del Sistema

COPIA CONTROLADA

Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (Ley 46 de 1988, reglamentada por el Decreto Nacional 919 de 1989).

A partir de la expedición de la Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, adoptada mediante la Ley 1523 de 2012, se da mayor relevancia al conocimiento de las causas y mecanismos de las amenazas, y a la implementación de medidas prospectivas del riesgo, adicional a las correctivas que se venían manejando. En este sentido, mediante el Decreto Ley 4147 de 2011, se creó la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), la cual tiene como objetivo dirigir la implementación de la gestión del riesgo de desastres, atendiendo las políticas de desarrollo sostenible, y coordinar el funcionamiento y el desarrollo continuo del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD).

A nivel Distrital, el Acuerdo 11 de 1987 creó el Fondo para la Prevención y Atención de Emergencias (FOPAE) con el objetivo principal de financiar la elaboración del programa para prevenir desastres, el mapa de riesgos para la prevención de emergencias, coordinar la atención de estas mediante un plan de atención, y adquirir los equipos y elementos necesarios para la prevención y atención de emergencias, catástrofes o calamidades públicas dentro de los límites de Bogotá. Este acuerdo también creó la Oficina para la Prevención y Atención de emergencias (OPES, hoy IDIGER), con el fin de coordinar todas las acciones correspondientes y coordinar la atención inmediata en caso de ocurrencia de una emergencia, entre otras.

La OPES fue trasladada a la Secretaría Distrital de Gobierno como Unidad para la Prevención y Atención de emergencias (UPES) y en 1999 cambió a Dirección de Prevención y Atención de Emergencias (DPAE). Entre tanto, el FOPAE seguía siendo un Establecimiento Público dependiendo del Alcalde Mayor, hasta la expedición del Acuerdo 257 de 2006, que estableció la estructura y organización de las entidades del Distrito y adscribe el FOPAE también al sector Gobierno.

En el año 2013, por medio del Acuerdo 546 de 2013, se transforma al Sistema Distrital de Prevención y Atención de Emergencias (SDPAE), en el Sistema Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático (SDGR-CC) y se modifica el FOPAE actualizando sus instancias y creando el Fondo Distrital para la Gestión de Riesgo y Cambio Climático (FONDIGER).

En términos de ayudas a la población afectada por desastres, a partir de 1974 la Caja de la Vivienda Popular (CVP) estableció el programa para entregar vivienda en alquiler a familias víctimas de emergencias o calamidades, titulado Programa de Vivienda Transitorias³. Desde 1996, mediante el Acuerdo 026, que adoptó el plan de ordenamiento físico del borde occidental de la ciudad, se definió un marco de actuación que permitía la reubicación de personas ubicadas en "zonas de riesgo" o en afectaciones viales y/o de servicios públicos. Este acuerdo encargó a la CVP de promover la construcción de vivienda de interés social por parte de constructores privados y a través de entidades financieras, para las familias afectadas por la reubicación.

³ <https://www.cajaviviendapopular.gov.co/?q=Nosotros/la-cvp/historia>

Posteriormente, en cumplimiento del Plan de Desarrollo 1998-2001, se generó el Proyecto "Suministro de Vivienda para reubicar familias en Alto Riesgo y/o ocupantes del Espacio Público". En este periodo, atendiendo el marco normativo para el desarrollo territorial (Ley 388 de 1997), con la expedición del Decreto Distrital 619, y la modificación dada por el Decreto 469 de 2003, compilada en el Decreto 190 de 2004, se incluye la atención prioritaria para el reasentamiento de familias ubicadas en zonas de ARNM en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (POT). Este POT delimitó las zonas prioritarias para análisis de riesgos por parte de la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias (DPAE, hoy IDIGER) a fin de actualizar la información sobre los predios en alto riesgo no mitigable y creó, como parte del programa de vivienda de interés social, el "subprograma de reasentamiento por alto riesgo no mitigable y por obra pública" buscando salvaguardar la vida de la población allí localizada. Como parte de las estrategias de operación y coordinación, este subprograma estipuló "estudiar, proponer y evaluar la determinación de un valor único de reconocimiento (VUR) de los inmuebles ubicados en zonas de alto riesgo no mitigable, que permita a la Administración Distrital incluirlos en los programas de vivienda".

Finalmente, el actual POT (Decreto 555 de 2021) en su subcapítulo 5 "Estándares de Calidad del Hábitat" desarrolla los principales lineamientos a seguir para el reasentamiento de familias en ARNM y en su 386 definió las acciones para el reasentamiento, así:

1. Actualizar el inventario de zonas de alto riesgo no mitigable e identificar las familias u hogares a reasentar.
2. Priorizar las familias a reasentar, acorde con la inminencia del riesgo y los proyectos estratégicos o el restablecimiento de condiciones para aquellas impactadas por obra pública a desarrollar, determinando los eventos de traslado inmediato y provisional, cuando se requiera.
3. Definir los criterios para adelantar el programa de reasentamiento y el de restablecimiento de condiciones socio económicas y las modalidades o alternativas habitacionales viables, técnica, económica y jurídicamente sostenibles.
4. Formular e implementar el plan de gestión social para el reasentamiento y el restablecimiento de condiciones socio económicas para garantizar la integración social y económica de las familias u hogares a reasentar.
5. Incorporación de las zonas o áreas en alto riesgo no mitigable como suelos de protección por riesgo y dentro del Inventario General de Patrimonio Inmobiliario Distrital.
6. Adelantar la inspección, vigilancia y control a la ocupación ilegal, de las zonas desocupadas en desarrollo de las acciones de reasentamiento por alto riesgo no mitigable, a fin de evitar nuevas ocupaciones.
7. Recibo, manejo y custodia de las zonas o áreas recuperadas en desarrollo del reasentamiento, para su uso y adecuación conforme a las disposiciones del presente Plan.
8. Implementar planes de acompañamiento social para reducir el abandono de los animales de compañía de las familias reasentadas, así como atender a los animales en condición de calle que permanezcan en los predios de las familias reasentadas, a cargo del Instituto de Protección Animal."

En este contexto, la CVP y el IDIGER, elaboran el presente documento técnico de Soporte a fin de cumplir con las disposiciones del POT (Parágrafo 2 del artículo 386, del Decreto Distrital 555 de 2021).

COPIA CONTROLADA

063

14 FEB 2023

2 Ámbito de aplicación

La aplicación de estos lineamientos se enmarca en los predios identificados por el IDIGER en alto riesgo no mitigable, ubicados en el suelo rural del Distrito Capital. Para esto, es necesario indicar que los alcances, acciones y mecanismos presentan diferencias con las áreas urbanas, reglamentados a través del Decreto Distrital 330 de 2020. En este sentido, se requiere una definición precisa del ámbito rural y sus condiciones para establecer las bases de un programa que atienda a las particularidades del territorio y la comunidad rural.

Para precisión del ámbito de aplicación, en los términos del Parágrafo 2 del artículo 386 del POT, se trata de los suelos rurales que no tienen asentamientos de origen informal potenciales de ser legalizados e incorporados al perímetro urbano. Lo anterior, dado que las áreas en Alto Riesgo No Mitigable (ARNM) identificadas en los Conceptos Técnicos (CT) abordados como parte de los procesos de legalización de asentamientos humanos, son susceptibles de ser incorporadas al perímetro urbano y, en consecuencia, en ellas aplica subprograma de reasentamiento de suelo urbano.

Según el POT (2021) *el suelo rural está constituido por terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas* (Artículo 12). Esta área rural se distribuye en 14 de las 21 UPL, de las cuales 3 son exclusivamente rurales: Cerros Orientales, Cuenca del Tunjuelo y Sumapaz. Así mismo, el POT proyecta una zona aferente al río Bogotá como suelo rural (Imagen 1). En total, el Distrito cuenta un área de 124.230,75 ha. en suelo rural, de las cuales 118.520,96 ha corresponden a la categoría de suelo de protección, quedando únicamente el 0.99% de todo el suelo rural a las categorías de desarrollo restringido. Estas áreas de desarrollo restringido incluyen los 11 centros poblados, que son: Quiba Bajo, Mochuelo Alto, Pasquilla, El Destino, Nazareth Betania, San Juan, La Unión, Nueva Granada, Chorrillos y Alto de Serrezuela. Así mismo, en su artículo 395, el POT determina que el suelo rural se organiza en piezas rurales, que *corresponden a las unidades espaciales caracterizadas con base en criterios biofísicos, sociales, económicos y funcionales*. Dichas piezas son: *La pieza norte, la Pieza Cerros orientales, Pieza Cuenca del Tunjuelo y la Pieza Sumapaz*. Siendo así, las condiciones de su ocupación y distribución ameritan precisiones sobre el riesgo y posibilidades para el reasentamiento de las familias al interior de este suelo rural de desarrollo restringido.

COPIA CONTROLADA

063

14 FEB 2023

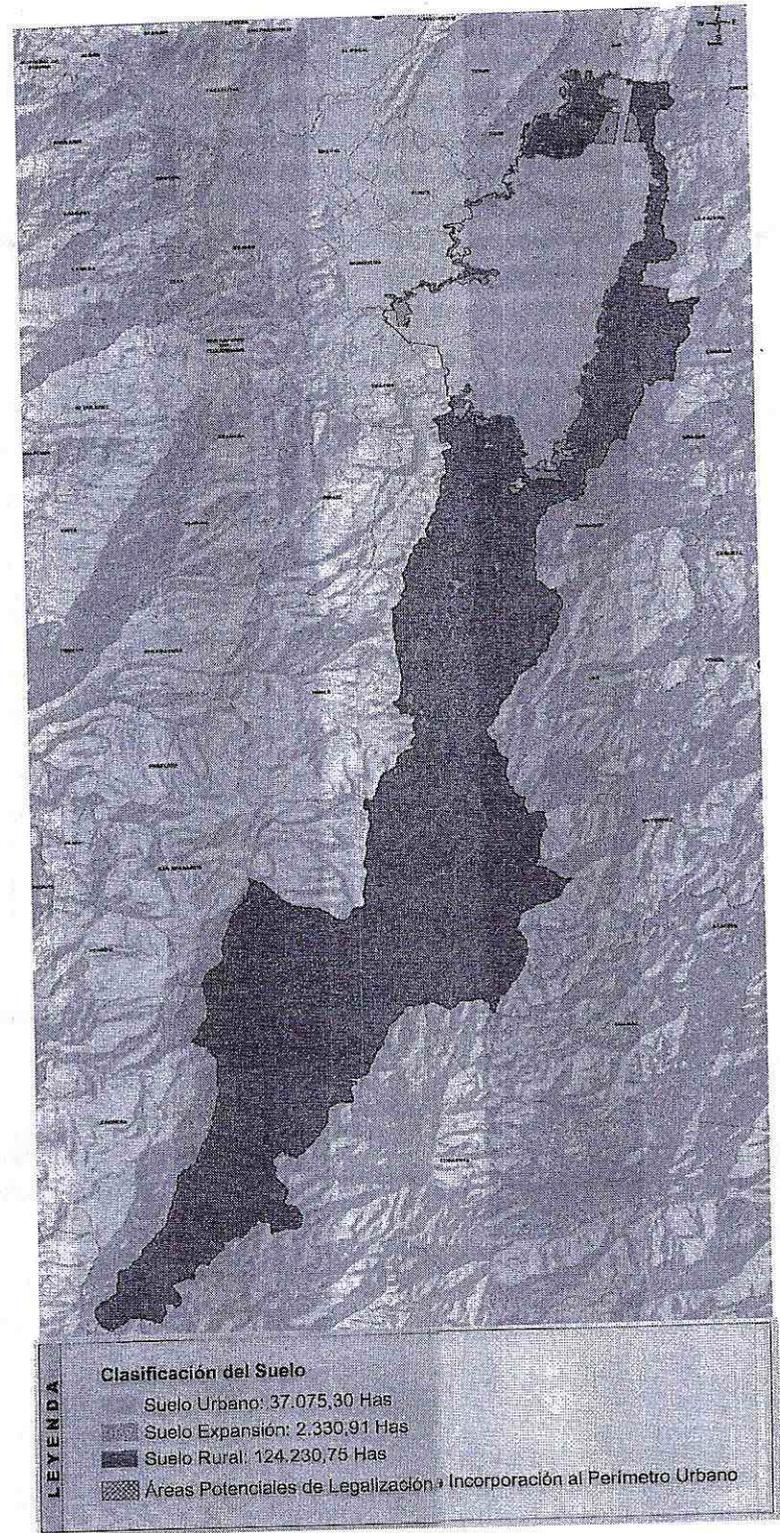


Imagen 1. Clasificación del Suelo. Fuente: Mapa CG-2.1 POT (2021).

El suelo rural del Distrito Capital se clasifica en las categorías de protección y de desarrollo restringido (Subcapítulo 1, Categoría de protección en suelo rural, artículos 445 a 455, Mapa CR-1, Imagen 1), así:

1. La categoría de protección, se divide en las siguientes subcategorías:

- Áreas de conservación y protección ambiental, que corresponde a las áreas del sistema nacional de áreas protegidas, las áreas de reserva forestal, las áreas de manejo especial, las áreas de especial importancia ecosistémica y las demás áreas pertenecientes a los elementos de la Estructura Ecológica Principal –EEP
- Áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales, en las cuales se han consolidado, principalmente, usos agropecuarios tradicionales y actividades relacionadas con la minería, en las cuales se hace necesaria la reconversión productiva con buenas prácticas agrícolas, ganaderas y acuícolas con incorporación de procesos tecnológicos que mitiguen los efectos de la fragmentación ecosistémica sobre las áreas de la Estructura Ecológica Principal
- Áreas e inmuebles considerados como patrimonio cultural, son los predios que contienen Bienes de Interés Cultural declarados desde los ámbitos nacional o distrital
- Áreas del sistema de servicios públicos domiciliarios. Son aquellas requeridas para la instalación y/o construcción o adecuación para la correcta operación de infraestructuras y equipamientos asociada a la prestación de los servicios públicos domiciliarios y las tecnologías de la información y las comunicaciones (Tic's) en el suelo rural y urbano, incluyendo el suelo de expansión urbana⁴.
- Áreas de amenaza y riesgo no mitigable⁵. En concordancia con lo señalado en el artículo 35 de la Ley 388 de 1997, el Suelo de Protección por Riesgo está conformado por las zonas y las áreas de terrenos que no pueden ser urbanizadas, por presentar una condición de alto riesgo no mitigable o alta amenaza con restricción de uso, debido a eventos amenazantes como movimientos en masa, inundación por desbordamiento y crecientes súbitas (avenidas torrenciales).

2. La categoría de desarrollo restringido, se divide en las siguientes subcategorías:

- Centros poblados rurales, que son asentamientos de vivienda concentrada localizados en el suelo rural, que cuentan con sistemas de soporte y servicios públicos, así como usos de comercio y servicios. En ellos, se atiende a las comunidades campesinas y rurales locales ubicadas en la zona rural dispersa de su área de influencia. Están constituidos por una zona consolidada (caracterizada por la presencia de edificaciones entre uno y dos pisos y mezcla de usos como el residencial, dotacional y de comercio y servicios), y una zona de transición, o áreas colindantes a la zona consolidada de los centros poblados rurales destinadas a generar una transición gradual entre las actividades agropecuarias, acuícolas y los

⁴ Secretaría Distrital de Planeación – SDP; Declaración de áreas de reserva para infraestructura y equipamientos de servicios públicos domiciliarios y las tecnologías de la información y de las comunicaciones – TICS; <https://www.sdp.gov.co/transparencia/tramites-servicios/declaracion-de-areas-de-reserva-infraestructura-y-equipamientos-de-servicios-publicos-domiciliarios>

⁵ La Secretaría Distrital de Planeación podrá actualizar las áreas de amenaza y riesgo a partir de los estudios que se adelanten en el suelo rural mediante acto administrativo previo concepto del IDIGER, lo cual se le comunicará a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR, según corresponda (Parágrafo 2, Art. 445, POT).

COPIA CONTROLADA

063

14 FEB 2023

usos de la zona consolidada. En dichas zonas se contempla la posibilidad de implantación de usos y actividades permitidas en el centro poblado. Para estas áreas, se establecen bajas edificabilidades, vivienda rural nueva concentrada promovida por el sector público, el fortalecimiento del espacio público y localización de equipamientos y de actividades agrícolas y ganaderas a pequeña escala

- Zonas para la localización de nodos de equipamientos rurales. Son áreas donde se desarrolla principalmente el uso dotacional y en menor medida, usos residenciales y de comercio y servicios. Se conforman como áreas intermedias que interconectan a las veredas, complementan la oferta de servicios de los centros poblados rurales y se distribuyen a lo largo de la zona rural del Distrito Capital
- Áreas para vivienda campestre, corresponde al área de "Vivienda campestre de Guaymaral", localizada en la zona rural del norte y que alberga actividades complementarias al uso de vivienda, como los equipamientos existentes.

Cabe aclarar que en el suelo rural del Distrito no se delimitan suelos suburbanos en el marco de las disposiciones establecidas por el Decreto Nacional 3600 de 2007 y demás lineamientos para el ordenamiento del suelo rural.

3 Marco general

Los siguientes apartes contienen un resumen de los marcos conceptual y legal que soportan el reasentamiento de familias por condiciones de riesgo ambiental, con el objeto de identificar, a partir de una revisión de literatura, algunas definiciones y enfoques sobre los cuales identifican los principios para la formulación del subprograma.

3.1 Marco conceptual

El marco conceptual se realiza a partir de la comprensión de los componentes básicos que intervienen en el proceso de reasentamiento de familias. El componente ambiental, que incluye la gestión integral del riesgo; y el componente social, que identifica las condiciones de los hogares y su relación con derechos fundamentales, como el derecho a la vida, y conexos, como el derecho a la vivienda y a preservar sus costumbres, actividades y realidades, particularmente en el caso de familias en la ruralidad.

3.1.1 Gestión del Riesgo

Como se indicó antes, en Colombia la Gestión del Riesgo de Desastres está reglada por la Ley 1523 de 2012 "Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones". En ella, la Gestión del Riesgo (GR) está definida como "un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones

permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible” (Artículo 1). Esta ley resalta la GR como una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, y mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo.

Adicionalmente, la Ley presenta un marco técnico para que los documentos políticos-administrativos que desarrollen la GR mantengan la armonía técnica y la interoperabilidad entre los diferentes niveles y entes del Estado Colombiano (Artículo 4, definiciones). A continuación, se citan algunas definiciones para un adecuado entendimiento de los procesos técnicos involucrados en el reasentamiento de familias en ARNM:

- **Amenaza:** Peligro latente de que un evento físico de origen natural, o causado, o inducido por la acción humana de manera accidental, se presente con una severidad suficiente para causar pérdida de vidas, lesiones u otros impactos en la salud, así como también daños y pérdidas en los bienes, la infraestructura, los medios de sustento, la prestación de servicios y los recursos ambientales.
- **Vulnerabilidad:** Susceptibilidad o fragilidad física, económica, social, ambiental o institucional que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que un evento físico peligroso se presente. Corresponde a la predisposición a sufrir pérdidas o daños de los seres humanos y sus medios de subsistencia, así como de sus sistemas físicos, sociales, económicos y de apoyo que pueden ser afectados por eventos físicos peligrosos.
- **Riesgo de desastres:** Corresponde a los daños o pérdidas potenciales que pueden presentarse debido a los eventos físicos peligrosos de origen natural, socio-natural tecnológico, biosanitario o humano no intencional, en un período de tiempo específico y que son determinados por la vulnerabilidad de los elementos expuestos; por consiguiente, el riesgo de desastres se deriva de la combinación de la amenaza y la vulnerabilidad.
- **Desastre:** Es el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad, que exige del Estado y del sistema nacional ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción.
- **Análisis y evaluación del riesgo:** Implica la consideración de las causas y fuentes del riesgo, sus consecuencias y la probabilidad de que dichas consecuencias puedan ocurrir. Es el modelo mediante el cual se relaciona la amenaza y la vulnerabilidad de los elementos expuestos, con el fin de determinar los posibles efectos sociales, económicos y ambientales y sus probabilidades. Se estima el valor de los daños y las pérdidas potenciales, y se compara con criterios de seguridad establecidos, con el propósito de

definir tipos de intervención y alcance de la reducción del riesgo y preparación para la respuesta y recuperación.

- **Reglamentación restrictiva:** Disposiciones cuyo objetivo es evitar la configuración de nuevo riesgo mediante la prohibición taxativa de la ocupación permanente de áreas expuestas y propensas a eventos peligrosos. Es fundamental para la planificación ambiental y territorial sostenible.

Al realizar un análisis de los elementos ya enunciados, se puede concluir que el desastre no es un hecho que existe *a priori*, sino que es el resultado de la combinación de *amenazas* existentes y la *vulnerabilidad* de un elemento (persona, vivienda, infraestructura, etc.) de ser afectado, generando un *riesgo* (daños o pérdidas potenciales), que se materializan en un territorio determinado. En este sentido, la GR supera la cuestión puramente técnica y debe involucrar las características geográficas y socioeconómicas, de la región y en especial a las comunidades residentes.

A Nivel local la GR ha sido parte de la Política Distrital desde finales de la década de los 60, con la expedición del Acuerdo 17 de 1969, "*Por el cual se crea el Comité Asesor de Urgencias y se constituye el Fondo Especial de Emergencias*", documento en el cual se evidencia la necesidad de **prevenir** "*las situaciones que puedan llevar a una catástrofe*". Posteriormente, a finales de la década de los 70, el Distrito considera la necesidad de ayudar a las personas afectadas por una emergencia y expide del Acuerdo 16 de 1979, "*por el cual se constituye un fondo especial para emergencias y se impone una contribución temporal para auxiliar a los damnificados por las inundaciones en el territorio del Distrito Especial de Bogotá y se crea una Junta Pro-Damnificados por las inundaciones*", con el propósito de "*atender a la reconstrucción de las viviendas deterioradas por las inundaciones y la construcción de viviendas nuevas para los damnificados*".

Finalmente, en el marco de las experiencias recogidas por la administración Distrital, y los lineamientos nacionales desarrollados a partir de la tragedia de Armero (1985), se expidió el Acuerdo 11 de 1987 "*Por el cual se crea el Fondo para la Prevención y Atención de Emergencias en el Distrito Especial de Bogotá y se dictan otras disposiciones*" (la instancia de coordinación fue creada mediante el Acuerdo 13 de 1990).

3.1.2 Reasentamiento

Se entiende el reasentamiento como un proceso de desplazamiento y relocalización de comunidades que ocupan un lugar en el territorio, en otro espacio físico, por múltiples condiciones, entre las que se encuentran el conflicto interno, desastres naturales, violaciones de derechos humanos, entre otras (Naciones Unidas, 1998).

Por su parte, el programa de reasentamiento del Distrito Capital obedece a la salvaguardia del derecho a la vida, por la ocupación de territorios en ARNM. En este caso, se tiene en cuenta a las familias en situación de vulnerabilidad que, por cuenta de sentencias judiciales o actos administrativos, demuestran derechos de propiedad y/o de posesión, para ser atendidas por el programa, por una sola vez (Decreto 330 de 2020). Tratándose de áreas rurales, la estratificación se considera a partir de la revisión del predio con vivienda o la

vivienda independiente. Aunque la estratificación puede aplicar a las viviendas del centro poblado o a la cabecera municipal, las viviendas rurales serán evaluadas de acuerdo con la eficiencia productiva promedio para cada predio. Esto supone tener en cuenta el indicador de productividad de la UAF para cada zona rural, definida por el plan de ordenamiento territorial vigente (DANE, 2015). En consecuencia, será la caracterización socioeconómica la que permitirá identificar el grado de vulnerabilidad de las familias que ocupan predios o viviendas identificadas en zonas de ARNM, determinando su requerimiento habitacional.

Siento el derecho a la vida el eje principal del programa se entiende que la calidad de vida también hace parte de las premisas a proteger, considerando las redes y relaciones con otros individuos y con el territorio mismo. De esta manera el programa de reasentamiento debe mantener las condiciones del tejido original, promoviendo el cuidado y la conservación de las estructuras familiares y sociales para restablecer y mejorar los niveles de vida previos al desplazamiento.

“...todo proyecto de reasentamiento tiene que ser un proyecto de desarrollo social. Es decir, un proyecto que no sólo abarque la construcción de estructuras físicas, como viviendas o infraestructura, sino también un proceso que involucre a los afectados en la reconstrucción del tejido social y sus organizaciones sociales; que los involucre en el diseño y desarrollo de nuevos sistemas de producción y fuentes de empleo; en la provisión de servicios públicos, como educación y salud; en la capacitación de líderes sociales en autogestión y autodeterminación; y en la incorporación de la próxima generación en el proceso de construcción de la comunidad.” (Partridge, 2000)

Hábitat, reasentamiento, vulnerabilidad y riesgo (Chardón, 2010) son vértices del mismo fenómeno y se interrelacionan al momento de la definición de las acciones estratégicas para la GR y del territorio. Por lo tanto, es indispensable considerar la dimensión compleja de cada uno de estos aspectos y sus interrelaciones con los agentes y procesos que los componen. En este sentido, además de la salvaguardia de la vida de las comunidades, el mejoramiento de la calidad de vida busca reducir los índices de vulnerabilidad de las comunidades que están en riesgo por eventos naturales (Duque Botero, 2006).

Es así como el programa de reasentamiento, como parte de las consideraciones para la mitigación del riesgo, debe incluir acciones estratégicas que mejoren las condiciones humanas, sociales, culturales y de calidad de vida. En este contexto, además de garantizar la sobrevivencia se deben garantizar los derechos individuales y colectivos, como el derecho a la ocupación y desarrollo de un territorio, la vivienda y a mantener sus prácticas cotidianas.

3.1.3 Derecho a la vivienda

En Colombia, la Constitución Política dispone que *“todos los colombianos tienen derecho a una 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”* (CP, 1991, Art. 51). Así mismo, señala que el Estado debe *“servir a la comunidad,*

promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución” (Art. 2, CP. 1991).

En igual dirección ONU Hábitat (1991) resalta que *“el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad”* (Red-DESC⁶, pár. 7). Por tanto, el derecho a la vivienda se encuentra relacionado con la noción de habitar. Dicha acción se entiende, entre otras formas, como un proceso a través del cual las personas conviven con sus entornos bajo una condición inseparable de existencia en la vida cotidiana (Ingold, 2000, 2005). Así, al responder tanto a las necesidades objetivas como subjetivas de sus habitantes, el derecho a la vivienda es un concepto integral que relaciona la vivienda construida, el territorio en el cual se implanta, el entorno social y las prácticas espaciales con las cuales sus habitantes gestionan el hábitat y las relaciones cotidianas con el territorio.

Aunque que la propiedad de vivienda es el principal horizonte de las políticas públicas en el país, incluso en las relacionadas los asentamientos humanos, la Corte Constitucional ha establecido que *“el concepto de vivienda digna implica contar con un lugar, propio o ajeno, que le permita a la persona desarrollarse en unas mínimas condiciones de dignidad y en la cual pueda desarrollar su proyecto de vida”* (CC T-409-13⁷). De hecho, mediante la Sentencia C-936 de 2003, la Corte adoptó como instrumento interpretativo del derecho a la vivienda la Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (ONU, 1991). En este sentido, el concepto de vivienda adecuada o digna se encuentra estrechamente vinculado con factores sociales, económicos, culturales, climatológicos, ecológicos, tales como:

- Seguridad jurídica sobre la tenencia, la cual no implica la propiedad del inmueble.
- Habitabilidad adecuada en la cual la vivienda ofrezca protección al frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento, de riesgos para la salud, de peligro sobre la estructura portante de la vivienda y de vectores de enfermedades.
- Asequibilidad a la vivienda como derecho fundamental, particularmente para minorías sociales que se encuentren en situación de desventaja respecto a un acceso pleno y sostenible económicamente, social y culturalmente.
- Localización en el cual la vivienda tenga acceso a diversas opciones de empleo, de servicios de atención de salud y otros centros de atención, escuelas y los diferentes servicios sociales.

Por otra parte, los principios de la Nueva Agenda Urbana (NAU), que concretan los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) acogidos por el Estado colombiano (septiembre, 2015), proponen en el *“objetivo 11: lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.”*⁸ Para alcanzar este objetivo general entre los objetivos específicos y metas a 2030 se destaca el de *“aumentar la adopción e implementación de políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente*

⁶ <https://www.escri-net.org/es/recursos/observacion-general-no-4-derecho-una-vivienda-adecuada-parrafo-1-del-articulo-11-del-pacto>

⁷ <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-409-13.htm>

⁸ <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-11-sustainable-cities-and-communities.html#targets>

COPIA CONTROLADA

063

14 FEB 2023

de los recursos, la mitigación y adaptación al cambio climático y la reducción y resiliencia ante desastres, y la gestión integral de los riesgos. Lo anterior, para reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, y de personas afectadas por ellos, en especial de las personas en situaciones de vulnerabilidad.”

Frente al Objetivo 16 Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas, la política de reasentamiento enfocada en el ámbito rural puede impactar en la meta de promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos. Así mismo, busca garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades, a fin de promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible. Estas metas implican la recuperación de la confianza en las instituciones y en la gobernabilidad, de manera participativa, donde se incluye a las comunidades en el fortalecimiento de los instrumentos de gestión del territorio.

A pesar de que el derecho a la vivienda está establecido como un derecho individual, trasciende a un derecho colectivo, por cuanto la propiedad de una vivienda no garantiza la participación en las dinámicas urbanas. Es por tanto necesario, que el programa de reasentamiento rural supere las acciones meramente prediales, de tenencia y de supervivencia y que plantee estrategias amplias que permitan a los beneficiarios, recuperar o mejorar las condiciones de vida sin necesidad de acceder a la propiedad de la vivienda. Con lo anterior, toman fuerza las alternativas de arriendo o comodato, para garantizar este derecho.

De la misma manera es necesario que en el ámbito de la ruralidad se dé prelación a las prácticas y modos de vida de las familias y territorios, considerado mantener dichos procesos para preservar la calidad de vida de las comunidades y las formas de apropiación del territorio. La política de reasentamiento, por lo tanto, se ubica en la intersección entre el derecho a la vida y el derecho a la vivienda.

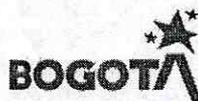
3.2 Marco jurídico legal

Los siguientes contenidos resumen el marco normativo relacionado con la gestión del riesgo y el reasentamiento de familias, y complementan el marco conceptual antes descrito, como base para la formulación del programa.

3.2.1 Nacional

- **Constitución Política de Colombia**

Art 2. Inciso 2. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.



Art. 2 y 42. Consagran el derecho fundamental a la vida, reconocen sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y amparan a la familia como institución básica de la sociedad, garantizando su protección integral.

Art. 51. Establece que todos los colombianos tienen derecho a la vivienda digna y que el Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho, promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo, y formas asociativas de ejecución de programas de vivienda.

Art. 58. Garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Igualmente, señala que: "(...) *Por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Este se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. (...)*".

- **Sentencias T-958 de 2001, T-791 de 2004, T-894 de 2005, T-079 de 2008 y T-420 de 2018 de la Corte Constitucional**

Señalan que el derecho a la vivienda digna no implica el de ser propietario de la vivienda en la que se habita. Por el contrario, este derecho se proyecta sobre la necesidad humana de disponer de un sitio de vivienda sea propio o ajeno, que revista las características para que se pueda realizar de manera digna el proyecto de vida, por lo tanto, están vinculados con otros derechos fundamentales principalmente el derecho a la vida.

- **Ley 9ª de 1989**

Artículo 56, inciso 2. "Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones", "(...) *Se podrán adquirir los inmuebles y mejoras de las personas a ser reubicadas, mediante enajenación voluntaria directa o mediante expropiación, en los términos de la presente Ley*" (...). (Sic).

- **Ley 2ª de 1991**

Establece en el artículo tercero que (...) Los municipios deberán reservar en sus planes de desarrollo o planes de desarrollo simplificado un área suficiente para adelantar planes de vivienda de interés social.

- **Ley 3ª de 1991**

Artículo 5. Inciso 1, modificado por el artículo 27 de la Ley 1469 de 2011, indica que "Se entiende por solución de vivienda, el conjunto de operaciones que permite a un hogar disponer de habitación en condiciones sanitarias satisfactorias de espacio, servicios públicos y calidad de estructura, o iniciar el proceso para obtenerlas en el futuro."

- **Ley 160 de 1994**

COPIA CONTROLADA

063

14 FEB 2023

Regula el régimen de la propiedad parcelaria aplicable a bienes del Fondo Nacional Agrario, en el inciso 3o del artículo 3o dice cuáles son, les da un plazo de 15 años, contados desde la primera adjudicación para transferir el dominio. Define la UAF en el artículo 38 como la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada permite a las familias remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio. La UAF actúa entonces como unidad de medida de adjudicación de las tierras para la implementación de proyectos productivos, la ley las clasifica en 3 tipos: i. Por zona relativamente homogénea; ii) Predial; iii) Por zona relativamente homogénea de escala municipal.

El Acuerdo 167 de 2021 de la ANT adopta la guía metodológica para el cálculo de la unidad agrícola familiar por unidades físicas homogéneas a escala municipal.

- **Ley 388 de 1997**

En el artículo 58, literales b), j) y m) se establece que existen motivos de utilidad pública o de interés social para la adquisición de inmuebles, cuando la finalidad sea, el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la Ley 9ª de 1989, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo, la constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente, los recursos hídricos y el traslado de poblaciones por riesgos físicos inminentes.

Por su parte, el artículo 59, faculta entre otros, a las entidades territoriales, a los establecimientos públicos y a las sociedades de economía mixta de cualquier orden, para adquirir por enajenación voluntaria o decretar la expropiación de inmuebles cuando en cumplimiento de sus facultades se requiera.

Para el manejo y disposición de las áreas de ARNM, el artículo 121, establece que *"las áreas catalogadas como de riesgo no recuperable que hayan sido desalojadas a través de planes o proyectos de reubicación de asentamientos humanos serán entregadas a las Corporaciones Autónomas Regionales o a la autoridad ambiental para su manejo y cuidado de forma tal que se evite una nueva ocupación..."*.

Además, señala las competencias, responsabilidades y funciones de las entidades del orden nacional y territorial y la confluencia del sector privado en el desarrollo de los proyectos de Vivienda de Interés Social y proyectos de Vivienda de Interés Prioritario destinados a las familias de menores recursos, la promoción del desarrollo territorial, así como incentivar el sistema especializado de financiación de vivienda.

- **Ley 1523 de 2012**

Adoptó la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, cuyo artículo 4º, definió la vulnerabilidad como la *"susceptibilidad o fragilidad física, económica, social, ambiental o institucional que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que un*



evento físico peligroso se presente. Corresponde a la predisposición a sufrir pérdidas o daños de los seres humanos y sus medios de subsistencia, así como de sus sistemas físicos, sociales, económicos y de apoyo que pueden ser afectados por eventos físicos peligrosos”.

- **Decreto 019 de 2012**

Establece que con el fin de promover medidas para la sostenibilidad ambiental del territorio, sólo procederá la revisión de los contenidos de mediano y largo plazo del plan de ordenamiento territorial o la expedición del nuevo plan de ordenamiento territorial cuando se garantice la delimitación y zonificación de las áreas de amenaza y la delimitación y zonificación de las áreas con condiciones de riesgo además de la determinación de las medidas específicas para su mitigación, la cual deberá incluirse en la cartografía correspondiente (Artículo 189).

- **Ley 1682 de 2013**

Artículo 22, modificado por el artículo 8 de la Ley 1882 de 2018, establece que en el proceso de adquisición de predios requeridos para proyectos de infraestructura de transporte, aplicable conforme al parágrafo 2 del artículo 156 de la Ley 1753 de 2015 para predios objeto de reasentamiento por alto riesgo, en caso de existir acuerdo de negociación entre la entidad Estatal y el titular inscrito en el folio de matrícula o el poseedor regular inscrito y previo al registro de la escritura pública correspondiente, la entidad estatal, con cargo al valor del proyecto, podrá descontar la suma total o proporcional que se adeuda por concepto de gravámenes, limitaciones, afectaciones, medidas cautelares, impuestos, servicios públicos y contribución de valorización y pagar directamente dicho valor al acreedor o mediante depósito judicial a órdenes del despacho respectivo, en caso de cursar procesos ejecutivos u ordinarios en los que se haya ordenado el respectivo gravamen.

- **Decreto 1807 de 2014**

Reglamenta el artículo 189 del Decreto-ley 019 de 2012 en lo relativo a la incorporación de la gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial.

- **Ley 1753 de 2015**

Vigente de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad.”

Establece que las entidades públicas en el marco de proyectos de reasentamiento por alto riesgo y/o desastre, “...podrán adquirir la propiedad, posesión o mejoras de los inmuebles destinados a vivienda ubicados en estas zonas de alto riesgo y/o desastre, por vía de permuta por la solución habitacional ofrecida. En aquellos casos en que por las características del proyecto de reasentamiento no sea viable la adquisición prevista en el inciso anterior, el procedimiento para la adquisición de los predios y para la imposición de servidumbres requeridas para su desarrollo, será el

previsto en el Título IV Capítulo I de la Ley 1682 de 2013, específicamente los artículos 22 a 38 de la misma o las normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan.”

Así mismo, las entidades públicas en el marco de procesos de reasentamiento o reubicación de población y atendiendo a las características que les hayan dado origen, adelantarán en las condiciones que señale el reglamento del respectivo ente territorial, a través de una o varias de las siguientes acciones: 1) provisión temporal de una solución de alojamiento; 2) la adquisición de los predios ubicados en zona de alto riesgo o de desastre; 3) la asesoría y formulación de un programa de vivienda para su reubicación, de adquisición de la nueva alternativa o solución habitacional; 4) la asignación otorgamiento del Valor Único de Reconocimiento, cuando a este hubiere lugar o 5) la adquisición del inmueble ubicado en zona de alto riesgo o de desastre por la vía de permuta por la nueva solución habitacional ofrecida; 6) el acompañamiento a la población objeto de reasentamiento para que puedan acceder a la oferta pública preferente de servicios sociales en el nuevo hábitat y 7) el desarrollo de programas de reactivación económica.

Que estas acciones se adelantarán de manera conjunta por las entidades intervinientes en el proceso de reasentamiento, en atención a sus competencias y funciones específicas y a las características del proyecto, sin perjuicio de las competencias y obligaciones señaladas en el artículo 121 de la Ley 388 de 1997 en cabeza de alcaldes, gobernadores y autoridades ambientales del nivel territorial y de la necesaria corresponsabilidad de la población objeto de reasentamiento.

- **Decreto 1071 de 2015**

En el decreto único reglamentario 1071 de 2015 se compiló la normatividad para la vivienda de interés social rural. En este documento se reglamentó el Subsidio Familiar de Vivienda Social Rural en dinero o en especie para áreas rurales, como herramienta para ofrecer una solución de vivienda a hogares de escasos recursos económicos de las zonas rurales. En este documento y en sus modificaciones posteriores, se establecen las directrices para la asignación del subsidio, así como el valor de este. Del marco de esta política se origina el programa Vivienda Social para el campo, para el otorgamiento de los subsidios para este tipo de vivienda. Este mecanismo permite una posibilidad para las alternativas de reasentamiento a las que se dé lugar en las áreas rurales del Distrito Capital.

Este Decreto, reglamenta el Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, estableciendo entre otras las disposiciones relativas al acceso a tierras, la regulación de territorios poseídos ancestralmente, el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA, modificado por el Decreto 640 de 2020).

- **Decreto 1077 de 2015**

Para los proyectos de Vivienda de Interés Social Rural, el artículo 2.1.1.1.8.1.7. Planes de vivienda urbana y rural, señala que cada proyecto de vivienda de interés social rural estará conformado por máximo 100 soluciones de vivienda subsidiable.

Las Entidades Oferentes determinadas en el Decreto Único del Sector de Agricultura y Desarrollo Rural o la norma que lo modifique, adicione o sustituya, podrán presentar el número de proyectos que se requieran para postular a los hogares debidamente incluidos en los censos oficiales que con ocasión de desastres, calamidades públicas o emergencias, emita el Comité Local de Prevención y Atención de Desastres avalados por el Comité Regional de Prevención y Atención de Desastres y refrendados por la Dirección de Prevención y Atención de Desastres del Ministerio del Interior.

La formulación y ejecución de la política pública de vivienda rural y el diseño del plan para la efectiva implementación de la política de vivienda rural está a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (Art. 2.1.10.1.1.1.). Esta política pública se formulará y ejecutará con la finalidad de coordinar y liderar la ejecución de los proyectos de vivienda y mejoramientos de vivienda encaminados a mejorar las condiciones de bienestar de la población ubicada en suelo rural y disminuir el déficit habitacional rural.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MAVDT) definirá mediante resolución los criterios de distribución de los recursos del presupuesto General de la Nación asignados al Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA o la entidad que haga sus veces, y los que se obtengan de otras fuentes con este mismo destino. En su proceso de priorización, el MAVDT tendrá en cuenta la población ubicada en las zonas con programas de desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y los municipios donde opere el programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, además de los grupos poblacionales de víctimas que hacen parte del Registro Único de Víctimas y la población en proceso de reincorporación. De la misma manera, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio definirá los aspectos referentes al proceso de operación del Subsidio Familiar de Vivienda Rural asignado por las entidades oferentes, incluyendo entes territoriales y Cajas de Compensación Familiar" (de acuerdo con la modificación establecida en el Decreto Nacional 1341 de 2020). Específicamente, para las Cajas de Compensación Familiar, el Decreto Nacional 1247 de 2022 adiciona la Subsección 1 Decreto Nacional 1077 de 2017, con el objeto de reglamentar el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural que podrán otorgar las Cajas de Compensación Familiar, como instrumento para facilitar una solución de vivienda a trabajadores afiliados que habiten suelo rural.

- **Decreto 902 de 2017**

Crea el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, "como un fondo especial que operará como una cuenta, sin personería jurídica (Artículo 18). Este Fondo se constituye en herramienta central de la ANT, ya que crea "un único inventario de bienes y recursos monetarios que debe administrar y disponer (...) para adelantar programas de acceso a tierras y formalización (ANT, 2017, p. 9).

- **Ley 1900 de 2018**

Mediante esta ley, se establecen criterios de equidad de géneros en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, y se modifica la ley 160

de 1994, en cuanto a que, en la adjudicación de las tierras baldías nacionales, será obligatoria la aplicación de lo previsto en el artículo 2 de la ley con el fin de garantizar un mayor acceso de las mujeres campesinas cabeza de hogar, siempre y cuando se encuentren vinculadas a actividades agropecuarias y rurales.

- **Ley 1955 de 2019**

Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad, establece que *"el valor máximo de la Vivienda de Interés Prioritario será de noventa salarios mínimos mensuales legales vigentes (90 SMMLV)"* (Artículo 85).

- **Ley 2079 de 2021**

Reconoce 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 para todos los colombianos. Esta ley presenta el marco general para el diseño de los instrumentos técnicos, administrativos, jurídicos y financieros necesarios para la implementación de programas y proyectos habitacionales *que contemplen de manera integral la producción y el mejoramiento de vivienda y entornos* (Art. 1).

- **Ley 2044 de 2022**

Esta ley busca sanear de manera definitiva la propiedad de los asentamientos humanos ilegales consolidados y precarios en bienes baldíos urbanos, bienes fiscales titulables, y los que existan en predios de propiedad legítima a favor de particulares, cuya ocupación o posesión, sea mayor de diez (10 años) y cumplan con los requisitos establecidos en la ley, de igual modo la titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales.

3.2.2 Local o Distrital

Con respecto al Ordenamiento Territorial de Bogotá, se enlistan a continuación las normas relacionadas con el tema.

- **Acuerdo Distrital 257 del 2006**

Contempla dentro del objeto de la Secretaría Distrital del Hábitat la formulación de políticas de gestión del territorio y la facilidad del acceso de la población a una vivienda digna, en cuyas funciones básicas, entre otras, están las de formular las políticas y planes de promoción y gestión de proyectos de renovación urbana, el mejoramiento integral de los asentamientos, los reasentamientos humanos en condiciones dignas, el mejoramiento de vivienda, la producción de vivienda nueva de interés social y la titulación de predios en asentamientos de vivienda de interés social (Artículo 115).

COPIA CONTROLADA

063

14 FEB 2023

- **Decreto Distrital 121 de 2008, modificado inicialmente por el Decreto Distrital 535 de 2016 y posteriormente por el Decreto Distrital 457 de 2021**

Definen la estructura organizacional de la Secretaría Distrital del Hábitat, y en el artículo 3º indica que le corresponde a la entidad, entre otras funciones, formular la política y diseñar los instrumentos para la financiación del Hábitat, y coordinar las intervenciones de las entidades adscritas y vinculadas en los planes de mejoramiento integral, de asentamientos, incluyendo los rurales, producción de vivienda de interés social y de renovación urbana.

- **Decreto Distrital 511 de 2010**

"Por medio del cual se determinan y articulan funciones en relación con la adquisición de la propiedad y/o mejoras; titulación, recibo, administración, manejo y custodia, de los inmuebles ubicados en zonas de alto riesgo, y se dictan otras disposiciones". Asigna a la CVP la función de adquirir los inmuebles y/o sus mejoras, de los inmuebles ubicados en zonas de alto riesgo no mitigable, catalogados como estrato 1 y 2, y priorizados por el FOPAE, hoy IDIGER.

- **Resoluciones 844 de 2014 y 575 de 2015, modificadas parcialmente por la Resolución 1169 de 2015**

Adoptan el reglamento operativo para el otorgamiento de los subsidios de vivienda en especie en el Distrito Capital.

- **Decreto Distrital 539 de 2012**

Adopta el reglamento operativo para el otorgamiento del Subsidio Distrital de Vivienda en Especie para Vivienda de Interés Prioritario en el Distrito Capital.

- **Decreto Distrital 330 de 2020**

Establece el procedimiento para la ejecución del programa de reasentamiento de familias que se encuentran en condiciones de alto riesgo en el Distrito Capital y señaló como instrumentos financieros a ser otorgados a los hogares vinculados al Programa, la Ayuda de Relocalización Transitoria y el Valor Único de Reconocimiento. El primero de ellos con carácter transitorio y el segundo para promover el acceso a una solución de vivienda de reposición definitiva.

El artículo 4 define el Valor Único de Reconocimiento (VUR), como *"un instrumento financiero que permite a las familias vinculadas al programa de reasentamientos, el acceso a una vivienda de reposición y que representa de manera general y uniforme los derechos reales de dominio y posesión que las familias ostentan sobre los inmuebles definidos, bien sea por acto administrativo o, sentencias judiciales o, por encontrarse en condición de alto riesgo no mitigable"*, el cual equivale hasta el valor máximo definido por el Gobierno Nacional para la Vivienda de Interés Prioritario VIP.

- **Acuerdo 761 de 2020**



"Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del Distrito Capital 2020-2024 "un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del Siglo XXI". Establece en su artículo 13 la ejecución de programas estratégicos, dentro de los cuales el propósito 2 es cambiar nuestros hábitos de vida para reverdecer a Bogotá y adaptarnos y mitigar la crisis climática. Para alcanzar este propósito se proponen estrategias que mejoren la calidad del medio ambiente natural, desde la perspectiva de la generación de condiciones de bienestar para la población y los demás seres vivos presentes en el territorio. Lo anterior, mediante la promoción y la transformación de hábitos y espacios, y la construcción de consciencia sobre nuestros consumos, manejo de residuos y valoración y cuidado de todas las formas de vida. En este contexto, el programa de asentamientos y entornos protectores tiene como objetivo reducir el déficit de viviendas de ocupación informal localizadas en zonas de alto riesgo o en contextos de amenazas naturales, permitiendo un aumento en la calidad de vida. La meta estratégica, son 2.150 hogares, teniendo como línea base 3485 hogares reasentados (2130 en reubicación definitiva y 1355 en relocalización transitoria, según CVP, SEGPLAN 2016 a 2019).

De acuerdo con lo anterior, son propósitos esenciales del Programa de Reasentamiento de familias recomendadas por alto riesgo no mitigable o los ordenados mediante sentencias judiciales o actos administrativos, los cuales están a cargo de la Caja de la Vivienda Popular: i) el traslado temporal de la familia a una solución habitacional, con el fin de proteger su vida y/o ii) promover el acceso a una solución de vivienda definitiva, o vivienda de reposición, la cual debe cumplir las condiciones para ser considerada una vivienda digna y adecuada.

- **Decreto 555 de 2021 (POT)**

El artículo 32 dispone que el suelo de protección por riesgo "corresponde a los sectores en los que, por sus características de amenaza y vulnerabilidad, existe una alta probabilidad de que se presenten pérdidas de vidas, bienes e infraestructura. La mitigación no es viable por condiciones técnico-económicas, por lo que los asentamientos humanos localizados allí deben hacer parte del programa de reasentamiento de familias en alto riesgo no mitigable y el suelo se incluye en la categoría de Suelo de Protección por Riesgo."

El artículo 34, recalca que la administración de los predios en alto riesgo no mitigable desocupados en los procesos de reasentamiento de familias, que se constituyen en suelo de protección por riesgo no mitigable, estará a cargo de la autoridad ambiental, acorde con lo establecido en el artículo 121 de la Ley 388 de 1997. En concordancia con el estado de conservación del predio y su potencial uso, se podrá entregar el predio para la administración a otras entidades del Distrito Capital, siempre y cuando sea para el desarrollo de los usos permitidos conforme a lo previsto en el Plan.

Para ello, el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP) en coordinación con la Autoridad Ambiental competente, definirán el mecanismo para la entrega de los predios públicos en alto riesgo no mitigable desocupados en procesos de reasentamiento de familia, a otras entidades, con el fin

COPIA CONTROLADA

063

14 FEB 2023

de garantizar un manejo integral de los suelos de protección por riesgo. En los casos en que se trate de predios en amenaza alta con restricción de uso, quien acredite la propiedad de los predios tiene la responsabilidad de evitar su construcción o que se le dé un uso prohibido y podrá acceder a los incentivos y beneficios por conservación conforme a los mecanismos establecidos por el Distrito Capital.

El artículo 71 define las Áreas de Resiliencia Climática y protección por riesgo, como parte de las áreas públicas o privadas complementarias para la conservación declaradas como suelo de protección por riesgo, que comprende tanto áreas en alto riesgo no mitigable, como áreas en amenaza alta con restricción de uso y que no se encuentran dentro de otros elementos de la Estructura Ecológica Principal. Así mismo, establece que "la gestión y administración de las áreas de resiliencia climática y protección por riesgo está a cargo de las autoridades ambientales en el marco de sus competencias." Como parte de los usos complementarios para estas áreas establece el viverismo, la agricultura urbana y periurbana, agroecológica. Además de actividades de contemplación, observación y conservación, actividades recreativas y actividades relacionadas con la prestación de servicios públicos, y su habilitación como bosques urbanos, "de conformidad con el plan de implementación y su respectiva incorporación en el Sistema de Información para la Gestión del Arbolado Urbano de Bogotá D.C -SIGAU a cargo del Jardín Botánico de Bogotá (JBB)."

El artículo 385 determina que "podrán ser objeto de reasentamiento, las familias asentadas en predios donde se requiera ejecutar obras de estabilización, retención, drenaje o control, para evitar que la zona de afectación se amplíe e involucre nuevos predios".

En cuanto a las acciones, el artículo 386 determina que "el reasentamiento implica la realización, entre otras de las siguientes acciones:

1. Actualizar el inventario de zonas de alto riesgo no mitigable e identificar las familias u hogares a reasentar.
2. Priorizar las familias a reasentar, acorde con la inminencia del riesgo y los proyectos estratégicos o el restablecimiento de condiciones para aquellas impactadas por obra pública a desarrollar, determinando los eventos de traslado inmediato y provisional, cuando se requiera.
3. Definir los criterios para adelantar el programa de reasentamiento y el de restablecimiento de condiciones socio económicas y las modalidades o alternativas habitacionales viables, técnica, económica y jurídicamente sostenibles.
4. Formular e implementar el plan de gestión social para el reasentamiento y el restablecimiento de condiciones socio económicas para garantizar la integración social y económica de las familias u hogares a reasentar.
5. Incorporación de las zonas o áreas en alto riesgo no mitigable como suelos de protección por riesgo y dentro del Inventario General de Patrimonio Inmobiliario Distrital.

COPIA CONTROLADA

063

14 FEB 2023

6. Adelantar la inspección, vigilancia y control a la ocupación ilegal, de las zonas desocupadas en desarrollo de las acciones de reasentamiento por alto riesgo no mitigable, a fin de evitar nuevas ocupaciones.

7. Recibo, manejo y custodia de las zonas o áreas recuperadas en desarrollo del reasentamiento, para su uso y adecuación conforme a las disposiciones del presente Plan.

8. Implementar planes de acompañamiento social para reducir el abandono de los animales de compañía de las familias reasentadas, así como atender a los animales en condición de calle que permanezcan en los predios de las familias reasentadas, a cargo del Instituto de Protección Animal.

Parágrafo 1. La entidad encargada del manejo y administración de los suelos recuperados en desarrollo del reasentamiento podrá incluir obras de adaptación dentro de las actuaciones para su destinación posterior.

Parágrafo 2. Dentro del año siguiente a la entrada en vigencia del presente Plan, el IDIGER conjuntamente con la Caja de la Vivienda Popular definirá los mecanismos para el reasentamiento de familias en alto riesgo no mitigable en suelo rural, los niveles de prioridad para el reasentamiento y las zonas prioritarias para el desarrollo de sus acciones.

Parágrafo 3. El IDIGER será el administrador del Sistema de Gestión Predial y Reasentamiento o el que haga sus veces y lo mantendrá actualizado en coordinación con la Caja de la Vivienda Popular.

Parágrafo 4. Podrán ser objeto de reasentamiento, las familias asentadas en predios donde se requiera ejecutar obras de estabilización, retención, drenaje o control, para evitar que la zona de afectación se amplíe e involucre nuevos predios.

Parágrafo 5. La Caja de la Vivienda Popular, será la responsable de la operación y direccionamiento del Reasentamiento de Familias y Hogares localizados en alto riesgo no mitigable, para lo cual determinará la reglamentación aplicable para su operación.

Para la gestión de vivienda VIP para las familias objeto de reasentamiento, el artículo 388 determina que la "del porcentaje de vivienda de interés prioritario (VIP) que se produzca como resultado de la obligación y/o incentivos para los diferentes proyectos inmobiliarios, se destinará un porcentaje exclusivamente para el reasentamiento de familias en alto riesgo no mitigable, según lo determine la Secretaría Distrital del Hábitat".

El POT, en su artículo 395, ordena el territorio del Distrito Capital en 4 piezas rurales, que corresponden a unidades espaciales homogéneas, con base en características biofísicas, sociales, económicas y funcionales así:

1. **Norte:** Tiene como función principal proteger para la conservación de los valores del patrimonio natural y cultural y conectar a Bogotá con los municipios de la Sabana Centro a través de Cota y Chía, de manera que se contrarreste la tendencia a la conurbación con estos municipios; su elemento más representativo es la Reserva Forestal Productora Thomas Van der Hammen.
2. **Pieza Cerros Orientales:** Tiene como función principal la protección para la generación de servicios ecosistémicos y ambientales, dando conectividad a Bogotá con los



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.



municipios de la Calera, Choachí y Ubaque. Entre sus elementos más representativos, se encuentra la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, su Área de Ocupación Pública Prioritaria y el Parque Ecológico Distrital de Montaña Torca.

3. **Pieza Cuenca del Tunjuelo:** Tiene como función el manejo del borde urbano-rural para aliviar la presión de la urbanización, promover la producción agropecuaria sostenible y la diversificación de actividades productivas rurales tradicionales y no tradicionales y resolver los conflictos socioambientales referidos a actividades extractivas y de disposición de residuos sólidos.
4. **Pieza Sumapaz:** Tiene como función principal la protección para la conservación y producción sostenible logrando conectar a Bogotá, con el departamento del Meta, el Huila y otros municipios de Cundinamarca. Este territorio incluye áreas que conforman el Parque Nacional Natural Sumapaz, así como las cuencas hidrográficas del Río Blanco Guayuriba y del Río Sumapaz.

Las piezas rurales se identifican en los Mapas CR-4 "Centros poblados y área de vivienda campestre en suelo rural" y CR-3 "Nodos de equipamientos rurales".

Además, el POT reconoce que las actividades y prácticas derivadas de la condición de ruralidad se deben conservar y promover en cuanto sean enriquecedoras para el territorio y la comunidad. En este sentido, el artículo 396 señala lo siguiente para las Zonas de Reserva Campesina (ZRC):

Se podrán constituir Zonas de Reserva Campesina en el suelo rural, como áreas geográficas definidas acorde con las características ambientales, agroecológicas, socioeconómicas y culturales necesarias para el ordenamiento territorial, económico, social y ambiental de la propiedad, para la estabilización y consolidación de la economía campesina, así como para el reconocimiento de la identidad y cultura campesinas.

En todo caso, de llegar a constituirse las ZRC u otras figuras de gestión social del territorio, en el marco de la normatividad vigente y las competencias definidas por la misma para el efecto, deberán sujetarse en todos los aspectos a la zonificación, usos y condiciones específicas establecidas en el Plan.

Por su parte, el artículo 398 establece la necesaria **articulación de las intervenciones institucionales en suelo rural**, y determina que la Secretaría Distrital de Planeación tendrá a cargo la gerencia para la planeación del territorio rural bajo la figura de la Estructura Institucional de Desarrollo Rural Sostenible EDER. Esta instancia de coordinación, articulación y seguimiento de las intervenciones que los diferentes actores realicen sobre el territorio rural del Distrito, y tendrá como objetivos, gestionar la intervención articulada de las acciones sectoriales con participación incidente y aportar al desarrollo rural sostenible del Distrito y de su entorno regional.

El mismo decreto determina la clasificación del suelo rural, condición que permite establecer los usos del suelo y la normativa específica para la ocupación. Así mismo, el artículo 445 determina las categorías y subcategorías del suelo rural, en las que no se establecen suelos suburbanos, así:

- La categoría de protección en suelo rural, que se divide en las siguientes subcategorías:
 - Áreas de conservación y protección ambiental.

COPIA CONTROLADA

063

14 FEB 2023

- Áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales.
- Áreas e inmuebles considerados como patrimonio cultural.
- Áreas del sistema de servicios públicos domiciliarios.
- Áreas de amenaza y riesgo no mitigables.
- La categoría de desarrollo restringido en suelo rural se divide en las siguientes subcategorías:
 - Centros poblados rurales.
 - Zonas para la localización de nodos de equipamientos rurales.
 - Áreas para vivienda campestre.

En el párrafo 2, del artículo 445, el POT establece que *la SDP podrá actualizar las áreas de amenaza y riesgo a partir de los estudios que se adelanten en el suelo rural mediante acto administrativo previo concepto del IDIGER, lo cual se le comunicará a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), según corresponda.*

Finalmente, el artículo 566, que contiene la descripción del "*programa conectividad ecosistémica, reverdecimiento y atención de la emergencia climática*" busca proteger la estructura ecológica principal y los paisajes bogotanos y generar las condiciones de una relación más armoniosa y sostenible de la ciudad con su entorno rural, a mejorar el ambiente urbano y de los asentamientos rurales y a incrementar la capacidad de resiliencia del territorio frente a la ocurrencia de desastres y derivados de la variabilidad y del cambio climático, se pretende responder, con sentido de urgencia, a la crisis climática y de pandemia y mejorar el entorno de vida para promover la salud y el bienestar de los ciudadanos. Contribuye a concretar los propósitos de todas las estructuras territoriales.

Uno de sus subprogramas es el reasentamiento, cuyo propósito es que el Distrito genere apropiación social y económica de las comunidades en su territorio, contribuyendo a la adaptación al cambio climático, resignificando los valores y mitigando los impactos ambientales generados en suelos de protección, a través de las acciones que propendan por salvaguardar la vida de hogares en condiciones de alto riesgo no mitigable o las ordenadas mediante sentencias judiciales o actos administrativos, re-ubicándolos en una alternativa habitacional legalmente viable, técnicamente segura, ambientalmente salubre y económicamente sostenible. En desarrollo de este subprograma el Distrito dispondrá la adquisición de los predios declarados en condición de alto riesgo no mitigable, para que de esta manera se permita mediante prácticas integrales la consecución de una infraestructura ciudadana con criterios de sostenibilidad, resiliencia y fortalecimiento comunitario. Para ello, las Secretarías de Ambiente, Planeación y Hábitat en coordinación con las entidades correspondientes, serán las responsables de la ejecución de este subprograma.

También se debe tener en cuenta las condiciones que el Decreto 555 de 2021, plantea en términos del riesgo y su gestión para el suelo rural. En el Capítulo 2 se presentan las premisas para la incorporación de la gestión del riesgo en este tipo de suelo. Este capítulo desarrolla los diferentes tipos de amenaza en sus artículos 399



COPIA CONTROLADA

063

14 FEB 2023

a 404, categorizando el suelo del distrito capital en los diferentes planos, producto de las valoraciones técnicas de los entes de control.

- **Resolución 1139 de julio de 2022**

Expedida por la Caja de la Vivienda Popular, reglamentó "...el proceso de reasentamiento de hogares localizados en zonas de alto riesgo del D.C. o las ordenadas mediante sentencias judiciales o actos administrativos..."

- **Decreto 561 de 2022, Política Pública de Gestión Integral del Hábitat de Bogotá 2022-2031**

En cumplimiento de las funciones dadas a la Secretaría Distrital del Hábitat, mediante el artículo 3 del Decreto 121 de 2008, esta entidad, en articulación con las Secretarías de Planeación y del Ambiente, han formulado la Política de Gestión Integral del Hábitat (PPGIH) que incluye "los reasentamientos humanos en condiciones dignas." (Art. 3, Lit. b., Decreto 121 de 2008) Uno de los objetivos de la PPGIH es generar herramientas que faciliten la producción y acceso a soluciones habitacionales, mediante estrategias como la de realizar intervenciones para mejorar la calidad de la vivienda que incluye el reasentamiento de hogares localizados en las zonas de alto riesgo no mitigable. Esta estrategia requiere intervenir de forma integral el territorio, mediante los planes de gestión social que se formulan en el proceso de participación incidente con enfoque de derechos, de género y/o diferencial. (DTS PPGIH, 2022).

La reglamentación de la Política de gestión integral del hábitat 2021-2030 (PGIH) tiene principios y enfoques que promueven el mejoramiento de la calidad del hábitat urbano y rural del suelo del Distrito buscando una gestión integral del territorio, de la producción y acceso a soluciones habitacionales, soportada en criterios de desarrollo territorial, equidad, sostenibilidad ambiental y eficiencia institucional.

Para la zona rural del distrito, propone mejorar las condiciones habitacionales de las viviendas campesinas, la prestación e infraestructura de los servicios públicos, a través del acceso a subsidios y el soporte para los procesos de titulación de predios, todo con un enfoque sostenible.

Esta norma define la Vivienda rural, como la unidad habitacional localizada en el suelo rural, entendida como el conjunto de espacios y áreas asociadas entre sí y acordes a las labores familiares, que garantiza condiciones satisfactorias de salubridad, saneamiento básico, calidad estructural y que permite el desarrollo de la vida cotidiana, la productividad y la sostenibilidad.

3.2.3 Mapa de actores institucionales

La identificación de funciones y competencias de las entidades involucradas requiere de un marco institucional de acción o de gobernanza que mejore la ejecución del programa. Este marco institucional operativo debe revisarse de manera que permita identificar los problemas del reasentamiento. Así mismo, en aplicación de principios de coordinación,



conurrencia, celeridad y eficacia, cooperación, entre otros, deberá organizarse la operación del programa, para garantizar el desarrollo efectivo y adecuado de su implementación. A continuación, se listan los principales actores y roles dentro del proceso de reasentamiento.

Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático IDIGER

- Encargado de delimitar las potenciales zonas a intervenir.
- Emitir concepto o diagnóstico técnico para la adquisición de los inmuebles y/o las mejoras en donde se prioricen los beneficiarios.
- Reportar a la Secretaría Distrital de Ambiente los predios sobre los que se adquirieron las mejoras.
- Entregar los predios catalogados como suelos de protección a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca cuando los mismos se encuentren ubicados en la jurisdicción de dicha autoridad.
- Previa comunicación de la Caja de la Vivienda Popular realizará la demolición de las construcciones y mejoras adquiridas en los predios catalogados como de alto riesgo no mitigable.

Corporación Autónoma Regional CAR

- Ente encargado de administrar los predios que ya surtieron el proceso de reasentamiento en suelo rural.

Secretaría Distrital de Ambiente SDA

- Ente encargado de administrar los predios que ya surtieron el proceso de reasentamiento en suelo urbano.
- Recibir, manejar y custodiar los inmuebles que se ubiquen en las zonas catalogadas como de alto riesgo no mitigable, ubicadas en el perímetro urbano, a partir de su entrega por parte de la Caja de Vivienda Popular o del Fondo de Prevención y Atención de Emergencias - FOPAE, según sea el caso.
- Recibir la posesión adquirida por parte del FOPAE y la Caja de Vivienda Popular
- Analizar la conveniencia y pertinencia del saneamiento de la propiedad de los predios y lo informará al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público.

Agencia Nacional de Tierras

- Entidad encargada de ejecutar procesos de coordinación para articular e integrar las acciones de la Agencia con las autoridades catastrales, la Superintendencia de Notariado y Registro, y otras entidades y autoridades, comunitarias o privadas de acuerdo con las políticas y directrices fijadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para la gestión y tratamiento de las tierras rurales. Está encargada de delimitar y constituir las zonas de reserva campesina y zonas de desarrollo empresarial. (Decreto 2363 de 2015). La ANT, como máxima autoridad de tierras en el país tiene como misión consolidar y mantener el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.

COPIA CONTROLADA

063

14 FEB 2023

Caja de la Vivienda Popular CVP

- Entidad encargada de la parte operativa de los reasentamientos y el acompañamiento social a los hogares.
- Adquirir los inmuebles y/o sus mejoras, ubicados en zonas de alto riesgo no mitigable y priorizados por el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias (FOPAE), ubicados en los estratos 1 y 2, cuando ello se requiera.
- Reportar a la Secretaría Distrital de Ambiente los predios sobre los que se adquirieron las mejoras.
- Entregar los predios catalogados como suelos de protección a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca cuando los mismos se encuentren ubicados en la jurisdicción de dicha autoridad.

Secretaría Distrital del Hábitat SDHT

- Realiza la inspección, vigilancia y control en las zonas de reasentamiento, a través de la Subdirección de Prevención y Seguimiento.
- Realiza el monitoreo de las eventuales ocupaciones, que existan o pretendan consolidarse, en relación con los inmuebles respecto de los que la Caja de la Vivienda Popular haya adquirido efectivamente la propiedad, o sus mejoras, siempre que éstos se encuentren dentro de los polígonos de monitoreo priorizados por tal dependencia, e informará a la Alcaldía Local correspondiente, de conformidad con lo estipulado en los literales a) y d) del artículo 21 del Decreto Distrital 121 de 2008.

Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público DADEP

- Adelantar los procesos administrativos o judiciales, incluidas las acciones de pertenencia a que haya lugar, tendientes a lograr el saneamiento de la propiedad sobre los predios catalogados como suelos de protección, de conformidad con la solicitud que sobre el tema realice la Secretaría Distrital de Ambiente
- Encargada del saneamiento y de incorporar los predios al Inventario General de Patrimonio Inmobiliario Distrital.

Otras entidades

- En los casos de los predios que se requieran para adelantar obras de mitigación en la zona, la adquisición de estos estará a cargo de la entidad que pretenda llevar a cabo tales obras.

3.3 Referentes

Con el fin de complementar el marco general, se revisaron algunos referentes o casos que permitieran identificar aspectos ejemplares y herramientas para mejorar el programa en cada una de sus fases y componentes. Las fases se agruparon en: 1. **Antes**, o actividades relacionadas con la identificación de las condiciones del territorio y del riesgo; 2. **Durante**, para las acciones de atención y gestión del riesgo y reasentamiento; y 3. **Después**, para los aspectos relacionados con la adecuación y uso de las áreas que han sido objeto de reasentamiento. Así mismo, se identificaron los aspectos relacionados con cada uno de los



componentes del programa: social, físico-técnico, jurídico y financiero. Para ello, se revisaron fuentes bibliográficas y contenido en internet de programas a nivel latinoamericano y nacional, identificando los aspectos relevantes de los casos estudiados por componente y fase. Cabe señalar, que no necesariamente todos los componentes o fases cuentan con algún ejemplo o referente destacado en este corto resumen general.

3.3.1 Componente social

Dentro de los mecanismos o acciones del manejo del componente social en los casos estudiados se identifican las siguientes fases en términos de aproximación:

1. Diagnóstico socioeconómico, espacial y de actividades productiva
2. Reconocimiento de las comunidades de base
3. Comunicación y participación / Conceptualización de riesgo
4. Plan de Gestión Social
5. Definición de alternativa habitacional y de protección a prácticas y actividades económicas
6. Acompañamiento y seguimiento
7. Rehabilitación y control comunitario

A continuación, se destacan los aspectos relevantes identificados en la revisión de referentes sobre cada una de estas fases.

Diagnóstico socioeconómico

Se destaca de la estrategia de la Política Pública de Protección a Moradores (PPPMAEP) el elemento pedagógico, que hace de los procesos de diagnóstico un proceso más participativo y productivo, donde se construyen nuevos saberes y se logra una “unificación y consolidación de conceptos” (para ver la metodología, ver p 27). Ya que el riesgo es una construcción social cuya percepción a su vez está informada por experiencias personales y dimensiones afectivas, este tipo de actividad puede ser clave para generar confianza y un enfoque unificado entre las entidades y las comunidades⁹.

En el caso de Nueva Esperanza en Bogotá, que contó con cofinanciación del Banco Mundial, no solo se realizó un censo socioeconómico, sino que también incorporó un análisis cultural y organizativo o de redes sociales, e identificó a las familias e individuos con niveles más altos de vulnerabilidad. Basado en esto, pudo identificar los posibles impactos físicos, psicológicos y económicos tanto a un nivel colectivo, como individual. Funcionarios de la Caja de Vivienda Popular han hablado de ajustes hechos en el proceso de caracterización sociocultural, basados en su adaptación del marco de las pautas del Banco Mundial en términos de políticas de reasentamiento¹⁰.

Este proceso de caracterización a su vez permitiría una mejor focalización del apoyo estatal, para asegurar que son las familias más vulnerables quienes se priorizan en estos procesos. Estos referentes muestran que el proceso de recolección de datos, en forma de censos u otros mecanismos de diagnóstico socioeconómicos, son el punto de partida esencial para

⁹ Ejemplo de censo socioeconómico - Anexo 1, Libro II PPPMAEP

¹⁰ Foro Semana https://www.youtube.com/watch?v=c8wFE0NyBEQ&ab_channel=ForosSemana

COPIA CONTROLADA

063

14 FEB 2023

el resto del proceso de reasentamiento. A su vez, ambos referentes muestran la importancia no sólo de realizar caracterizaciones y de levantar datos, sino de también procesarlos y analizarlos de manera que informen las intervenciones. Dados todos los avances que se lograron en el marco de la pandemia con Bogotá, Ingreso Solidario, en la integración de diferentes bases de datos estatales para llegar a las familias - incluso quienes viven en la informalidad - con el subsidio solidario, se considera importante que estas caracterizaciones se integren y beneficien de la articulación con programas integrales del distrito y nacionales.

Reconocimiento de comunidades de base

Los procesos de ocupación del territorio entrañan las construcciones colectivas de comunidades que buscan establecer lugares para vivir y permanecer. Con esta lógica es necesario reconocer que las iniciativas, tanto de la ocupación, como de la apropiación hacen parte de una apuesta y de una acción colectiva. Es así como el reconocimiento de la colectividad es un ejercicio básico para la reconstrucción del patrimonio social y cultural, configurados desde las condiciones materiales, el medio, el territorio y demás elementos tangibles, siendo uno de los pilares de los programas de reasentamiento que deben promover y garantizar la reconstrucción de los tejidos sociales y la recomposición identitaria en los nuevos territorios.

De la misma manera, también desde el reconocimiento de las comunidades de base se puede promover la autogestión, la participación como actores en la toma de decisiones y en la adquisición de responsabilidades frente al cuidado, tanto de su entorno físico, como de sus comunidades.

Comunicación y participación / conceptualización de riesgo

Los esfuerzos del IDIGER en el “fortalecimiento de capacidades sociales, sectoriales y comunitarias para la gestión integral del riesgo” (IDIGER¹¹). Uno de los grandes aportes de esta iniciativa fue el de la capacitación de comunidades en la medición e identificación de riesgo como manera de construir lo que Zeiderman (2016) al describir los detalles de este ejercicio denomina “ciudadanía metrológica” además de una percepción colectiva y apropiada del riesgo.

Plan de Gestión Social

Se resalta también de la PPPMAEP de Medellín el hecho de que enmarca el reasentamiento no sólo como un “proceso planificado” sino también una *alternativa de mejoramiento de condiciones de vida* (p. 237). Como parte del proceso, se incorpora un programa para “Fortalecimiento de las Capacidades de los Moradores para el Desarrollo del Proyecto de Vida” (p. 80). Este proceso busca brindar un acompañamiento integral, e incluye todo desde un componente psicosocial, hasta la reconstrucción de redes, como también va junto a diferentes iniciativas para sustituir y promover las actividades económicas. Estas últimas son las que menos están desarrolladas ya que dependería de los reasentamientos específicos, pero son un elemento importante en el proceso de reasentamiento.

¹¹ <https://www.idiger.gov.co/documents/20182/76241/Informe+de+Gesti%C3%B3n+2014.pdf/54e3c344-b733-4d63-b323-f22601d57db6>

COPIA CONTROLADA

063

14 FEB 2023

De la misma manera, el programa "Manos Productivas" de la CVP, que ha beneficiado 700 personas con capacitaciones profesionales, comunica que el éxito a nivel familiar del reasentamiento depende de la estabilidad económica de las familias reasentadas, y que forma parte de un proceso de acompañamiento y mejoramiento del proyecto de vida.¹²

Definición y asignación de alternativa habitacional (Reasentamiento)

Un detalle de estas modalidades puede consultarse en el informe de Banco Mundial¹³. La PPPMAEP de Medellín también contempla diferentes opciones de reasentamiento, dentro de las cuales se encuentran el reasentamiento colectivo, individual, mixto sea en el sitio o área de intervención, en el entorno barrial o veredal o por fuera del entorno barrial o veredal. Mediante un ejercicio participativo de consulta con familias, se definiría cuál de estas opciones se escoge para el grupo, en vez de darle a cada familia la opción de escoger, como en el caso anterior. Este proceso se describe en PPPMAEP Libro II, p. 257.

Acompañamiento y seguimiento

Los procesos de reasentamiento requieren un acompañamiento hacia las comunidades para garantizar que los procesos e impactos que estos ocasionan en la vida de las personas sean manejados de la mejor manera posible para minimizar las condiciones inadecuadas en cada fase del proceso. Es necesario que los acompañamientos surjan desde todas las instancias, legal, técnica y social.

Rehabilitación y control comunitario

Según Correa (2011) en el texto del Banco Mundial, el éxito de la fase de recuperación y rehabilitación de terrenos en riesgo depende de la participación y apropiación comunitaria. Los usos pueden ser diversos, desde parques, canchas deportivas, huertas comunitarias u otros usos decididos junto a la comunidad. Lo importante es que, en el proceso de rehabilitación del predio, se logre crear un sentido de que es un bien colectivo y comunitario. La programación de actividades fortalecerá este sentido de apropiación y arraigo¹⁴.

Un ejemplo de esto es el de Nueva Esperanza, donde se realizaron programas de reforestación en áreas desocupadas por el programa de reasentamiento mencionado anteriormente. En este caso, se adelantaron programas de formación de vigías ambientales, se realizaron talleres con temas ambientales dirigidos a la población infantil, y se llevaron a cabo jornadas de reforestación con los niños.

En la propuesta conceptual del centro de estudios urbanos y ambientales (URBAM) de la universidad EAFIT y sus aliados, en Medellín, sobre la propuesta de *Rehabitar la Montaña* se definen posibles estrategias para la intervención de las laderas y sus asentamientos. Estas destacan el reconocimiento por lo existente, desde las organizaciones comunitarias hasta los hechos físicos, considerando las preexistencias sobre las cuales se fortalece y fundamenta la propuesta de intervención (Alcaldía de Medellín, 2013). Entre los referentes

¹² <https://www.cajaviviendapopular.gov.co/manos-productivas/>.

¹³ <https://documents1.worldbank.org/curated/en/564081468053039674/pdf/702830ESW0P1100ventive0Resettlement.pdf>

¹⁴ https://www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/BM_Gu%C3%ADa_Reasentamiento_FINALPDF.pdf



COPIA CONTROLADA

063

14 FEB 2023

está el reconocimiento de las estructuras sociales, las comunidades y las relaciones con el territorio, así:

"iniciar reconociendo lo que la gente ya viene haciendo, hay esfuerzos en el territorio, hay proyectos desde las comunidades que deberían ser potenciados y mejorados, trabajo respetuoso y colectivo" Cesar Mendoza – Sumapaz

"Generar procesos de educación, de recuperación de la memoria y la identidad. Se requiere construir procesos que les pertenezca, que les haga sentir que son parte del territorio y parte de la solución" Jorge Blandón - Corporación Nuestra Gente

"El éxito de este proyecto depende de la capacidad que tengan los actores que intervienen en él, en construir y cumplir verdaderos pactos sociales" María Victoria Rivera

3.3.2 Componente técnico

Para este componente se toman referentes de mecanismos o acciones del manejo del componente físico-espacial destacados en los casos estudiados.

Programa de reasentamiento preventivo

En 1999 el caso del municipio de San Cayetano en Cundinamarca demostró la posibilidad de utilizar la gestión del riesgo como un aspecto fundamental para la toma de decisiones frente al reasentamiento del municipio, que se encontraba en inminente zona de riesgo. Este proceso se formuló previo al desenlace de una tragedia, lo que permitió actuar de manera planeada y concertada con la comunidad y las instituciones para propiciar un reasentamiento de un asentamiento rural.

La reubicación del municipio, de manera previa al desastre es un modelo de gestión del riesgo. Además del proceso preventivo, la participación concertada con la comunidad quienes estuvieron activos y comprometidos en el proceso, recuperando sus vidas y dinámicas en un nuevo territorio.

Estrategias para la ocupación de predios y desestimulo de reocupación

Según los referentes, se han planteado diversos mecanismos de aprovechamiento de los lotes recuperados, como parte de la gestión de riesgo. En el caso del referente conceptual de *Habitar la Ladera* del grupo URBAM de la Universidad EAFIT, se reconocen acciones para la mitigación del riesgo de deslizamiento, incluyendo usos por parte de la comunidad.

"...las áreas riesgosas deben ser protegidas mediante estrategias que les confieran un valor intrínseco para aquéllos que residen cerca de ellas, al tiempo que se ayuda a mitigar el riesgo de deslizamiento. Usos comunitarios del suelo tales como la agricultura o la silvicultura pueden ser tan valiosos para la comunidad que ésta misma se encargará de evitar el crecimiento urbano en esas áreas." (Alcaldía de Medellín, 2013 p.168).

La **agricultura urbana** como estrategia, se presenta el caso de una organización de familias de la comuna 8 de Medellín, en el barrio Pinares. Allí, 39 familias, grupo inicial, asignaron un espacio para la consolidación de la huerta, en la que cultivan productos de pan coger y sus excedentes los intercambian con otras familias, generando una red de producción comunitaria. Su producción es limpia y con prácticas agroecológicas. Esta comunidad tiene una arraigada vocación campesina y la noción de considerar el jardín como un elemento



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.



propio de su cotidianidad, por tanto, y aprovechando este criterio, la estrategia se mantiene y es un incentivo para la comunidad. (Alcaldía de Medellín, 2013)

Desde el ejercicio de la **silvicultura** se destaca el caso de la siembra de Guadua en Cali. En este ejemplo, la fundación Escuela para la Vida, fundada en 2004, ayuda a los niños de las comunidades vulnerables a obtener una formación práctica en el mantenimiento y uso de la guadua como oportunidad de trabajo, a la vez que proporciona conocimiento sobre materiales y técnicas de construcción. Esto se realiza en conjunto con el Colegio de las Aguas de Montebello en Cali, sede construida en guadua. Además, por medio de la organización *Guadual 10*, patrocinada por organizaciones que financian proyectos en guadua que ayudan a las comunidades, la estrategia promueve la siembra de Guadua para aumentar la cantidad en la región. En este caso, la Silvicultura es una estrategia de prevención de ocupación del territorio, aprovechando los beneficios de la siembra en la estabilidad de los suelos, la prevención de la erosión y la retención de carbono. (Alcaldía de Medellín, 2013).

En el caso de Bogotá, el Decreto 555 de 2021 propuso la siembra de *Bosques Urbanos* como estrategia de **manejo silvicultural** en las áreas que sean declaradas de riesgo o de resiliencia climática. En este caso se privilegia la siembra de las especies nativas de crecimiento rápido y lento, que se integran a la dinámica espacial, funcional y socio-ecológica de la ciudad. En este caso el Jardín Botánico de Bogotá, además de determinar las especies y siembra, se encarga de su incorporación en el Sistema de Información para la Gestión del Arbolado Urbano de Bogotá.

3.3.3 Componente jurídico

En el año 2006, el MAVDT a través de la Dirección de Desarrollo Territorial y en el marco del Programa de Reducción de la Vulnerabilidad Fiscal del Estado ante Desastres Naturales, contrató la elaboración de una *guía metodológica para el manejo integral de las áreas liberadas por procesos de reasentamiento en zonas de riesgo no mitigable*. Con objetivo de reducir el riesgo a partir de la política nacional de Gestión Integral del Riesgo y del fortalecimiento de los procesos de Ordenamiento Territorial y de Desarrollo Regional la guía hace parte de la serie de herramientas del MAVDT.

Esta guía fue elaborada por el Consorcio Cuatro S.A a partir de la experiencia en estos procesos en el Eje Cafetero. El objetivo fue dar a conocer a los Alcaldes, Concejales, Secretarios de Gobierno, de Planeación e infraestructura, Directores de las Oficinas Municipales para la Prevención y Atención de Desastres (CLOPAD), de Servicios públicos y otras autoridades municipales, al igual que a los funcionarios de Gobernaciones, Planeación Departamental, Comités Regionales de Prevención y Atención de Desastres (CREPAD), Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y a la comunidad en general, los lineamientos relacionados con las consideraciones jurídicas, administrativas, financieras, procedimentales, técnicas y sociales *para el manejo integral de las áreas liberadas por procesos de reasentamiento*.

La guía resalta que el *manejo de áreas liberadas por procesos de reasentamiento de población está basado en el enfoque de la gestión integral del riesgo, a partir de una **visión sistémica** de tres fases o momentos: 1 *aprestamiento y diagnóstico*, 2 *recuperación*, y 3*

control, las cuales tienen interrelaciones de carácter cíclico y continuo, que garantizan su sostenibilidad.

La primera fase, **aprestamiento y diagnóstico**, se definió como el proceso asociado a la implementación de medidas y procedimientos de carácter jurídico, técnico, social y urbanístico que permiten a los entes territoriales identificar, reconocer, legalizar y normalizar las áreas liberadas, facilitando y posibilitando los posteriores procesos de recuperación y control. Esta fase contiene seis actividades y/o momentos básicos que son: 1) Recepción de la información 2) Valoración de la localización con relación al POT y al Plan de Desarrollo, 3) Implementación de mecanismos y procesos de control y presencia institucional, 4) Realización de diagnóstico físico detallado, 5) Realización de diagnóstico social en compañía de la comunidad involucrada y 6) Definición de la aptitud (vocación) y asignación de responsabilidades.

La segunda fase, **recuperación**, es considerada como un proceso que comprende los procedimientos y medidas necesarias para la rápida estabilización y la progresiva implementación de un uso del suelo planificado. Esta fase se conforma por 2 etapas: formulación del programa de recuperación e implementación de acciones. Esta fase contiene las acciones encaminadas a concretar las soluciones específicas para lograr la transformación del área liberada, en función de orientar su desarrollo de acuerdo con la vocación identificada. Está constituida por tres grandes etapas: 1) Recepción de áreas de acuerdo con la vocación 2) Formulación de programas y proyectos, y 3) Ejecución de obras y acciones.

La tercera fase, **control**, fue definida como el conjunto de medidas y acciones que permiten la sostenibilidad, el seguimiento y la evaluación, al manejo integral de las áreas liberadas en correspondencia con las normas, procesos y procedimientos establecidos. En este sentido, el proceso de control pretende propiciar seguimiento y vigilancia a la gestión pública a través de la especialización del Estado (entidades) y de la ciudadanía o la sociedad organizada. Desde esta perspectiva se diferencian dos clases de control: el institucional, ejercido por las entidades sobre su gestión, y el control social por la ciudadanía o la comunidad a través de mecanismos de participación formal e informal tales como las Veedurías, Comités de Vigilancia entre otros.

En este contexto, la guía plantea que la participación comunitaria debe entenderse como una herramienta útil para garantizar la sostenibilidad del proceso. Por ello, deben anudarse fuertes lazos entre las áreas liberadas y la comunidad circunvecina, con la cual se pretende generar un cambio de actitud hacia el cuidado y manejo de los nuevos espacios generados por procesos de reasentamiento.

Como estrategias para el manejo de las áreas liberadas resultado de procesos de reasentamiento, la guía plantea además los siguientes principios:

- **Prevención.** Es preciso evitar la degradación, deterioro y reocupación de las áreas liberadas con acciones preventivas, y no sólo limitarse a eliminarlas o corregirlas cuando ya se han producido. En ocasiones la compensación o corrección suele ser más costosa (económico, social, humano) que la prevención.

- **Organización.** Es necesario aunar esfuerzos en aras de lograr un proceso de recuperación eficiente. La unión interinstitucional y la participación comunitaria son fundamentales para alcanzar un manejo integral de las áreas liberadas, mediante la apropiación de los actores implicados.
- **Eficiencia.** Los canales de comunicación entre los actores deben ser abiertos, permitiendo el flujo de información ágil y veraz para definir acciones conjuntas que permitan intervenir adecuadamente las áreas liberadas. Esto es importante para realizar la vigilancia, el seguimiento y control de las áreas recuperadas.
- **Cooperación.** Todas las personas, organismos e instituciones deberán participar, desde su formulación, en los procesos de planificación y ejecución del plan de recuperación de las áreas liberadas. De esta forma, en todos los ámbitos y niveles de gestión ambiental, las acciones coordinadas y participativas pueden quitar muchos obstáculos del camino.

Finalmente, la guía propone un *esquema operativo para el manejo integral de las áreas liberadas* que comprende las actividades de cada fase, descritas en la guía detallando qué, cómo y quién debe hacerlo.

4 Diagnóstico general

A la fecha mediante conceptos y Diagnósticos DI-6442 del 12/04/2012, DI-5585 del 09/05/2011, CT-8227 del 25/07/2014, DI-8519 del 03/09/2015, DI-5586 del 09/05/2011, DI-5584 del 14 de abril y 9 de mayo del 2011, DI-6635 del 21/08/2012 y DI-5597 del 24/05/2011, emitidos por el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático -IDIGER-, se ha recomendado la inclusión de 13 familias habitantes de la Localidad Sumapaz del Distrito capital para ser incluidas en el proceso de reasentamientos en cabeza de la Caja de la Vivienda Popular; no obstante, dichas recomendaciones pueden aumentar en la medida en que se identifiquen familias habitando predios en zonas de alto riesgo no mitigable, o se presenten eventos y/o amenazas que pongan en riesgo la vida e integridad física de las familias de las zonas rurales.

4.1 Objetivos específicos

Para el desarrollo del proceso, se propone:

- Realizar un inventario de los **predios en alto riesgo no mitigable** identificados por el IDIGER¹⁵ y desarrollar el análisis técnico y jurídico necesario para su estado actual y condiciones de ocupación.

¹⁵ Información en proceso de construcción por el IDIGER (indicar fecha de corte, nivel de información, censo de hogares (si se tiene), descripción del estado actual de los predios (clasificar por procesos adelantados, en trámite y por iniciar).

- Realizar la **caracterización social de los hogares**¹⁶ en zonas de alto riesgo no mitigable y el estado de atención por parte del programa¹⁷. Identificar el acceso de los hogares reasentados a los programas de la SDHT, con el fin de verificar si existe un proceso de reasentamiento encadenado entre entidades.
- Identificar y **caracterizar los hogares recomendados** por IDIGER para el ingreso al Programa de Reasentamientos, que no han accedido a una solución habitacional.
- Definir potenciales acciones y actores involucrados en las estrategias de control y monitoreo.
- Definir alternativas habitacionales de diferente tipo, así como áreas y proyectos de oportunidad, a partir de la localización y caracterización socioeconómica de las familias, del suelo y del mercado inmobiliario.

4.2 Alcance

A partir de la delimitación geográfica construida por el IDIGER y la CVP, la Subdirección de información Sectorial (SIS) de la SDHT podrá realizar un análisis espacial de estas áreas con los registros suministrados por el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018 (CNPV, 2018) del Departamento administrativo Nacional de Estadística (DANE)¹⁸ y la base del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN IV)¹⁹ administrada por la Secretaría Distrital de Planeación (SDP), con el fin de conocer el volumen y características del problema de manera general.

Por otro lado, es necesario establecer el inventario y estado actual de la base de datos de los beneficiarios del programa por parte de la CVP²⁰ que aún permanecen en el trámite por estar en una alternativa transitoria o no tener definida la solución habitacional.

4.3 Datos diagnóstico y construcción de Línea base

De manera preliminar²¹, se identifican algunas fuentes de información sobre el proceso (zonas de alto riesgo no mitigable (ARNM), procesos (estado de intervención), identificación de familias en ARNM (estado del proceso) para desarrollar el diagnóstico.

De acuerdo con la información, la escala y formato disponibles se podrían realizar diferentes análisis que permitan soportar los datos, entre los cuales se sugieren los siguientes. En caso de NO contar con la información es necesario indicar y señalar si es posible construirla y

¹⁶ Identificar si están en las bases de datos SISBEN y su caracterización. (SDP - SDHT)

¹⁷ Debido a diferencias temporales en las bases utilizadas, la identificación de estos hogares no está totalmente ajustada a la realidad actual, por lo cual se recomienda tomar esta parte del trabajo como un proceso aproximado, más no un esquema de identificación y localización.

¹⁸ Esta información actualmente tiene restricciones de uso que dificultan la identificación de los registros en zonas de reasentamiento, ya que por Ley Estatutaria 1266 de 2008 sobre habeas data es imposible tener acceso a la ubicación de cada uno. Se tiene el nivel manzana, pero este se considera insuficiente.

¹⁹ Se debe aclarar que las encuestas realizadas en zonas definidas como de reasentamiento deben ser a demanda es decir se debe contar con la solicitud del hogar para ser realizada.

²⁰ Inicialmente este cruce sería con base en la cédula de ciudadanía, este paso requiere que esta información sea suministrada por el DANE para el (CNPV, 2018).

²¹ A la fecha, no se ha adelantado el diagnóstico con los diferentes actores. Se identifican algunos temas de análisis y fuentes de información.

COPIA CONTROLADA

063

14 FEB 2023

determinar qué insumos y tiempo se requiere para construir dicha información, con el objeto de realizar un plan de trabajo para el desarrollo del diagnóstico.

I. Análisis predial (SDP, SDHT, IDIGER, CVP, CAR, ALCALDÍAS LOCALES)

Para cada uno de los predios incluir una caracterización (área e información catastral y jurídica con la que se cuente) y descripción de su estado actual con la siguiente información (ojalá en una GeoDataBase, si no se cuenta con ella, en una base de datos o una matriz en excel; incluir predios rurales):

1. Datos generales (para la totalidad de los predios):

- Identificación y localización de predios en suelo de protección por riesgo según la siguiente clasificación: remoción de masa, inundación, desbordamiento, crecientes súbitas o avenidas torrenciales (POT-Decreto 555 de 2021).

- Identificación de polígonos (o predios) de monitoreo y ocupaciones ilegales en suelo de protección por riesgo y áreas con alto riesgo no mitigable.

2. Estado actual:

2.1. Sin intervención o inicio del proceso:

- Sin iniciar proceso

- Con ficha técnica predial: ocupación con viviendas (cantidad, pisos) (incluir los datos principales)

- Con ficha de caracterización social: censo y caracterización de hogares a reasentar (Solo si cuenta con caracterización o no, los datos en el siguiente ítem)

2.2. Intervenidos o adquiridos por la CVP o el IDIGER (posesión y titularidad) desde el inicio de operación del programa:

- Entregados a la Secretaría de Ambiente u otras entidades para su administración (además de los datos generales, fecha y acto de entrega)

- Identificación de predios objeto de reasentamiento sin administración por parte de alguna entidad.

- Predios potenciales a intervenir como bosques urbanos o similar (SDA, JBB)

- Identificación de predios saneados o titulados a favor del DC. (DADEP)

- Sin escombros o restos de construcción

- Con placas o escombros de demolición

- Re-ocupado

II. Análisis de las familias atendidas en procesos de reasentamiento

1. Identificación y clasificación según la fase del programa en la que se encuentre (por censar y caracterizar)

- Familias por reasentar (datos generales / caracterización social / caracterización de género, afectación mujeres)
- Familias en proceso de reasentamiento (datos generales / caracterización social; etapa del proceso en la que se encuentran)
- Familias reasentadas (datos generales / caracterización social; alternativa final)
- Acceso de los hogares a beneficios de reasentamiento u otros programas del distrito asociados al hábitat.

III. Estudio mercado y alternativas habitacionales

En caso de contar con ello, análisis de las condiciones actuales del mercado y estudio de las alternativas o soluciones habitacionales para atender el programa.

Fuentes de información

- Base predial del distrito capital, UAECD.
- Zonas Homogéneas físicas, UAECD.
- Suelo de protección por riesgo, SDP - IDIGER.
- Áreas en alto riesgo no mitigable por inundación o remoción de masa; IDIGER (POT).
- Predios en riesgo inminente, IDIGER.
- Predios objeto de reasentamiento, CVP – IDIGER.
- Predios en proceso de reasentamiento, CVP.
- Polígonos de Monitoreo y ocupaciones ilegales, SDHT.
- Predios reasentados entregados a las entidades encargadas de la administración de acuerdo con la normatividad anterior y vigente, SDA.
- Relación de familias u hogares en proceso de reasentamiento, CVP – IDIGER.
- Relación de familias u hogares en predios re-ocupados, (Por determinar).
- Caracterización vulnerabilidad en Bogotá (Ver documento SDHT – SIS)

4.4 Diagnóstico

En la localidad de Sumapaz se han identificado alrededor 13 familias de ambas cuencas, que hace varios años (aproximadamente más de 10 años atrás) ingresaron al programa de reasentamiento de la CVP porque sus viviendas fueron declaradas en alto riesgo no mitigable por el IDIGER. De esas familias, 5 ya se reubicaron, sin embargo, todas fueron reubicadas en Bogotá urbana, generando un desarraigo con el territorio e impacto en la economía de estas familias, algunas fueron reasentadas en VIS junto con trabajadoras sexuales, personas con problemas de drogadicción, habitabilidad en calle, generando un entorno de convivencia complejo. Además, hay otras familias que están en procesos de reasentamiento temporal. (Tomado del Diagnóstico del PDET Urbano - Rural)

En el año 2021 se reactiva la mesa de reasentamiento, donde participan la JAL, la CVP, el IDIGER y la Secretaría Distrital de Planeación. No obstante, la CVP afirma no tener un procedimiento para los reasentamientos rurales, dado que la ruta que existe está formulada

bajo un contexto urbano. En la mayoría de los casos el riesgo solo se presenta en el predio donde se ubica la vivienda y no en la totalidad de la finca, las comunidades manifiestan que no pueden entregar toda la finca pues es su sustento económico.

Se identifican familias que se encuentran viviendo en predios ubicados en zona de alto riesgo no mitigable o desastre (actualmente 8 familias de la cuenca del Río Sumapaz) y no se cuenta con una ruta definida que tenga en cuenta las particularidades y el contexto rural de la localidad de Sumapaz para la atención de estos casos y su proceso de reasentamiento.

Dentro de los procesos de diagnóstico el Idiger (2021) ha desarrollado una serie de estudios de riesgo para las áreas rurales del distrito en los que se presenta un panorama de las características de riesgo para las áreas de equipamientos rurales. Además, se destacan los conceptos técnicos emitidos para el Programa de Reasentamiento - Avenidas torrenciales (2013-2015), donde se presentan unas cifras específicas para la recomendación al programa de reasentamiento en el periodo descrito, por lo que se considera que para los periodos actuales, deberán consultarse los debidos conceptos técnicos.

5 Retos y nuevos mecanismos para el reasentamiento rural

Es evidente la necesidad de identificar alternativas y mecanismos diferenciales para los procesos de reasentamiento rural, según las condiciones dispuestas por el Decreto 555 de 2021. Además de flexible, este programa debe tener un enfoque participativo que permita identificar los actores y roles, tanto desde el ámbito institucional, como comunitario. Así mismo, se debe incluir la identificación de factores y condiciones sociales, operativas, normativas, técnicas, jurídicas, particulares para la ejecución del programa.

Se ha identificado que en las políticas de mitigación del riesgo y la vulnerabilidad en América latina, las acciones que se han llevado a cabo se caracterizan por un tratamiento de carácter físico, ambiental e infraestructural, que claramente salvaguarda la vida de las comunidades en riesgo, pero se descuidan aspectos como el tratamiento psicosocial, cultural y económico de las comunidades que habitan los territorios en riesgo (Chardón, 2010). Así, es necesario que la política de reasentamiento incluya una serie de enfoques que propendan por el reconocimiento de las condiciones sociales y económicas de las familias, de tal manera que las alternativas para el reasentamiento sean efectivas y se desestime la re-ocupación de territorios de alto riesgo.

“cuando se habla de la vulnerabilidad de una comunidad y de su posible reasentamiento como solución, lo que realmente está en juego es el Hábitat construido por esta comunidad y, por lo tanto, no se puede limitar el proceso de reubicación a ella sola, sino que se debe contemplar el reasentamiento (y por supuesto mejoramiento) del Hábitat en sí. (Chardón, 2010. p.21).

En términos de los procesos de reasentamiento, se han detectado inconsistencias en la manera en que se incorpora a la comunidad en los procesos donde no se provee una información oportuna, ni se presentan los espacios de participación que permitan a las

comunidades expresar sus necesidades e inquietudes frente a los procesos, fomentando la pérdida de credibilidad frente a las instituciones y a sus mecanismos de intervención.

En ese sentido, dadas las condiciones socioeconómicas, legales y del territorio donde se ubican familias recomendadas por el IDIGER para el ingreso al proceso de reasentamiento, localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable en la zona rural del Distrito Capital, se requiere implementar mecanismos adicionales en la Resolución 1139 de 2022 o la norma que haga sus veces, y demás normas afines del orden distrital o nacional.

Luego de **Establecer las condiciones específicas de los grupos familiares**, por parte de La Caja de la Vivienda Popular, mediante la caracterización y diagnóstico socioeconómico de las familias a reasentar a fin de formular e implementar el plan de gestión social para el reasentamiento y el restablecimiento de condiciones, con el objeto de garantizar la integración social y económica en la alternativa habitacional de reposición, se propone, la implementación de las siguientes nuevas alternativas para el programa de reasentamiento en suelo rural:

1. **Construcción en Sitio Propio Rural:** Cuando las condiciones del terreno lo permitan, la Caja de Vivienda Popular junto con otras entidades del orden distrital o nacional podrá gestionar los recursos para el reasentamiento de la familia dentro del mismo terreno en el que habita, en un área que no se encuentre afectada por alto riesgo no mitigable.
2. **Reubicación individual o Colectiva en Centros Poblados:** Cuando las condiciones económicas de las familias y las normas aplicables lo permitan, se podrá concertar con los diversos actores estas alternativas para el reasentamiento, con recursos gestionados con entidades del orden distrital o nacional.
3. **Adquisición de Mejoras:** En el evento de poseedores o propietarios que ostentan derecho sobre una vivienda declarada en alto riesgo no mitigable y no deseen optar por ninguna otra alternativa para su reasentamiento, se podrá reconocer con base en el avalúo comercial únicamente el valor de las mejoras, con el propósito que la familia deje de residir en una unidad habitacional que constituye riesgo para su vida e integridad personal.
4. **Arriendo temporal:** Cuando el riesgo sea inminente y sea necesario reubicar a la familia de manera inmediata, o en caso de que la familia no desee ninguna de las anteriores alternativas, el Distrito podrá disponer de un arriendo por un plazo máximo de 1 año prorrogable 6 meses, como solución habitacional.

Adicionalmente, para cada componente se identifican los retos y acciones específicas para la implementación del programa.



COPIA CONTROLADA

063

14 FEB 2023

5.1 Componente social

En lo que respecta al componente social, además de la necesidad de contar con la caracterización actualizada de las familias que ocupan las ZARNM en las áreas rurales del Distrito Capital.

Recolección de datos y focalización

La recolección y procesamiento de datos para la caracterización socioeconómica requiere de una inversión de fondos y tiempo, y debe balancear el rigor con los recursos monetarios y no-monetarios del programa. Para aprovechar mejor estos recursos, es recomendable articular estos datos con las bases de datos existentes, particularmente aquellas que surgieron en el marco de la pandemia para la distribución de fondos de Bogotá Solidaria.

Se debe también invertir en un adecuado procesamiento de dichos datos para entender los patrones de quienes se asientan en estas zonas de riesgo, como también desarrollar estrategias de focalización. Adicionalmente, estos datos deben ser sistematizados de manera que se pueda hacer seguimiento para monitorear y evaluar el desempeño del programa.

Retos en participación

A pesar de su importancia, la fluctuación en las experiencias de participación se debe a que es un ejercicio que requiere inversión de tiempo y dinero, y cuyos resultados no siempre son claros incluso para los mismos participantes. Zeiderman (2016b) describe también las tensiones internas que se pueden generar al contratar organizaciones sociales locales para los ejercicios participativos de gestión del riesgo, tensiones que se pueden repetir según la modalidad de apropiación de los espacios dejados por el reasentamiento.

Otro riesgo recurrente es que se generen expectativas que no coinciden con las posibilidades y viabilidad del programa. Sin embargo, ninguna de estas tensiones se debe tomar como un fracaso, sino como dinámicas inherentes a la construcción de los "públicos adaptativos" que genera este programa cuando se toma como una oportunidad para profundizar la igualdad, experiencias de ciudadanía, y mejoramiento de las condiciones de vida de quienes viven el reasentamiento.

Como parte de los procesos de participación, también es importante el reconocimiento de las organizaciones de base, sobre todo en los ámbitos de ruralidad, en donde las comunidades tienen redes de apoyo para la producción del suelo, redes que pueden ser beneficiarias de diversos programas de apoyo e inclusión en las actividades económicas de las regiones.

Conflictos relacionados al reasentamiento y los modos de vida

El reasentamiento implica una disrupción en la cotidianidad de la familia que lo experimenta, incluso cuando esta disrupción es parte de un proceso de mejoramiento de las condiciones y proyecto de vida de los individuos que la integran. La literatura sobre estas experiencias detalla una y otra vez el impacto que tiene la destrucción de redes sociales que se genera con el reasentamiento, incluso cuando muchas de las mismas familias se reubican en

proximidad de su hogar original, o de unas de las otras. Esto también se reproduce cuando se cambia de modalidad habitacional, principalmente, de una casa a un apartamento, como se analiza en detalle en el trabajo de Herrán (2020). Esta situación ha sido reconocida por la CVP y se recomienda continuar con los ejercicios de mediación de conflicto en estos casos²², como también otras estrategias como la construcción colectiva de manuales de convivencia ciudadana, la definición de acuerdos y creación de espacios comunitarios para la resolución de conflictos.

Otro de los factores asociados al reasentamiento y sobre todo rural, implica la transformación sustancial de modos de vida por causa de las alternativas de reasentamiento que extraen a los campesinos de la zona rural para desplazarse a los cascos urbanos o a las ciudades. En estos casos, el desarraigo genera una pérdida de identidad y un fracaso en el enfoque del programa de mejorar la calidad de vida de las familias atendidas. Es por esto que el planteamiento de la relocalización en las áreas rurales debe propender por ofrecer alternativas que resuelvan las necesidades de vivienda, pero también de trabajo, ingresos y la reconstrucción de tejido social y cultural de las comunidades.

Seguimiento

Se resalta la importancia de hacer procesos de seguimiento, monitoreo y evaluación de la gestión social del programa. Aunque los informes de la CVP y de IDIGER brindan una aproximación de los resultados, estos informes tienden a resaltar la meta más que a cumplir un ejercicio analítico para la evaluación de los impactos del programa.

El monitoreo que se recomienda en el eje social seguiría los individuos y familias posterior al reasentamiento para evaluar las condiciones socioeconómicas después del mismo, y así entender si se cumple el objetivo de hacer de este hecho una *alternativa de mejoramiento de condiciones de vida*.

5.2 Componente técnico

El proceso de reasentamiento presenta una serie de retos en el aspecto físico espacial, por la condición de riesgo inminente en la que se encuentran los asentamientos, así como su posibilidad de desplazamiento involuntario.

En primera instancia es indispensable determinar con claridad, las acciones y responsables de la adecuación y demarcación del predio recuperado, y prever los recursos necesarios para adelantarlas de manera inmediata y completa, junto con las acciones de control, de tal manera que se evite la reocupación. En ese orden de ideas, se entiende que, tanto los recursos económicos como materiales deben estar disponibles de inmediato, por ello, parte del reto también es de planeación institucional alrededor de los procesos, acciones, recursos y tiempos, que permitan cumplir con este desafío.

²² Juan Tovar, Director del Programa de Reasentamientos Humanos de la CVP
https://www.youtube.com/watch?v=c8wFE0NvBEQ&ab_channel=ForsSemana.

En los referentes revisados, aparece una situación en la que confluyen el componente social y físico espacial. En algunos casos, los reasentamientos se dan en territorios alejados, o en condiciones urbanas menos favorables a las que tenían los asentamientos originales, perjudicando las dinámicas cotidianas de las comunidades, sus lazos con el territorio y rompiendo vínculos que soportan la sostenibilidad de las familias y los individuos. En otros casos, la presión comunitaria obligó para tener en cuenta la posibilidad del reasentamiento en las mismas áreas o en sectores circundantes al asentamiento desalojado. Sin embargo, al no haber sido parte inicial del planteamiento del programa de reasentamiento, surgieron dificultades como encarecimiento del suelo o sobrecostos, que obligaron a desestimar la posibilidad.

Entre los retos está el análisis previo de las condiciones del territorio y sus alrededores, considerando la posibilidad de realizar el reasentamiento en sitio o en el sector. Este análisis, debe incluir los lotes de oportunidad que podrían ser utilizados, las alternativas existentes o el planteamiento de nuevas soluciones de vivienda en el lugar, así como las condiciones jurídicas, financieras y técnicas de las propuestas, incluyendo la aplicación de instrumentos de planificación, gestión y financiación. Este estudio deberá ser previo al proceso de desalojo y anuncio del reasentamiento, para mitigar efectos negativos del traslado.

En este contexto, es necesario articular la gestión y política de vivienda del distrito, con el proceso de reasentamiento, en sus diferentes fases. A nivel de prevención, con programas de educación y concientización sobre la construcción social del riesgo. Así mismo, en el entendido de que con una oferta de vivienda adecuada (entiéndase como alternativas de arriendo, temporal, refugio, etc.) se reduzca la ocupación informal en áreas de alto riesgo, se incluye en la prevención la generación de alternativas habitacionales para la población vulnerable.

Adicionalmente, el proceso del programa debe incluir todas las fases y acciones, de manera que se incluyan las estrategias que eviten la reocupación de los predios. En los referentes se identificaron algunas alternativas, a través de estrategias como la silvicultura, la incorporación de huertas urbanas, o de bosques urbanos, como la propuesta para Bogotá con el Jardín Botánico, en el marco del reverdecimiento o las que disponga la Secretaría de Ambiente o las Corporaciones Autónomas regionales para el manejo de los suelos de protección en las áreas rurales.

Reasentamiento en suelo rural

En lo que respecta al suelo rural es necesario definir la ruta y mecanismos para procesos de reasentamiento de familias asentadas en áreas de alto riesgo no mitigable, en la localidad de Sumapaz y en las otras piezas rurales del distrito, desde un enfoque territorial y campesino, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 555 de 2021.

En este procedimiento es indispensable contar con las estrategias del componente social, que promuevan el mantenimiento de las prácticas, hábitos y actividades productivas de las familias que se identifican para hacer parte del programa de reasentamiento, fomentando que dichas circunstancias no se pierdan y propiciando un reasentamiento en lugares o territorios próximos o con condiciones similares, para garantizar una adaptación eficiente de las comunidades al territorio.

COPIA CONTROLADA

063

14 FEB 2023

5.3 Componente jurídico

El reto jurídico se enmarca en proponer un ajuste a las normas locales que rigen la materia y que generan dificultades operativas principalmente en lo relacionado con el Decreto 330 de 2020. En este aspecto es importante armonizar el monto máximo definido como Valor Único de Reconocimiento VUR, de manera que permita cubrir el valor de la VIP, y alcanzar el cierre financiero para la adquisición de vivienda de reposición. En este contexto, es importante identificar y diseñar estrategias que incluyan otras alternativas habitacionales diferentes a la vivienda nueva o en propiedad, de manera que se garantice el techo en condiciones adecuadas de vivienda y hábitat, y no necesariamente el programa implique la entrega de una vivienda nueva a la familia. En este contexto, la relocalización transitoria, que tiene una duración promedio de 5 años, permite identificar que lo que se paga en cánones de arrendamiento se podría utilizar o abonar a la alternativa de vivienda de reposición seleccionada, por lo que se pueden implementar mecanismos financieros, mediante los cuales se brinden aportes económicos complementarios para alcanzar cierres financieros para las alternativas de vivienda en reposición. Finalmente, se requiere establecer unas condiciones de corresponsabilidad de las familias.

Las restricciones para el cierre financiero de los hogares están explicadas por la baja capacidad de pago de los hogares y el acceso limitado a financiamiento para la población vulnerable. A esto se suma un bajo conocimiento sobre los programas de vivienda²³, bajo nivel de ahorro y cultura financiera, así como problemas de calidad en la información brindada en las salas de venta de los proyectos de vivienda, por los asesores comerciales de los bancos a los potenciales compradores de vivienda social en la ciudad, e incluso por los funcionarios de las entidades distritales. Al respecto de la capacidad de pago, la Encuesta Nacional de Calidad de Vida ECV, mostraba que para 2020 de los 2,7 millones de hogares, el 41,2% contaba con vivienda propia, el 49,4% vivían en arrendamiento y los demás hogares en otros tipos de tenencia (con permiso del propietario, usufructuario (sin pago), ocupante de hecho (poseedor), propiedad colectiva). (DTS PPGIH, 2021)

Otro reto parte de la atención tanto familias recomendadas por el IDIGER, como las ordenadas por acto administrativo o por sentencias judiciales, por lo cual se requiere un respaldo presupuestal de la entidad para abarcar dichos reasentamientos.

Además, no se cuenta con el catálogo completo de acciones de reasentamiento establecidas por la Ley 1753 de 2015. La implementación de alternativas innovadoras, en el marco de lo reglado, hará más robusta y eficiente la aplicación del programa.

Tanto el Decreto Distrital 511 de 2010, como el 220 de 2020, presentan limitaciones respecto de las modalidades, los instrumentos financieros y las acciones para que las familias puedan ser reasentadas en tiempos razonables. Además, no tienen acciones o alternativas para todas las fases del proceso completo, lo que dificulta la ejecución del programa de manera adecuada, para alcanzar las metas propuestas.

²³ La baja información y conocimiento de los programas de vivienda que ofrece el Gobierno Nacional y Distrital fue uno de los elementos manifestados en los 16 talleres realizados como parte de la agenda pública con los grupos poblacionales. En general, se identificó un desconocimiento generalizado sobre el procedimiento y los requisitos necesarios para acceder a los programas de la política de vivienda del Distrito y la Nación, así como, los beneficios de estos.

En consecuencia, es necesario precisar las condiciones de acceso, trámite y aplicación a los instrumentos de gestión, planificación y financiación del programa para el acceso a las diferentes alternativas habitacionales dignas para las familias recomendadas, con el objeto de proteger sus vidas y bienes.

6 Recomendaciones para el Subprograma

Con el marco presentado, el programa de reasentamiento debe contener las acciones necesarias para salvaguardar la vida para las familias asentadas en zonas de riesgo no mitigable del suelo rural. Además, pretende ofrecer alternativas para el reasentamiento de dichas familias, a través del restablecimiento del derecho a una vivienda digna y a la participación en las alternativas y ofertas de los diferentes programas de vivienda y bienestar social, así como la posibilidad de participar activamente en las decisiones sobre su desplazamiento y las alternativas para el mismo.

Bajo el entendido de que las acciones del distrito deberán fortalecer los procesos de generación de alternativas habitacionales, este programa tenderá a desaparecer o sería aplicado solamente para casos nuevos de eventos extremos o intervenciones públicas necesarias para garantizar la función pública del urbanismo o el interés general.

6.1 Objetivo

Definir los mecanismos para el reasentamiento de familias en alto riesgo no mitigable en suelo rural, los niveles de prioridad para el reasentamiento y las zonas prioritarias para el desarrollo de sus acciones.

6.2 Principios y Enfoques

Para cumplir el propósito del programa de reasentamiento, se considera importante establecer principios y enfoques que direccionen las acciones (Cartilla PEHMED, 2020). de manera preliminar se establecen los siguientes.

Principio de Igualdad

De acuerdo con la Constitución Política de Colombia de 1991 en su Artículo 13 *todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.*

Se establece que cualquier programa que beneficie a los ciudadanos colombianos, estará bajo el principio de igualdad y dignidad, garantizando la participación de todos los ciudadanos que consideren ser beneficiarios de dichas oportunidades, otorgadas por las instituciones. En este caso particular, en cualquier beneficio que otorgue el derecho a la permanencia en un hábitat seguro, a partir del programa de reasentamiento del distrito capital.

Principio del Respeto a la dignidad humana

La Corte Constitucional en la sentencia T-881/02, define que el Derecho a la vida digna y dignidad humana se determina por las siguientes condiciones:

- La dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como quiera).
- La dignidad humana es entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien).
- La dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones).

Principio de equidad territorial

Este principio está asociado al “derecho a la ciudad” como derecho a ocupar el territorio como habitante participe de derechos y deberes, así mismo como de las oportunidades para ejercerlos y cumplirlos. En consecuencia, dentro del desarrollo territorial se deberán garantizar las condiciones de bienestar para el desarrollo de la vida con dignidad sin ninguna discriminación, para la construcción de la vida individual y colectiva.

Así mismo, la equidad territorial será el principio que promueva el acceso de la población vulnerable a los bienes y servicios de los territorios, planteando acciones estratégicas que fomenten el descenso de los niveles de segregación socioespacial.

Principio de reconocimiento de la identidad socio - territorial

Establece la primacía del reconocimiento de los valores socio culturales, históricos, geográficos y sus relaciones, que han originado sentido de pertenencia de las comunidades con el territorio. Este principio persigue el respeto por la forma en la que viven las comunidades, sus particularidades, los lazos que establecen entre ellos y el territorio en el desarrollo de actividades productivas, para que sean estas premisas las que fomenten la creación de escenarios complementarios para las prácticas existentes.

Principio de gestión interinstitucional

En la búsqueda de una organización y eficiencia en los procedimientos, para garantizar el éxito y sostenibilidad del programa, se establece como principio la gestión interinstitucional, acogiendo a los diversos actores y participantes institucionales para construir, difundir, aplicar y evaluar el programa de reasentamiento, con miras a establecer líneas de actuación, procedimientos y ejecuciones mancomunadas.

De esta manera se entiende el problema del reasentamiento como el centro del ejercicio, donde todos los profesionales e instituciones aportan, dando un sentido holístico a la propuesta y respuesta a las necesidades de la comunidad y el territorio.

Enfoque de desarrollo sostenible

El desarrollo sostenible hace referencia al desarrollo que tiene la capacidad de satisfacer las necesidades de la generación actual mediante el consumo de los elementos naturales sin comprometer a la disponibilidad de estos para futuras generaciones.

El programa de reasentamiento de familias ubicadas en zona de alto riesgo no mitigable se enfocará en brindar alternativas de solución que posibiliten la concreción de los principios establecidos, evitando además una nueva ocupación de las zonas desalojadas y garantizando un manejo integral de los elementos ambientales comprometidos en el programa.

Enfoque de Participación

Durante la ejecución de las actividades planteadas en el programa, las entidades involucradas velarán porque se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana establecidos en la Ley, sin ningún tipo de discriminación por raza, sexo, edad, condición.

Enfoque de Inclusión y migración - género - interseccionalidad

Este enfoque se refiere a la erradicación en el programa de exclusión y discriminación en todas sus formas dado que todos los habitantes del país independientemente de su origen tienen derecho a la ciudad y a una vivienda digna y segura.

Enfoque de Gobernanza

Para efectos del programa el enfoque de gobernanza alude a la interacción entre el gobierno local y sus instituciones, y la población objeto del programa, en términos de la trama de relaciones tejida entre ambos para lograr el cumplimiento de los objetivos previstos.

6.3 Fases y etapas

Así mismo, en el contexto presentado, se identifican, de manera preliminar, para ser trabajada en talleres de participación tanto institucional, como comunitaria, las fases y acciones de los distintos componentes que intervienen en el proceso (Ver cuadro 2, fases, etapas y acciones del proceso). En el proceso participativo, podrán precisarse los actores y responsabilidades.

De otro lado, con el resultado del diagnóstico, será posible identificar acciones adicionales, así como indicadores de seguimiento.

FASES	ETAPAS	DESCRIPCIÓN	ACCIONES
1 IDENTIFICACIÓN DEL NIVEL Y MITIGABILIDAD DEL RIESGO	1.1. DIAGNÓSTICO TÉCNICO	Diagnostico o Técnico emite recomendaciones técnicas.	1.1.1. Se emite el Diagnostico Técnico, recomienda la inclusión de predios en el programa de reasentamiento.
	1.2. CONCEPTO TÉCNICO	Concepto Técnico emite recomendaciones técnicas.	1.2.1. Recepción de cartografía oficial 1.2.2. Se emite el Concepto Técnico 1.2.2.1. Delimita el área de cubrimiento del CT. 1.2.2.2. Clasifica el Nivel de Riesgo del área de Estudio 1.2.2.3. Define los predios en Alto Riesgo No Mitigable - ARNM 1.2.2.4. Se recomienda la declaratoria de los predios en ARNM como Suelo de Protección por Riesgo - SPPR 1.2.2.5. Recomienda la Inclusión de algunos predios en Alto Riesgo No Mitigable, en el programa de reasentamientos. 1.2.2.6. Se realiza la implementación de la prioridad técnica del reasentamiento. 1.2.3. Se crea la Ficha Técnica de Reasentamiento.

FASES	ETAPAS	DESCRIPCIÓN	ACCIONES
2	PROCESO DE REASENTAMIENTO O INTERVENCIÓN PÚBLICA	1.3. REDUCCIÓN DEL RIESGO	Participación 1.3.1. Ubicación de fichas técnicas en el mapa de Riesgo del sector. 1.3.2. Visita a los predios recomendados al programa de reasentamiento y notificación a la(s) familia(s) que habitan en el predio. 1.3.3. Realización de la Ficha Social a cada familia.
		2.1. PLAN SOCIAL	Formulación de plan de gestión social 2.1.1. Realizar el la caracterización y diagnóstico social de las familias a reasentar (Desarrollar los criterios para el desarrollo del Plan general y elaborar el plan de gestión social específico para cada sector y/o condición.) 2.1.2. Formular e implementar el plan de gestión social para el reasentamiento y el restablecimiento de condiciones socioeconómicas para garantizar la integración social y económica de las familias u hogares a reasentar.
		2.2. TRASLADO DE FAMILIAS	Traslado Transitorio 2.2.1. Selección de la Familia para traslado Transitorio 2.2.2. Entrega de documentación de soporte por parte de la familia. 2.2.3. Evaluación de la Documentación 2.2.4. Selección lugar transitorio 2.2.5. Acto contractual 2.2.6. Entrega del inmueble transitorio
			Traslado Definitivo 2.3.1. Entrega de documentación de soporte por parte de la familia. 2.3.2. Evaluación de la Documentación 2.3.3. Selección alternativa habitacional 2.3.4. Acto contractual 2.3.5. Entrega del inmueble
3	3.1. ADQUISICIÓN	Adquisición de inmuebles y mejoras recomendadas 3.1.1. Adquisición Predial (Definir los criterios para la adquisición) 3.1.2. Res-establecimiento de condiciones socio económicas (Definir criterio para el restablecimiento de condiciones socio económicas)	
4	ACCIONES POST REASENTAMIENTO EN EL ÁREA INTERVENIDA	Adecuación y demarcación de predios 4.1.1. Adelantar la demolición, adecuación y recuperación ambiental de los inmuebles y mejoras adquiridas en el marco del reasentamiento. 4.1.2. Adecuar, demarcar y señalar los predios desocupados en desarrollo del proceso de reasentamiento por alto riesgo no mitigable.	
		Gestión predial Definir el mecanismo para la entrega de los predios en alto riesgo no mitigable desocupados, a entidades con el fin de garantizar un manejo integral de los suelos de protección por riesgo. En los casos en que se trate de predios en amenaza alta con restricción de uso, quien acredite la propiedad de los predios tiene la responsabilidad de evitar su construcción o que se le dé un uso prohibido y podrá acceder a los incentivos y beneficios por conservación conforme a los mecanismos establecidos por el D.C. Reconocer y entregar a la autoridad ambiental o a la entidad correspondiente. La gestión y administración de las áreas de protección por riesgo está a cargo de las autoridades ambientales en el marco de sus competencias.	
		Administración y manejo / estrategias para evitar reocupación Recibir, manejar y custodiar las zonas recuperadas en desarrollo del reasentamiento, para su uso y adecuación conforme a las disposiciones de la normativa vigente. Implementar estrategias para la recuperación y rehabilitación de los predios desocupados, a través de las entidades encargadas de su manejo y administración. Alternativas propuestas: Silvicultura, Huertos Urbanos, Ecobarrios.	
		4.3. Control Urbano 4.3.1. Realizar control de invasión por parte de las alcaldías Locales	
5	SANEAMIENTO PREDIAL	Saneamiento Adelantar procesos administrativos o judiciales para sanear los predios Incorporar las zonas en alto riesgo no mitigable, como suelos de protección por riesgo, para su control y manejo por parte de las entidades correspondientes.	

FASES	ETAPAS	DESCRIPCIÓN	ACCIONES
6	CONTROL Y MONITOREO	Control urbano	Registro en la Agencia Nacional de Tierras (Suelos rurales disponibles del distrito)
			Adelantar las acciones de inspección, vigilancia y control a la ocupación ilegal, de las zonas desocupadas en desarrollo de las acciones de reasentamiento por alto riesgo no mitigable, a fin de evitar nuevas ocupaciones. Monitoreo de eventuales ocupaciones en polígonos de monitoreo priorizado y dar pronto aviso a la Alcaldía Local
7	7.1 ESPACIO PUBLICO	Espacio Público de la Estructura Ecológica Principal - EEP	7.1.1. Declaratoria de Espacio Público por parte del Distrito 7.1.2. Declaratoria de elemento de la Estructura Ecológica Principal – EEP 7.1.2.1. Declaratoria de Áreas de Resiliencia Climática por Riesgo u Otro elemento de la EEP 7.1.2.2. Aplicación de PdMI (Artículo 71 Dec. 55 / 2021) o Aplicar instrumento de manejo

Cuadro 1, fases, etapas y acciones del proceso.

Con el fin de identificar la aplicación del subprograma y definir las alternativas habitacionales, se propone la siguiente guía para la caracterización y gestión social:

FASE	Procedimiento	Acciones	Normativa
DIAGNÓSTICO	RECONOCIMIENTO E IDENTIFICACIÓN	Determinar e incluir en el programa de reasentamientos a las familias que hayan sido recomendadas a través de concepto técnico y/o por fallos o acciones judiciales.	
		Socio Económico, Propiedad de la tierra, productividad	
		Reconocimiento de organizaciones comunitarias de base - Construcción de la autogestión	
		Vulnerabilidad socio - cultural - Arraigo a la tierra y a las actividades productivas con ella.	
		Determinación de la condición de riesgo	Decreto 555 de 2021
RE-ASENTAMIENTO DE FAMILIAS	FORMULACIÓN DE PLAN DE GESTIÓN SOCIAL CON ENFOQUE PARTICIPATIVO	Formular e implementar el plan de gestión social para el reasentamiento y el restablecimiento de condiciones socio económicas para garantizar la integración social y económica de las familias u hogares a reasentar. Realizar el la caracterización y diagnóstico social de las familias a reasentar Desarrollar los criterios para el desarrollo del Plan general y elaborar el plan de gestión social específico para cada sector y/o condición.	
CONSOLIDACIÓN ÁREAS DE REASENTAMIENTO	DEFINICIÓN Y ASIGNACIÓN DE ALTERNATIVAS	Definición de alternativas habitacionales - Para el área rural Decreto 555 de 2021 - Artículo 477. Subdivisión predial en las áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales. Los predios ubicados en Áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales podrán subdividirse de acuerdo con la Unidad Agrícola Familiar (UAF) definida para el Distrito Capital según lo dispuesto en la Ley 160 de 1994. Hasta tanto se adopte la UAF para el Distrito Capital, por parte de la entidad competente, la unidad mínima para subdivisión predial aplicará únicamente para las siguientes piezas: En la Pieza Sumapaz, 16 hectáreas En la Pieza Cuenca del Tunjuelo, 5 hectáreas En la Pieza Norte, 4 hectáreas.	Asignación de VUR - 4. Modalidades de Subsidio Familiar de Vivienda Rural. El Subsidio Familiar de Vivienda Rural se podrá aplicar en las siguientes modalidades: 4.1. Vivienda nueva en especie. Es la modalidad mediante la cual la entidad otorgante transfiere al beneficiario a título de subsidio en especie una vivienda nueva, entendiéndose por tal, aquella que habiendo sido terminada no ha sido habitada. (100SMLV). 4.2. Vivienda nueva en dinero. Es la modalidad mediante la cual la entidad otorgante asigna recursos en dinero como complemento para la adquisición o construcción en sitio propio de una vivienda nueva entendiéndose por tal, aquella que no ha sido habitada. El subsidio de vivienda nueva en dinero podrá aplicarse en la adquisición de una solución de vivienda que, sin haber sido habitada, se encuentre en preventa, en construcción, o terminada. También podrá aplicarse para la construcción de una solución de vivienda,

FASE	Procedimiento	Acciones	Normativa
			<p>en un lote de propiedad o posesión del beneficiario. (70SMLV)</p> <p>4.3. Mejoramiento de vivienda. Es la modalidad mediante la cual la entidad otorgante asigna el subsidio para superar carencias básicas de la vivienda rural, con el objeto de mejorar las condiciones sanitarias, locativas, estructurales y módulos de habitabilidad, consistente o no en una estructura independiente con una adecuada relación funcional y morfológica con la vivienda existente y con la posibilidad de crecimiento progresivo interno y/o externo de acuerdo con los aspectos referidos al proceso de operación del subsidio familiar de vivienda rural definidos por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (22 SMLV).</p> <p>Reasentamiento en Sitio Posibilidades de reasentamiento en el mismo territorio para conservar las condiciones de vida de las familias</p> <p>Parcelaciones Asignación de UAF</p>
		Definición de mecanismos para el reasentamiento de familias en alto riesgo no mitigable en suelo rural, los niveles de prioridad para el reasentamiento y las zonas prioritarias para el desarrollo de sus acciones.	Según la clasificación de las áreas del suelo rural del artículo 445 del Decreto 555 de 2021.
		Definición del porcentaje de VIP, resultado de obligaciones y/o incentivos, que se destinará para el reasentamiento de familias en alto riesgo no mitigable	Vivienda de Interés Social Rural. (VISR). Es aquella vivienda de interés social ubicada en suelo clasificado como rural en el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial, que se ajusta a las formas de vida del campo y reconoce las características de la población rural, cuyo valor no exceda los ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 smmlv). (ARTÍCULO 2.1.10.1.1.2.1. Definiciones - Decreto 1077 de 2015.)
ACOMPANIAMIENTO Y SEGUIMIENTO	GESTIÓN PREDIAL	Definir el mecanismo para la entrega de los predios en alto riesgo no mitigable desocupados, a entidades con el fin de garantizar un manejo integral de los suelos de protección por riesgo. En los casos en que se trate de predios en amenaza alta con restricción de uso, quien acredite la propiedad de los predios tiene la responsabilidad de evitar su construcción o que se le dé un uso prohibido y podrá acceder a los incentivos y beneficios por conservación conforme a los mecanismos establecidos por el D.C.	Considerar las diversas definiciones y áreas del suelo rural distrital para contemplar los diagnósticos, según el Decreto 555 de 2021:
		Reconocer y entregar a la autoridad ambiental. La gestión y administración de las áreas de protección por riesgo está a cargo de las autoridades ambientales en el marco de sus competencias.	
		Determinar los posibles alcances del reasentamiento en sitio y la conservación de las viviendas y prácticas según las condiciones de riesgo.	<p>VIVIENDA DE INTERÉS CULTURAL (Título 12 Decreto 1077 de 2015)</p> <p>ARTÍCULO 2.1.12.1. Definición. La vivienda de interés cultural - VIC es una categoría de vivienda que se caracteriza por estar totalmente arraigada e imbricada en su territorio y su clima; su diseño, construcción, financiación y criterios normativos obedecen a costumbres, tradiciones, estilos de vida, materiales y técnicas constructivas y productivas, así como a mano de obra locales.</p> <p>ARTÍCULO 2.1.12.2. Objetivos. Son objetivos de la categoría de vivienda de interés cultural:</p> <p>a.) Reconocer los valores y potenciales sociales de los saberes locales en torno a la vivienda rural y urbana.</p> <p>b.) Promover la aplicación del subsidio familiar de vivienda en las viviendas de interés cultural, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 1 del Artículo 6 de la Ley 2079 de 2021, y de acuerdo con la definición que sobre el subsidio familiar de vivienda contempla el Artículo 6 de la Ley 3 de</p>

COPIA CONTROLADA

063

14 FEB 2023

FASE	Procedimiento	Acciones	Normativa
			1991 o en las normas que los modifiquen, adicione o sustituyan. c.) Promover la ejecución de proyectos de vivienda en los sectores de interés cultural y la integración de los parámetros culturales en la ejecución de proyectos de vivienda en las áreas urbanas y rurales. d.) Fomentar la divulgación, comunicación y educación de los valores y oportunidades de la vivienda de interés cultural.

Guía para la caracterización técnico predial:

FASE	PROCEDIMIENTOS	ENTIDAD	FUENTE NORMATIVA
DIAGNÓSTICO	Reconocimiento del tipo de suelo rural		
	Emisión del Concepto de riesgo	IDIGER+CAR+AMBIENTE	Artículo 409. Decreto 555 de 2021
	Identificación de las familias en el territorio y sus características - Componente Rural	IDIGER+HÁBITAT	Decreto 3600 de 2007
ESTRATEGIAS DE REASENTAMIENTO - Condiciones del uso del suelo rural	Determinación de las áreas del suelo rural donde se pueden establecer los reasentamientos - Según las categorías de clasificación del suelo rural. (Decreto 555 de 2021)		Capítulo 4 - Categorías del Suelo Rural. Decreto 555 de 2021
	Asignación de UAF		Artículo 477 - Decreto 555 de 2021
ESTRATEGIA DE REHABILITACIÓN DE SUELOS	Consideración de la recuperación de los suelos de riesgo	IDIGER - CAR	
	Reconversión productiva para la ruralidad bogotana	CAR - SEC AMBIENTE	Artículo 474 Reconversión productiva - Decreto 555 de 2021

7 Recomendaciones

Adicional a las recomendaciones desde los retos identificados, de manera preliminar se incluyen las siguientes recomendaciones para la formulación y coordinación de acciones del programa.

Recomendaciones desde la gestión del riesgo

- Es importante que el programa de reasentamiento incluya un sistema de **alertas y alarmas** dinámico, que permita a las entidades competentes instalar redes de monitoreo de fenómenos geológicos, hidrometeorológicos, tecnológicos y antrópicos que posibilite conocer mejor el riesgo, a la vez que se fortalecen los sistemas de comunicación y organización comunitaria para afrontar la evacuación de zonas amenazadas por eventos naturales peligrosos.
- Es necesario **incorporar los criterios preventivos y de reducción de riesgos en la planificación** (elaborando instrumentos, metodologías y normas) para que el riesgo sea determinante en la toma de decisiones por los actores políticos. Para ello se requiere **mantener actualizados los inventarios de viviendas en zonas de riesgo** e impulsar además del programa de reasentamiento, programas de mejoramiento integral del hábitat.
- Se requiere **articular la Política Ambiental distrital y la Prevención y Gestión de desastres**. Para ello deberá considerarse la mitigación de riesgos y la prevención de desastres en los estudios de impacto y los planes de manejo ambiental, igualmente en los POMCAS, generando proyectos de protección ante amenazas.
- Finalmente, es necesario **fortalecer la Gestión Integral del Riesgo**, desde su comprensión y apropiación general, en aras de entender el papel que tenemos como sociedad tanto su construcción, como en su manejo y mitigación de manera corresponsable.
- Es necesario que los diferentes actores reconozcan las condiciones del territorio rural del distrito capital y se establezcan los estudios técnicos y recomendaciones necesarias para identificar a las familias que están asentadas en el territorio y que deben ser incluidas dentro del programa de reasentamiento.
- Se requiere el compromiso y la interacción coordinada de los actores institucionales para producir los diagnósticos reales y eficientes frente a las condiciones del territorio rural y de los posibles asentamientos que en dichas áreas se presenten.
- Con el diagnóstico base frente a las áreas de riesgo del suelo rural se espera que el programa de reasentamiento rural sea un proceso preventivo antes que de atención a desastre, lo que implica un compromiso de los diversos actores para mantener actualizado el diagnóstico y controlado el territorio de riesgo.

Recomendaciones desde los instrumentos de planificación y financiación

- Implementar de manera innovadora o ajustar cuando sea necesario, las **normas e instrumentos** que rigen la materia, especialmente en lo relacionado con la identificación y definición de alternativas de suelo y habitación, así como del Valor Único de Reconocimiento VUR y sus posibilidades en la gestión de vivienda.
- **Incluir en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan de Desarrollo y en el Programa de Ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial** las partidas presupuestales que garanticen llevar a cabo cada una de las acciones del programa de reasentamiento de manera integral.
- Incorporar las acciones del programa de reasentamiento en el Plan de Desarrollo considerando que conforme a la sentencia C-495 DE 1998...” *...las multas que se causen en razón del incumplimiento a las órdenes y requerimientos que expidan las autoridades competentes de los distritos y municipios en materia de urbanización y construcción de vivienda, ingresarán al tesoro de la entidad que las hubiere impuesto y se destinarán para financiar los programas de reubicación de los habitantes en zonas de alto riesgo. Dado que se trata de rentas nacionales, cedidas por la Nación a los organismos territoriales, con el fin de contribuir a la solución de las necesidades básicas de vivienda, lo cual constituye, por su naturaleza, una inversión social destinada a conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de sus destinatarios es aplicable el criterio jurisprudencial ya reseñado, en el sentido de que en estos casos, la ley puede intervenir en la destinación de dichas inversiones*”. Pero además de las multas podrá financiarse los programas de reasentamiento mediante el cobro de tarifas por ocupación de espacio público, o con parte del producto de la aplicación de plusvalía.
- **Incorporar el programa de reasentamiento como desarrollo estratégico del POT**, mediante las siguientes acciones:
 - En la definición de objetivos y estrategias del componente general del POT, como parte de la gestión integral del riesgo y la adaptación al cambio climático.
 - En la constitución, clasificación y delimitación del suelo de protección; así como en el proceso para la delimitación y declaración de las zonas de alto riesgo no mitigable, o de resiliencia climática.
 - En las políticas y estrategias sobre usos y ocupación del suelo urbano, rural y del suelo de expansión urbana, tanto para la prevención de su ocupación, como para su manejo posterior.
 - En la constitución, dimensionamiento, localización y definición de planes y proyectos del Sistema Ambiental del POT.
 - En la constitución, dimensionamiento, localización y definición de políticas, objetivos y estrategias del Sistema de Espacio Público del POT.

COPIA CONTROLADA

063

14 FEB 2023

- En la definición de normas urbanísticas específicas asociadas al tratamiento y programa de mejoramiento integral y/o relacionadas con los suelos de protección.
- Incorporar el programa y las acciones de reasentamiento en las funciones de las entidades que deban participar en las distintas fases con claridad de sus competencias.
- En cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 1523 de 2015, todos los proyectos de inversión pública que tengan incidencia en el territorio deben **incorporar apropiadamente un análisis de riesgo de desastres** cuyo nivel de detalle estará definido en función de la complejidad y naturaleza del proyecto en cuestión. Este análisis deberá ser considerado desde las etapas primeras de formulación, a efectos de prevenir la generación de futuras condiciones de riesgo asociadas con la instalación y operación de proyectos de inversión pública en el territorio nacional.
- Además de lo anterior, por mandato legal se incluirán las previsiones de la Ley 9ª de 1989 y de la Ley 388 de 1997, o normas que las sustituyan, tales como:
 - los mecanismos para el inventario de asentamientos en riesgo, señalamiento, delimitación y tratamiento de las zonas expuestas a amenaza derivada de fenómenos naturales, socio naturales o antropogénicas no intencionales, incluidos los mecanismos de reubicación de asentamientos;
 - la transformación del uso asignado a tales zonas para evitar reasentamientos en alto riesgo;
 - la constitución de reservas de tierras para hacer posible tales reasentamientos y la utilización de los instrumentos jurídicos de adquisición y expropiación de inmuebles que sean necesarios para reubicación de poblaciones en alto riesgo, entre otros.
- Implementar mecanismos financieros, mediante los cuales se brinden aportes económicos complementarios a los beneficiarios del programa
- Establecer en las normas locales, condiciones de corresponsabilidad de las familias objeto del programa.
- Articular los mecanismos de financiación para la vivienda de interés social rural que se establecen en el Decreto 1071 de 2015 y sus decretos complementarios, como mecanismo de financiación para las alternativas de reasentamiento en la zona rural.

Conceptos / Glosario

Gestión del riesgo. Proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.

Conocimiento del riesgo. Es el proceso de la gestión del riesgo compuesto por la identificación de escenarios de riesgo, el análisis y evaluación del riesgo, el monitoreo y seguimiento del riesgo y sus componentes y la comunicación para promover una mayor conciencia de este que alimenta los procesos de reducción del riesgo y de manejo de desastre.

Prevención. Conjunto de medidas y acciones dispuestas con anticipación con el fin de evitar la ocurrencia de un evento natural o antrópico desfavorable o de reducir sus consecuencias.

Mitigación/intervención. Corresponde al tratamiento del riesgo mediante la modificación intencional de las características de un fenómeno con el fin de reducir la amenaza que representa o de modificar las características intrínsecas de un elemento expuesto con el fin de reducir su vulnerabilidad.

Respuesta. Ejecución de las actividades necesarias para la atención de la emergencia como accesibilidad y transporte, telecomunicaciones, evaluación de daños y análisis de necesidades, salud y saneamiento básico, búsqueda y rescate, extinción de incendios y manejo de materiales peligrosos, albergues y alimentación, servicios públicos, seguridad y convivencia, aspectos financieros y legales, información pública y el manejo general de la respuesta, entre otros.

Monitoreo y control. Acción policiva para la prevención de la ocupación informal de áreas no aptas para la urbanización, bien por sus características ambientales, urbanísticas o de riesgo, así como en áreas en las que se requiera controlar la ocupación de suelos recuperados o de resiliencia climática en los procesos de reasentamiento mediante acciones preventivas y de control.

Reasentamiento. Es el conjunto de acciones coordinadas interinstitucionalmente para realizar el traslado de hogares de estratos 1 y 2 asentados en zonas de alto riesgo no mitigable, con el propósito de salvaguardar la vida, recuperar los suelos de protección para la resiliencia climática o de importancia ambiental, u objeto de intervención pública, en cumplimiento de las recomendaciones contenidas en conceptos técnicos, actos administrativos o sentencias judiciales; reubicándolos de manera definitiva o transitoria en una alternativa habitacional legalmente viable, técnicamente segura, ambientalmente salubre y económicamente sostenible o aplicando cualquiera de las acciones para el programa de reasentamiento establecidos en la ley.

Valor Único de Reconocimiento VUR. Instrumento financiero cuyo monto no podrá exceder el valor de una vivienda de interés social, que permite a los hogares vinculados al programa de reasentamiento, el acceso a una vivienda de reposición. Representa de

manera general y uniforme los derechos reales de dominio y posesión sobre los inmuebles identificados en las zonas objeto de reasentamiento.

Este instrumento financiero debe ser destinado exclusivamente para la inclusión en un Programa de solución habitacional ofrecida por el mercado inmobiliario, en las modalidades de arriendo, lote urbanizado, vivienda usada o vivienda nueva, previa viabilización técnica, jurídica y económica, expedida por la Caja de la Vivienda Popular CVP.

La Sentencia T-106 de 2011, aclaró que el valor único de reconocimiento (VUR), para la reubicación de familias localizadas en zona de alto riesgo no mitigable, está compuesto por *“los derechos reales de dominio o posesión, que se tasarán en el valor que para los inmuebles o mejoras fije el avalúo comercial especial que se practique para el efecto, de conformidad con las normas legales que regulen esta materia”*.

Unidad Agrícola Familiar (UAF): Se entiende por Unidad Agrícola Familiar (UAF), la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio. La UAF no requerirá normalmente para ser explotada sino del trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña, si la naturaleza de la explotación así lo requiere (Artículo 38, Ley 160 de 1994).

Unidad de Planeamiento Rural (UPR): es un instrumento base de planificación rural, cuyo territorio y aplicación se basa en la unidad geográfica de cuenca, cerro o planicie. Estas unidades permitirán abordar la problemática asociada a la base de recursos naturales y al uso del territorio con un enfoque sistémico. Su diseño se basará en la integración de los componentes físico, social y económico, en el marco de la sostenibilidad ambiental y política, asegurando la vinculación de los actores locales, de tal manera que se inscriba en un marco de la equidad social. Los contenidos incluirán como mínimo la protección de valores ecológicos, las rondas, el manejo de actividades periurbanas, las densidades de ocupación y usos, las estrategias e instrumentos de gestión, y la estrategia de asistencia técnica agropecuaria asociada a las propuestas. (Decreto 190 de 2004. Artículo 55)

Unidad Mínima de Actuación. Superficie mínima de terreno definida en el componente rural del plan de ordenamiento territorial que puede incluir una o varias unidades prediales para la ejecución de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación de inmuebles, de conformidad con los usos permitidos en el suelo rural suburbano. (Decreto 3600 de 2007).

Actividad Productiva: actividad por medio de la cual se generan o intercambian bienes o servicios para la distribución y satisfacción de necesidades a terceros y pudiendo ser considerada como fuente generadora de empleo y subsistencia. Puede estar vinculada a redes y tejidos económicos de un territorio en particular. Puede ser de carácter formal o informal, desarrollarse al interior de una edificación o a partir del uso del territorio.

Modo de vida: Se refiere a las prácticas y acciones que los habitantes desarrollan de manera individual y colectiva, en su cotidianidad y que se construyen en el tiempo a través de las formas de apropiación del territorio, de las condiciones y situaciones particulares, de sus necesidades y expectativas frente a su proyecto de vida. Estas prácticas y acciones se

consideran una riqueza de los habitantes que los identifica y que se debe propender por conservar y alentar.

Vivienda Rural Dispersa: es la unidad habitacional localizada en el suelo rural de manera aislada que se encuentra asociada a las formas de vida del campo y no hace parte de centros poblados rurales ni de parcelaciones destinadas a vivienda campestre (Artículo 2.2.1.1, Decreto 1077 de 2015).

Vivienda de Interés Social Rural. (VISR). Es aquella vivienda de interés social ubicada en suelo clasificado como rural en el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial, que se ajusta a las formas de vida del campo y reconoce las características de la población rural, cuyo valor no exceda los ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 smmlv). (ARTÍCULO 2.1.10.1.1.2.1. Definiciones, Decreto 1077 de 2015.)

Subsidio Familiar de Vivienda Rural. El Subsidio Familiar de Vivienda Rural de que trata este título es un aporte estatal o parafiscal en dinero o especie entregado al beneficiario por la entidad otorgante del mismo, con el objeto de facilitarle una solución de Vivienda de Interés Social Rural, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que se establecen en las leyes y en este título.

Procesos de Acompañamiento Social. Son el conjunto de acciones que promueven la inclusión social y la participación efectiva de los beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda Rural, para que las soluciones de vivienda y mejoramiento conlleven al desarrollo de entornos saludables que fortalezcan la cultura ciudadana y promuevan prácticas constructivas apropiadas a las regiones.

Zonas de Reserva Campesina -ZRC. Se podrán constituir Zonas de Reserva Campesina en el suelo rural, como áreas geográficas definidas acorde con las características ambientales, agroecológicas, socioeconómicas y culturales necesarias para el ordenamiento territorial, económico, social y ambiental de la propiedad, para la estabilización y consolidación de la economía campesina, así como para el reconocimiento de la identidad y cultura campesinas.

En todo caso, de llegar a constituirse las Zonas de Reserva Campesina u otras figuras de gestión social del territorio, en el marco de la normatividad vigente y las competencias definidas por la misma para el efecto, deberán sujetarse en todos los aspectos a la zonificación, usos y condiciones específicas establecidas en el presente Plan. (Decreto 555 de 2021, Artículo 396.)

Gestión Integral del Hábitat. Es reconocer y dar respuesta a cada uno de los aspectos requeridos para mejorar la calidad de vida de los bogotanos y bogotanas, promoviendo el disfrute de manera equitativa e incluyente a bienes y servicios del territorio, implementando estrategias e instrumentos que faciliten el acceso a soluciones habitacionales dignas, reconociendo y respondiendo de manera diferenciada los diferentes tipos de hábitat para incidir en el desarrollo urbano sostenible de la ciudad. (PPGIH)

Referencias

Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 330 de 2020. Por el cual se regula el programa de reasentamiento de familias por encontrarse en condiciones de alto riesgo no mitigable en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones.

Alcaldía de Medellín, Urbam - Eafit, Universidad de Leibniz - Hannover (2013). Rehabitar la Montaña. Estrategias y procesos para un hábitat sostenible en Medellín.

Álvarez, H. (2010). Pensando en Ecobarrios. Bogotá: CINEP.

Banco Mundial (2018). *Migración desde Venezuela a Colombia: impactos y estrategia de respuesta en el corto y mediano plazo*.
<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30651/131472SP.pdf?sequence=3&isAlloWed=y>

Banco Mundial, Correa E. (2011) *Guía de Reasentamiento para poblaciones en riesgo de desastre*
https://www.gfdr.org/sites/default/files/publication/BM_Gu%C3%ADa_Reasentamiento_FINALPDF.pdf

Camacho, D. (25 Junio de 2022). El ecobarrio como apuesta en la política de reasentamiento. Instituto de Estudios Urbanos. Universidad Nacional de Colombia. <http://ieu.unal.edu.co/medios/noticias-del-ieu/item/el-ecobarrio-como-apuesta-en-la-politica-de-reasentamiento>

Castellanos, E. & Lemos, M., 2022. IPCC Sixth Assessment Report (AR6): *Climate Change 2022 - Impacts, Adaptation and Vulnerability: Regional Factsheet Central and South America*.
https://policycommons.net/artifacts/2264324/ipcc_ar6_wgii_factsheet_centralouthamerica-1/3023378/

Chardón, AC. (2010). Reasentar un hábitat vulnerable. Teoría versus praxis. Revista Invi, 70 (25). 17-25. <https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/62328/65987>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-409 de 2013 Derechos fundamentales invocados: a la igualdad, al debido proceso, a la vivienda digna y a la dignidad humana. Referencia a los expedientes T-3.782.676, T-3.786.150 y T-3.790.269 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub)
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-409-13.htm>

Decreto 3600 de 2007. Por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones. (Septiembre 20 de 2007). D.O. 46757

Decreto 555 de 2021. Por el cual se adopta la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C. 29 de diciembre de 2021. D.O. 7326

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE (2015). Metodología de estratificación socioeconómica urbana y rural para servicios públicos domiciliarios.
<https://www.dane.gov.co/files/geoestadistica/estratificacion/ManualdeActualizacion.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (2022). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026. Versión para el Consejo Nacional de Planeación.
https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND%202022/Bases-PND2022-2026_compilado-CEVC15-10-2022.pdf

Duque Botero, J. D. (enero-julio, 2006) *El reasentamiento poblacional: fenómeno social, político y de progreso*. Revista Estudios Socio-Jurídicos, 8(1): 145-165. Universidad del Rosario.
<https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/318/266>.

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (GPBA) - Organismo Provincial de Integración Social y Urbana. (2019). Marco de la política de reasentamiento.

<https://documents1.worldbank.org/curated/fr/321181477465588199/pdf/Marco-de-pol%C3%ADtica-de-reasentamiento-Componente-2.pdf>

Herrán, Coppelía (2020), "Pertener, mucho más que habitar un espacio. Tensiones emergentes tras la reubicación en viviendas formales de los residentes de la consolidación habitacional Juan Bobo, en Medellín, Antioquia (2017-2019)". *Revista Ciudades, Estados y Política*. Vol. 7(2), 2020, pp. 31-42. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/revcep/article/view/86619>

IDIGER (2021). Proyecto actualización del componente de gestión del riesgo para la revisión ordinaria y actualización del plan de ordenamiento territorial. Anexo Técnico 3A. Estudios básicos "amenaza por avenidas torrenciales y/o crecientes súbitas en la zona rural" <https://www.idiger.gov.co/documents/20182/1273060/DTS+AT+RURAL.pdf/43070716-2201-4da7-81d2-cae05c6a69ed>

IPCC, (2022). *Sixth Assessment Report (AR6): Climate Change 2022 - Impacts, Adaptation and Vulnerability*, IPCC. <https://policycommons.net/artifacts/2264201/climate-change-2022/3023255/>

Jaramillo Marín, J. 2006. Reubicación y restablecimiento en la ciudad. Estudio de caso con población en situación de desplazamiento. *Revista Universitas Humanística*, 62, 143-168. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/univhumanistica/article/view/2213/1472>

Naciones Unidas (1998). *Principios rectores de los desplazamientos internos*. Comisión de Derechos Humanos, UN doc. E/CN.4/1998/53/Add.2. <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022>

Ortiz Jiménez, W. (2012). Moravia: un modelo de ocupación territorial y reordenamiento del territorio. *Revista Proyección VI* (13). https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/13417/07ortiz-proyeccion13.pdf

Partridge, W. (2000). *Reasentamiento en Colombia*. Informe del Banco Mundial. <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/531581468770503889/reasentamiento-in-colombia>

Pinilla, M. (2011). *Allá de pronto se le puede decir casa, pero eso no era una casa*. Apropiación y construcción social de la casa en el reasentamiento. En: Serje, Anzellini (2011). Los dilemas del reasentamiento. Debates y experiencias de la mesa nacional de diálogos sobre reasentamiento de población. Universidad de los Andes, Colombia. <https://www.jstor.org/stable/10.7440/j.ctt18pkdm9.13>

Ruiz Rivera, N. (2012). La definición y medición de la vulnerabilidad social. Un enfoque normativo. *Investigaciones Geográficas*. (77), pp. 63-74 <http://www.investigacionesgeograficas.unam.mx/index.php/riq/article/view/31016/28727>

Santos, M. (2000). *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Barcelona, Ariel Geografía.

Secretaría Distrital del Hábitat (2022). Proyecto de Política Pública de Gestión Integral de Hábitat. <https://legalbog.secretariajuridica.gov.co/regimen-legal-publico#/acto-admin-publico/345>

Urbam & Harvard Design School. (2012). Rehabitar la ladera (Shifting ground). Universidad EAFIT. Medellín. https://www.eafit.edu.co/centros/urbam/articulos-publicaciones/Documents/urbam_eafit_rehabitar_la_ladera.pdf

Zeiderman, A. (2016a). *Endangered city: the politics of security and risk in Bogotá*. Duke University Press.

Zeiderman, A. (2016b). "Adaptive Publics: Building Climate Constituencies in Bogotá". *Public Cultures* 28 (2). pp. 389-413.

Constitución Política de Colombia, 1991.

COPIA CONTROLADA

063

14 FEB 2023

Decreto 364 de 2013 Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=55073>

Ley 09 de 1989. Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones

Ley 99 de 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones."

Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo

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

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

Ver política de protección a moradores Medellín [anexo-2-protocolo-PPP MAEP-escenario-riesgo-de-desastres.doc](#)

Ver PPPMAEP Medellín, y [Dilemas del Reasentamiento](#).

<http://ieu.unal.edu.co/medios/noticias-del-ieu/item/apropiarse-y-pertenecer-las-tensiones-que-resultan-de-la-reubicacion-en-la-vivienda-formal> <https://revistas.unal.edu.co/index.php/revcep/article/view/86619>