06

LINEAMIENTOS PARA LA FORMALIZACIÓN URBANÍSTICA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

Estudio de caso Altos de la Florida, (Soacha – Cundinamarca) y Manuela Beltrán (Cúcuta - Norte de Santander)

Carlos Andrés García [1]

Universidad Piloto de Colombia. Bogotá, Colombia
Maestría en Gestión Urbana

Resumen

El problema de la informalidad urbanística en Colombia ha sido resuelto en algunos casos con la formalización urbanística, la cual es entendida como la suma de dos factores que inciden en la ocupación espontánea de lugares por lo general ubicados en las periferias de las ciudades. Estos dos elementos corresponden a la legalización del asentamiento humano y la titulación de sus lotes. Surge, entonces, la necesidad de analizar las diversas alternativas o lineamientos, abarcando aspectos urbanísticos, jurídicos, sociales y económicos que logren dar un enfoque integral en las políticas públicas, para que permitan a las administraciones municipales, que así lo quieran, aplicar procesos de formalización urbanística en los asentamientos humanos. El análisis de casos de estudio, Altos de la Florida en Soacha, Cundinamarca, y Manuela Beltrán en Cúcuta, Norte de Santander, permitió identificar falencias, pros y contras en dos procesos de formalización urbanística desarrollados en Colombia.

Palabras clave:
Asentamiento humano, riesgo, formalización, legalización, titulación.

1. Abogado de la Universidad del Rosario y especialista en Derecho Administrativo de la misma universidad, Magister en Gestión Urbana de la Universidad Piloto de Colombia, abogado asesor de la Subdirección de Planeación Operativa de la Agencia Nacional de Tierras. candrescias@hotmail.com

Cómo citar

García, C. (2018). Lineamientos para la formalización urbanística de asentamientos humanos. Estudio de caso Altos de la Florida (Soacha-Cundinamarca) y Manuela Beltrán (Cúcuta, Norte de Santander). *Papeles de Coyuntura 44,* 174-201. Recuperado de: www.papelesdecoyuntura.com

Abstract

The problem of urban informality in Colombia has been solved in some cases with urban formalization, which is understood as the sum of two factors that influence spontaneous occupation of places, generally located in the periphery of the cities. These two elements correspond to the legalization of human settlements and the allocation of titles for their lots. Thus, it is necessary to analyze the diverse alternatives or guidelines encompassing aspects that are urban, juridical, social, and economic, that allow for an integral approach in public policy. This facilitates that the municipal authorities that want to, apply for processes of urban formalization of the human settlements. The case studies of Altos de la Florida in Soacha (Cundinamarca), and Manuela Beltrán in Cúcuta (Norte de Santander), allowed the identification of lacks, pros, and cons, in two processes of urban formalization developed in Colombia.

Keywords:
Human settlement, risk, formalization, legalization, allocation of titles.

Introducción[2]

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

2. Este artículo es producto de la investigación denominada "Lineamientos para la legalización urbanística de asentamientos humanos, estudio de casos", desarrollada como trabajo de grado en la Maestría en Gestión Urbana de la Universidad Piloto de Colombia.

de comunidades en la transformación social de los territorios", se verá en el desarrollo de este artículo cómo una comunidad empoderada en la toma de decisiones y decidida a mejorar su territorio, como sucedió en uno de los casos de estudio, logra romper las barreras políticas que impiden el desarrollo humano en un territorio determinado.

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

Lineamientos para la formalización urbanística de asentamientos humanos

estudio de casos

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

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

ISSN 1900-0324

En este sentido, la investigación abordó la problemática de los asentamientos humanos informales desde una relación *informalidad - espacio urbano*, en donde la informalidad implica una trasgresión contra el dominio y contra el proceso de urbanización, además, "se considera que dicha trasgresión trae como consecuencia la segregación socio espacial urbana" (Clichevsky, 2000, p. 9). De lo anterior se infiere "que el análisis de los asentamientos humanos considera una -teoría de la marginalidad-, donde se indica que los problemas urbanos son el resultado de la falta de integración de la población a los beneficios del desarrollo económico social" (Pradilla, 1980, p. 42).

En esta línea, Padilla considera también que en las ciudades de América Latina los diferentes patrones de acumulación de capital desde su creación han determinado la configuración de sus territorios, y que los enfoques de estructuración urbana se establecen en forma compleja dadas las lógicas de formación de las rentas del suelo de tipo urbano, tanto en los territorios periurbanos o intersticiales metropolitanos como en las áreas ya integradas, donde se articulan las antiguas y nuevas condiciones estructurales de la acumulación de capital (Pradilla, 2014). Se considera entonces que las nociones de "desarrollo urbano" y "modelo económico" están íntimamente ligadas y han incidido en la forma de darle un tratamiento institucional o legal a la creciente informalidad.

Ahora bien, Fernando Carrión aborda la evolución de los distintos modelos de gestión política de las ciudades en América Latina a partir de la década de los ochenta, identificando dos tendencias de ciudad que priman actualmente (tabla 1):

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

Modelo de gestión de ciudad I Ciudad Empresarial Privada	Modelo de gestión de ciudad II Ciudad Inclusiva
Recurre al mercado para inyectarle eficiencia a la gestión urbana.	Reconstituye el aparato municipal como instancia pública y se construye una urbe de derechos (educación, salud, etc.).
Tiene una concepción crítica hacia lo estatal y el espacio público.	
Hay una reestructuración del aparato municipal dando paso a "fundaciones y corporaciones".	Hay una revaloración del espacio público.
Se da privilegio a la imposición de tasa sobre los impuestos	Existe una mayor integración social y se da una mayor cabida a la participación de la población.

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

Más allá de los enfoques de gestión urbana y del modelo económico para la estructuración territorial, la ciudad se ha configurado como el espacio central de las reivindicaciones por parte de la población, incluso de aquella que vive más allá de sus límites territoriales (Carrión, 2007). En ese sentido, los asentamientos humanos informales se convierten en núcleos de la lucha reivindicativa por el acceso a las condiciones de un sistema urbano que es resultado del modelo capitalista de ciudad.

Así las cosas, los asentamientos humanos informales pueden definirse como "emprendimientos residenciales urbanos con ocupación ilegal o subdivisión no permitida de suelos" (Fernandes, 2011, p. 8).

ISSN 1900-0324

Sin embargo, su definición es aún motivo de alguna ambigüedad y debate entre los investigadores, políticos y tomadores de decisión para políticas públicas sobre la materia. "Este término tan poco específico posee la ventaja de tener un alcance amplio, pero al mismo tiempo, su poca especificidad puede impedir el establecimiento de políticas públicas efectivas" (Fernandes, 2011, p. 12).

Ante la dificultad de conceptualizar los asentamientos informales unánimemente, se han establecido una serie de características frecuentes en las distintas formas que pueden tomar; ONU-HÁBITAT (2016), por ejemplo, describe los asentamientos precarios como un "área urbana altamente poblada caracterizada por estándares bajos de vivienda y pobreza" (p. 7).

De acuerdo con el urbanista Edésio Fernandes (2011), las causas más comunes para la formación de asentamientos de carácter irregular están relacionadas con bajos niveles de ingreso, la carencia de suelos con acceso a servicios públicos, una planeación urbana poco realista por parte de las autoridades locales y un sistema legal disfuncional.

A pesar de esta ambigüedad, hay una serie de características compartidas por las diferentes formas de asentamientos informales que abarcan aspectos jurídicos, físicos y socioeconómicos comunes tales como:

-Ausencia de tenencia de títulos legales.
-Poco acceso a servicios públicos.
-Ubicación en zonas vulnerables de alto riesgo ambiental.
-Muestran patrones de desarrollo irregular.
-Persistencia y penuria habitacional.

Además de las condiciones que incumplen los asentamientos informales a el punto de vista jurídico y urbanístico, la mayoría de las personas que los habitan también han emprendido negocios propios o desarrollan trabajos dentro del territorio, lo que indica que estos espacios constituyen también un circuito económico interno al

margen de la economía formal como es el caso de las Favelas de Río de Janeiro que ha documentado Pedro Abramo (2012) en sus trabajos.

En la (figura 1) se presenta el esquema conceptual que resume las características principales de los asentamientos informales y algunos de sus impactos:

Mapa conceptual sobre asentamientos humanos informales. **Figura 1**

Fuente: elaboración propia.

La Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos indica que:

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

Para el caso colombiano, la Constitución Política establece en el artículo 51 que:

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

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

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

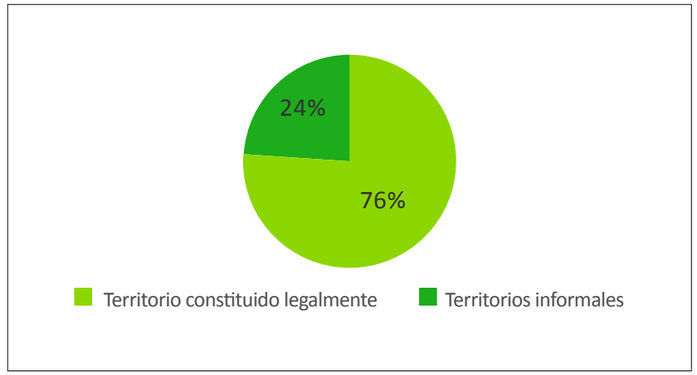
> En segundo lugar, debe rodearse de garantías de seguridad en la tenencia, condición que comprende, entre otros aspectos: (i) Asequibilidad, que consiste en la existencia de una oferta suficiente de vivienda y de posibilidades de acceso a los recursos requeridos para satisfacer alguna modalidad de tenencia,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

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

Ahora bien, los asentamientos humanos informales en Colombia ha tenido registro desde siglo XIX y se evidencia su constante proliferación durante el siglo XX (1900 - 1938) debido a los procesos de migración campo ciudad; este periodo se conoce como la segunda ola migratoria en la cual el país experimentó un crecimiento de la población urbana[3] relacionado principalmente con el surgimiento de nuevos centros urbanos, el desarrollo de algunas ciudades que tenían privilegios o ventajas debido a su ubicación geográfica y el impulso del sector exportador de materias primas (Niño, 2010).

Los asentamientos informales que se han conformado desde entonces, como producto del proceso urbanizador de las ciudades del país, representan hoy alrededor del 24 % del territorio construido de las ciudades colombianas.

Distribución porcentual de informalidad en Colombia. **Figura 2**



Fuente: elaboración propia a partir de Tovar Torres, 2009.

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

Actualmente, los dos mecanismos específicos más relevantes en Colombia para el tratamiento de los asentamientos humanos son 1. la legalización urbanística y 2. el mejoramiento integral de barrios (MIB), que en alguna medida intentan solucionar los problemas de la vivienda informal, precaria, y muchas veces en zonas de riesgo. Cabe aclarar que lo anterior es totalmente ajeno al proceso de titulación, ya que la existencia o no de la titulación no depende, bajo ninguna circunstancia, de legalización urbanística aunque sí se contempla en los programas de mejoramiento integral de barrios.

Metodología

Para la investigación se realizó el estudio y análisis de dos casos en particular: el primero de ellos, el asentamiento Altos de la Florida ubicado en el municipio de Soacha, Cundinamarca, y el segundo Manuela Beltrán en la ciudad de Cúcuta, Norte de Santander. Además se buscó analizar la suficiencia y eficacia de los instrumentos actuales para la legalización de asentamientos humanos en el país, lo que reflejó dos situaciones muy comunes en el tratamiento de la problemática de la informalidad urbanística en Colombia que son los siguientes:

1. La titulación de los lotes y 2. la regularización urbanística.

ISSN 1900-0324

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

1. Análisis del proceso de legalización de asentamientos humanos y titulación de la propiedad de los mismos, con base en las normas que regulan la materia y el estudio específico de dos experiencias de legalización urbanística en el país.

2. Por tratarse de estudios de caso, se partió desde un método inductivo desde las resoluciones de legalización urbanística: la que aceptó la legalización urbanística del barrio Manuela Beltrán en Cúcuta, Norte de Santander, y la que negó la legalización de dos sectores del asentamiento humano Altos de la Florida en Soacha, Cundinamarca. Del análisis de cada una se responde a los objetivos de investigación.

3. Este análisis parte de la estructura del marco teórico donde se enfrentan dos posiciones teóricas en la superación de la informalidad, identificadas por Edésio Fernandes (2011): el modelo peruano y el modelo brasileño. El primero presenta un enfoque que tiende al otorgamiento de subsidios que hacen que los ocupantes se sientan finalmente seguros de su tenencia e inviertan en el mejoramiento de sus casas. El segundo tiende a considerar una serie de criterios sociales, ambientales, económicos humanitarios, entre otros, y combina la tenencia legal con la incorporación de servicios públicos, la creación de empleo y el fortalecimiento de la participación comunitaria.

4. Se identificó, entonces, a cuál paradigma responden los casos de estudio y si su aplicación es efectiva y eficiente.

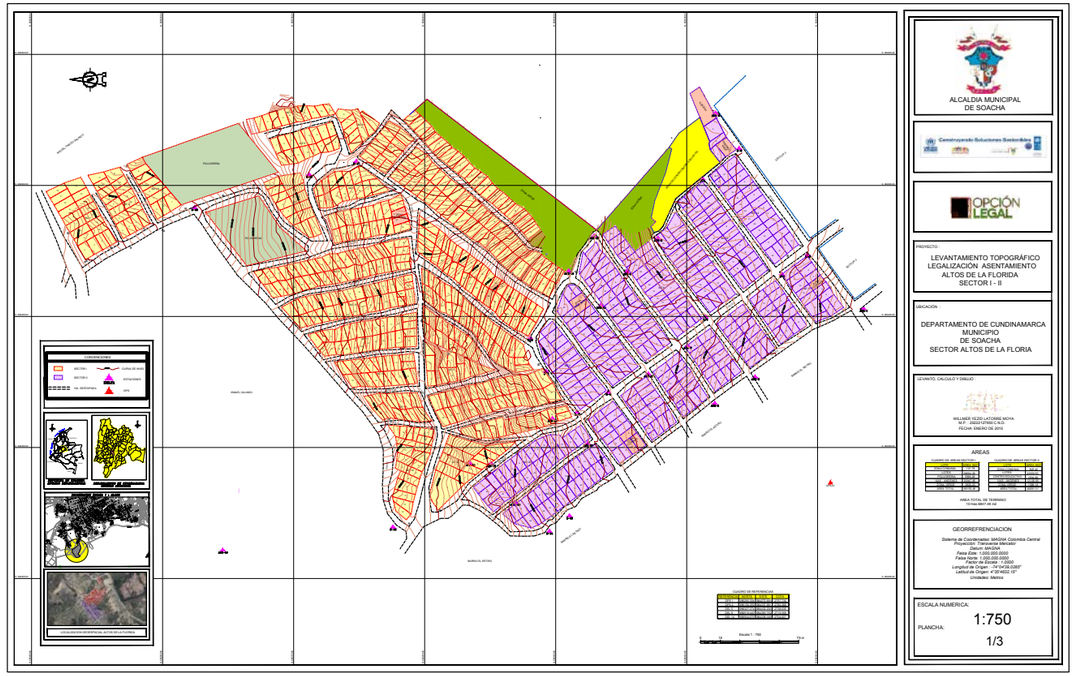
5. Con base en las experiencias señaladas se plantearon los lineamientos básicos para la ejecución de una propuesta que pueda servir a las administraciones locales que la decidan implementar.

Resultados
Altos de la Florida – Soacha (Cundinamarca)

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

En el sector I, según un estudio topográfico de 2015 (realizado por la Corporación Opción Legal) previo al proceso de legalización solicitado por la comunidad, habitaban 530 familias, mientras en el sector II habitaban 350 familias. Mediante la Resolución 1650 de diciembre 22 de 2015 de la Secretaría de Planeación de Soacha se negó totalmente la legalización del sector I del Asentamiento Humano, y mediante la Resolución 1650 de diciembre 18 de 2015 se legalizó parcialmente el sector II.

Asentamiento Altos de la Florida, Soacha, Cundinamarca. Sector I en amarillo y sector II en morado. **Figura 3**



Fuente: Corporación Opción Legal, 2014.

El argumento central de la Secretaría de Planeación Municipal que se observa en ambas resoluciones es que tan solo es legalizable la zona de riesgo bajo, ni la zona de riesgo medio ni alto son legalizables sin la previa realización de obras de mitigación. Estas resoluciones dejan así por fuera la posibilidad de obtener servicios públicos y mejoras en las condiciones de vida para la totalidad de las 530 familias habitantes del sector I y para una alta proporción de los habitantes del sector II (ambas en zonas de riesgo medio)[4].

Figura 4

Altos de la Florida – Soacha.

Fuente: ACNUR, 2013.

4. No se legalizó el riesgo medio, sin ningún fundamento jurídico, toda vez que, como se demostró, el único no legalizable es el riesgo alto no mitigable según nuestro ordenamiento jurídico.

ISSN 1900-0324

La comunidad consideró que no existen argumentos técnicos ni jurídicos para negar la legalización de las zonas comprendidas como zona de riesgo medio. Como sustento de su argumento indican que tanto la Ley 388 de 1997 como el Decreto 564 de 2006 tan solo contemplan la prohibición de legalización en las zonas de riesgo alto no mitigable, mas la mitigabilidad o no del riesgo no es un concepto desprendible del riesgo medio o bajo; es decir que son perfectamente legalizables los polígonos ubicados en sectores de riesgo medio sin ninguna limitante de mitigabilidad de este, como lo expresa Planeación frente al riesgo medio.

Aún hoy en día es incierta la suerte del proceso de legalización del asentamiento humano "Altos de la Florida" ya que, durante los años 2016 y 2017 y en lo corrido del 2018, el recurso no fue resuelto por parte de la administración municipal. Se continúa a la espera de una decisión que aclare de manera técnica la decisión que negó la legalización urbanística de este asentamiento humano.

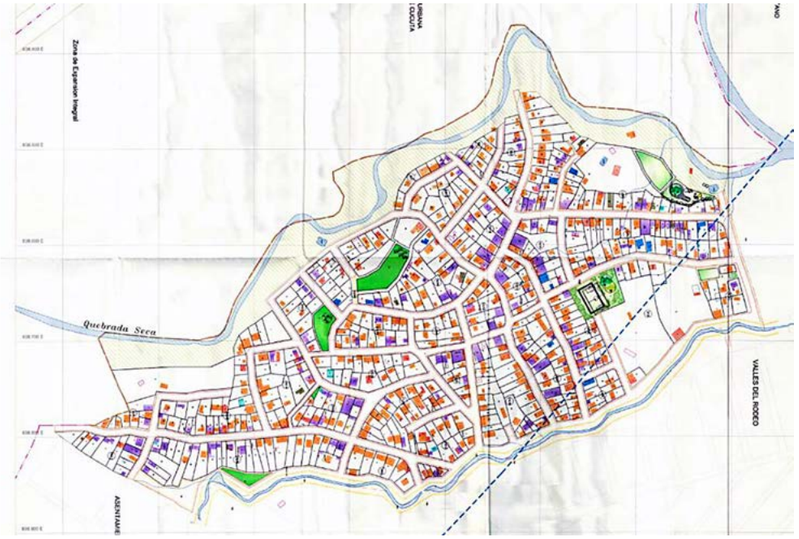
Manuela Beltrán - Cúcuta (Norte de Santander)

La ciudad de Cúcuta ha sido receptora histórica de población desplazada y en estado de vulnerabilidad proveniente de la región de Catatumbo en el norte del departamento, los Llanos Orientales, la Costa Caribe y otras partes del país a causa del conflicto armado (ACNUR, 2013). Esta migración dio paso a la creación de asentamientos informales con problemas para la titulación de las propiedades y con carencias en el acceso a los servicios públicos, además

de unas precarias condiciones de vivienda dado que "muchas de ellas están hechas con tejas de zinc, trozos de madera reciclada y pedazos de plástico provenientes de viejas vallas publicitarias, para aislar a sus habitantes de la humedad externa" (Montoya, 2016).

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

Asentamiento Manuela Beltrán, Cúcuta. **Figura 5**



Fuente: Secretaría de Planeación de Cúcuta.

El asentamiento humano "Manuela Beltrán" ubicado en el municipio de Cúcuta, Norte de Santander, cuenta con 536 familias, aproximadamente 2.680 personas (ACNUR, 2013) y fue constituido como barrio mediante legalización del 22 de octubre de 2015, pues fue en sus inicios una invasión con familias provenientes, en su mayoría, de desplazamientos forzosos que se originaron en la zona del Catatumbo y el departamento de Arauca principalmente.

Históricamente, el barrio se constituyó como una invasión sobre los lotes de una familia adinerada de la región, de apellido Abrahim (Salgar, 2016), quienes también por motivo de la violencia tuvieron que abandonar sus tierras. Al regresar las encontraron ya con bastantes invasiones aisladas cuya consolidación no pudieron evitar a pesar de ejercer las acciones legales correspondientes, motivo por el cual optó por realizar procesos de compraventa directamente con los poseedores.

En el 2010 inició un proceso de formalización a partir del programa de regularización y legalización que se ejecuta con recursos propios del municipio y que buscaba beneficiar los asentamientos informales levantados antes del 30 de noviembre del 2003, en el marco del Decreto 564 de 2006, compilado en el Decreto 1077 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, publicado en el Diario Oficial No. 49.523 de 26 de mayo de 2015).

Mediante Resolución 012 del 18 de junio de 2013 se regularizó y legalizó el asentamiento Manuela Beltrán ubicado en la ciudad de Cúcuta. Esta resolución de legalización fue producto del esfuerzo conjunto entre la comunidad, el propietario del terreno quien solicitó la misma y la administración municipal que en un proceso paralelo revisó técnicamente y de manera periódica la documentación como parte del expediente urbanístico.

Esta resolución legaliza urbanísticamente las zonas ubicadas en zonas de riesgo bajo y medio sin ninguna condición, reconoce las construcciones existentes, es decir que actúa como licencia de construcción de las mismas siguiendo el mandato del Decreto 564 de 2006, y proyecta la construcción de equipamientos tales como un parque ambiental.

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

Así las cosas, se identificaron dos procesos de legalización de asentamientos humanos con particularidades que permiten el aprendizaje y enriquecimiento en la construcción de una teoría unánime que beneficie a los pobladores de cientos de asentamientos humanos existentes en Colombia, al momento que la administración municipal decida implementar este tipo de procesos. Es clara la diferencia conceptual, técnica y práctica en la aplicación del procedimiento administrativo de legalización de asentamientos humanos en uno y otro municipio, dado que la interpretación jurídica y técnica que se ha venido dando en los entes territoriales que pretenden legalizar un asentamiento humano no se hace en un mismo sentido. Algunos ignoran el tema, otros lo interpretan restringidamente (Soacha) y otros tantos lo han hecho de manera amplia (Cúcuta).

Análisis comparativo de los resultados de los estudios de caso

A continuación se presenta un análisis comparativo entre los dos procesos analizados mostrando los logros en el caso donde efectivamente se legalizó el barrio frente a la falta de cubrimiento de garantías básicas en el asentamiento humano que se mantiene como tal.

Cuadro comparativo sobre los resultados del estudio de caso. **Tabla 2**

TEMA	SOACHA (Altos de la Florida)	CUCUTA (Manuela Beltrán)	ANOTACIONES
Resolución de legalización	NO	SÍ	
Resolución de legalización	SÍ	NO	En Cúcuta usaron las actualizaciones catastrales sin necesidad de acudir a costosas mediciones de los terrenos.
Estudio de suelos	SÍ	NO	En Cúcuta se basaron en los estudios de riesgo del suelo del POT. En Soacha ni estos ni los de la Gobernación de Cundinamarca fueron suficientes según la administración municipal.
Análisis del estudio de suelos	Solo riesgo bajo	Riesgo bajo y medio más órdenes de reubicación	
Servicios públicos domiciliarios	Continúan siendo de auto-abastecimiento	SÍ	
Mitigación del riesgo	NO	Órdenes desde la resolución de legalización	
Seguridad, vías, alumbrado público	NO	SÍ	Vías en constante progreso y alumbrado público en todo el barrio, pagado por la administración municipal
Espacio público	NO	SÍ	Delimitado en la resolución de legalización y entregado al municipio en el barrio Manuela Beltrán.

Mejoramiento paisajístico	NO	SÍ	Con la construcción del acueducto y alcantarillado, mejoramiento de vías y la división entre espacios privado y público mejoró significativamente.
Equipamientos	NO	Desde la resolución de legalización	Ya existe un Polideportivo y se encuentra en construcción un parque ordenado desde la resolución de legalización.
Informalidad	SÍ	PARCIAL	En Cúcuta se cree que al momento de completarse la titulación que permite el acceso a subsidios puede esta erradicarse

Fuente: conversación telefónica con el presidente de la Junta de Acción Comunal de Manuela Beltrán, Gabriel Hernández. Conversación telefónica con el presidente de la Junta de Acción Comunal de Altos de la Florida I, Álvaro Rodríguez.

Conclusiones

Tras el análisis de las estrategias para dar respuesta a la informalidad urbanística en Colombia y luego del procesamiento de datos de experiencias comparadas de procesos legalización urbanística en dos asentamientos humanos, se puede indicar que:

- Según los estudios de caso realizados, se infiere que la legalización de asentamientos humanos como procedimiento administrativo contemplado en los Arts. 122 y ss. del Decreto 564 de 2006 es un mecanismo eficiente y eficaz en la erradicación de asentamientos humanos informales, o

ISSN 1900-0324

al menos para la satisfacción de garantías básicas de vivienda a los habitantes de un Estado Social de Derecho.

- La legalización urbanística, si bien es permitida por el ordenamiento jurídico, no debe darse de manera independiente a la titulación de los lotes sobre los cuales las familias se asientan. Los casos analizados muestran cómo un proceso integral de regularización urbanística (legalización y titulación) es la manera óptima para solventar la informalidad urbana. Un proceso de legalización que no contemple la titulación o saneamiento de la propiedad siquiera a mediano plazo no cumple el objetivo de coadyuvar en la lucha contra la informalidad; por el contrario, permite el aumento de la piratería urbana en lotes que, sin dueño aparente, una vez legalizados urbanísticamente se valorizan y continúan en el mercado informal (Caso Altos de la Florida). De igual manera, deben promoverse mecanismos de titulación negociada, tal vez con algunos subsidios de ser posible pero no gratuita pues esto reproduce el conformismo, la falta de interés por el trabajo y la subsistencia mínima autorregulada. Es decir, se acoge el modelo brasilero y no el peruano de regularización urbanística.

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

Sin embargo, con base en la experiencia de los dos casos de estudio es posible afirmar que el triunfo del proceso depende de la unificación de estos dos elementos (legalización urba-

nística y saneamiento de la propiedad), tal y como sucedió en el asentamiento ahora constituido como barrio en el municipio de Cúcuta (Norte de Santander): Manuela Beltrán.

- El procedimiento de mejoramiento integral de barrios, a pesar de sus altísimos costos, es la verdadera regularización a cargo del Estado. Por su parte, que los procesos de legalización y titulación, por aparte, responden a la intervención del Estado, de la comunidad, del propietario del suelo, obteniendo un mismo fin que es el de llevar servicios públicos por parte de empresas prestadoras, integrar el perímetro al suelo urbano, delimitar las vías de acceso, espacios públicos y, finalmente, resolver (no entregar sin ninguna contraprestación) la propiedad a sus habitantes. Esto sin dudas marca la diferencia en el tema de la informalidad ya que el mejoramiento integral no supone el esfuerzo económico de los beneficiarios sino un Estado de corte plenamente asistencialista, cuyos principios básicos con un alcance poblacional gigante sí superan los procesos de regularización urbanística de asentamientos humanos, en los cuales no se entrega nada regalado sino que el estado cumple con sus postulados y establece obligaciones a mediano plazo para el mejoramiento paisajístico, la construcción de obras de infraestructura, equipamientos, etc. En estas obligaciones todos, con la supervisión del Estado representado en sus entes territoriales, debe participar. Todo esto se observó en el estudio de caso Manuela Beltrán de la ciudad de Cúcuta.

- La formalización urbanística requiere del empoderamiento de las comunidades para conseguir su fin. El caso de Cúcuta muestra cómo sin su intención y deseo de aportar al proceso este no habría tenido un exitoso resultado. Muestra de esto es la forma en que se logró la titularidad de los lotes y la compra financiada de los mismos, segundo elemento de la formalización. Hoy día, el barrio cuenta con acueducto y alcantarillado, vías de acceso, transporte, parques, centros de salud, escuelas (espacio público y equipamientos con sentido de pertenencia y conservación) e incluso el servicio de televisión, telefonía e internet para los suscriptores. Desde luego, esto se logró por órdenes dadas desde la resolución de legalización, la cual ha mejorado ostensiblemente la calidad de vida de los habitantes de este barrio, propietarios de sus lotes quienes encontraron en la formalización urbanística la solución a sus problemas de habitabilidad y ordenamiento urbano.

Referencias

Abramo, P. (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *EURE,* 381(114), 35-69.

ACNUR. (2013). *Construyendo soluciones sostenibles.* Programa TSI - Transitional Solutions Iniciatives. Recuperado de http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/Paz/undp-co-libroaltosdelaflorida1-2016.pdf

Carrión, F. (2007). El Desafío Político de Gobernar la Ciudad. *Revista Nueva Sociedad, 212*, 37-52.

Clichevsky, N. (2000). Informalidad y segregación en América Latina. *Serie - Medio Ambiente y Desarrollo CEPAL,* (28), 59.

Corte Constitucional de Colombia. (2006). Sentencia T-585. Recuperado de http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/t-585-06.htm

Corporación Opción Legal (2015). Levantamiento Topográfico. Soacha (Cundinamarca), Colombia. Consecución personal del archivo como miembro del equipo jurídico de la Corporación Opción Legal en la época

Fernandes, E. (2011). *Regularización de asentamientos informales en América Latina.* Cambridge, Inglaterra: Lincoln Institute of Land Policy.

Molina, I. (1993). *Estudio Prospectivo de Vivienda.* Bogotá, Colombia: Misión Bogotá Siglo XXI.

Montoya, S. N. (24 de mayo de 2016). Cúcuta: La minuciosa tarea de reconstruir un hogar. *El Espectador - Colombia 2020.* Recuperado de https://colombia2020.elespectador.com/territorio/cucuta-la-minuciosa-tarea-de-reconstruir-un-hogar

Organización de las Naciones Unidas. (1996). Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos y Programa de Hábitat. Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), (pág. 132). Estambul. Recuperado de https://www.declarationofistanbul.org/images/stories/translations/DOI_Spanish.pdf

Organización de las Naciones Unidas. (2016). Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos. Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano HABITAT III. Quito. Recuperado de https://www.eltelegrafo.com.ec/images/cms/DocumentosPDF/2016/Habitat_III_Nueva__Agenda_Urbana_10_Septiembre_2016_MLC_MIRA.pdf

Niño, O. H. (2010). *La Amazonia colombiana urbanizada: un análisis de sus asentamientos humanos.* Bogotá, Colombia: Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI.

Pradilla, E. (1980). La política social de vivienda y urbanización en América Latina. C*entro Latinoamericano de Trabajo Social* 18.Recuperado de http://www.emiliopradillacobos.com/TextosJun2011/1980_Politica_social_d_vivienda_y_urbanizacion_en_AL.pdf

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

Salgar, D. (11 de mayo de 2016). Soacha: la lucha por la tierra prometida. El Espectador. Recuperado de https://colombia2020.elespectador.com/territorio/soacha-la-lucha-por-la-tierra-prometida

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