

# PROLIFERACIÓN DE ASENTAMIENTOS ILEGALES EN BOGOTÁ D.C.

Autor:

Ernesto Camilo Cuéllar Melo.

[camcuellar@gmail.com](mailto:camcuellar@gmail.com) – 3112297473

Tutor:

Humberto Librado Castillo



PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
MAESTRÍA EN GOBIERNO DEL TERRITORIO Y GESTIÓN PÚBLICA  
Julio 9 de 2018

Este artículo académico, es el resultado de una investigación aplicada, realizada en la ciudad de Bogotá D.C., sobre la proliferación de asentamientos ilegales, entre los años 2004 – 2016.

## **Resumen**

La necesidad de acceso al suelo por parte de las personas más vulnerables se ha convertido en una problemática con consecuencias graves de tipo social y económico en la ciudad de Bogotá D. C., principalmente entre los años 2004 y 2016, impactando a 13 de las 20 localidades de la capital.

Necesidad que ha ocasionado la proliferación de desarrollos ilegales o informales de vivienda denominados urbanizaciones piratas las cuales se adelantan sin el cumplimiento de las normas urbanísticas. Generalmente son predios sin urbanizar, carentes de servicios públicos domiciliarios, infraestructuras, zonas verdes y áreas comunes etc., ubicados en zonas de alto riesgo por las amenazas de inundación y deslizamiento.

Este artículo es resultado de una Investigación aplicada, que a través del diseño de políticas, programas y proyectos, realiza un análisis sobre la dificultad que ha tenido la Alcaldía Mayor de Bogotá y las instituciones que la componen, a la hora de generar políticas públicas, programas o proyectos de atención y control a la ocupación ilegal, que permitan dar respuesta a las necesidades básicas de sus habitantes en especial la del derecho a una vivienda digna, y realiza las recomendaciones correspondientes para que la Administración Distrital implemente las acciones tendientes a suplir este tipo de necesidades.

## **Abstract**

The need for access to land by the most vulnerable people has become a problem with serious social and economic consequences in the city of Bogotá DC, mainly between 2004 and 2016, impacting 13 of the 20 localities of the capital.

Need that has led to the proliferation of illegal or informal housing developments called pirate developments that are carried out without compliance with urban regulations. They are generally undeveloped properties, lacking public home services, infrastructure, green areas and common areas etc., located in areas of high risk due to flood and landslide threats.

This article is the result of an applied research that, through the design of policies, programs and projects, will analyze the difficulty that the Mayor's Office of Bogotá and its institutions had when generating public policies. programs or projects of attention and control to the illegal occupation, that allow to give answer to the basic necessities of its inhabitants especially the one of the right to a worthy house, and will make the corresponding recommendations that the District Administration implements the actions tending to replace this type of needs.

## **Palabras Clave**

### **Español**

Asentamientos Ilegales, Procesos de Desplazamiento, Familias Vulnerables, Control Urbanístico, Política Pública.

### **Ingles**

Illegal Settlements, Displacement Processes, Vulnerable Families, Urban Control, Public Policy.

## **Introducción**

La proliferación de asentamientos ilegales de vivienda en Colombia, y en especial en la ciudad de Bogotá D.C., es considerado un fenómeno de orden mundial que afecta países desarrollados como España, Estados Unidos o Francia, pero que se convirtieron en una característica de la mayoría de las ciudades del llamado Tercer Mundo y que en América Latina han tomado una importancia mayor, por ser una problemática de alto impacto social.

Los asentamientos ilegales en Bogotá, debido a la inasistencia por parte de las entidades correspondientes, tienen características como la conglomeración poblacional periférica en desarrollos habitacionales, en donde sus habitantes quienes por lo general son familias de bajos ingresos, no están en posición de adquirir vivienda legal y optan por predios ilegales clandestinos o populares a su

alcance económico, en donde la mayoría de ocasiones terminan siendo urbanizaciones piratas adelantadas sin el cumplimiento de las normas urbanísticas.

Generalmente son predios sin urbanizar, alejados del perímetro urbano o zonas consolidadas urbanísticamente, sin ningún orden, planificación o articulación con la ciudad existente, carentes de servicios públicos domiciliarios, y ubicados en zonas de alto riesgo por amenaza de inundación y deslizamiento. (Herrera, 2009).

Los Gobiernos y las instituciones públicas como privadas requieren tener sensibilidad para orientar los acontecimientos que guiarán el rumbo de la sociedad, adelantarse a su tiempo y tener la capacidad para gestionar los cambios necesarios para construir una sociedad cada vez más justa y sensible a sus problemas, con la finalidad de mejorar la calidad de vida.

El principal inconveniente de estas entidades, radica primordialmente en la ausencia de una política clara de actuación a nivel de Atención y Control a la ocupación ilegal, con el suficiente musculo económico, que le permita a la administración una mayor coordinación en su actuación territorial, en prevención cómo en el control y en la atención a las ocupaciones ya existentes.

Problemática que se abordó y desarrolló, mediante el del *Diseño de políticas, programas, proyectos*, como tipo de investigación aplicada ideal para la elaboración de una política pública, que nos permita solucionar los problemas socio – espaciales de la ciudad.

Política pública de atención y control al fenómeno de asentamientos ilegales en Bogotá D.C., considerando el ciclo de la política pública (Policy Cycle), como base fundamental y modelo comprensivo para la elaboración de políticas, el cual nos permitirá la identificación y delimitación del problema, el análisis y caracterización de la problemática entre los años 2004 – 2016 y finalmente la formulación de alternativas de solución.

El Distrito debe contar con una herramienta de orden administrativo y operativo de Atención y Control al fenómeno de asentamiento ilegal, que le permita en primer lugar frenar la dinámica de asentamientos ilegales en las 13 localidades afectadas

con este fenómeno de las 20 que tiene la ciudad actualmente y que ha dejado un alto número de familias estafadas así como un alto impacto a nivel territorial.

Por otro lado es inaplazable buscar la atención de las casi 150.000 familias que actualmente ocupan ilegalmente dichos inmuebles, que en su totalidad presentan condiciones de alta vulnerabilidad, además de problemas de seguridad humana y de las cuales muchas cuentan con procesos de órdenes de desalojo judiciales o administrativos.

Este instrumento le brindará al Distrito una mejor articulación de sus instituciones en el orden Local como Nacional, la creación de nuevas instituciones que le permitan a la Administración una mayor eficacia y eficiencia a nivel territorial como es el caso de la Subsecretaria de Inspección Vigilancia y Control de Vivienda que por sus funciones de control de carácter coercitivo como los de una superintendencia se hace necesario que se conforme como una entidad autónoma por fuera de la Secretaria Distrital de Hábitat.

Herramienta importante para la Alcaldía Mayor de Bogotá porque le permite corregir muchas de las debilidades a nivel institucional, normativo y operativo como el control urbano en el ámbito local. Para las comunidades afectadas por este fenómeno también es importante porque les brinda la oportunidad de ser atendidos en materia de vivienda digna y de derechos humanos en general.

Documento de investigación de gran aporte al *Eje curricular de Gestión Pública*, debido a que gran parte de la problemática de asentamientos ilegales, tiene origen en la dificultad que ha tenido el Distrito en generar políticas públicas que permitan dar respuesta a las necesidades básicas de sus habitantes en especial la del Derecho a una vivienda digna, que por orden constitucional es un deber de la Administración generar acciones tendientes a suplir este tipo de necesidades.

Problemáticas que no han podido ser solucionadas en muchos casos debido a los *Modelos de gestión pública territorial* con los que frecuentemente trabajan las mayorías de administraciones, como son el de tratar de solucionar la mayoría de problemas de manera unilateral y que ha derivado con el pasar de los años en

problemas mucho más complejos que hoy en día han generado un malestar ciudadano por no ver resultados de los gobiernos que ellos algún día llegaron a elegir.

Es inaplazable realizar una *Planeación y Gestión Territorial* adecuada en Bogotá, que nos permita que estas dinámicas de ocupación ilegal que generan un lento crecimiento económico, con un acelerado crecimiento poblacional, cuya característica principal es el desequilibrio salarial y un nivel elevado de desempleo que para obtener ingresos acude a actividades mercantiles simples con muy baja remuneración y a menudo violando la legalidad, desestabilicen territorial y financieramente la Administración y el futuro de los bogotanos.

La competencia del mercado actual requiere de instituciones organizadas dinámicas y con altos estándares de calidad que puedan adaptarse fácilmente a un entorno cambiante y exigente. Una de las razones para dirigir los esfuerzos de las instituciones hacia su recurso normativo y técnico es la creciente preocupación sobre la prevención de los riesgos que atenten contra la vivienda digna, la salud y la vida de los ciudadanos.

Investigación cuyo *Objetivo General* es proponer una Política Pública que reduzca la proliferación de asentamientos ilegales en Bogotá y promueva la atención de las familias que habitan estos desarrollos.

Con *Objetivos Específicos* como: **1.** Valorar las Instituciones Distritales en materia de atención y control de los asentamientos ilegales, **2.** Diseñar instrumentos de atención y control a la ocupación ilegal, **3.** Validar los instrumentos de la política pública de atención y control, en cuanto a su viabilidad técnica, política o financiera y **4.** Recopilar el proceso histórico de los asentamientos ilegales.

*Conceptualmente las políticas públicas* son el diseño de una acción colectiva intencional; el curso que toma la acción como resultado de las decisiones e interacciones que comporta son los hechos reales que la acción produce. En este sentido, las políticas son “el curso de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés. El concepto de políticas presta

atención a lo que de hecho se efectúa y lleva a cabo, más que a lo que se propone y quiere. Las políticas se conforman mediante un conjunto de decisiones, y la elección entre alternativas” (Aguilar, 2003).

Las políticas son cursos de acción destinados a la solución de problemas, donde inclusive el no hacer nada es una acción que se tiene que tomar en consideración y poner en práctica o no. Como afirma Pressman y Wildavsky (1973), *“las políticas denotan también las intenciones de las fuerzas políticas, particularmente las intenciones de los gobernantes, las consecuencias de sus actos; tiende a significar intenciones más que consecuencias. Las políticas se convierten en el resultado de una serie de decisiones y acciones de numerosos actores políticos y gubernamentales”* (Aguilar, 2003).

Según Pedro Medellín, la estructuración de las políticas debe ser comprendida como el producto de un intenso proceso político a través del cual emergen y toman forma los proyectos e intereses de agentes (individuos), agencias (instituciones) y discursos (síntesis de la interacción entre agentes y agencias) en pugna por imponer un determinado proyecto de dirección política y de dirección ideológica sobre la sociedad y el estado que son gobernados. (CEPAL, 2004).

En nuestra problemática de estudio, *Los Desarrollos informales e ilegales*, son el producto que “... a lo largo de la historia los pobres han creado siempre su propio hábitat: sus viviendas y barrios. Durante milenios han construido sus asentamientos, ya fueran urbanos o rurales, sin tomar en cuenta las que podrían denominarse normas ‘oficiales’ de la ciudad de las ‘élites’, las que variaban según la región, la cultura y el período histórico” (Hardoy, 1987).

Actualmente existen tres maneras de acceder a la ciudad: la primera mediada por un contrato social (lógica del Estado, que define la forma de acceso a la tierra), la segunda mediada por el mercado (que se encarga de encontrar la oferta con la demanda de tierra urbana y requiere de cierta acumulación de capital) y una tercera que es determinada por la necesidad (la de quienes no tienen el capital institucional para acceder a la tierra a través del Estado ni el capital pecuniario para acceder a

través del mercado). Es en esta última lógica en la cual se vinculan los asentamientos informales. (*Camargo y Hurtado, 2012*).

La informalidad urbana sería un conjunto de irregularidades o (a) regularidades en materia de derechos: irregularidad urbanística, irregularidad constructiva e irregularidad en relación con el derecho de propiedad de la tierra (*Abramo, Pedro, 2006, Alegría, 2006*).

Es por eso que el *Control Urbanístico*, se define como la regulación manual o automática sobre un sistema, que aplicado al entorno urbano, se podría concebir de manera general como el seguimiento, la regulación, inspección, fiscalización e intervención sobre el medio urbano, entendiendo por éste último el conjunto de componentes dinámicos que conforman una ciudad, sus interrelaciones, y las actividades económicas, sociales y ambientales que se desarrollan en ella. (*Salazar, Angélica y Vergel, Erik 2009*).

El control es una función vital de la gestión urbana moderna; en este sentido, el control se debe ajustar a los principios de la misma, la cual responde a dos desafíos generales que combinan principios de administración económica y el manejo de tecnologías de información. De esta forma, el primer desafío está relacionado con la flexibilidad de la gestión urbana y la organización de un sistema de regulación apropiado que permitan integrar estrategias globales y dinámicas locales; el segundo, se centra en el desarrollo y manejo de bases de información y sistemas de datos con los cuales se puedan manejar mayores volúmenes de información y al mismo tiempo manejar niveles de síntesis adecuados. (*Server, 1996*).

La legitimidad de un sistema regulatorio, no se derivada automáticamente de la existencia de la normatividad misma, y que la facultad para ejercer la autoridad por parte de los entes responsables está basada en el reconocimiento de una institucionalidad y confianza en la capacidad de toma de decisiones de quienes administran el sistema; este en sí constituye un proceso de construcción colectiva lento y con diversos grados de complejidad dependiendo del contexto. (*Dogan, 1994*).



En la actual sociedad, el desarrollo habitacional se encuentra influenciado por las condiciones del entorno que exige que se tengan en cuenta numerosos factores que son difícilmente previsibles y cambiantes, como son la globalización de la economía, las demandas de los ciudadanos, la innovación y la naturaleza de la competencia, por eso la importancia de ver la formulación de una política pública como acción destinada a la solución de problemas.

El presente artículo, se compone de la metodología utilizada para la recomendación de la política pública de atención y control a los desarrollos ilegales, con cada uno de los momentos previstos en el policy cycle, evidenciando la problemática existente y la población que fue tenida en cuenta para establecer posibles soluciones; posteriormente se describen los principales resultados y hallazgos de la investigación aplicada, los cuales son coherentes con el problema y los objetivos planteados; finalmente se realiza una serie de propuestas y conclusiones, en donde se incorporan las lecciones aprendidas, los alcances y limitaciones.

#### **Métodos:**

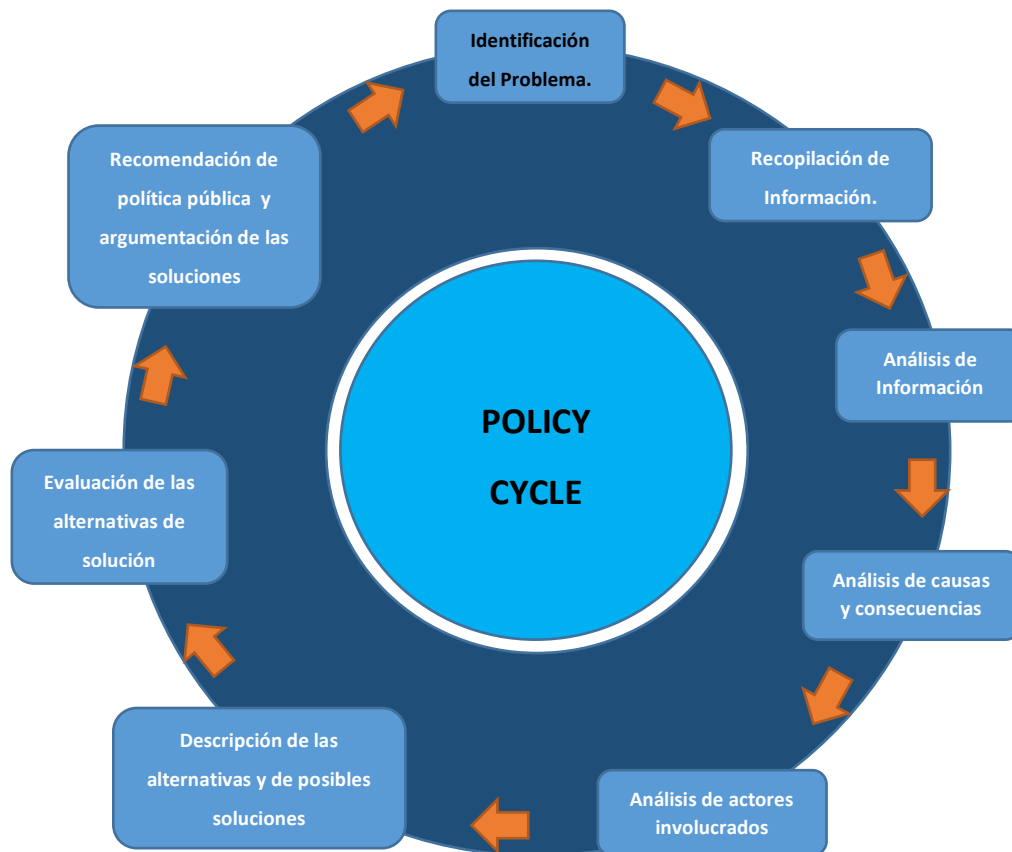
*El Diseño metodológico* se basó, en los modelos representativos para la toma de decisiones en políticas públicas, los cuales hacen relación a las representaciones abstractas diseñadas con base en algunos casos en ejemplificaciones de los fenómenos que inciden en dicho proceso. Modelos que si bien su área de estudio era la psicología, hoy son fundamentales en la ciencia política y administrativa, que ha permitido que los hacedores de políticas públicas puedan tomar decisiones. (Ordoñez, Matamoros. G, 2013).

Modelos como el de la racionalidad comprensiva (Arrow, 1951), el de racionalidad limitada (Simon, 1976; Jones, 1999), el incrementalismo desarticulado (Dror, 1983; Lindblom, 1995), el modelo de la búsqueda mixta (Etzioni, 1967), el de racionalidad erótica (Albert, 1977; Rescher, 1980), son un claro ejemplo, de las diferentes formas o modelos que se pueden emplear para la elaboración de política públicas.

Para nuestro caso de estudio, se decidió utilizar el modelo más influyente y comprensivo en el estudio de las políticas públicas, *modelo secuencial o ciclo de las*

*políticas públicas*, el cual trata de una representación lineal – racional, que presenta dicho proceso como el resultado de una secuencia lógica que va desde la identificación de un problema público, la recopilación y análisis de la información, el análisis de causas, consecuencias y actores involucrados, pasando por la descripción de alternativas o posibles soluciones con sus respectivas evaluaciones y finalizando con la recomendación de una política pública.

**Grafico 1: Modelo secuencial y enfoque racional**



*Fuente: Manual de análisis y diseño de políticas públicas. Ordoñez, Matamoros Gonzalo, 2013*

Para la elaboración de esta investigación, y como elemento fundamental del modelo secuencial del ciclo de políticas públicas, que tiene como propósito final la posterior recomendación de una Política Pública, se plantearon los siguientes ciclos:

## Ciclo 1: Recopilación de Información

Dinámica de ocupación ilegal de los últimos 15 años: Es la memoria histórica del crecimiento de estos asentamientos a lo largo de estos años y las localidades con mayor impacto, contenida en el mapa único de monitoreo de la Subsecretaría de Inspección Vigilancia y Control de Vivienda.

Procesos de enajenación ilegal y judicialización: Hace referencia a todos los procesos administrativos que lleva el Distrito y que han termina en sanción o archivo y a las notas criminales llevadas por la Fiscalía General que han terminado en judicializaciones.

Procesos de reasentamiento, reubicación y recuperación de inmuebles: Son todos los procesos que inició o iniciaron entidades como la Caja de Vivienda Popular y las Inspecciones de Policía, que derivaron o derivaran en familias con vivienda digna o en desalojos.

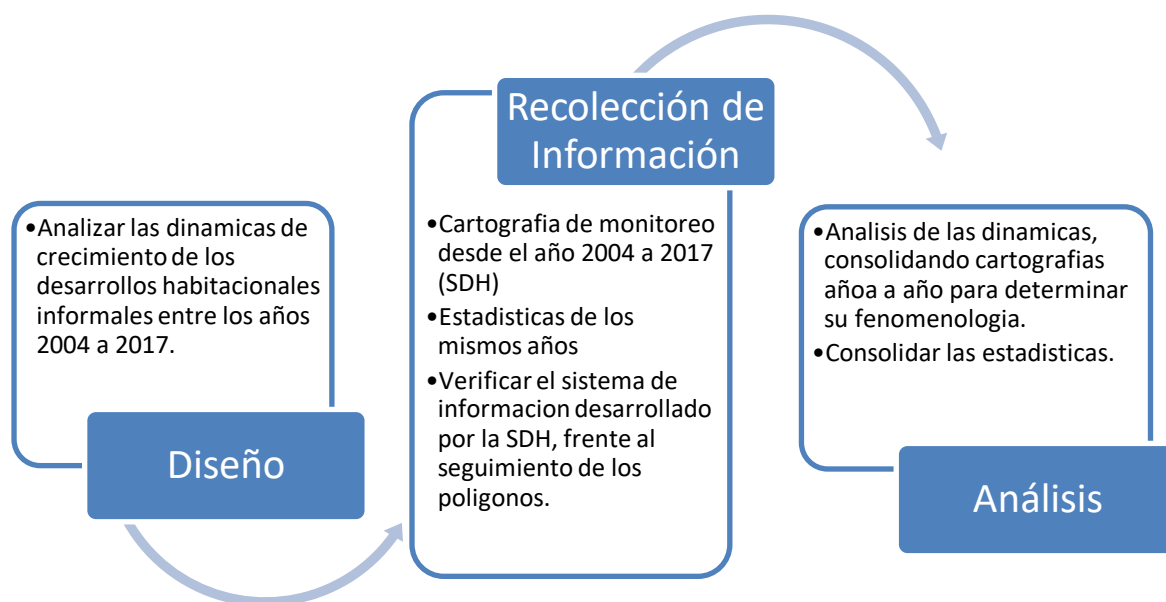
Grafico 2: Recolección y análisis de estudios y documentos



Mapas y georreferenciaciones de ocupaciones ilegales: Información cartográfica del Distrito, las cuales cuentan con la localización exacta de los asentamientos subnormales realizadas con GPS y realizadas por entidades como la Secretaria de Hábitat, Planeación Distrital o Espacio Público.

Marcos normativos: Son los parámetros jurídicos con que cuenta el Distrito para hacerle frente a este fenómeno como son Leyes, Decretos o Sentencias, los cuales no han tenido el alcance y el impacto para frenar este fenómeno y que tendrán que ser complementados.

**Grafico 3: Recolección y análisis de cartografía y estadística**



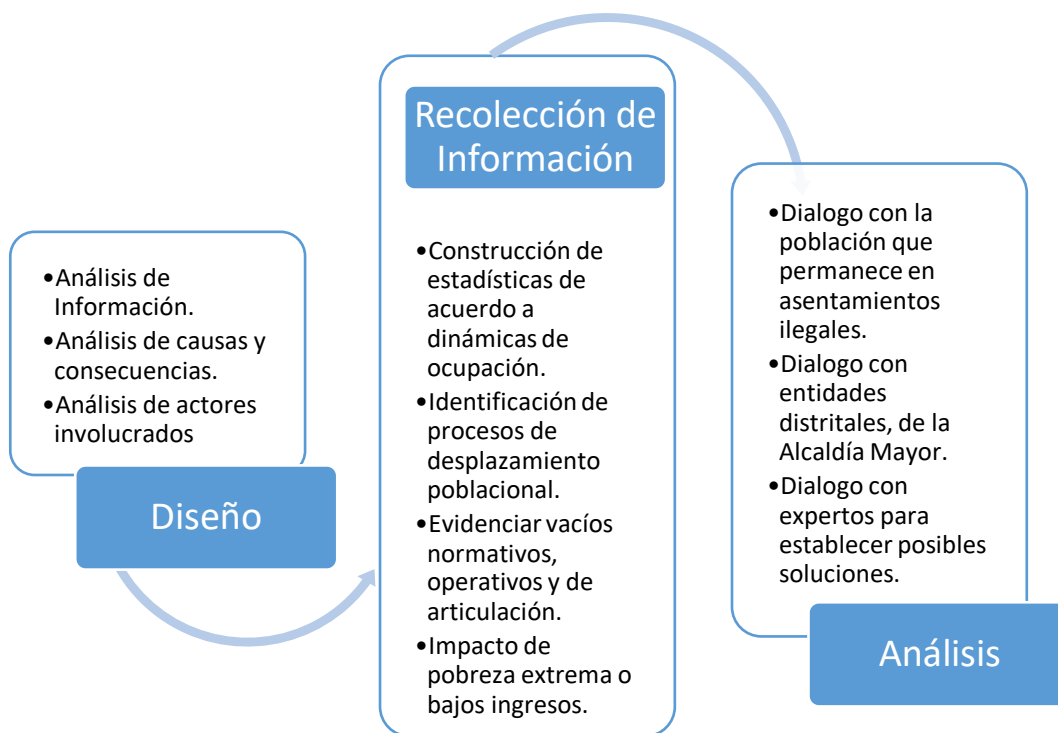
## **Ciclo 2: Análisis de Información**

Construcción de estadísticas de acuerdo a dinámicas de ocupación: Los históricos de las georreferenciaciones realizadas en el periodo comprendido entre los años 2004 y 2016, permitirá realizar un cuadro estadístico de crecimiento de los asentamientos ilegales en las diferentes localidades de Bogotá.

Evidenciar vacíos normativos, operativos y de articulación: Estudio que permite demostrar las debilidades de las entidades del Distrito, en materia de atención y control de los asentamientos ilegales.

Esta evaluación es de mucha relevancia, ya que la solución a estos vacíos son la base de la recomendación de la política pública y la argumentación de las medidas a plantear como elemento herramienta de control y atención a las familias ocupantes de estos asentamientos ilegales.

**Grafico 4: Identificación y análisis de impacto**



### **Ciclo 3: Análisis de causas y consecuencias**

Identificación de procesos de desplazamiento poblacional: Necesario para la identificación de cuantas familias llegan al año a Bogotá, fruto del desplazamiento forzado y que se ven en la necesidad de ubicarse en zonas ilegales para proveer un techo para sus familias.

Impacto de pobreza extrema o bajos ingresos: Esencial para establecer las familias en condiciones de alta vulnerabilidad que de una u otra forma se vuelven prioridad para la recomendación de una política pública en materia de atención de estas comunidades.

Impacto territorial: Fundamental para establecer el impacto a nivel físico que este fenómeno ha generado en lugares fundamentales como estructura ecológica principal, cuerpos de agua y espacio público.

Impacto seguridad y convivencia ciudadana: Primordial para analizar el impacto a nivel social y las repercusiones que este ha generado dentro de las familias ocupantes y las comunidades vecinas a estos asentamientos.

Árbol de problemas: Básico para la realización del análisis situacional de un (problema central), en este caso del fenómeno de los asentamientos ilegales en Bogotá, que nos permitirá encontrar soluciones a través del mapeo del problema.

Formulación de diagnóstico: Posteriormente al análisis de la información, es fundamental plasmar las características y condiciones en las que se encuentran las diferentes familias o grupo de personas asentadas, el impacto que estas ocupaciones generan en un lugar o territorio, y los diferentes aspectos relacionados con los asentamientos ilegales en Bogotá, que nos brinde los diferentes conocimientos específicos y valiosos para la toma de decisiones.

#### **Ciclo 4: Análisis de actores involucrados**

Dialogo con líderes de asentamientos ilegales: Imprescindible con el fin de escuchar opciones propuestas por las familias ocupantes y discutir las medidas planteadas en este documento como alternativas y posibles soluciones al fenómeno de asentamientos ilegales.

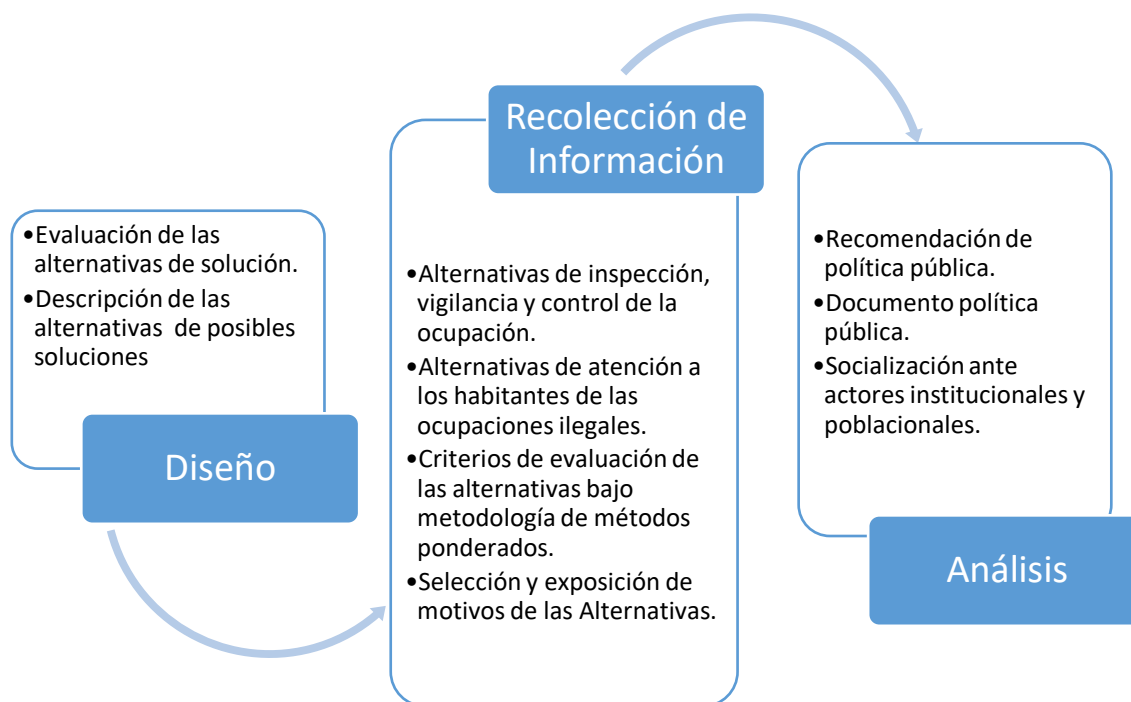
Dialogo con entidades distritales: Con el fin de mirar alternativas propuestas desde la Alcaldía Mayor y las planteadas en este documento como alternativas y posibles soluciones al fenómeno de asentamientos ilegales.

Dialogo con expertos: Son entrevistas esenciales con especialistas académicos, en problemáticas de asentamiento ilegal, para establecer posibles soluciones a este fenómeno.

### **Ciclo 5: Descripción de las alternativas de posibles soluciones**

Se plantearan alternativas a nivel normativo y operativo como posibles soluciones u opciones de política o “cursos de acción alternativos o de estrategias de intervención necesarias para solucionar el problema o mitigar sus efectos públicos”. (Bardach, 1999).

Grafico 5: Planteamiento y análisis de alternativas



### **Ciclo 6: Evaluación de las alternativas de solución**

Se establecerán algunos criterios de evaluación propuestos por Patton y Sawicki (1993) y William Dunn (2004), a cada una de las alternativas propuestas como son: *La efectividad de la alternativa, la viabilidad política, la viabilidad Técnica y*

*Administrativa, además de los costos económicos y se valoraran bajo la metodología de métodos ponderados.*

### **Ciclo 7: Recomendación de política pública y argumentación de las soluciones**

Posteriormente a la evaluación de las diferentes alternativas propuestas y de la selección de una de ellas por medio de la técnica de métodos ponderados, realizaremos la recomendación de la solución escogida y consistente con la descripción dada del problema.

#### **Resultados:**

El fenómeno de asentamientos ilegales, que en algunos países de Sur América se ha agravado con el paso de los años y que según Hábitat de Naciones Unidas, los asentamientos informales “son la manifestación de la segregación que existe, entendidos como bolsones de pobreza desconectados de las ciudades”, una realidad que, enfrentan 113 millones de personas en Latinoamérica. (*ONU-Hábitat 2014*).

Procesos de ocupación conocidos en otros países del mundo como: villa miseria en Argentina, favela en Brasil, callampa en Chile, tugurio en Costa Rica, guasmo en Ecuador, champerio en El Salvador, hooverville en Estados Unidos, chabolas en España, bidonville en Francia, baraccopoli en Italia, asentamiento paracaidista en México, barrio bruja en Panamá, barracón en Perú.

Casos como los de *Las villas miseria en Argentina*, que se formaron a partir de 1930 cuando, por la crisis internacional, la actividad agrícola decayó a extremos insostenibles y la población migró hacia Buenos Aires. Siendo el acceso a la vivienda uno de los mayores problemas en Argentina por el alto costo de las rentas y la poca accesibilidad a créditos inmobiliarios, lo que provoca que los grandes centros urbanos se vean superpoblados tras las grandes corrientes de migración interna en búsqueda de empleo y mejores condiciones de vida.



Actualmente existen 2.432 asentamientos en los territorios argentinos de Buenos Aires y las provincias de Córdoba, Corrientes, Chaco, Misiones, Río Negro y Salta, además de las ciudades de Rosario y San Miguel de Tucumán, donde viven aproximadamente 650.685 familias. Utilizando la media nacional de 4,6 miembros por cada familia, al menos 2.993.151 personas residen en asentamientos informales en una porción de territorio donde habita el 67% de la población. La ciudad de Buenos Aires tiene en su territorio 38 áreas residenciales informales entre villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios. (Suárez, A. L., Mitchell, A., Lépole, 2014).

O las *Callampas En Chile*, que son poblaciones que surgieron en Santiago cuando las salitreras en el norte del país dejaron de ser rentables y cerraron, quedando una gran masa de gente cesante, la que se desplazó con sus familias hacia la capital del país en busca del sustento. En el 2016 el número de familias en campamentos no deja de aumentar, en Chile existen 660 campamentos en los que viven 38.770 familias, es decir, aproximadamente 116.310 personas. (ONG, Techo, 2016).

Existen asentamientos en 153 comunas del país, lo que implica que en el 44,3% de los municipios del territorio nacional hay presencia de comunidades precarias o regiones donde se concentra una mayor cantidad de campamentos que en otras. No obstante, es posible señalar que existen campamentos en 14 de las 15 regiones del país, donde la única que no tiene presencia es la región de Magallanes al contrario de Valparaíso que es la región con mayor número de campamentos (162), seguida por la región de Biobío (132) y luego, la región Metropolitana (81). Las regiones que tienen el menor número de campamentos son el Maule y Aysén, ambas con cuatro, y Arica y Parinacota, con siete campamentos. (ACIOLY, Claudio 2007).

En Centro América *Los asentamientos paracaídas en México*, Causados por el crecimiento urbano experimentado por las ciudades mexicanas a partir de la segunda mitad del siglo XX, que se caracteriza no sólo por una rápida expansión territorial urbana, sino también por un crecimiento desordenado de las ciudades, que sumado a la baja capacidad de planeación urbana con pensamiento al corto

plazo y a una inadecuada concurrencia entre los niveles de gobierno en materia desarrollo urbano, ha generado que hoy en día no se tenga un marco normativo preciso, ni la información exacta de cuantos asentamientos irregulares hay en el país. (CLIVCHESKY, Nora, 2003).

Fenómeno fomentado por la actitud permisiva que tienen las autoridades como la sociedad hacia este problema, la insuficiente oferta de suelo para vivienda especialmente aquella que es asequible para los sectores de menores ingresos, además de la incapacidad del gobierno de generar políticas públicas o programas efectivos que den respuesta a este tipo de situaciones y a la falta de actualización de los catastros de las diferentes ciudades del país. (Fernandes, Edesio, 2007).

O en países desarrollados en Europa como *Las Chabolas en España*, que se presentaron por el éxodo rural hacia las ciudades en busca de unas mejores condiciones de vida en los años 50, lo que fomentó la aparición de viviendas ilegales en ciudades importantes como Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Valladolid, Bilbao y Zaragoza, que percibieron como sus áreas periféricas fueron invadidas por infraestructuras no convencionales con materiales de desecho de obras, plásticos, tablas de madera o uralita y de gente humilde, inmigrantes con escasos recursos y con altos problemas de tráfico de drogas y de armas. (Carnicero, Jesús, 2011).

Más del 90% de la población de los núcleos chabolistas tradicionales está constituida por familias de etnia gitana, y prácticamente la totalidad de esa población se encuentra en situación o en riesgo de exclusión social. A finales del 2015 la población gitana que vivía en Chabolas se había reducido un 70% en los últimos 25 años, de manera que el número de personas que vive en ellas pasó de 6.000 hogares con 32.400 personas en 1991 a 2.273 hogares con 10.600 en el 2015. (Ministerio de Sanidad de España, 2015).

En nuestro caso y objeto de investigación, *Los asentamientos ilegales en Colombia*, datan de finales del siglo XIX, pero cobran mayor relevancia tanto en cantidad como en variedad después de mediados del siglo pasado cuando se dinamizó el proceso de urbanización de las ciudades colombianas. Para comienzos de este siglo 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. *(Torres, Carlos, 2007)*.

*En la ciudad de Bogotá D. C.*, los desarrollos habitacionales informales o ilegales como una forma de ocupación de la tierra tienen un antecedente que se remonta al “siglo XIX, periodo en el que “... aparecieron formas de hábitat como los inquilinatos o los asentamientos marginales (subnormales) y periféricos, ubicados en las faldas de los cerros y en el sur, (equivalían al 61,4% del total de la ciudad)”, cuya característica es la forma de obtención de la tierra urbana sin la observancia de los mecanismos legales o el debido control por parte de las entidades del distrito, para aquella época no llegó a tener la magnitud que representan en la actualidad”. *(Vargas y Zambrano, 1988)*.

El acceso al suelo urbano, independientemente de la provisión de servicios públicos, infraestructura y equipamiento comunitario, es la garantía de construir la vivienda, es decir, de tener un techo propio. Generalmente la comunidad accede a este tipo de transacciones con el conocimiento de lo que representa la ilegalidad y las implicaciones que conllevan los barrios informales, y mediante procesos organizativos logran constituirse como agente social dinamizador. *(CNUAH, 1996)*.

La informalidad urbana es una de las más grandes del país, debido a su condición de ciudad capital generadora de oportunidades, además de ser la mayor receptora de flujos internos de población producidos por los conflictos social y armado sufridos por el país los últimos 50 años, así como las dificultades económicas y sociales de la población, que sumados a los altos precios del suelo urbano y la especulación del mismo conllevan a que la vivienda tenga unos altos costos, lo que impide a la comunidad acceder al mercado formal de vivienda, inclusive la ofrecida por el Estado como vivienda de interés social (VIS) la cual oscila entre 70 y 120 salarios mínimos. *(Secretaría Distrital del Hábitat, 2008)*.

Es por esto que la oferta del mercado informal de vivienda o lotes sin servicios, promocionados por los urbanizadores ilegales o piratas, ante la ausencia de un

control efectivo, genera una oferta con valores inferiores a los veinte salarios mínimos; bajos costos que están dados porque no existen condiciones mínimas de urbanización, tanto de servicios básicos, como de accesibilidad a la ciudad, por encontrarse ubicados en ocasiones por encima de la cota de prestación de servicios o en zonas de riesgo de inundación o deslizamiento.

Estas características habitacionales se evidencian en las pésimas condiciones de estas zonas como hacinamiento, 35%; inestabilidad del suelo, 16%; problemas estructurales de las viviendas, 35%; servicios públicos básicos inexistentes, 37,11%; y equipamiento comunitario, 26,3%. (*Departamento Administrativo de Planeación Distrital, DAPD, 2005*).

La ciudad informal o ilegal fue reconocida por primera vez en 1941, cuando se hizo un reconocimiento por parte del DAPD de su existencia a través de la denominación de asentamientos incompletos. Proceso de crecimiento de la ciudad ha continuado y se ha extendido aún más.

El DAPD –hoy SDP– estimó entonces que en el periodo comprendido entre 1985 y 1990 surgieron 139 nuevos asentamientos clandestinos para una población estimada de 227.699 habitantes, los cuales ocuparon 635 ha, en 42.159 lotes. Cifras que se obtuvieron con base en el análisis de los datos del déficit reconocido en ese momento en la prestación del servicio de energía por parte de la Empresa de Energía de Bogotá. (*Secretaría Distrital de Planeación, SDP 2007*).

Las débiles estrategias de control, generaron que para 1990 las localidades con mayor crecimiento de lotes de origen ilegal según la Dirección Administrativa de Planeación Distrital eran: Usme, Suba, Bosa, San Cristóbal y Ciudad Bolívar respectivamente; en tanto que por número de habitantes la importancia corresponde a Ciudad Bolívar, San Cristóbal y Kennedy.

La década de los años noventa muestra nuevamente un incremento de la urbanización informal, con desarrollos de 186 Ha por año en el período de 1996 a 1999, comportamiento que continuó en los siguientes años, como se puede

corroborar con las 140 Ha ocupadas entre 1998 y 2000 en la localidad de Ciudad Bolívar.

Para el 2000 el suelo urbano de origen ilegal era de 350.000 lotes ocupados por aproximadamente 1'400.000 personas. Crecimiento que no conoce límites y sobrepasa las barreras normativas existentes, tanto así, que no existen estadísticas unificadas para la interpretación de esta problemática urbana. (*Departamento Administrativo de Planeación Distrital, DAPD, 2001*).

La ciudad informal representaba para el año 2000 el 23% del área urbana, equivalente a 6.906 Ha, donde vivía aproximadamente el 22% de la población total de la ciudad, que para esa época eran aproximadamente 2'166.939 habitantes, localizados en 1.553 barrios que cuentan con 401.285 predios ocupados, los cuales no contaban con ningún programa de atención por parte del distrito. Para 2007 el número total de barrios de origen informal en Bogotá ascendía a 1.587 evidenciando la continua dinámica de construcción ilegal de la ciudad. (*UN-HÁBITAT (2007)*).

Para el 2002, la Dirección Administrativa de Planeación Distrital de Bogotá llama la atención en cuanto al aumento de urbanizaciones ilegales en el Distrito "... se ha producido a manera de anillos periféricos alrededor de la ciudad, principalmente en el sur y occidente, siendo la punta de lanza permanente del crecimiento. El conjunto de desarrollos de origen clandestino ocupan aproximadamente una extensión de 5.500 ha, equivalente a la sexta parte del área incluida en el perímetro de servicios a su vez equivalen a 1'340.000 habitantes, lo cual representa la cuarta parte del total de habitantes proyectados para 1990" en Bogotá (*DAPD, 2002*).

Una medición para el período más reciente, realizada con datos del censo de edificaciones del DANE registra barrio por barrio la cantidad anual de metros cuadrados construidos, arroja que entre 2001 y 2010 en Bogotá se iniciaron 32'665.575 m<sup>2</sup> nuevos solamente para el uso de vivienda. De éstos, el 65 % se han construido en barrios de origen informal sean asentamientos legalizados o sin legalizar. (*Camargo y Hurtado, 2012*).

El crecimiento de la ciudad en las últimas cinco décadas muestra cómo la ocupación y el desarrollo de asentamientos informales ha sido una constante para la ciudad, con una tendencia permanente a incrementarse, de las 38.000 hectáreas de superficie urbanizada en Bogotá, 8036 Ha se han generado de manera ilegal, lo cual corresponde a cerca del 21% del área urbana del distrito. (*Camargo y Hurtado, 2012*).

En el último período intercensal se construyeron 875.831 unidades nuevas de las que sólo 262.569 contaban con licencia de construcción, lo que hace suponer que las 613.200 restantes fueron producidas mediante mecanismos informales (tanto viviendas en nuevos asentamientos ilegales, como subdivisiones o ampliaciones de las viviendas existentes u otros mecanismos de construcción de viviendas sin que medie una licencia de construcción. (*Jaramillo, 1992*).

Existe la demanda creciente en el D. C. frente a la necesidad de vivienda digna para la población más vulnerable, la cual debe estar cobijada por la estructura normativa e institucional, que brinde a las entidades la capacidad de respuesta institucional, pues los datos muestran muy poca capacidad de control o regulación por parte de la autoridad y una deficiente atención a lo largo de los años de las poblaciones que ocupan estos desarrollos ilegales.

Para finales del 2003, la Alcaldía Mayor de Bogotá a través de la Subdirección de Inspección Vigilancia y Control de Vivienda de la entonces Dirección Administrativa de Medio Ambiente (DAMA), comenzó la construcción del Mapa Único de Monitoreo de ocupaciones ilegales, el cual tenía por objeto identificar y georreferenciar todas las ocupaciones ilegales de la ciudad con el fin de realizar un control más efectivo y preventivo a nivel operativo para las Alcaldías Locales y administrativo para el DAMA en la función de control a la enajenación de bienes inmuebles destinados a vivienda o arrendamiento de vivienda.

Herramienta tecnológica que después de 14 años ha permitido la identificación en tiempo real de todas las ocupaciones de origen ilegal del Distrito Capital, además de visibilizar las deficiencias operativas, administrativas y normativas de la Alcaldía

Mayor y sus entidades, arrojando datos a la fecha muy preocupantes para la ciudad, en especial para las localidades impactadas por este fenómeno debido a la necesidad de acceso al suelo por parte de las personas más vulnerables con consecuencias graves de tipo social y económico.

Es importante recordar que posterior al 2007 y luego de la reestructuración administrativa de ese año, la Subdirección de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda deja de ser parte del sector ambiente y se convierte en Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de la nueva Secretaría Distrital de Hábitat.

Actualmente, el Distrito Capital presenta ocupaciones ilegales en 13 de sus 20 localidades: Usaquén, Chapinero, Santa Fe, San Cristóbal, Usme, Tunjuelito, Bosa, Kennedy, Fontibón, Engativá, Suba, Rafael Uribe Uribe y Ciudad Bolívar, las cuales hacen un promedio de 20.032 ocupaciones en dinámica y otras 35.000 consolidadas que impactan zonas de estructura ecológica principal, espacio público, predios del Distrito y la Nación e inmuebles privados. (*Secretaría Distrital de Hábitat, 2017*).

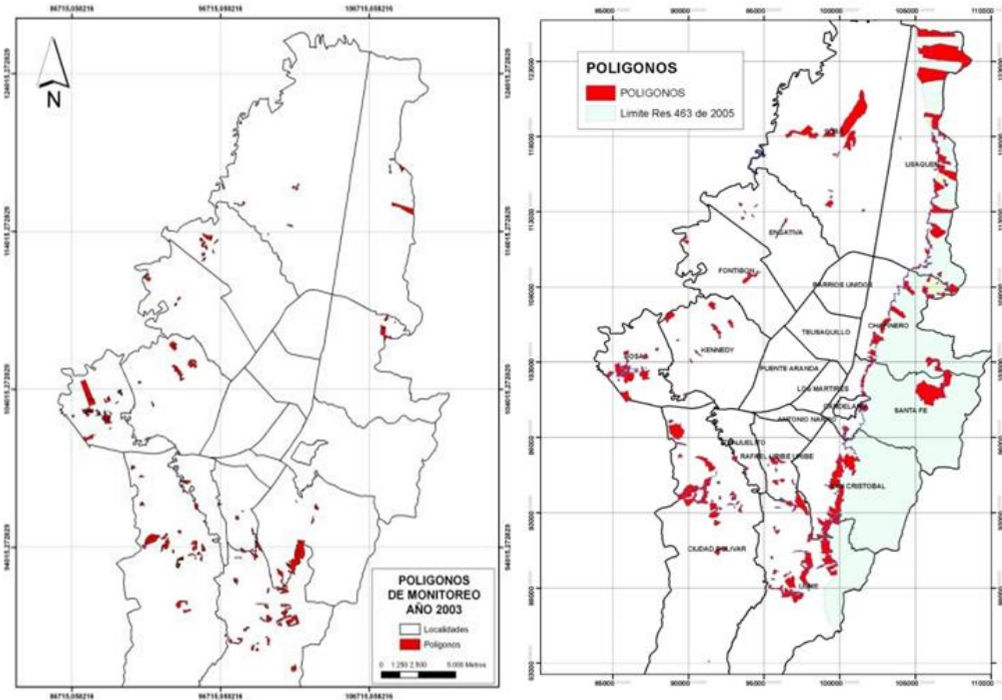
Con el transcurso de los años, dicha dinámica se ha extendido progresivamente en las localidades mencionadas anteriormente, consolidándose principalmente en Ciudad Bolívar y con un aumento significativo en las áreas que presentan afectación ambiental como lo son los Cerros Orientales, los Cerros de Suba.

Fenómeno que ha ido avanzando con el tiempo ya que se pasó de tener 813 hectáreas localizadas al interior de 132 polígonos de monitoreo identificados como susceptibles a desarrollarse informalmente en el año 2003, a 3.663 hectáreas en 245 polígonos definidos al 31 de octubre del presente año; con una incidencia principal en las localidades ubicadas al sur de la ciudad como son Ciudad Bolívar, Bosa y Kennedy. (*Secretaría Distrital de Hábitat, 2017*).

Grafico 6.

**Crecimiento de ocupaciones ilegales (2003 – 2016), Mapa Único de Monitoreo**

Subsecretaria de Inspección Vigilancia y Control de la Secretaria Distrital de Hábitat.



Con el agravante, que la enajenación ilegal de tierras en la actualidad la vienen desarrollando estructuras criminales que no solamente se dedican a esta actividad delictiva, sino también al suministro de servicios públicos como el agua y la luz de forma fraudulenta, al microtráfico, reclutamiento forzado y grupos de limpieza de acuerdo a información suministrada por la Policía Metropolitana de Bogotá y como se ha venido evidenciado de manera dramática en la localidad de Ciudad Bolívar.

Estructuras que ejercen una presión constante sobre los habitantes de estas zonas con amenazas e incluso asesinatos con el fin de no ser denunciados, lo que evidencia en la Administración Distrital un problema de gobernanza a nivel estructural ya que las problemáticas y fenómenos sociales que se vienen presentando en la ciudad, hace muchísimo tiempo superaron la capacidad institucional a nivel operativo y normativo del Distrito. (CEACSC, 2016).



*Grafico 7.*

**Estadísticas ocupaciones ilegales 2016**

Subsecretaría de Inspección Vigilancia y Control de Vivienda - SDHT.

LOCALIDAD	POLÍGONOS	ÁREA (HA)	POLIGONOS DE MONITOREO 2016				
			CONSOLIDADAS	EN PROCESO	LOTES	PROVISIONALES	TOTAL
USAQUEN	33	989	1.189	37	155	238	1.619
CHAPINERO	19	269	445	31	37	99	612
SANTA FE	17	334	248	20	44	258	570
SAN CRISTOBAL	23	349	417	6	234	190	847
USME	50	452	829	73	489	713	2.104
TUNJUELITO	7	36	8	-	34	6	48
BOSA	28	193	1.749	167	171	171	2.258
KENNEDY	10	89	719	54	88	163	1.024
FONTIBON	3	39	30	1	8	80	119
ENGATIVA	4	19	16	-	21	26	63
SUBA	12	317	442	39	191	116	788
RAFAEL URIBE URIBE	11	96	635	63	1.695	291	2.684
CIUDAD BOLIVAR	36	562	2.937	332	1.449	2.578	7.296
<b>TOTAL</b>	<b>253</b>	<b>3.745</b>	<b>9.664</b>	<b>823</b>	<b>4.616</b>	<b>4.929</b>	<b>20.032</b>

Es importante recordar que todas estas ocupaciones de origen ilegal presentan carencias como: Inexistencia de títulos de propiedad de las viviendas, deficiente atención en salud y educación, riesgos por inestabilidad de los terrenos, problemas de accesibilidad, mala disposición de residuos, ausencia de espacio público, de zonas verdes o recreativas y deficiencias en la prestación de los servicios públicos producidos por la insuficiente cobertura oficial y por la ilegalidad de muchas instalaciones.

El hecho que en las localidades del Distrito Capital se hayan formado desarrollos ilegales, ha llevado a que las coberturas de servicios públicos sean insuficientes,

entre otras razones porque el gobierno Distrital no puede realizar inversiones en barrios no legalizados, el cual conduce a bajos índices de desarrollo humano local, y evidencia la debilidad jurídica y operativa de la Alcaldía Mayor de Bogotá y de las entidades que la conforman, en el control preventivo y la atención de las comunidades que conforman estos desarrollos ilegales.

Este tipo de debilidades son evidentes en casos como los de la Caja de la Vivienda Popular, que debido su política focalizada de atención solamente en reasentamiento de familias que se encuentran en zonas de alto riesgo por fenómenos de remoción en masa, dejando por fuera a familias que en situaciones de alta vulnerabilidad y localizadas a pocos metros de estas zonas no pueden hacer parte de estos beneficios.

Como a nivel Local, la inoperancia de las Alcaldías Menores en el marco del control que estas deben ejercer a nivel urbanístico y que ha llevado territorialmente hoy en día a que la mayoría de localidades tengan un alto porcentaje de informalidad en su crecimiento urbano. Esto debido a que a nivel de estructura administrativa local no cuentan con la suficiente capacidad operativa para realizar las correspondientes visitas de control, ya que solo cuentan con un asesor de obras para toda la localidad que en muchos casos su densidad poblacional supera el millón de personas.

En el caso de Colombia la mayoría de leyes que regulan la enajenación de inmuebles destinados a vivienda o arrendamiento de vivienda, son bastante antiguos, lo cual hace que la actividad de enajenación ilegal de predios no tenga el castigo ejemplar que debería tener.

Ley 388 de 1997: Busca el licenciamiento urbanístico, el reconocimiento de edificaciones y la legalización de asentamientos humanos y la expropiación por vía administrativa.

Ley 9 de 1989: Regula los planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes

Ley 308 de 1996: Por la cual se modifica parcialmente el Código Penal y se tipifica con conducta delictiva del Urbanizador Ilegal.

Decreto 564 de 2006: Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos; a la legalización de asentamientos humanos constituidos por viviendas de Interés Social.

Decreto 1469 de 2010: Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos.

Código Nacional de Policía: Enmarca acciones por perturbación a la posesión y la posesión ilegal de hecho.

Sentencia T-908 del 2012: El derecho a la vivienda digna adquiere rango fundamental cuando opera el factor de conexidad con otro derecho fundamental, o cuando puede evidenciarse una afectación del mínimo vital, especialmente en personas que se encuentran en una situación de debilidad manifiesta.

Ley 1561 de 2012: Se establece un proceso para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, sanear la falsa tradición.

### **Bogotá D.C.:**

Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá: Decreto 190 de 2004.

Acuerdo Distrital 1 de 1986: Por el cual se ordena la legalización de unos desarrollos urbanísticos y se dictan normas y procedimientos para el desarrollo progresivo en el Distrito Especial de Bogotá.

Acuerdo Distrital 6 de 1990: Por medio del cual se adopta el estatuto para el ordenamiento físico del distrito especial de Bogotá.

Decreto 255 de 2013: Por el cual se establece el procedimiento para la ejecución del programa de reasentamiento de familias que se encuentran en condiciones de alto riesgo en el Distrito Capital.

Las consecuencias que ha traído fenómeno de los asentamientos ilegales para el Distrito son numerosas y afectan principalmente a la sociedad, al medio ambiente, a la economía, a la seguridad ciudadana y en especial a la gestión del gobierno de turno.

Decreto 094 del 2003: Por el cual se adopta y reglamenta el Valor Único de Reconocimiento.

Resolución 0740 de 2015: La relocalización transitoria consiste en el traslado temporal de una familia que ha sido afectada por una emergencia o un riesgo inminente, con el fin de proteger su vida, mientras se logra una solución definitiva a su condición de riesgo a través de la reubicación o reparación o reconstrucción de la vivienda.

Decreto 227 de 2015: Programa de Acompañamiento Integral para Mitigación del Impacto Social Derivado de las acciones de recuperación de bienes fiscales, uso público, espacio público u objeto de recuperación ecológica o preservación ambiental.

### **Modelo de causas y consecuencias de la problemática de asentamientos ilegales**

La problemática de los asentamientos ilegales en la ciudad de Bogotá D.C. se presenta por diferentes causas de orden social, económico, político y administrativo, que han llevado a la ciudad a una crisis espacial y de derechos humanos, que hace que su intervención sea prioritaria a través de la formulación de políticas públicas que permitan su atención y control.

#### **Causas Directas:**

1. Bogotá por ser la capital de los colombianos es receptora de mucha población que piensa que acá hay mayores oportunidades y beneficios, lo que ha generado la llegada de miles de personas en búsqueda de oportunidades laborales, estudio y vivienda.

2. Desplazamiento forzado de familias en otra regiones del país que produjo flujos internos de población por los conflictos social y armado que vive el país por más de 50 años.
3. Dificultades económicas y sociales de la población por sus bajos ingresos o por estar desempleados.
4. Altos precios del suelo urbano generados por los escasos de tierra para construir vivienda o por la especulación de los mismos.
5. Los altos costos para acceder a una solución de vivienda, así sea la vivienda de interés social o prioritario.
6. La oferta de vivienda por parte de los urbanizadores piratas es más accesible que la del estado o el privado.
7. Organización de grupos familiares para invadir predios.
8. Pérdida constante del poder adquisitivo, del salario y los ingresos en relación con los costos de la vivienda.

**Causas Indirectas:**

1. Política Pública de vivienda distrital ineficiente.
2. Falta de control urbanístico de las Alcaldías Locales.
3. Prestación ilegal del servicio por parte de las empresas de servicios públicos.
4. Deficiente planificación territorial.
5. Falta de articulación entre las entidades del Distrito.
6. Falta de articulación entre entidades distritales y nacionales.
7. Ausencia de una Política Pública de Atención y Control a los Asentamientos Ilegales.
8. Política de reasentamientos ineficiente.

9. Débil coordinación operativa con policía y ejército en materia control y actuación.
10. Falta de protección de recursos naturales por parte de las entidades ambientales.
11. Poca efectividad en procesos de judicialización contra bandas de tierreros.
12. Cultura de la ilegalidad avalada por la sociedad y las autoridades.
13. Falta de aplicación de las pocas normas y sanciones existentes.
14. Desconocimiento sobre las implicaciones de la ocupación ilegal.

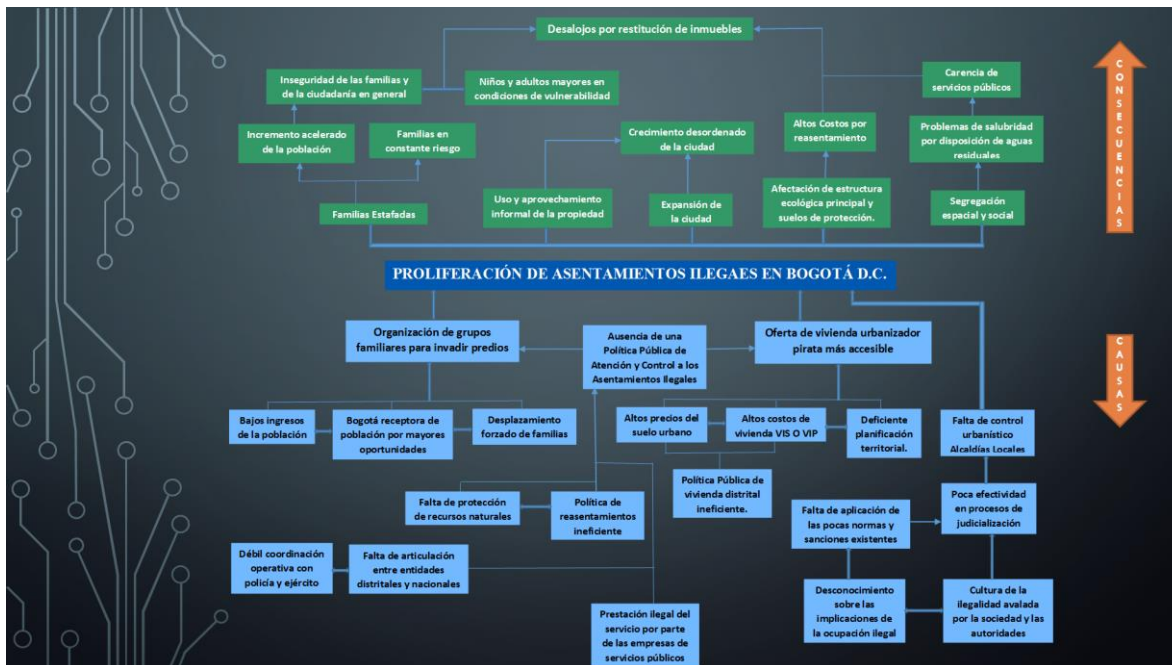
### **Consecuencias.**

1. Uso y aprovechamiento informal de la propiedad.
2. Familias Estafadas.
3. Incremento acelerado de la población.
4. Expansión de la ciudad.
5. Conexiones fraudulentas de aguas, luz, gas y teléfono.
6. Segregación espacial y social.
7. Especulación del suelo.
8. Afectación de estructura ecológica principal y suelos de protección.
9. Crecimiento desordenado de la ciudad.
10. Familias en constante riesgo por el suelo que habitan.
11. Desalojos por restitución de inmuebles.
12. Carencia de servicios públicos.
13. Bajo acceso a servicios de salud, educación y trabajo.
14. Imposibilidad de inversión por parte del Distrito.
15. Altos Costos por reasentamiento.
16. Niños y adultos mayores en condiciones de vulnerabilidad.
17. Problemas de salubridad por disposición de aguas residuales.
18. Inseguridad de las familias y de la ciudadanía en general.
19. Microtráfico, reclutamiento forzado y bandas de limpieza social.

## 20. Ciudad insegura y poco competitiva.

Grafico 8.

### Modelo de causas y consecuencias de la dinámica de asentamientos ilegales



### Análisis de los actores relevantes

El fenómeno de ocupación irregular del suelo y la proliferación de asentamientos ilegales, tiene muy bien definidos los actores involucrados en el desarrollo de esta problemática, su acción o su omisión representan un impacto territorial positivo o negativo para la ciudad a nivel social, económico y espacial.

**Propietarios de predios:** Son en primera medida los principales responsables de la vigilancia y el cuidado de los inmuebles de su propiedad para que no sean invadidos.

**Enajenadores ilegales (Tierreros):** Estas bandas o estructuras son individuos que se dedican principalmente a estafar a las familias más necesitadas con falsas promesas de vivienda, al saqueo y robo de tierras, cambio de linderos, invasión de terrenos públicos o privados a través de escudos humanos con cambuches con niños, personas en situación de discapacidad o mujeres embarazadas para evitar la intervención de las autoridades.

**Juntas de acción comunal:** Son muy importantes ya que muchos de los presidentes de estas JAC son coartados por las bandas de tierreros para así poder llegar más fácil a las diferentes familias que ellos representan.

**Ediles y Concejales:** En muchas ocasiones las denominadas urbanizaciones piratas son promovidas por políticos que a cambio de votos venden falsas ilusiones y terminan timando a la gente. Un claro ejemplo de esta actividad son los casos conocidos de: Rafael Forero Fetecua que era aspirante al senado de la república y que promovió muchos programas de vivienda de forma ilegal especialmente en Soacha, o el caso de Alfredo Guerrero Estrada que fue exconcejal, exsenador y promovió ocupaciones ilegales en Ciudad Bolívar y Usme.

**Familias de bajos recursos:** Como actor primordial de este fenómeno, la población con dificultades económicas y sociales, son las que tienen que soportar los altos precios del suelo urbano, la especulación del mismo y la escasez de políticas públicas por parte del Distrito y la Nación, lo que ha conllevado a que estas familias se vean sometidas a ser estafadas o convivir con la ilegalidad y arriesgar sus vidas por la esperanza de tener un techo donde dormir.

**Empresas de servicios públicos:** La actuación de estas empresas a lo largo de los años se ha convertido en uno de los principales detonantes de la dinámica de ocupación ilegal en Bogotá. Esto se debe a que empresas como CODENSA se ha dedicado a extender sus redes eléctricas en áreas de origen ilegal inclusive en zonas con problemas de riesgo por fenómenos de remoción en masa o suelos de inundación, con el argumento que son redes provisionales ya que ellos no pueden perder la oportunidad de facturar este servicio.

La Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá, por el derecho al mínimo vital de agua, hace que la participación de esta entidad sea fundamental a la hora de cubrir ese derecho en específico por medio de un ciclo I, además de prevenir que las comunidades hagan las conexiones de manera fraudulenta y generen en los terrenos invadidos problemas de infiltración que a futuro van a derivar en fenómenos de remoción en masa.



**Alcaldías Locales:** Por función, son las encargadas de realizar el control urbano de construcciones o remodelaciones de vivienda sin la debida licencia de construcción, escombros en la vía pública, invasión del espacio público, parqueo de vehículos en zonas prohibidas, frentes y antejardines de las viviendas que se han extendido más allá de lo permitido, áreas de cesión completamente abandonadas, vertimiento de basuras en calles, lotes o corrientes de agua, etc.

**Secretaría Distrital de Gobierno:** Por ser la encargada de liderar todas las acciones en materia de convivencia y seguridad ciudadana en Bogotá, que para el caso que nos atañe es indispensable ya que la mayoría de estos asentamientos presentan problemas de inseguridad por el accionar de los tierreros y dificultades a nivel de convivencia entre los ocupantes.

**Secretaría Distrital de Planeación:** Es la guía y rectora en materia de crecimiento territorial, y para nuestra problemática de estudio es de gran relevancia como alternativa urbanística y solución por la facultad que esta tiene en la legalización e incorporación de barrios de origen ilegal a la estructura urbana, además de adelantar las acciones urbanísticas necesarias que permitan consolidar la estructura urbana y optimizar el uso y aprovechamiento del territorio.

**Secretaría Distrital de Hábitat:** En el ámbito del fenómeno de ocupación ilegal, es la más importante a la hora de plantear Políticas o alternativas en la búsqueda de soluciones en materia de vivienda, como la necesidad principal que necesitan cubrir las familias que ocupan estos asentamientos ilegales. Acciones que deben estar enfocadas en el desarrollo de políticas de vivienda de interés social sostenible y accesible para las familias de bajos recursos.

**Subsecretaria de Inspección Vigilancia y Control de Vivienda:** Las acciones desarrolladas por esta entidad de control, son una de las más importantes a la hora de prevenir la venta ilegal de predios que derivan en la estafa de familias de bajos recursos en búsqueda de vivienda.

Tareas de inspección, vigilancia y control a las personas naturales y jurídicas que desarrollen actividades de anuncio, captación de recursos, enajenación y

arrendamiento de inmuebles destinados a vivienda con el objeto de prevenir, mantener o preservar el derecho a la vivienda digna, al patrimonio y al orden público, en los términos de la Ley y los reglamentos.

Su principal herramienta de gestión y de control es el Mapa Único de Monitoreo de Desarrollos Ilegales, labor de campo consistente en realizar visitas de control a los polígonos de monitoreo establecidos, a fin de identificar, georreferenciar, caracterizar y actualizar las ocupaciones existentes en el mismo, y a su vez prevenir la aparición de nuevos desarrollos en estas áreas.

**Secretaría Distrital de Ambiente:** Como garante de la preservación de las áreas de estructura ecológica principal, suelos de protección o cualquier recurso natural, sus acciones deben estar encaminadas a prevenir y recuperar todas aquellas áreas que se han ido ocupando ilegalmente por miles de familias y que de manera directa afectan la salud y bienestar de más de 8.000.000 de habitantes que residen en la capital, debido al impacto ambiental tan fuerte que generan estos asentamientos en la naturaleza.

**Secretaría Distrital de Integración Social:** Es fundamental la actuación de esta Secretaría en zonas o barrios legales, debido a la presencia constante de niños y adultos mayores al interior de las viviendas, los cuales tienen que ser atendidos de manera prioritaria sin ninguna clase de segregación.

**Instituto Distrital de Gestión del Riesgo (IDIGER):** Entidad de gran importancia para nuestra problemática a la hora de definir las zonas de riesgo en las cuales se ubican muchas de las viviendas de origen ilegal y también a la hora de la aplicación de la política de reasentamientos del Distrito.

**Instituto Distrital de la Participación Comunal (IDPAC):** De gran importancia para el fortalecimiento de las Juntas de Acción Comunal y sus líderes, con el fin de prevenir que sus presidentes se presten para estafar a sus comunidades, y que al contrario se conviertan en un medio eficaz para promover asociaciones populares de vivienda legales y fuentes de información para la lucha contra la ilegalidad.

**Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital:** En materia de prevención es de gran relevancia esta entidad por la información que maneja como las promesas de compraventa que se radican para la solicitud de incorporación de mejoras o la identificación de los propietarios de predios que se hayan establecido como susceptibles a ser ocupados ilegalmente.

**Caja de Vivienda Popular:** Es la más importante de las entidades a la hora de buscar soluciones a las familias que habitan zonas de origen ilegal, ya que es la encargada de la aplicación del programa de Reasentamientos del Distrito previo concepto del IDIGER, con el cual se han beneficiado un buen número de familias en el Distrito.

Entidad con debilidades, debido a que su población objetivo solo son familias que están en zonas de alto riesgo no mitigable por fenómenos de remoción en masa, además de tener que esperar largos años para ser beneficiadas ya que la lista de elegidos supera las 4.000 familias que a la fecha no han podido ser atendidas.

**Inspecciones de Policía de Bogotá:** Son de gran importancia a nivel de prevención para el actuar jurídico y operativo de las entidades del Distrito, ya que en estas reposan todos los procesos de desalojo de las diferentes áreas que han sido invadidas y en las que se les está pidiendo la restitución del bien inmueble.

**Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP):** Para todas las zonas de ocupación, la actuación de esta unidad se ha hecho fundamental por la necesidad de estar constantemente haciendo labores de limpieza, recolección de basuras y escombros con el fin de prevenir problemas de salubridad a futuro.

**Policía Metropolitana de Bogotá:** A nivel operativo son de las entidades más importantes a la hora de actuar y prevenir esta problemática, por la necesidad que hay que los comandantes de las trece localidades más susceptibles a ser ocupadas legalmente presten su apoyo a las Alcaldías Locales en las acciones de demolición, sellamiento, decomiso de herramientas o maquinaria y la detención de personas que promuevan esta dinámica ilegal.

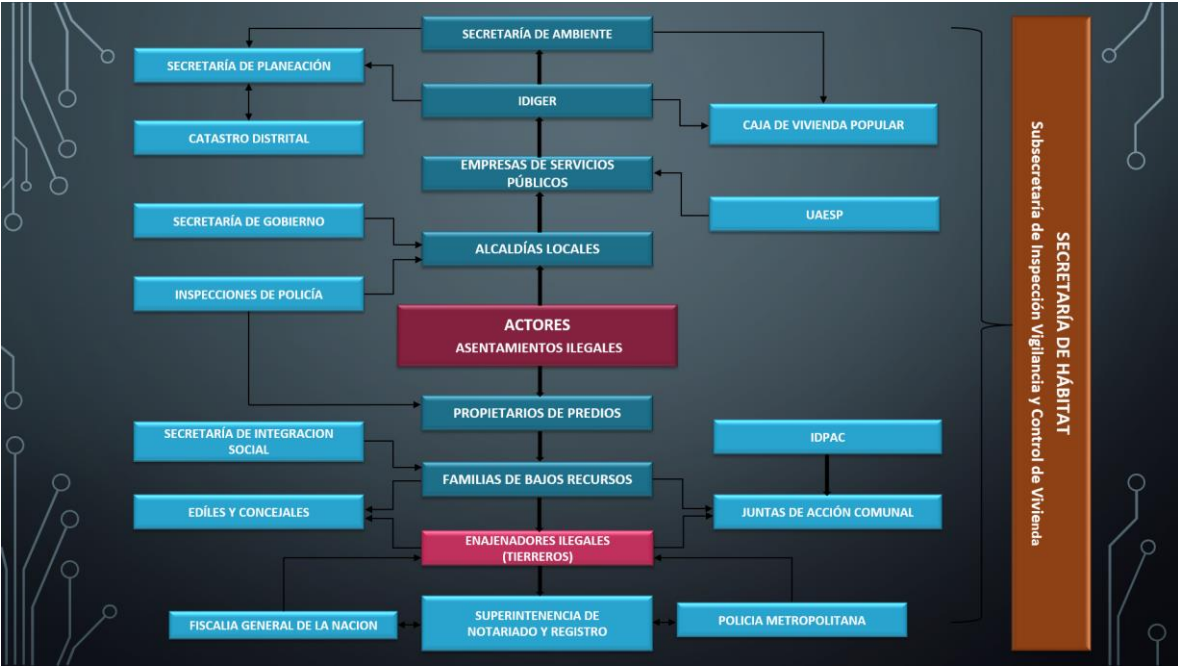
Además es fundamental la presencia y actuación de la Policía de Infancia y adolescencia por los niños que habitan estas zonas, la de la Policía Ambiental para la protección de los recursos naturales y la más importante de todas que es la Policía Judicial para poder castigar a los denominados tierreros.

**Fiscalía General de la Nación:** Ente de gran importancia en la individualización y judicialización de las bandas criminales que tiene como actividad la invasión de predios públicos o privados como medio de lucro y estafar así a las familias más necesitadas.

**Superintendencia de Notariado y Registro:** En el mercado ilegal de tierras o vivienda, los registradores y notarios han servido directa o indirectamente como medio para consolidar la estafa a las familias de bajos recursos. Esto debido a que los tierreros utilizan las escrituras y los certificados de tradición y libertad como elemento para generar confianza en la personas a la hora de vender los predios.

Grafico 9

**Modelo de actores involucrados en la problemática de asentamientos ilegales**



## **Propuestas:**

### **Descripción de las alternativas y posibles soluciones**

1. Campañas de prevención por diferentes medios de comunicación, con el fin de evitar que las familias más pobres sean estafadas.
2. Aumentar las penas por concepto de enajenación ilegal penal y administrativamente.
3. Organizar a las familias de los asentamientos ilegales, para la conformación de Organizaciones Populares de Vivienda.
4. Iniciar procesos de restitución de inmuebles y desalojos en inmuebles públicos y privados.
5. Promover en coadyuvancia con fundaciones como un techo para mi país, la sustitución de materiales de las viviendas que así lo necesiten.
6. Iniciar la compra de predios por parte del Distrito, con el propósito de iniciar procesos de titulación a las familias ocupantes.
7. Realizar procesos de reasentamientos masivos para las familias ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable por fenómenos de remoción en masa.
8. Conformar una comisión intersectorial con facultades administrativas y financieras que permitan priorizar, atender y controlar cada una de las zonas afectadas por desarrollos ilegales.
9. Aumentar el número de asesores de obras por localidad de acuerdo a la magnitud poblacional y la extensión territorial.
10. No hacer nada y permitir la invasión de más inmuebles y que las familias sigan viviendo en esas condiciones.

### **Evaluación de las alternativas de solución**

La metodología que se utilizó en la evaluación de las alternativas de solución fue la de métodos ponderados, en la cual se le asigna un peso porcentual a cada criterio

de la lista y que suman entre todos los pesos el 100%. Se utilizó una escala de 1 a 5, donde es el mínimo valor o el más bajo y 5 el máximo o más alto de importancia en cada criterio.

**Criterios de evaluación:**

- *Efectividad de la alternativa (50 %):* La efectividad se midió en la integralidad de las acciones necesarias a emprender, para la disminución (*atención y control*) de estos asentamientos, según la experiencia administrativa, social y académica de las personas entrevistadas y la evidencia territorial.
- *Viabilidad política (20 %)*
- *Viabilidad Técnica y Administrativa (15 %)*
- *Costos económicos (15 %)*

Tabla 1

**Selección de alternativas de política pública para la atención y control de los asentamientos ilegales en Bogotá**

Alternativas	Efectividad de la alternativa (50 %)	Viabilidad política (20 %)	Viabilidad Técnica y Administrativa (15 %)	Costos económicos (15 %)	Puntaje Total
1. Campañas de prevención por diferentes medios de comunicación, con el fin de evitar que las familias más pobres sean estafadas.	2.0	3.5	3.0	2.0	2.6
2. Aumentar las penas por concepto de enajenación ilegal, penal y administrativamente.	4.0	3.5	3.0	2.0	3.1
3. Organizar a las familias de los asentamientos ilegales, para la conformación de Organizaciones Populares de Vivienda.	1.0	2.5	3.5	3.0	2.5
4. Iniciar procesos de restitución de inmuebles y desalojos en inmuebles públicos y privados.	1.0	1.5	2.0	2.0	1.6
5. Promover en coadyuvancia con fundaciones como un					

techo para mi país, la sustitución de materiales de las viviendas que así lo necesiten.	2.5	2.0	1.0	2.0	1.8
6. Iniciar la compra de predios por parte del Distrito, con el propósito de iniciar procesos de titulación a las familias ocupantes.	3.5	2.0	2.5	1.0	2.2
7. Realizar procesos de reasentamientos masivos para las familias ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable por fenómenos de remoción en masa.	3.0	3.5	3.5	2.0	3.0
8. Conformar una comisión intersectorial con facultades administrativas y financieras que permitan priorizar, atender y controlar cada una de las zonas afectadas por desarrollos ilegales.	4.5	3.5	4.5	3.0	3.9
9. Aumentar el número de asesores de obras por localidad de acuerdo a la magnitud poblacional y la extensión territorial.	2.5	3.0	2.5	1.5	2.3
10. No hacer nada y permitir la invasión de más inmuebles y que las familias sigan viviendo en esas condiciones.	1.5	1.0	1.0	5.0	2.1

Las alternativas y posibles soluciones propuestas, fueron construidas a través de entrevistas realizadas a expertos académicos, funcionarios de la administración distrital y líderes de comunidades que habitan en zonas de origen ilegal, como una opción de crear una conversación informal, colaborativa y de aprendizaje, en torno a la alta preocupación que existe a nivel administrativo, académico y social sobre la proliferación de asentamientos ilegales en Bogotá.

Diálogo colaborativo, en donde se compartió el conocimiento y la experiencia de cada uno de los actores en la materia, con perspectivas diferentes y con el fin de buscar nuevas ideas, fomentando la participación y generando soluciones que al final derivarían en el planteamiento de las 10 alternativas antes descritas y a su correspondiente ponderación.

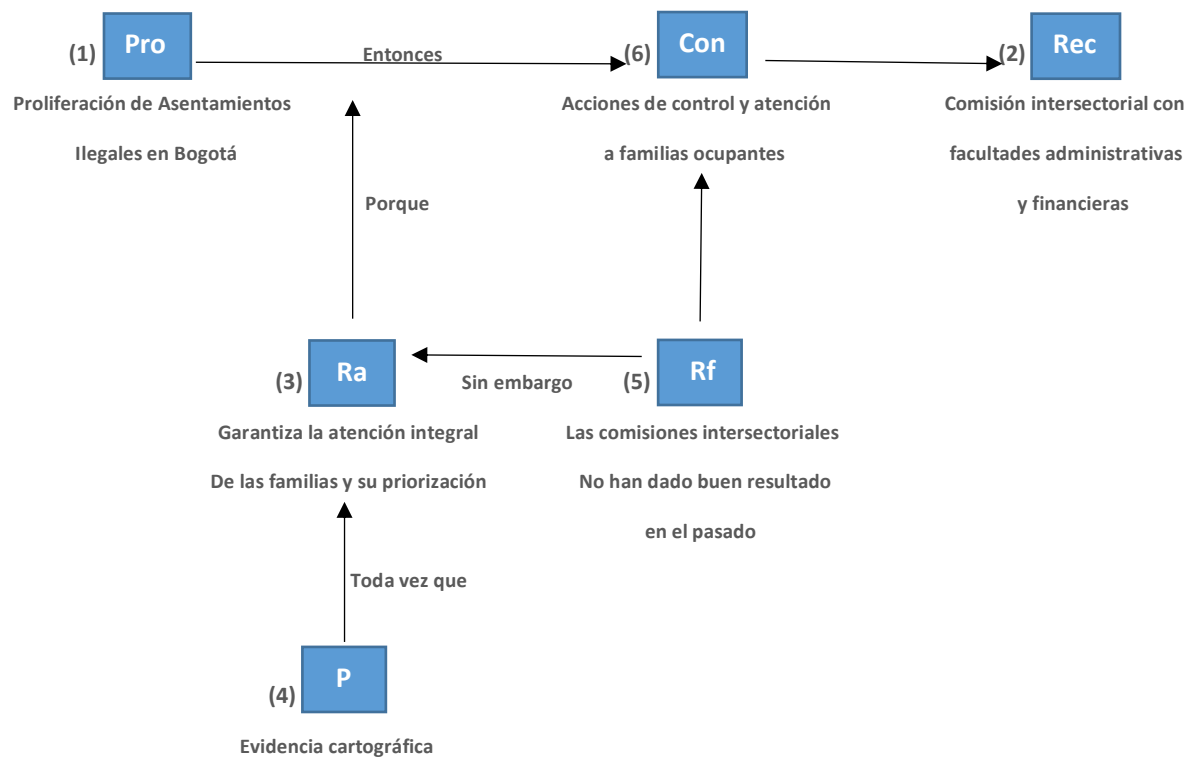
Panel de expertos integrado por personas como las Ex secretarías de Hábitat de Bogotá Juliana Álvarez Gallego, Catalina Velasco Campuzano, el Ex secretario de Gobierno y actual Alcalde de Ibagué Guillermo Alfonso Jaramillo, el Ex subdirector

de Prevención de la Subsecretaría de Inspección Vigilancia y Control de Vivienda Gustavo Arias Núñez; académicos como Angélica Patricia Camargo Sierra, Carlos Alberto Torres Tovar y líderes de las comunidades de los desarrollos ilegales de Tocaimita en Usme representados por Sandra Elvira Córdoba y de Unir II en Engativá representados por Marlén Pérez.

### Recomendación de política pública y argumentación de las soluciones

Para realizar la respectiva recomendación, fue necesario utilizar la argumentación de por lo menos 6 elementos de manera “lógica” entre sí como lo expresa William Dunn (2004), donde el punto de partida es **1**. La definición clara del problema (**Pro**), **2**. Posteriormente se ofrece la Recomendación (**Rec**), **3**. Sustentada en una Razón (**Ra**), **4**. Toda vez que existe una prueba de la razón (**P**), **5**. Con una argumentación que debe considerar posibles refutaciones o críticas (**Rf**), **6**. A partir de dichas debilidades debe identificarse unas condiciones de solución (**Con**).

*Grafico 11: Alternativa de solución seleccionada*





## **Argumentos para la alternativa de conformación una comisión intersectorial con facultades administrativas y financieras que permitan priorizar, atender y controlar cada una de las zonas afectadas por desarrollos ilegales en Bogotá D.C.**

La aplicación del método de criterios ponderados demostró que la alternativa más importante fue la conformación de una comisión intersectorial de atención y control efectivo a los asentamientos ilegales, donde el principal objetivo es la protección de las familias más vulnerables.

Alternativa que también nos permite dar cumplimiento efectivo a la sentencia T -908 de 2012, de la Corte Constitucional en la que señala que “(...) *las autoridades deben implementar en cada caso en el que pretenda recuperar los bienes o el espacio público, medidas adecuadas para la protección de los derechos fundamentales de los afectados, particularmente, el derecho a la vivienda digna, incluidos también los derechos de quienes ocupan predios privados de manera irregular.*

*El derecho a la vivienda adquiere una mayor relevancia, no tanto en un contexto de propiedad, sino para impedir que se padezcan más sufrimientos en razón a los desalojos, con mayor razón cuando quienes ocupan los inmuebles pertenecen a población vulnerable por su situación socioeconómica o porque han sido víctimas de la violencia”.*

En este sentido, el derecho a la vivienda digna se transforma en el eje fundamental que debe ser observado y reconocido por las autoridades, de modo que las medidas adoptadas deben garantizarlo, tal como lo señala la Corte Constitucional.

## **Conclusiones**

El aumento de los asentamientos ilegales puede traspasar los límites del suelo urbano llegando al suelo rural, e inclusive llegando a los límites de los municipios vecinos a Bogotá.

La condición de tenencia del suelo está dada principalmente por la propiedad, es decir donde los pobladores se consideran como propietarios de sus predios, aunque

dicha propiedad esta soportada en su mayoría mediante promesas de compraventa, elemento común en los procesos de enajenación ilegal por parte de los urbanizadores piratas o los vendedores que no poseen la tenencia cierta sobre el predio vendido; lo que conlleva a crear una falsa expectativa y creencia de propiedad en la población que busca obtener un predio propio para la construcción de su vivienda.

Es evidente y como parte de los resultados de la investigación, que un alto índice de la población asentada en las áreas susceptibles a desarrollo informal presenta un grado de escolaridad bajo o sin ningún tipo de escolaridad, situación que repercute en dos sentidos en el proceso de urbanización: en que la población busca obtener un predio para su vivienda independientemente si esta se encuentra en una zona apta para el desarrollo habitacional, es decir teniendo conocimiento o no de la norma urbanística, y de otra parte se encuentra el caso donde el enajenador aprovechando el desconocimiento e ingenuidad del comprador, le ofrece opciones para construir sin ningún tipo de legalidad normativa y de tenencia.

Los ingresos económicos de la población objeto del estudio son obtenidos por medio del empleo informal, recursos que son limitados y no constantes, hacen parte del régimen subsidiado de salud, y que con los mínimos recursos buscan la primera opción de acceder a una vivienda de forma fácil y económica, es decir la ofrecida por el enajenador ilegal cuyo único interés es el de captar el dinero del comprador sin brindarle las condiciones mínimas para el desarrollo de una vivienda.

La informalidad ha propiciado elementos que al criterio de las comunidades beneficia los grupos familiares, pues legalizar los barrios y predios significa pagar tarifas plenas de servicios públicos, el estrato cambia, y eso significa que en termino de subsidios los subsidios se reducen o desaparecen, deben pagar impuestos y otros costos adicionales, se ven abocados en una disyuntiva si los ingresos alcanzan o no para el mejoramiento de vivienda, sostenimiento familiar, o lo que invertía en procesos de mejoramiento de vivienda, se lo tengo que invertir a la ciudad, por tal motivo la resistencia al proceso de reasentamiento se debe a los costos y responsabilidades de inclusión urbana.

Un elemento determinante para la efectividad de la política pública, es la permanencia en los diferentes polígonos por parte de la población objeto, esta está contrapuesta frente al desarrollo social que se gesta al interior de la misma, pues permite generar por el transcurso del tiempo redes y tejido social, consolidando dinámicas productivas en torno a la vivienda, estos elementos deben ser valorados pues es evidente que los procesos habitacionales ilegales datan de 5 y más de 10 años en algunos sectores.

Si bien es cierto que legalmente en Colombia está permitido la venta de cosa ajena, los asentamientos habitacionales ilegales surgen en la mayoría de los casos bajo esta figura, son típicos los agentes que participan en dicha actividad, por un lado se encuentra los “tierreros” quienes se apropian de grandes extensiones de terreno para lotear, otro actor es el enajenador ilegal, quien siendo propietario de la tierra y desconociendo con causa o sin causa los elementos normativos urbanísticos, los desconoce de plano y enajena, dichos actores utilizan diferentes tipos de documentos para enajenar tales como, la promesa de compraventa en su gran mayoría, contratos de arrendamiento, en una minoría escritura pública y en otras no existe documento alguno, dichas personas por el tiempo de permanencia en sus inmuebles se predicen propietarios en gran proporción, arrendatarios en un menor porcentaje y poseedores muy pocos.

La actividad de informalidad se evidencia críticamente en las localidades ubicadas al suroccidente de la ciudad, como lo son Ciudad Bolívar, Úsme, Bosa y Kennedy donde más del 50% de los desarrollos existentes son de origen informal. Sin embargo esta condición es palpable en las otras localidades periféricas como Usaquén, Chapinero, Santafé, San Cristóbal, Fontibón, Engativá y Suba.

Las construcciones o asentamientos ilegales, presentan altas condiciones de vulnerabilidad estructural; ya que se encuentran construidas en materiales provisionales como madera, cartón, latas, lona, entre otros; y aquellas que son edificadas en materiales permanentes como concreto, ladrillo, bloque; no cuentan con las normas mínimas de sismo resistencia.

Las construcciones no cumplen con los mínimos criterios de habitabilidad para ser considerados como una vivienda digna, presentando deficientes condiciones de ventilación, iluminación, salubridad, entre otros.

En su mayoría, dichas construcciones no cuentan con una distribución espacial al interior de estas, es decir que todas las zonas de la vivienda (sala, comedor, cocina, habitación) se concentran en un solo espacio común.

Un punto importante a resaltar en la conducta de los asentamientos y desarrollos informales, es que no solo se presentan en los estratos socioeconómicos bajos, como se citó anteriormente; sino que también se manifiestan en los círculos de altos niveles socioeconómicos; donde no se presentan inconvenientes de pobreza o desplazamiento; sino donde el inconveniente a tratar es la vulneración las áreas ambientalmente valiosas para la ciudad; ya que dichos desarrollos se presentan en áreas que son “atractivas” como los Cerros Orientales de Bogotá o los Cerros de Suba.

### **Recomendaciones**

Para mitigar el impacto social sobre la población que debe trasladarse de su lugar de vivienda, en virtud de las acciones de recuperación de bienes fiscales, de uso público, espacio público u objeto de recuperación ecológica o preservación ambiental, es necesario implementar un programa a través del cual se estudien los casos particulares y se determine su inclusión o no en el programa de acompañamiento integral e interinstitucional con el fin de ofrecer soluciones sociales a las poblaciones afectadas incluyendo el proceso de reubicación que corresponda.

Fortalecimiento de las acciones interinstitucionales y sectoriales en el ámbito de la prevención y reconocimiento de las condiciones técnicas y sociales que presenta los sector y que los hacen prioritarios para el monitoreo y seguimiento intersectorial por las circunstancias que presentan los sectores.

La política pública de atención y control a los asentamientos ilegales en Bogotá, debe lograr articular a la comunidad pues caso contrario tiene un costo mayor, esto

se debe medir en términos de efectividad, la ciudad tiene una posibilidad de experimentar soluciones que permitan construir ciudad

Teniendo en cuenta la consolidación de áreas cercanas a los Polígonos de probables ocupaciones y las acciones de reasentamiento presentadas, se requiere la implementación de estrategias de prevención y protección ala área recuperada con la población circunvecina, es decir, estrategias de pacto de borde.

Se debe focalizar a aquellas zonas que son conflictivas, áreas vulnerables, áreas donde efectivamente no se puede desarrollar este tipo de urbanización y buscando que se mejore este tipo de territorio, en razón del capital humano y la forma como se gestó la ciudad en cada uno de ellos.

Vemos con imperiosa necesidad la construcción social del hábitat, a fin de garantizar una vivienda digna para los ciudadanos.

Propender que el mejoramiento de barrios busque dotar las comunidades de un salón comunal, jardín infantil, escuela, puesto de salud, con las escalas de equipamiento necesarias.

Resolver de forma colectiva cada desarrollo ilegal crítico, bajo el esquema de trabajo y tiempo necesario, con estrategias tales como reasentar la población en sitio o si se traslada tener en cuenta las necesidades de la comunidad y el tipo de vivienda que tienen, pues alguna son productivas y generan un entorno social, cultural entre otras, mediante la participación comunitaria.

Fortalecer y activar el trabajo con la comunidad y las JAC, con el fin de programar un plan de trabajo conjunto que permita consolidar el tema de prevención y protección del suelo.

Anexo 1.

**Cuadro de análisis de actores involucrados en el fenómeno de asentamientos ilegales**

Actor	Características o rol del actor	Percepción del autor frente al problema	Intereses del actor	Capacidad de incidir	Acuerdos o conflictos
<b>Propietarios de predios</b>	Responsables de cuidar sus bienes inmuebles.	Poco interés en cuidar sus inmuebles por el alto costo de vigilancia.	Que las autoridades públicas les cuiden los predios	Alta	Buscan solucionar todo a través de la restitución de inmuebles, lo que la mayoría de veces deriva en desalojos.
<b>Enajenadores ilegales (T ierreros)</b>	Principales responsables de invasiones y estafas.	Se muestran en la mayoría de veces como benefactores de las familias pobres o desplazadas.	Seguir invadiendo predios públicos o privados y seguir estafando a las familias más vulnerables.	Alta	No requieren de soluciones
<b>Juntas de acción comunal</b>	Organización de vecinos que aúnan esfuerzos y recursos para procurar la solución de necesidades de la comunidad.	Pueden servir para el desarrollo de comunidades, pero a veces terminan trabajando para los tierreros.	Buscan el bienestar de las familias que representan.	Media	Presidentes coaccionados por los tierreros
<b>Ediles y Concejales</b>	Utilizan su posición, para prometer a las comunidades, soluciones ante entidades distritales	Actores que sacan provecho electoral y en ocasiones promueven desarrollos ilegales.	Conseguir votos para futuras elecciones.	Baja	Colaboración en proyectos de atención presentados.
<b>Familias de bajos recursos</b>	Afectados directamente por el problema de estudio.	Personas con alta vulnerabilidad y pocas oportunidades.	Conseguir alguna solución de vivienda y empleo.	Baja	Soluciones rápidas y flexibles.
<b>Empresas de servicios públicos</b>	Entidades públicas responsables de prevenir la	No están comprometidas con acciones de prevención y control	Buscan generar más recursos así sea permitiendo	Media	Servicios provisionales o retiro definitivo del servicio.

	toma ilegal del servicio.		en tendido de redes en zonas ilegales.		
<b>Alcaldías Locales</b>	Actor principal en el control del crecimiento urbano.	No cuentan con los elementos recursos físicos y económicos para el control urbanístico.	Buscan que la Alcaldía Mayor les brinde un mayor apoyo financiero y normativo para prevenir las invasiones.	Alta	Apoyo institucional y Conformación de equipos de monitoreo para el control a la ocupación.
<b>Secretaría Distrital de Gobierno</b>	Promotor de estrategias orientadas a la prevención y protección de los Derechos Humanos.	Articulador de acciones institucionales de control y prevención de convivencia y seguridad ciudadana.	Incrementar la capacidad de atención y respuesta a situaciones de conflictividad social en el Distrito Capital.	Alta	Mayor coordinación con Alcaldías Locales y fuerza pública.
<b>Secretaría Distrital de Planeación</b>	Lidera la planeación territorial, económica social y ambiental.	Responsable de la planeación del crecimiento urbano y dar soluciones a ocupaciones ilegales.	Desarrollo territorial equitativo, sostenible, competitivo e integrado con la región.	Baja	Rapidez en la evaluación y legalización de barrios de origen ilegal e informal.
<b>Secretaría Distrital de Hábitat</b>	Debe garantizar el desarrollo integral de los asentamientos y facilita el acceso de la población a una vivienda.	Actor primordial en la consecución de soluciones de vivienda digna para familias de bajos recursos.	El mejoramiento integral de asentamientos o reasentamientos, la producción de vivienda de interés social y la titulación de predios.	Alta	Prioridad en la oferta de vivienda de interés social y prioritario a familias de asentamientos ilegales.
<b>Subsecretaría de Inspección Vigilancia y Control de Vivienda</b>	Principal actor en el control a la enajenación de bienes inmuebles destinados a vivienda.	Posee la única herramienta de prevención y control, que es el Mapa Único de Monitoreo de Desarrollos Ilegales.	Vigila y controla los enajenadores ilegales, para preservar el derecho a la vivienda digna,	Alta	Conformación de la unidad administrativa especial de inspección, vigilancia y control de vivienda.
	Responsable de proteger la estructura	Debilidad en el control de las causas de deterioro ambiental,	Proteger la biodiversidad, los recursos naturales y la	Media	Vigilancia de estructuras ecológicas permanente y con apoyo

<b>Secretaría Distrital de Ambiente</b>	ecológica principal.	como son la proliferación de asentamientos ilegales.	recuperación y conservación de los ecosistemas.		técnico con drones.
<b>Secretaría Distrital de Integración Social</b>	Actor fundamental en la atención de las familias que ocupan estos asentamientos.	Formular soluciones sociales para familias de asentamientos ilegales.	Atender a las comunidades en mayor situación de pobreza y vulnerabilidad que permitan la protección, y el restablecimiento de sus derechos.	Alta	Atención permanente en salud, educación y alimentación de las familias de los diferentes polígonos de monitoreo.
<b>Instituto Distrital de Gestión del Riesgo (IDIGER)</b>	Actor principal en la evaluación y prevención de riesgos en zonas de asentamientos.	Acción limitada solo a desarrollos ilegales con problemas de remoción en masa.	Reducir el riesgo de familias ubicadas en zonas de riesgo y atender a familias en condiciones de emergencia.	Alta	Actualizar los conceptos de riesgo de la entidad con el fin de beneficiar a familias nuevas en zonas del alto riesgo.
<b>Instituto Distrital de Participación Comunal (IDPAC)</b>	Responsable de la guía y el control de las juntas de acción comunal	Actor sin mayor influencia de control o guía frente a juntas manipuladas por los tierreros.	Fortalecer las organizaciones sociales	Baja	Cancelación de la personería jurídica de aquellas juntas que se determine la promoción de invasiones.
<b>Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital</b>	Prevención en incorporación de mejoras en zonas de origen ilegal.	Entidad permeada por la corrupción, que facilita la manipulación de información.	Operar la información geográfica, la conservación y actualización del inventario de los bienes inmuebles del Distrito	Baja	Creación de equipo interinstitucional para la incorporación de mejoras en zonas susceptibles a ser desarrolladas ilegalmente
<b>Caja de Vivienda Popular</b>	Responsable de solución de vivienda solo en	Acciones limitadas solo a reasentamiento mejoramiento de vivienda y	Mejorar la calidad de vida de la población más vulnerable que habita en barrios de	Alta	Incorporar dentro de las funciones de la entidad, la reubicación de familias que se encuentren



	casos de reasentamiento.	titulación de predios.	origen informal o en zonas de riesgo.		ubicadas en asentamientos ilegales.
<b>Inspecciones de Policía de Bogotá</b>	Encargados de resolver las querrelas por ocupación ilegal de hecho o perturbación a la posesión.	Dependencia Administrativa e instancia judicial que solo le interesa aplicar la ley sin importar las consecuencias sociales.	Realizar las restituciones de inmuebles que sean necesarias y que se tramiten ante su inspección.	Alta	Realizar los estudios sociales pertinentes conjuntamente con las entidades del Distrito, que permitan determinar el impacto de la decisión.
<b>Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP)</b>	Actor fundamental en la recolección, barrido y limpieza en las zonas de asentamientos que vayan a ser atendidos.	Es de mucha importancia frente a que muchos operadores de este servicio, no les gusta realizar estas labores en zonas de origen ilegal por temas legales.	Garantizar la prestación, de los servicios de recolección, transporte, disposición final, reciclaje y aprovechamiento de residuos sólidos, la limpieza de vías y áreas públicas.	Media	Realizar la recolección de basuras de todos los polígonos de monitoreo.
<b>Policía Metropolitana de Bogotá</b>	Principal responsable operativo en acciones de convivencia o seguridad ciudadana.	Actor fundamental en la investigación previa a la judicialización.	Garantizar los derechos humanos, afianzando la convivencia y seguridad a través del control del delito.	Alta	Apoyo constante a cualquier intervención realizada por el Distrito.
<b>Fiscalía General de la Nación</b>	Responsable de judicializar a los enajenadores ilegales o tierreros.	Inoperancia de la Fiscalía en su seccional Bogotá, frente a las notas criminales sobre el accionar de los tierreros.	Debería buscar un proceso más expedito para la investigación y mundialización de las bandas criminales que operan esta actividad.	Alta	Conformación de un equipo de investigación y judicialización para la priorización de expedientes por enajenación ilegal.

<p><b>Superintendencia de Notariado y Registro</b></p>	<p>Actor fundamental en el control y la prevención de trámites tendientes a la compra – venta de inmuebles.</p>	<p>Principal documento público, por la cual son estafadas las personas que compran inmuebles.</p>	<p>Vigilar y controlar el servicio de registro y notariado, que brinde y proteja la seguridad jurídica de los bienes inmuebles.</p>	<p>Alta</p>	<p>Incorporación del sistema de monitoreo en todas las notarías, con el fin de prevenir la expedición de escrituras es zonas de invasión.</p>
--	---	---	---	-------------	---

## Referencias Bibliográficas

- Abramo, Pedro y Parias, Adriana. (2006). Mercados informales de suelo y movilidad de los pobres en Bogotá. Informe del proyecto demostrativo Operación Urbanística Nuevo Usme, Alcaldía Mayor de Bogotá. Colombia, Lincoln Institute of Land Policy.
- Acioly, Claudio, (2007). El desafío de la formación de asentamientos informales en los países en vías de desarrollo.
- Aguilar C. R, (2003). Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas.
- Camargo y Hurtado, (2012). Urbanización informal en Bogotá: agentes y lógicas de producción del espacio.
- Carnicero, Jesús, (2011). Entre Chabolas: Inicios del colegio tajamar en Vallecas.
- CEACSC, (2016). Centro de Estudios y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana, formulación de políticas públicas en materia de conflictividad urbana y regional, convivencia y seguridad humana,
- CEPAL (2004). La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad.
- Clivchesky, Nora, (2003). Pobreza y Acceso al Suelo Urbano. Algunos Interrogantes sobre las Políticas de Regularización en América Latina.
- CNUAH (1996). ) Un mundo en proceso de urbanización. Informe mundial sobre los asentamientos humanos. Volúmenes 1 y 2. Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat). Oscar Gómez Villa (trad.) Bogotá: Fondo Nacional de Ahorro.
- DAPD (2002). Déficit de vivienda por estratos socioeconómicos. Bogotá: Subdirección Económica.
- Decreto 255 (2013), Por el cual se establece el procedimiento para la ejecución del programa de reasentamiento de familias que se encuentran en condiciones de alto riesgo en el Distrito Capital. Caja de Vivienda Popular.
- Departamento Administrativo de Planeación Distrital, DAPD (2001). Cuadernos del Plan de Ordenamiento Territorial. Vivienda: programa estructurante del Plan. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Departamento Administrativo de Planeación Distrital, DAPD (2005). Plan Maestro de Espacio Público de Bogotá.

- Dogan, M. (1994). The pendulum between theory and substance - testing the concepts of legitimacy and trust. In: M. Dogan & A. Kazancigil (Eds), Comparing Nations: Concepts, Strategies, Substance. Blackwell, Oxford.
- Fernandes, Edesio, (2007). Regularización de Asentamientos Informales en América Latina. Políticas de regularización de la tenencia de la tierra: confrontando el proceso de crecimiento informal de las ciudades latinoamericanas.
- Hardoy, Jorge E, (1987). La morfología de las ciudades.
- Herrera M. C, (2009). Proceso Urbanos Informales - Universidad Nacional de Colombia
- Jaramillo, Samuel, (1992) La vivienda en Bogotá: evolución de las condiciones habitacionales y de la estructura de producción de vivienda.
- Ley 388 de 1997. Busca el licenciamiento urbanístico.
- Ley 9 de 1989. Regula compraventa y expropiación de bienes.
- Ley 308 de 1996. Se tipifica con conducta delictiva del Urbanizador Ilegal.
- Ley 1561 de 2012. Se establece un proceso para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos.
- Ministerio de Sanidad de España, (2015). Estudio-Mapa sobre Vivienda y Población Gitana.
- ONU Hábitat, (2014). Hábitat y Superación de la Pobreza.
- ONG Techo, (2016). Por una ciudad sin límites en Chile.
- Ordoñez, Matamoros. G, (2013). Manual de análisis y diseño de políticas públicas.
- Salazar, Angélica y Vergel, Erik. (2009). Control urbano en aglomeraciones urbanas.
- Secretaría Distrital del Hábitat, (2008). Informe técnico de soporte de la política integral de Hábitat, 2007-2017.
- Secretaria Distrital de Hábitat (2017). Informe anual de asentamientos ilegales, mapa único de monitoreo, subsecretaria de inspección, vigilancia y control de vivienda de Bogotá.
- Secretaría Distrital de Planeación, SDP (2007). Políticas distritales. Política de hábitat y seguridad humana.

- Server, O. (1996). Corruption: A Major Problem for Urban Management, Some Evidence from Indonesia. HABITAT INTL.
- Suárez, A. L., Mitchell, A., Lépoire, (2014). Las villas de la Ciudad de Buenos Aires: territorios frágiles de inclusión social.
- Torres, Carlos, (2007). Ciudad Informal Colombiana, “Procesos urbanos en hábitat, vivienda e informalidad”. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá-Colombia.
- UN-HÁBITAT (2004). Hábitat y desarrollo humano. Cuadernos PNUD. Bogotá: UN Hábitat. Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional.
- Vargas Lesmes, J., & Zambrano Pantoja, F. R, (1988). Evolución histórica y servicios públicos en Bogotá 450 años: retos y realidades. Bogotá D.C.: Foro Nacional por Colombia.