INFORME DE PASANTIA

LINEAMIENTOS PARA EL DISEÑO DE LA ESTRATEGIA DE FORMALIZACIÓN Y MEJORAMIENTO INTEGRAL DE BARRIOS EN EL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO

DIEGO ORLANDO BARBOSA MONTEALEGRE

CC BY NC ND

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
FACULTAD DE INGENIERIA AMBIENTAL
MAESTRIA EN ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO
VILLAVICENCIO
2024

INFORME DE PASANTIA
LINEAMIENTOS PARA EL DISEÑO DE LA ESTRATEGIA DE FORMALIZACIÓN Y MEJORAMIENTO INTEGRAL DE BARRIOS EN EL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO

DIEGO ORLANDO BARBOSA MONTEALEGRE

Tesis de Maestría presentado como requisito para optar al título de Magister en: Ordenamiento Ambiental del Territorio

Asesor
Mg. JOE ALEXANDER MARTINEZ
Magister en Construcción

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
FACULTAD DE INGENIERIA AMBIENTAL
MAESTRIA EN ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO
VILLAVICENCIO
2024

Autoridades Académicas

P. Álvaro José ARANGO RESTREPO, O.P.
Rector General

P. Mauricio Antonio CORTÉS GALLEGO, O.P.
Vicerrector Académico General

P. José Antonio BALAGUERA CEPEDA, O.P.
Rector Seccional Villavicencio

P. Adrián Mauricio GARCÍA PEÑARANDA, O.P.
Vicerrector Académico Seccional Villavicencio

Mg. Julieth Andrea SIERRA TOBÓN
Secretaria General Seccional Villavicencio

Mg. William PEÑARANDA ZARATE
Decano de la Facultad de Ingeniería ambiental

Contenido

Resumen 7
Abstract 9
Glosario 10
Introducción 11
1. Objetivos 12
1.1 Objetivo General 12
1.2 Objetivos Específicos 12
2. Delimitación de la Pasantía 13
3. Justificación 14
4. Metodología 15
5. Desarrollo de la pasantía 16
5.1 Plan de Trabajo 16
5.2 Marco referencial de la Temática 16
5.2.1 Contexto Local 16
5.2.2 Marco Legal MIB 17
5.2.3 Contexto dentro del Plan Nacional de Desarrollo – Ley 2294 de 2023. 19
5.2.4 Contexto normativo local. 20
5.2.5 Contexto normativo dentro del Acuerdo 287 de 2015 – Plan de Ordenamiento Territorial (POT). 21
5.3 Marco Conceptual 25
5.3.1 Estrategia 25
5.3.2 Asentamientos Humanos 26
5.3.3 Precariedad y Pobreza Urbana 27
5.3.4 Vivienda social 28
5.3.5 Mejoramiento integral 29
5.3.6 Hábitat 30
5.4 Conceptualización para la Estrategia MIB en Villavicencio 31
5.4.1 De la Ilegalidad, la informalidad y subnormalidad. 31

6 Antecedentes 34
6.1 Medellín: Programa Mejoramiento Integral de Barrios Subnormales – PRIMED 34
6.2 Bogotá: Proyecto SUR con Bogotá. 34
7 Resultados Obtenidos: La Estrategia en Concreto 36
7.1 Ámbito de aplicación. 36
7.2 Alcance 37
7.3 Aproximación a la ruta metodológica de la Estrategia 37
7.4 Criterios Fase de alistamiento 38
7.4.1 Mapa de actores sugerido 39
7.4.2 Fase de diagnóstico. 39
7.5 Árbol de problemas 45
7.6 Fase de formulación 46
7.6.1 Aproximación a la estructura de la Estrategia de Mejoramiento Integral del Hábitat de los asentamientos humanos informales y subnormales del Municipio de Villavicencio 46
7.6.2 Aproximación al contenido de los Ejes estructuradores y los lineamientos 47
8 Otras actividades en el desarrollo de la pasantía. 50
9 Recomendaciones. 52
9.1 De carácter legal 52
9.2 De carácter técnico 52
9.3 De carácter administrativo 53
Bibliografías 54

Lista de Tablas

Tabla 1. Cuadro Normas Nacionales referentes a la legalización urbanística y MIB 20
Tabla 2 Cuadro normas municipales referentes a la legalización urbanística y MIB..... 25
Tabla 3. Fases de la estrategia..... 37
Tabla 4 Fase de alistamiento..... 38
Tabla 5. Fase diagnostico..... 39
Tabla 6. Cuadro normas municipales referentes a la legalización urbanística y MIB..... 41
Tabla 7. Cuadro normas municipales referentes a la legalización urbanística y MIB..... 41
Tabla 8 Cuadro normas municipales referentes a la legalización urbanística y MIB..... 42
Tabla 9. Cuadro normas municipales referentes a la legalización urbanística y MIB..... 42
Tabla 10. Cuadro normas municipales referentes a la legalización urbanística y MIB..... 43
Tabla 11. Cuadro estadísticas de asentamientos humanos de origen informal en el municipio de Villavicencio. 44
Tabla 12. Cuadro estadísticas de asentamientos humanos de origen informal por afectación de riesgos ambientales en el municipio de Villavicencio. 44
Tabla 13. Cuadro estadísticas por soporte ambiental de asentamientos humanos de origen informal en el municipio de Villavicencio 45
Tabla 14. Cuadro aproximación a la estructura de la Estrategia MIB. 46
Tabla 15. Cuadro aproximación al contenido de la estructura. 47
Tabla 16. Modelo de articulación y coordinación de actores..... 53

Lista de Figuras

Figura 1 Esquema de actividades a desarrollar durante la pasantía. 16
Figura 2. Características de los asentamientos humanos por fenómenos espaciales..... 32
Figura 3. Proceso de los asentamientos urbanos por fenómeno espacial 33
Figura 4. esquema aproximación a la ruta metodológica 38
Figura 5. esquema mapa de actores..... 39
Figura 6. Esquema de conclusiones de los problemas identificados en el diagnóstico 45
Figura 7 Actividades realizadas en el proceso de pasantía..... 50
Figura 8 Presentación de la propuesta de la serie de foros Liderazgo para el Ordenamiento del Territorio – septiembre 26 de 2024..... 51

Resumen

Este documento es el resultado de la pasantía de la Maestría en Ordenamiento Ambiental del Territorio – MOAT que combina múltiples perspectivas sobre el territorio y particularmente una mirada fundamentada en la experiencia profesional y el trabajo académico, aquí se define los lineamientos de la ruta metodológica que se propone orientar la futura formulación de la Estrategia de Mejoramiento Integral del hábitat de los asentamientos humanos informales y subnormales en estado de precariedad de Villavicencio. Lineamientos estructurados a partir de los objetivos, la delimitación del trabajo de pasantía y la justificación del tema, con una metodología observacional que logra recoger información con datos primarios y secundarios. Consecuentemente, Se desarrolla un marco legal y un marco referencial; con antecedentes en el país y la conceptualización de los temas tratados. Adicionalmente, el desarrollo de la pasantía establece un diagnóstico normativo y técnico que genera un árbol de problemas y alindera el ámbito de aplicación, con todo lo anterior finalmente se concreta la ruta metodológica con tres fases de acción, el mapa de actores y las recomendaciones administrativas, técnicas y de carácter normativo.

Palabras Clave: Hábitat, Vivienda, Asentamientos, Informalidad, Subnormalidad y Precariedad.

Abstract

This document is the result of the internship of the Master's Degree in Environmental Planning of the Territory – MOAT that combines multiple perspectives on the territory and particularly a look based on professional experience and academic work, here the guidelines of the methodological route that is proposed to guide the future formulation of the Strategy for the Integral Improvement of the habitat of the informal and subnormal human settlements of Villavicencio are defined. Guidelines structured based on the objectives, the delimitation of the internship work and the justification of the topic, with an observational methodology that manages to collect information with primary and secondary data. Consequently, a legal framework and a referential framework are developed; with background in the country and the conceptualization of the topics discussed. Additionally, the development of the internship establishes a normative and technical diagnosis that generates a tree of problems and aligns the scope of application, with all of the above, the methodological route is finally specified with seven five phases, and the administrative, technical and normative recommendations.

Key Word- Habitat, Housing, Settlements, Informality, Subnormality and Precariousness.

Glosario

Mejoramiento Integral: Es el conjunto de acciones físicas, sociales, ambientales, económicas y jurídicas para la integración e inclusión de los asentamientos precarios dentro de la estructura funcional y productiva de las áreas urbanas de los municipios y distritos según los "Lineamientos para la consolidación de la política de Mejoramiento Integral de Barrios" adoptados en el documento CONPES 3604 de 2009.

Plan de Mejoramiento Integral: Es el instrumento dirigido a reconstruir los tejidos sociales, espaciales y ambientales en función del mejoramiento de las condiciones urbanísticas (conectividad y generación de espacio público y equipamiento) que eleve la calidad de vida de la población.

Vivienda adecuada: es un derecho humano reconocido en la normativa internacional de los derechos humanos como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado.

Legalización: Proceso mediante el cual la administración municipal reconoce la existencia de un asentamiento humano informal constituido por viviendas de interés social, aprueba los planos urbanísticos y expide la reglamentación por medio del acto administrativo que hace las veces de licencia urbanística.

Ordenamiento territorial: es un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, adelantadas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas en ejercicio de la función pública para orientar el desarrollo del territorio y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio de acuerdo a las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.

Introducción

En el contexto de Villavicencio, formular una Estrategia de Mejoramiento integral del Hábitat que permita trazar una línea gubernamental municipal de coordinación y articulación de todos los niveles de gobierno de trabajo intersectorial junto a actores privados tejiéndose por medio de la participación ciudadana. Según la Dirección de Formalización y Mejoramiento Integral de Barrios a septiembre de 2024 se encuentran identificados 309 asentamientos informales y 42 asentamientos informales legalizados en el periodo 2016 – 2023 que adquieren la calidad de subnormales, especialmente conformados por población desplazada por el conflicto armado. En una y otra situación con condiciones de precariedad socioeconómica, de insuficiencia en la estructura urbana y ambiental, de servicios básicos, en zonas de alto riesgo de amenaza, además de viviendas en estados inadecuados que garantice el derecho a gozar, en igualdad de condiciones, a los beneficios que genera el hecho de ser ciudadanos. En este documento, los lineamientos se encaminan en la orientación a garantizar el *derecho a la ciudad* entendido como *"el derecho de todos los habitantes, presentes y futuros, a ocupar, utilizar y producir ciudades justas, inclusivas y sostenibles [...] entraña además la responsabilidad de los gobiernos y las personas de reclamar, defender y promover este derecho" (Naciones Unidas, 2016, pág. 5)*

Ahora, en nuestro contexto municipal de atender las necesidades de los asentamientos humanos en estado de precariedad concebimos este derecho como el derecho a la inclusión, el respeto por la diversidad y la no discriminación, a la participación de las comunidades en la toma de decisiones sobre sus territorios y a garantizar su integración socioeconómica, de servicios y a entornos seguros. Por otro lado, se ha reconocido la *vivienda adecuada* como un derecho universal, incluido en el Artículo 25 de la Declaración universal de los derechos humanos. Ahora, la constitución política de Colombia en el art. 51 determina que todos los colombianos tienen derecho a la vivienda digna y por tal razón se debe hacer efectivo mediante acciones concretas este derecho. En consecuencia, desde todos los niveles de gobierno es una necesidad imperante para reducir las brechas sociales y garantizar el derecho a la ciudad a todas las comunidades localizadas en los asentamientos humanos informales y subnormales con el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades mediante la renovación de su entorno habitacional promovida por el Estado.

1. Objetivos

1.1 Objetivo General

Formular los lineamientos que oriente el diseño de la Estrategia de Mejoramiento integral de Barrios en el municipio de Villavicencio.

1.2 Objetivos Específicos

- ✓ Establecer la conceptualización para la ruta metodológica de la Estrategia de mejoramiento integral de barrios.
- ✓ Determinar el marco legal y señalar las acciones de la normatividad urbanística que posibilite la intervención del municipio para el tratamiento de mejoramiento integral.
- ✓ Definir la ruta metodológica que oriente la gestión del municipio en la atención integral de los asentamientos humanos informales y subnormales.
- ✓ Realizar recomendaciones administrativas, técnicas y de carácter normativo que estructure el diseño de la estrategia y su implementación.

2. Delimitación de la Pasantía

Esta propuesta está delimitada al establecimiento de los lineamientos que oriente el logro de la meta *(112) Diseñar e implementar una estrategia de Formalización y Mejoramiento integral de Barrio* "del Plan de Desarrollo Municipal – "Villavo Somos Todos 2024-2027". Lineamientos que surgirán a partir de la conceptualización, el marco legal, la definición de la ruta metodológica y las recomendaciones.

3. Justificación

En concordancia con el Plan de Desarrollo Municipal – "Villavo Somos Todos 2024-2027" y las metas establecidas "(33) Financiar o cofinanciar el mejoramiento integral de barrios" y "(112) Diseñar e implementar una estrategia de Formalización y Mejoramiento integral de Barrios" en aras de dar cumplimiento con el Plan de Ordenamiento Territorial Acuerdo 287 de 2015 y su objetivo de inclusión con la Política 3 "Mejorar las condiciones habitacionales y la oferta de servicios públicos y sociales para todos los habitantes, especialmente para la población más vulnerable, que garantice modos de vida dignos, condiciones adecuadas de seguridad, convivencia y protección de los elementos ambientales…" así mismo, la Política 2 "Garantizar mediante la verificación, acompañamiento, apoyo y asesoría, la prestación eficiente y eficaz de los servicios públicos domiciliarios en el Municipio" y la Política 5 "Controlar el crecimiento urbano informal existente en el Municipio mediante la oferta institucional de vivienda y los planes de mejoramiento integral" y con la información suministrada por la Secretaría Municipal de Planeación municipal sobre la división político-administrativa de Villavicencio que comprende de 10 comunas y 617 barrios, en los procesos de legalización en el lapso de 2016-2023 se ha logrado por acto administrativo de resolución de reconocimiento la cifra de 42 asentamientos legalizados sumado a 186 asentamientos ilegales y 45 asentamientos sin definir que requieren de intervención de mejoramiento integral.

Lo anterior, justifica establecer los lineamientos que sientan la orientación para la formulación de la Estrategia de mejoramiento integral de barrios. Documento que se convierte en una guía conceptual, jurídica y de herramientas de ordenamiento territorial que determina el ámbito y la ruta de aplicación de la estrategia. Todo en aras de solucionar de fondo problemas de desarrollo económico, social y ambiental de origen urbanístico que impactan de manera directa en la calidad de vida de estos asentamientos humanos en condición de marginalidad y segregación socio-espacial. Finalmente, abrirles paso a soluciones en las dificultades en materia de déficit de espacio público, la informalidad en la tenencia de la tierra y vincular temas neurálgicos como la gestión integral del riesgo y adaptabilidad al cambio climático.

4. Metodología

Para realizar este documento de informe final de pasantía, así como las herramientas utilizadas y, de acuerdo a los objetivos y actividades a desarrollar se decidió usar una metodología observacional que lograra recoger la información con datos primarios y secundarios, así como las experiencias de actores relacionados al ordenamiento territorial en Villavicencio.

La recolección de datos primarios en la exploración es realizada en el contexto de los expertos que han liderado los procesos de formalización y de formulación de planes de ordenamiento territorial, al mismo tiempo los datos secundarios con la información suministrada por la alcaldía de Villavicencio en especial de la Dirección de formalización y mejoramiento integral de barrios de la alcaldía de Villavicencio junto a la recopilada por fuentes externas. Estas características forman parte de los diseños metodológicos de tipo cualitativo y observacional, carácter que este informe tiene debido a su naturaleza.

Por otra parte, el informe adopta un método inductivo para realizar conclusiones y recomendaciones a partir de las actividades establecidas. Los datos primarios fueron recogidos por medio de las entrevistas a expertos y diseñadas a partir del tema puntual y la evolución en el tiempo para solo recabar en las experiencias de manera libre.

Ahora, para lograr los datos secundarios se utilizó la técnica de revisión de normatividad y bibliográfica que permite el contexto jurídico y de legislación urbanística tanto local como nacional. Así también, en investigaciones y producción intelectual que nos permite generar nuevos conocimientos para los lineamientos a definir.

Para la construcción de propuesta conceptual con el análisis e interpretación de datos narrativos y visuales integrales para obtener información sobre el tema en particular.

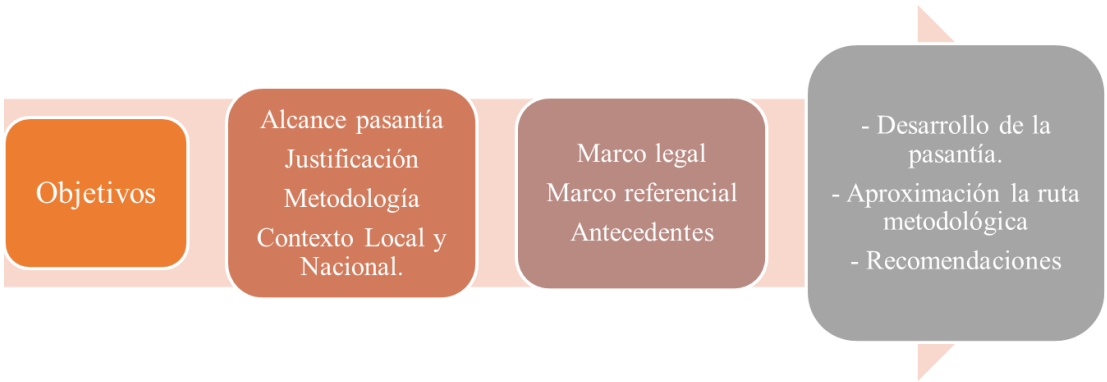
Compilando, el informe de pasantía es de tipo cualitativo, y para liberar los datos necesarios se utilizaron dos instrumentos que brindan datos primarios, que son la entrevista y la observación. Y se manejó el estudio bibliográfico que ofrece datos secundarios.

5. Desarrollo de la pasantía

5.1 Plan de Trabajo

El desarrollo de las actividades básicamente se establecerá a partir del siguiente esquema:

Figura 1 Esquema de actividades a desarrollar durante la pasantía.



5.2 Marco referencial de la Temática

5.2.1 Contexto Local

El Municipio de Villavicencio fue fundado el 06 de abril de 1840 y se ubica a un costado de la Cordillera Oriental, a 90 kilómetros de la capital del país y comprende de un total de 131.126 hectáreas. Actualmente cuenta con una población proyectada a 2023 de 585.858 habitantes, de los cuales el 49% corresponde a hombres y el 51% a mujeres. Asimismo, destaca que el 44% de su población está compuesta por niños, niñas, adolescentes y jóvenes, es decir, se encuentran en edades entre los 0 y 28 años, mientras que los jóvenes, entre los 14 y 28 años, representan el 25% del total de la población del municipio. El 92% de la población habita en la cabecera municipal, mientras que tan sólo el 8% habita en la zona rural del municipio.

En términos de pobreza, los datos del DANE (2023) para el año 2022, revelan que el 27,2% de los villavicenses se encuentran en condición de pobreza, el 27,6% en situación de vulnerabilidad, el 42,1% hace parte de la clase media y tan solo el 3,1% conforman la clase alta. Lo anterior, implica que cerca del 44% de los villavicenses, es decir cerca de 280 mil personas, se

encuentran en condiciones de pobreza o en situación de vulnerabilidad.

La ciudad ha realizado numerosos esfuerzos por reconocer asentamientos humanos de origen informal al destinar recursos significativos en la consecución de este objetivo que busca en el largo plazo el mejoramiento integral de los barrios. De conformidad con los datos expuestos en el Plan de Desarrollo Municipal – "Villavo Somos Todos 2024-2027"

> *la división político- administrativa de Villavicencio comprende 10 comunas y 617 barrios (341 barrios se encuentran legalizados, 26 reconocidos, 42 reconocidos por proyecto de Plan Parcial aprobado, 188 asentamientos ilegales y 19 asentamientos sin definir que requieren intervención), teniendo a la fecha como línea base 30 predios legalizados en el periodo 2020 a 2023.* (Alcaldía de Villavicencio, 2024, pág. 152).

Con este panorama se puede enunciar los avances más significativos en el lapso 2013-2023: 50 legalizaciones de asentamientos de origen ilegal, la expedición de la reglamentación municipal concerniente a la adopción del Decreto 186 de 2021 con los nuevos procedimientos para legalización de asentamientos informales y el Decreto 198 de 2022 relacionado con el trámite de transferencia y entrega de bienes destinados al uso público producto de los procesos de legalización. A nivel administrativo se adelantó la creación del procedimiento de saneamiento y titulación en el año 2019 y finalmente mediante el Acuerdo 594 de 2023 crea la Dirección de Formalización y Mejoramiento Integral de Barrios adscrita a la Secretaria de Planeación que tiene como misión

> *…planear, organizar y desarrollar las acciones de formalización legal y física de barrios y la adecuación de las unidades de vivienda y el espacio urbano de los asentamientos de origen informal, con el propósito de corregir las deficiencias físicas, ambientales y legales generadas por su diversidad de origen.* (Alcaldía de Villavicencio, 2024, pág. 152),

frente a estos escenarios de camino recorrido se apertura la fase posterior a la de legalización y la cesión de áreas públicas la primera estrategia de mejoramiento integral de barrios - MIB que garantizara a las comunidades marginadas acceso completo a la oferta estatal en todos sus niveles y dimensiones.

5.2.2 Marco Legal MIB

Se puede establecer que el mejoramiento integral de barrios como estrategia, se genera en armonía a estándares no nacionales, sino los cuales han sido planeados y visualizados a nivel

mundial como lo son los objetivos de desarrollo sostenible establecidos por Naciones Unidas. Su objetivo número once, desarrolla el lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles, esto con base a que las ciudades serán en un futuro el modelo de vida global de las personas, en cuanto cada día se evidencia más la migración del campo a la ciudad, provocando que miles y millones de personas vivan en barrios marginales; esto claramente porque las ciudades no están preparadas ante este rápido incremento de urbanización, lo cual enmarca con claridad la importancia de la formalización y mejoramiento integral de los barrios.

Que mediante los documentos CONPES 3604 de 2009 *"Lineamientos para la consolidación de la política de mejoramiento integral de barrios MIB"* se avanza planteando los objetivos de apoyar la gestión urbana con el fin de mejorar las condiciones de hábitat de los hogares en asentamientos humanos precarios, establece estrategias y un plan de acción para su implementación, vinculando a diferentes niveles de gobierno, al sector privado y a la comunidad. Las líneas normativas para la legalización y regularización urbanística se han establecido ampliamente en la Ley 9 de 1989 de la Reforma Urbana que adopta las primeras novedades con respecto a mejoramiento de viviendas, SERVICIOS públicos e infraestructuras urbanas, así como la legalización de asentamientos incorporándolos al perímetro urbano, al mismo tiempo otorgo la responsabilidad a los municipios en la elaboración de los estudios de riesgos de desastres, el levantamiento de inventarios de población en zonas de alto riesgo, la obligatoriedad de reasentar y priorizar a estas poblaciones en los proyectos de vivienda que desarrolle en el nivel local. Seguidamente con la expedición de la Ley 388 de 1997 del ordenamiento territorial, que definió la función pública del urbanismo con el acceso de los habitantes a la infraestructura de vías, espacios públicos y los derechos constitucionales a la vivienda y los servicios públicos domiciliarios.

En ese contexto nacional, el mejoramiento integral, a partir de la Ley 388 de 1997 se asocia al tratamiento de mejoramiento integral inmerso en el componente urbano de los Planes de ordenamiento territorial para desarrollar programas y proyectos que se podrán implementar en el programa de ejecución de dicho instrumento de planificación.

De conformidad al Decreto Nacional 149 de 2020 las administraciones municipales tienen la competencia de reconocer la existencia de asentamientos ilegales en los siguientes términos *ARTÍCULO 2.2.6.5.1. Legalización urbanística. La legalización urbanística es el proceso mediante el cual la administración municipal, distrital o del Departamento Archipiélago*

de San Andrés, Providencia y Santa Catalina reconoce, si a ello hubiere lugar, la existencia de un asentamiento h1.1mano con condiciones de precariedad y de origen informal, conformado por viviendas de interés social y usos complementarios que la soportan, que se ha constituido sin licencia de urbanización previo a su desarrollo o que aun cuando la obtuvo, ésta no se ejecutó."
Al mismo tiempo Ley 2044 de 2020 establece tiene por objeto sanear de manera definitiva la propiedad de los asentamientos humanos ilegales consolidados y precarios en bienes baldíos urbanos, bienes fiscal titulables y los que existan en predios de propiedad legítima a favor de particulares, cuya ocupación o posesión, sea mayor de diez (10 años), en su "*ARTÍCULO 6. DECLARATORIA DE ESPACIO PÚBLICO. Declaratoria de espacio público. Los municipios y distritos procederán a realizar la declaratoria de espacio público sobre los predios o la parte de ellos que hayan sido destinados urbanísticamente para este fin. El acto de declaratoria de espacio público servirá como reconocimiento urbanístico del espacio público existente.*

Por otro lado, la Ley 2044 sanea de manera definitiva la propiedad de los asentamientos de origen informal en bienes baldíos urbanos, bienes fiscales titulables y los que existan en predios de propiedad legitima a favor de particulares cuya ocupación sea mayor a 10 años. Un aporte importante de la mencionada Ley es la titulación de los predios de uso público a favor de las entidades territoriales.

Por último, se expide la Ley 2079 de 2021 establece que la política pública de hábitat y vivienda, como política de Estado y será la encargada de diseñar los instrumentos técnicos, administrativos, jurídicos y financieros que se consideren necesarios para la asesoría e implementación de programas y proyectos habitacionales que contemplen de manera integral la producción de vivienda en las modalidades de adquisición, de vivienda, construcción de vivienda de interés social y prioritaria, mejoramiento de vivienda y entornos rurales dignos para atender la oferta requerida del país.

5.2.3 Contexto dentro del Plan Nacional de Desarrollo – Ley 2294 de 2023.

De conformidad con la Ley 2294 de 2023 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2023-2026 se determina la "Estrategia nacional de coordinación para la adaptación al cambio climático de los asentamientos y reasentamientos humanos" y la ejecución del programa "Barrios de paz" que en este último, liderado por el Ministerio De Vivienda, Ciudad y Territorio se podrán gestionar y/o financiar intervenciones de mejoramiento en áreas de origen informal legalizadas o susceptibles de legalización urbanística, o en áreas de origen formal que sean susceptibles de ser

mejoradas, allí se podrán canalizar la oferta estatal como el "Programa Agua es Vida" para el acceso del servicio a los territorios marginados y excluidos.

Tabla 1. Cuadro Normas Nacionales referentes a la legalización urbanística y MIB

NORMA	OBJETO
Ley 9 de 1989	Se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, la compraventa y expropiación de bienes.
Ley 388 de 1997	Armoniza y actualiza normas de desarrollo y Ordenamiento Territorial como la Ley 9 de 1989.
Ley 142 de 1994, Artículo 134.	Establecer el derecho a los servicios públicos domiciliarios.
Decreto Ley 1077 de 2015.	Reglamentar el sector vivienda, ciudad y territorio.
Ley 1848 del 18 de julio de 2017.	Reglamentar en materia de formalización, titulación y reconocimiento de las edificaciones de los asentamientos humanos, de predios urbanos.
Decreto Nacional 1272 DE 2017.	Reglamenta el Decreto 1077 de 2015 y adiciona la Ley 1753 de 2015 en lo referente a esquemas diferenciales en la prestación de servicios de acueducto y alcantarillado.
Decreto Nacional 2106 de 2019, modifica el Artículo 8 de la ley 1848.	Dictar normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública
Decreto Nacional 149 de 2020.	Por medio de la cual se reglamentan y modifica el Decreto 1077 de 2015 en lo relacionado a legalización urbanística de asentamientos humanos.
Ley 2044 de 2020	Se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones
Ley 2079 de 2021	Reconocer la política pública de hábitat y vivienda como una política de Estado, con el fin de garantizar el ejercicio efectivo del derecho a una vivienda y hábitat dignos para todos los colombianos.
Decreto Nacional 523 de 2021	Modificar el Decreto 1077 de 2015, Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con el saneamiento predial y la transferencia de bienes inmuebles fiscales.
Ley 2294 de 2023 "Plan Nacional De Desarrollo 2023-2026"	Se expide el plan nacional de desarrollo 2022-2026 "Colombia potencia mundial de la vida".

5.2.4 Contexto normativo local.

Por medio del Decreto municipal 449 de 2016 se crea el Comité Técnico de Legalización y Regularización para la gestión y desarrollo del Tratamiento de Mejoramiento Integral el cual establece unos integrantes, la secretaria técnica y las funciones de dicho órgano. Posteriormente se reglamentó con el Decreto 157 de 2017 los procedimientos para la legalización urbanística de

los asentamientos humanos consolidados y ocupados con vivienda de interés social en estado de precariedad y de origen informal de conformidad con el decreto nacional 1077 de 2015.

Consecutivamente se actualiza este procedimiento con la expedición del Decreto 186 de 2021 que incorpora las nuevas disposiciones normativas de los decretos nacionales expedidos posteriores al año 2017.

Finalmente, en el año 2022 por medio del Decreto 198 se reglamenta el trámite de transferencia y entrega de bienes destinados al uso público producto de la legalización urbanística de asentamientos informales y con el Acuerdo 594 de 2023 se crea la Dirección de Formalización y Mejoramiento Integral de Barrios adscrita a la Secretaría de Planeación. Con esta normatividad del nivel local la institucionalidad municipal ha afrontado y canalizado los esfuerzos para la superación de la marginalidad y la segregación socio espacial de estos asentamientos.

5.2.5 Contexto normativo dentro del Acuerdo 287 de 2015 – Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

El POT plantea una visión a largo plazo que consolidará una ciudad segura, competitiva, turística y de servicios, con calidad de vida para sus habitantes y, de manera concreta dentro de su modelo de ordenamiento establece una ciudad que crezca de manera

> *…organizada y formal, que pueda albergar a la población presente y futura, garantizándole la satisfacción de sus necesidades básicas, logrando un modelo de ordenamiento funcional policéntrico con el cual se logre mejorar la capacidad, cobertura y los tiempos de desplazamiento y transporte; una ciudad que facilite el acceso de sus habitantes a los servicios y equipamientos sociales mejorando su calidad de vida…* (Acuerdo 287 de 2015, Pág. 2)

Por lo tanto, dentro de sus principios de Inclusión, funcionalidad, ecosostenibilidad, competitividad se establece:

> **“Artículo 7°. - Objetivo de Inclusión.**
>
> *Mejorar la calidad de vida de todos los sectores de la población del Municipio, particularmente de los más vulnerables y necesitados, donde se brinden oportunidades a partir de la incorporación de políticas como respuesta a diferentes situaciones buscando excluir de la limitación, la pobreza y la discriminación a personas con diversidades funcionales, y a la población en general, mediante la accesibilidad territorial, los programas de los servicios sociales (salud, educación, recreación) y la óptima prestación de los servicios públicos.*

Con este objetivo de inclusión se establecen cinco (5) políticas con las que se busca orientar su logro:

"a. Políticas de Inclusión:

1. *Atender la demanda de VIP Y VIS en las Áreas de Desarrollo de Vivienda (ADV) facilitando el acceso a la vivienda digna y disminuyendo los factores de generación de pobreza, desigualdad e inequidad social.*
2. *Garantizar mediante la verificación, acompañamiento, apoyo y asesoría, la prestación eficiente y eficaz de los servicios públicos domiciliarios en el Municipio.*
3. *Mejorar las condiciones habitacionales y la oferta de servicios públicos y sociales para todos los habitantes, especialmente para la población más vulnerable, que garantice modos de vida dignos, condiciones adecuadas de seguridad, convivencia y protección de los elementos ambientales.*
4. *Garantizar la participación social y colectiva en el proceso de construcción de ciudad.*
5. ***Controlar el crecimiento urbano informal existente en el Municipio mediante la oferta institucional de vivienda y los planes de mejoramiento integral.***

Esta política se consolida mediante doce (12) estrategias que se concretan en acciones, la estrategia numero 6 determina la línea de la regularización urbanísticas así:

6. *Garantizar la regularización urbanística, el mejoramiento de barrios y la legalización de los asentamientos subnormales estableciendo las condiciones necesarias de orden jurídico, técnico y financiero para su ejecución."*

Una vez establecido el componente general el cual estará constituido por un contenido estratégico y la norma estructural de largo plazo se determina el modelo de ocupación a través de la clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, con la correspondiente fijación del perímetro del suelo urbano. Frente a este último y la incorporación al perímetro urbano dentro de los procesos de las actuaciones urbanísticas y las legalizaciones el POT establece:

“Artículo 76°. - Suelo Urbano.

El suelo urbano está constituido por las áreas destinadas a usos urbanos que dispongan de infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado en el cual se permita llevar a cabo actuaciones urbanísticas de urbanización y construcción, se encuentra delimitado en el Plano No. 10A “Clasificación del Suelo Urbano”.

Parágrafo. Serán objeto de incorporación al perímetro urbano mediante la Actualización de la Cartografía Oficial definida en el presente Plan, los predios que cumplan con una de las siguientes condiciones:

1. Todos aquellos predios que durante la vigencia del presente Plan cuenten con la Plan Parcial aprobado y acrediten la calidad de áreas urbanizadas, entendiendo por estas las áreas conformadas por los predios que, de conformidad con las normas urbanísticas, hayan culminado la ejecución de las obras y dotaciones a cargo del urbanizador sobre las áreas de cesión obligatoria contempladas en la respectiva licencia y hayan hecho entrega de ellas a satisfacción del Municipio así como de las empresas de servicios públicos correspondientes.

2. Los asentamientos humanos desarrollados informalmente que hayan sido objeto de procesos de legalización.”

Por otro lado, la Ley 388 establece los distintos Tratamientos urbanísticos que se convierten en los instrumentos que permiten definir regímenes diferenciados, atendiendo a las distintas características geomorfológicas, económicas, sociales y de infraestructura de las zonas que se consideren pertinentes y desarrolladas mediante actuaciones urbanísticas, es decir, por medio de la parcelación, la urbanización y la construcción de inmuebles. En el POT de la ciudad se consolidarán las políticas y estrategias del Plan a través de la definición de los distintos Tratamientos de Desarrollo, Mejoramiento Integral, Conservación, Renovación Urbana y de Consolidación.

Como parte del desarrollo urbano armónico se fija el Tratamiento de Mejoramiento Integral objeto de estudio y análisis, el POT dispone:

“Artículo 270°. - Tratamiento de Mejoramiento Integral.

Es el tratamiento urbanístico aplicable a las zonas de origen informal e incompleto y a los barrios que requieren la habilitación de espacios para uso público y equipamiento comunal, infraestructura vial y de servicios públicos, orientado a lograr la integración espacial, la seguridad y la inclusión social de los habitantes, mediante la integración de los barrios a los sistemas urbanos y rurales del Municipio.

Artículo 271°. - Principios del Tratamiento de Mejoramiento Integral.

Los principios que orientan el Tratamiento de Mejoramiento Integral son:

1. *Protección al medio ambiente.*
2. *Garantía de vivienda digna.*
3. *Garantía de prestación de servicios públicos*
4. *Protección del espacio público existente, garantizando el aumento en cantidad, variedad y calidad de su oferta.*
5. *Participación y concertación ciudadana en el proceso de aplicabilidad del Tratamiento de Mejoramiento Integral.*

Artículo 272°. - Objetivo del Tratamiento de Mejoramiento Integral.

El objetivo del tratamiento será el de mejorar la calidad de vida de la población, la integración social y espacial con el entorno inmediato, a partir del reconocimiento de la morfología del asentamiento humano, y la generación de nuevas estructuras prediales que mejoren y/o incrementen el espacio público y los equipamientos de tal manera que se logre la consolidación de los patrimonios públicos, colectivos y familiares.

Y finalmente, el POT en complemento al Tratamiento determina el Plan de Mejoramiento Integral como instrumento de planificación y en el Artículo 462°. - Acciones del Plan de Mejoramiento Integral, las clasifica en: Acción de Gestión del Riesgo, Acción de Ordenamiento Territorial, Acción de Seguridad y convivencia, Acción de Espacio público y equipamiento, Acción de Redes de servicios públicos, Acción de Vivienda, Acción de titulación y la Acción de Lucha contra la pobreza.

Tabla 2 Cuadro normas municipales referentes a la legalización urbanística y MIB

NORMA	OBJETO
Acuerdo 287 de 2015	Plan de Ordenamiento Territorial –Plan Norte
Decreto 449-2016 - Comité Técnico de Legalización Y Regulación.	Crear el comité técnico de legalización y regularización para la gestión y desarrollo del Tratamiento de mejoramiento integral.
Decreto 157 de 2017 Decreto 162-2017 Modifica Decreto 157-2017- ART. 13. Decreto 128-2018 -Modifica Decreto 157 de 2017	Se reglamenta las condiciones urbanísticas excepcionales en el tratamiento de mejoramiento integral para procesos de legalización de asentamientos humanos informales y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social y espacial con el entorno inmediato.
Decreto186 de 2021 (actualizo el decreto 157 de 2017)	Se adoptan nuevos procedimientos para la legalización de asentamientos humanos en el municipio de Villavicencio.
Decreto198 de 2022	Se reglamenta el procedimiento para el trámite de transferencia y entrega de bienes destinados al uso público producto de los procesos de legalización urbanística de los asentamientos informales en el municipio de Villavicencio.
Acuerdo 594 de 2023	Por medio del cual se modifica los acuerdos que determinan la estructura orgánica central de la alcaldía con la creación de la dirección de Formalización y Mejoramiento Integral De Barrios.

5.3 Marco Conceptual

Para iniciar definiremos mediante la consulta de bibliografías el concepto de *Estrategia, Asentamientos Humanos, Mejoramiento Integral, Precariedad y Pobreza Urbana, Vivienda Social y Hábitat.*

5.3.1 Estrategia

La estrategia es un marco de acción orientado a un fin especifico, que se ha fijado con anterioridad, incluye planificar acciones secuenciales dirigidas al cumplimiento de un objetivo específico. Está vinculada al planteamiento que se ha establecido y requiere de un marco de acción lógica para lograr estos objetivos:

> *La estrategia se entiende como un conjunto de programas generales de acción, que llevan consigo compromisos de énfasis y recursos para poner en práctica una misión básica (Koontz & Weihrich,*

> *1998). En este contexto, la estrategia se entiende como patrones de objetivos que se han concebido e iniciado con el propósito de darle a la organización una dirección planificada. (Contreras Sierra, 2013)*

La estrategia también puede visualizarse como un proceso sistémico de acciones concatenada que juntas llevan a la consecución de una meta. Este concepto se encuentra relacionado con el de "patrones objetivos", elimina la superficial interpretación y pone en manifiesto que la estrategia es la estructura general que guía las acciones a lo largo del tiempo. Es decir, no basta con aplicarla a un proceso, debe ser transversal a todas y cada una de las acciones de la actividad relacionada: "Una estrategia es el patrón o plan que integra las principales metas, objetivos y políticas de una organización y, a la vez, establece la secuencia coherente de las acciones a realizar." (Binetti, 2022, pág. 6)

Sin embargo, existen diversas interpretaciones de la estrategia, también ligada a más que un proceso, y comprendido como aquel valor o principio que orienta a la diferenciación, en aquella que se hace de manera autentica y que por lo tanto influye en la ejecución de las tareas: "En tanto, Porter (2008), considera que ésta tiene que ver con alcanzar el liderazgo y permanecer allí, es decir, con crear ventaja competitiva; para él la estrategia no estriba en ser mejor en lo que se hace, sino en ser diferente" (Romero, Romero, Sanchez, Rincon, & Romero, 2020, pág. 469). En definitiva, la estrategia posee múltiples enfoques, desde la planificación minuciosa, pasando por la ejecución coherente y finalizando en un enfoque como elemento diferencial de la acción.

5.3.2 Asentamientos Humanos

El asentamiento humano, es una entidad de población que posee características particulares, como: la denominación reconocida, características generales de poblamiento y funciones territoriales reconocidas por sus habitantes y aledaños:

> *La entidad de población se define como: "un asentamiento humano dentro de una localidad, con nombre propio reconocido por sus habitantes. Las entidades de población se diferencian entre sí por las características de su poblamiento (categorías), su denominación y las funciones que desarrollan en el ámbito territorial" (INE Chile, 2019, p. 4). Referenciado en (Ubilla Bravo, Ovalle De la Barra, & Ibañez Blanco, 2022, pág. 3)*

En el contexto urbano los asentamientos humanos se pueden clasificar en formales o informales. Con relación a los asentamientos formales, estos son áreas planificadas de

urbanizaciones reguladas por el gobierno y en condiciones de legalidad. Aquellos que habitan estas áreas tiene acceso a servicios públicos naturales. Además, a nivel social poseen acceso a vías de transporte. Su asentamiento es legal poseen propiedad de la tierra que habitan o su alquiler se da en condiciones legales.

Por otra parte, según (Naciones Unidas;, 2015) los asentamientos humanos informales en el contexto urbano son áreas habitacionales, que tiene características específicas, por ejemplo, las personas que la habitan lo hacen de manera ilegal, es decir, no tienen derecho a la propiedad de la tierra que habitan. Además, los barrios suelen carecer de los servicios básicos, o suelen buscar maneras de obtenerlo de manera ilegal conectando cables a la red eléctrica sin autorización. En relación con su ubicación, suelen ubicarse en lugares peligrosos en los cuales existe riesgo de deslizamiento, inundaciones, etc. Así mismo, carecen de infraestructura adecuada.

Quienes habitan en los asentamientos urbanos informales están expuestos a riesgos ambientales y sociales. Se trata de grandes aglomeraciones de viviendas ubicadas en zonas ambientalmente peligrosas, cuyos habitantes están expuestos a desalojos y violencia. Una característica inherente es la exclusión y la pobreza. Así mismo, es importante señalar que la infraestructura de su vivienda carece de aspectos formales, materiales adecuados y una planeación que asegure la estabilidad de la vivienda. (Centeno Romero, 2023)

5.3.3 Precariedad y Pobreza Urbana

Precariedad, deriva del latín precarias, que suele interpretarse como una súplica. Precisamente, al reflexionar sobre la precariedad urbana, se retoman aquellas necesidades no cubiertas, que requieren constantemente de una súplica para que puedan ejecutarse. En el contexto urbano la pobreza y la precariedad se relaciona a estas necesidades no cubiertas, y son aplicables a los hogares pobres y también a aquellos que están sobre la línea de pobreza:

> *La precariedad urbana -entendida como la proporción de los hogares que no tienen cubiertas sus necesidades habitacionales, tales como la materialidad de la vivienda, acceso a servicios (agua y saneamiento) y la tenencia- afecta tanto a los hogares pobres, como también, aunque en menor grado, a los hogares que se encuentran sobre la línea de pobreza por ingresos. (Winchester, 2008)*

Según (Rojas Sumes, 2018) la precariedad es un indicador de vulnerabilidad social. Puesto que, la precariedad urbana se refiere específicamente a las características cualitativamente

deficientes del hábitat de las familias, particularmente en términos de tenencia segura de agua potable, acceso adecuado al agua potable, saneamiento, servicios básicos urbanos, tipología de vivienda, calidad estructural y nivel de hacinamiento30. Hace referencia a un desequilibrio que existe entre la oferta y la demanda de servicios básicos en una ciudad o parte de ella, destacando la dimensión de las restricciones en el acceso a los servicios sociales básicos.

Por otra parte, (Rojas Sumes, 2019) presenta un concepto más amplio de precariedad humano considerando que no solo se trata de las condiciones habitacionales de aquellos que se encuentran en la pobreza. El análisis también debe extenderse a todo el entorno urbano de la vivienda o comunidad, dado que existen factores externos que también pueden provocar precariedad en el ambiente urbano como la calidad de vida de sus habitantes, el índice de ocupados en un espacio geográfico o trampera determinado, el índice de criminalidad y en general cualquier situación que afecta a los habitantes de un espacio determinado.

5.3.4 Vivienda social

Una simplificación de vivienda social es la entrega de una vivienda a una familia que se encuentra en condiciones precarias con el objetivo de mejorar su calidad de vida de manera sustancial. Sin embargo, un enfoque más integral nos mueve a reconocer que la entrega de la vivienda conlleva la inclusión de la familia a una nueva red social y por consiguiente a una mejor calidad de vida y oportunidades de mejora:

> *De igual manera, la vivienda social es el canal para "dar", "ofrecer" a los diferentes estratos de la sociedad, un poco de los resultados del conocimiento aplicado: no solo una vivienda, sino el modo de acceder a ella con el tranvía, o el tren o el bus; no solo un trabajo, sino herramientas y máquinas que se requieren para hacerlo; no solo la idea de familia, sino prácticas específicas que demostrarán su realización, consolidación e inserción en la "red de familias modernas" (Espinosa, 2023)*

Por esta razón, al otorgar beneficios como la vivienda social se debe establecer un enfoque ecosistémico que observe el proceso integral de entrega del bien, la iniciativa busca asegurar que los beneficiarios de la vivienda social puedan desarrollar sus vidas en un entorno que facilite su bienestar y progreso. Esta se entrega a personas que cumplan con ciertos requisitos como no poseer una vivienda, tener recursos económicos limitados, entre otros, el objetivo de estos es garantizar que el beneficio llegue a la persona que de verdad lo necesita.

En el caso colombiano este tipo de viviendas se ha denominado como “Vivienda de interés social (VIS)” y la misma se encuentra regulada por el Articulo 44 de la Ley de 1989 referenciado en (Garavito Gómez, 2009), y el cual define que la vivienda social se encuentra alineada con los intereses públicos con relación a la mejora de la calidad de vida en general, establece algunos requisitos para la entrega de la vivienda social.

Es por esta razón, que se incluyen como beneficiarios de estas viviendas los hogares que poseen un ingreso menor al promedio y que se haya demostrado su necesidad para acceder a este tipo de beneficios. En conclusión, más allá de otorgar un techo y un bien tangible, la entrega del bien social busca proporcionar una red solida de relaciones sociales para las personas.

5.3.5 Mejoramiento integral

Generalmente, las políticas públicas entorno al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes se enfoca en el presupuesto como narración anacrónica de las verdaderas necesidad de la población beneficiaria, en este sentido, el mejoramiento integral se contrapone afirmando que existe la necesidad de integrar las múltiples dimensiones a nivel físico, económico y social el pro de la comunidad: “el conjunto de acciones para el mejoramiento físico, social, económico, organizacional y ambiental de asentamientos precarios de manera cooperativa y a escala local entre ciudadanos, grupos comunitarios, sector privado y autoridades locales” (Vergel Tovar, 2010, págs. 68-69)

En este sentido el mejoramiento integral no se comprende únicamente como el mejoramiento de las condiciones físicas de un inmueble, sino que abarca todas las realidades subjetivas de la comunidad que la habita:

> *El mejoramiento integral de un lugar, sector o barrio debe tener en cuenta que los individuos tienen su espacio personal, el cual es producto de vivencias, desplazamientos información oral, escrita y visual recibida, estímulos y factores culturales generando un mapa mental el cual condiciona su comportamiento y aceptación del espacio social en general (Herreros, 2008) Referenciado en (Navarro, 2016, pág. 121)*

Entonces, el mejoramiento integral debe considerar diferentes factores (López Castro, Urbina Sandoval, & Figueroa Sánchez, 2019) como el mejoramiento de las condiciones de salud y salubridad atendiendo a la necesidad de acceder a los servicios de salud de manera efectiva y del saneamiento básico. Además, debe trabajarse en la seguridad de la comunidad garantizando una

convivencia pacífica entre cada uno de los actores.

En general, en contraposición a una visión simplista del mejoramiento, el mejoramiento integral pretende integrar las diferentes dimensiones para trabajar en la garantía de bienestar a la comunidad. Este es precisamente el objetivo del mejoramiento integral, garantizar el bienestar de todos los habitantes, y para esto debe focalizarse la atención en aquellas áreas criticas

5.3.6 Hábitat

Habitar un lugar, es una característica inherente al ser humano se relaciona directamente con aspectos como la supervivencia y la continuidad de la existencia, no puede limitarse a ocupar un espacio, sino a la interacción y relación entre el hombre-entorno que habita, es fundamentalmente un hecho colectivo:

> *Habitar es una condición inherente a la existencia humana y en ella se reúne todo aquello que es necesario para la protección y continuidad de la vida. La humanidad habita en el mundo, en lugares previstos deliberadamente para ello. Habitar es un hecho colectivo. Cada ser hace parte de una comunidad humana, grande o pequeña, limitada o expandida. Gracias a ese carácter colectivo se ha construido a lo largo del tiempo el "hábitat" humano, disperso o concentrado que ocupa una porción cada vez mayor del planeta Tierra, el lugar donde la humanidad se formó y donde se encuentra todo aquello que sustenta su existencia (Saldarriaga Roa, 2016, pág. 6)*

Es decir, el hábitat esta compuesto por las relaciones entre el hombre, el entorno que habita y la red de relaciones que se pueden gestar en el espacio. El concepto de hábitat humano no se limita exclusivamente al sistema natural, sino que se posiciona en la intersección entre cultura y naturaleza. Aquí, la noción de habitar no se restringe a una simple adaptación al entorno natural ni a la lógica del ecosistema, sino que implica un proceso más complejo de construcción simbólica, funcional, social y material del espacio:

> *Asociado a lo anterior, hábitat humano no se referencia exclusiva ni esencialmente al sistema natural, sino a la relación cultura-naturaleza, y se sitúa dentro del campo que se ocupa de la vida humana desde las particularidades del ser; cuya proyección escalar no se supedita a determinado nicho funcional ni a la lógica del ecosistema, en tanto tales, pues trasciende sus ámbitos funcionales y el desenvolvimiento específico dentro de determinado espacio. (Echeverri Ramirez, y otros, 2019, pág. 26)*

5.4 Conceptualización para la Estrategia MIB en Villavicencio.

La falta de consenso en la conceptualización al definir un asentamiento humano ilegal, informal y subnormal es una situación muy común en las entidades públicas, privadas y las distintas organizaciones internacionales con respecto a la unicidad del concepto al delimitar los asentamientos humanos con precariedades a causa de la pobreza, los escasos ingresos y de las condiciones físicas de la vivienda, como también al encontrarse al margen de la regulación urbanística y las deficiencias en la estructura urbana. En consecuencia, ha generado multiplicidad de confusiones al momento de referirse a estos asentamientos conllevando a una falta de claridad en la reglamentación local incluso, en el mismo POT.

Si bien esta pasantía no pretende definiciones absolutas, si abrimos el camino para aproximarnos a un lenguaje unificado buscando acuerdos que contribuya en aspectos importantes como el inventario, el diagnóstico y sus particularidades.

5.4.1 De la Ilegalidad, la informalidad y subnormalidad.

La relación que existe entre los procesos de los asentamientos humanos por fenómenos espaciales denominados ilegales, informales y subnormales es muy cercana por sus características y situaciones problemáticas que presentan estos sectores y que como primera medida en Villavicencio se empezaron a resolver con la legalización urbanística. Esta ha sido la acción más recurrente en el municipio junto a acciones aisladas y no articuladas de infraestructura e intervenciones sociales, pero que aun así no logran el desarrollo integral.

Con todo lo anterior, para iniciar podemos decir que

> *"La informalidad urbana se define como aquel espacio urbano que surge sin el debido proceso de gestión pública de planificación, demarcación, construcción de infraestructura, asignación de recursos para obras de urbanismo y dotación de servicios, y que no se encuentra enmarcado en la normalidad jurídica y urbanística vigente."* (Centro de Estudios de la Construccion y el desarrollo urbano y regional, [CECDU 2016], Pag. 28)

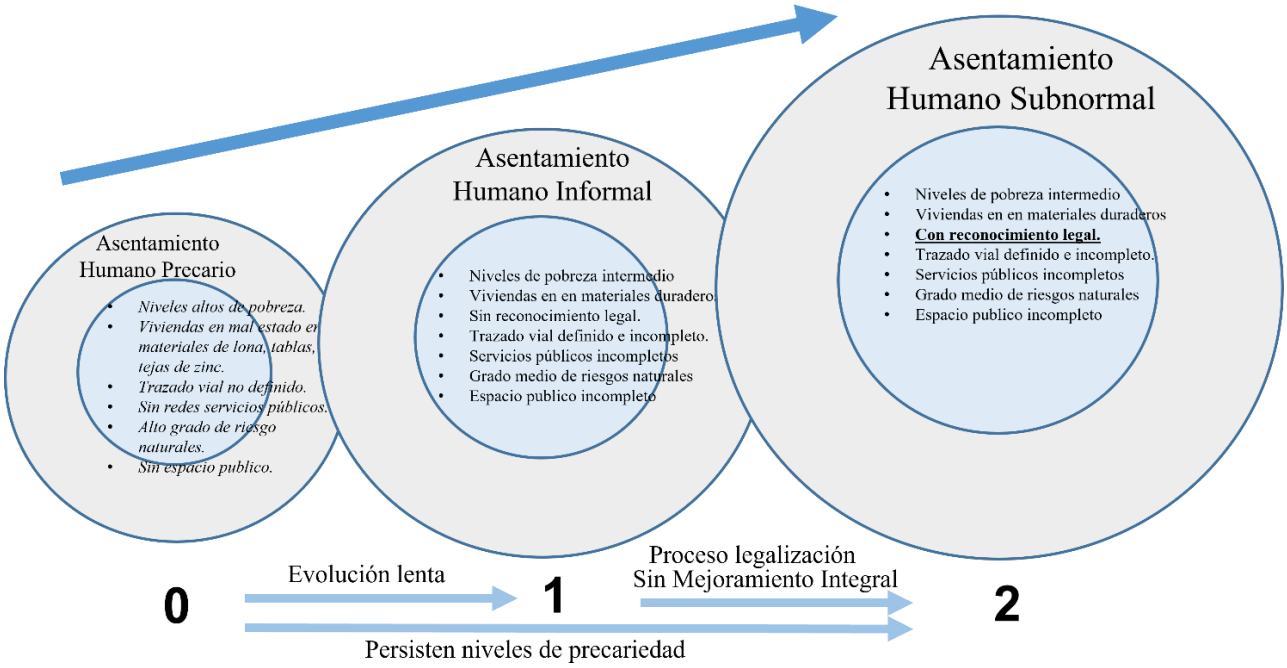
Es decir, un asentamiento informal es la producción del espacio urbano conformado por una agrupación de viviendas al margen de la regulación urbanística, sin vínculos armónicos con la ciudad planificada a causa de que esta dinámica resulta un negocio de altas rentabilidades para los promotores y loteadores, al mismo tiempo a razón de altos precios de la tierra legal, las migraciones

masivas y el difícil acceso a programas de vivienda para el caso de Villavicencio la falta de una política municipal de hábitat y vivienda.

Por otro lado, existe una confusión para diferenciar *informalidad* con *ilegalidad*, esta última hace referencia exclusivamente a la carencia del cumplimiento de la norma urbanística, pero no toma la calidad de los servicios públicos, la calidad ambiental, de provisión y dotación de espacios públicos y demás condiciones de calidad de vida para las comunidades, es decir su hábitat integral. Ahora, los asentamientos que cuentan con un origen informal y presentan las mismas condiciones del asentamiento informal, pero que han pasado por el debido proceso de legalización y en la actualidad son reconocidos, son una expresión de la *subnormalidad* (CECDU 2016, Pag. 30)

Para dar claridad frente a lo expuesto anteriormente, establecemos en la figura 2 las principales características de los asentamientos humanos por fenómenos espaciales.

Figura 2. Características de los asentamientos humanos por fenómenos espaciales



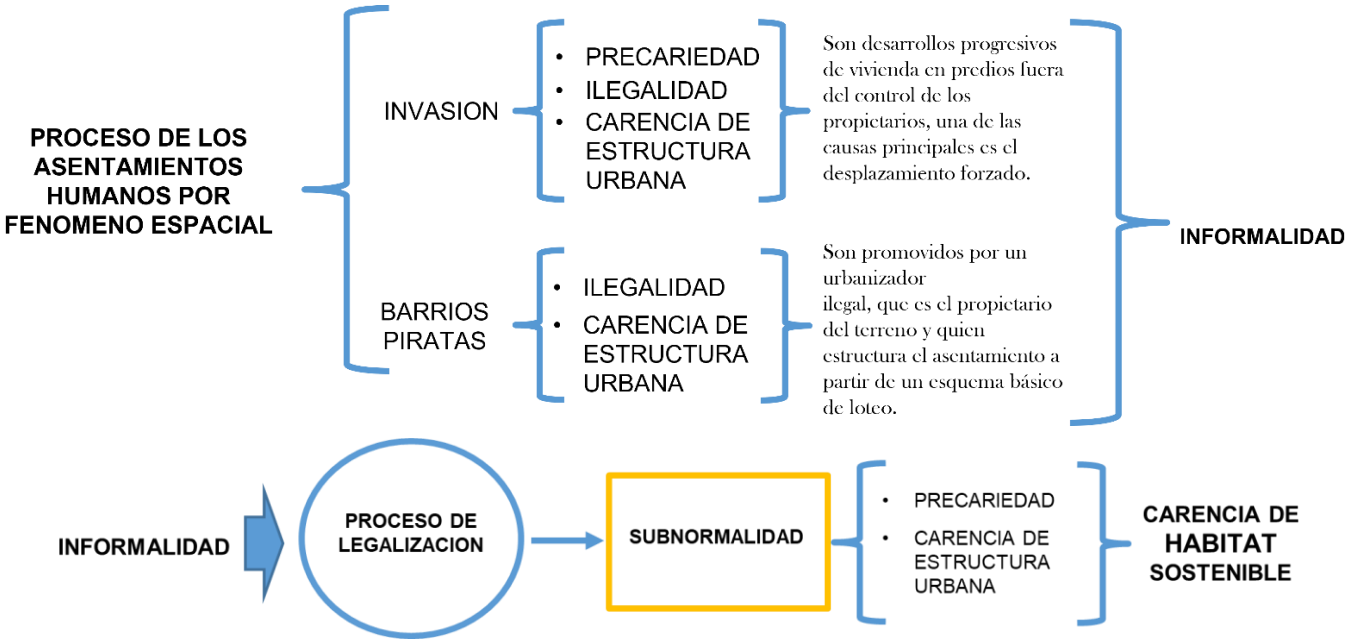
Nota. Elaborado con información basada en el Centro de Estudios de la Construcción y el desarrollo urbano y regional. (2016). LEGALIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS INFORMALES. Opción legal.

Las anteriores concepciones acogen las principales condiciones que vivencian los asentamientos humanos, siendo la informalidad en las condiciones de desarrollo incompleto e

inadecuado en los que se ubican la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, al margen de las oportunidades, a los bienes y servicios públicos, como la educación, la salud, la vivienda, el trabajo, el ambiente sano, la seguridad humana, la información, la participación, entre otras condiciones que al carecerlas generan exclusión y baja calidad de vida.

Estos asentamientos de origen no formal cuentan con una serie de denominaciones populares derivadas de la forma en que surgieron. *Barrio pirata* a los asentamientos que son promovidos por un urbanizador ilegal, que por lo general es el propietario del predio de gran extensión y establece un diseño básico de lote sin servicios públicos, espacio público, vías, etc., otra modalidad esta *la invasión* que se tipifican como los desarrollos progresivos de vivienda en predios fuera del control del propietario o en zonas de alto riesgo por fenómenos geológicos, en las periferias de las ciudades y frecuentemente con familias desplazadas por la violencia (CECDU 2016, Pag. 25).

Figura 3. Proceso de los asentamientos urbanos por fenómeno espacial



Nota. Elaborado con información basada en el Centro de Estudios de la Construcción y el desarrollo urbano y regional. (2016). LEGALIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS INFORMALES. Opción legal.

6 Antecedentes

6.1 Medellín: Programa Mejoramiento Integral de Barrios Subnormales – PRIMED.

Fue un programa de la alcaldía de Medellín producto de la cooperación entre el gobierno alemán con la Kreditanstal Fur Wiederaufbu - KFW y el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas que comenzó en el año de 1993 con duración de 7 años. Este programa tuvo como propósito mejorar la calidad de vida de los barrios más conflictivos de la ciudad por medio del mejoramiento de viviendas, la adecuación de los barrios, su estructura urbana, la mitigación de los riesgos geológicos y la legalización de predios, el impacto fue la contribución al mejoramiento de las condiciones de vida de más de 51.000 hogares.

El programa básicamente fue a partir de los principios de participación ciudadana, cooperación entre entidades y actores involucrados, mejoramiento con subsidios mínimos e integración en todos los frentes de acción conjunta. Los resultados fue la construcción de colegios, restaurantes y salones comunitarios, estructuras barriales, parques, recuperación de zonas de alto riesgo y se titularon predios.

6.2 Bogotá: Proyecto SUR con Bogotá.

El proyecto de mejoramiento integral de barrios “SUR con Bogotá” fue una de las primeras experiencias en su tipo de gran escala realizadas en ellos años 1997 a 2005 posterior al PRIMED de Medellín y con el mismo modelo de cooperación internacional. Su propósito principal fue plantear contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de aproximadamente 85.000 habitantes en altas condiciones de precariedad de 41 barrios al sur de la ciudad. La visión eran las intervenciones físicas, el desarrollo social, el fortalecimiento institucional, construcción de infraestructura de servicios social y comunitaria, la capacitación para la autogestión y el desarrollo de un modelo replicable de MIB.

Los logros alcanzados se destacaron a nivel físico, con la cobertura del 98% de las redes de acueducto y alcantarillado, accesibilidad vehicular y peatonal con el mejoramiento del 75% de los pavimentos, la conexión del trasporte público, aumento de equipamientos educativos y un aumento del 92% de las zonas recreativas como parques dotados. A nivel social los avances se

reflejaron en la consolidación de procesos participativos con las organizaciones comunitarias como las juntas de acción comunal con la construcción de nuevos salones comunales, se amplió la cobertura de salud y nutrición por medio del SISBEN, se capacito la comunidad en economía solidaria para la creación de 8 empresas solidarias con 670 puestos de trabajo temporales en las obras de construcción.

7 Resultados Obtenidos: La Estrategia en Concreto

7.1 Ámbito de aplicación.

La aplicación de una eventual Estrategia de Mejoramiento Integral del Hábitat de Asentamientos Humanos informales y subnormales, se debe fundamentar concretamente en el art. 273 del Acuerdo 287 de 2015 - POT así:

"Artículo 273°. - Ámbito de Aplicación.

El Tratamiento de Mejoramiento Integral se ejecutará en las zonas identificadas en el Plano No. 12 "Tratamientos Urbanísticos" y en los siguientes casos:

1. Los desarrollos urbanísticos que fueron objeto de legalización, en cumplimiento de las normas vigentes y que se encuentran legalizados con déficit en espacio público, equipamiento y aquellos clasificados como focos de criminalidad o que posean problemas de seguridad y convivencia ciudadana.

2. Los desarrollos urbanísticos que están en proceso de legalización, en cumplimiento de las normas vigentes.

3. Los desarrollos urbanos que surtieron el trámite formal de urbanización, pero que no cumplieron las obligaciones de las licencias urbanísticas y en los cuales se desarrolló VIS o, que por las dinámicas de desarrollo urbano de la ciudad presentan condiciones precarias en los componentes públicos o privados del desarrollo y afectan la calidad de vida de la población.

4. Las zonas que fueron desarrolladas como asentamientos humanos de origen informal en los centros poblados definidos en el presente plan y que de conformidad con lo establecido en el artículo 31 de la Ley 388 de 1997 se clasifiquen como suelo urbano.

5. Las áreas de suelo de expansión del Municipio que estén ocupadas con asentamientos de origen informal constituidos a la fecha y sobre las cuales no recaen procesos de restitución, lanzamiento o desalojo por parte de la Secretaría de Gobierno.

6. Las zonas identificadas como áreas con condición de amenaza y riesgos por procesos de remoción en masa, inundación o avenidas torrenciales, previo la realización de estudios detallados que habiliten su desarrollo.

***Parágrafo 1.** Los asentamientos humanos informales ubicados en suelo de expansión no requerirán necesariamente para su incorporación al área urbana del instrumento Plan Parcial. No obstante, la Secretaría de Planeación Municipal garantizará en el proceso de regularización que, dichos asentamientos se articulen con el entorno donde se desarrollan."*

7.2 Alcance

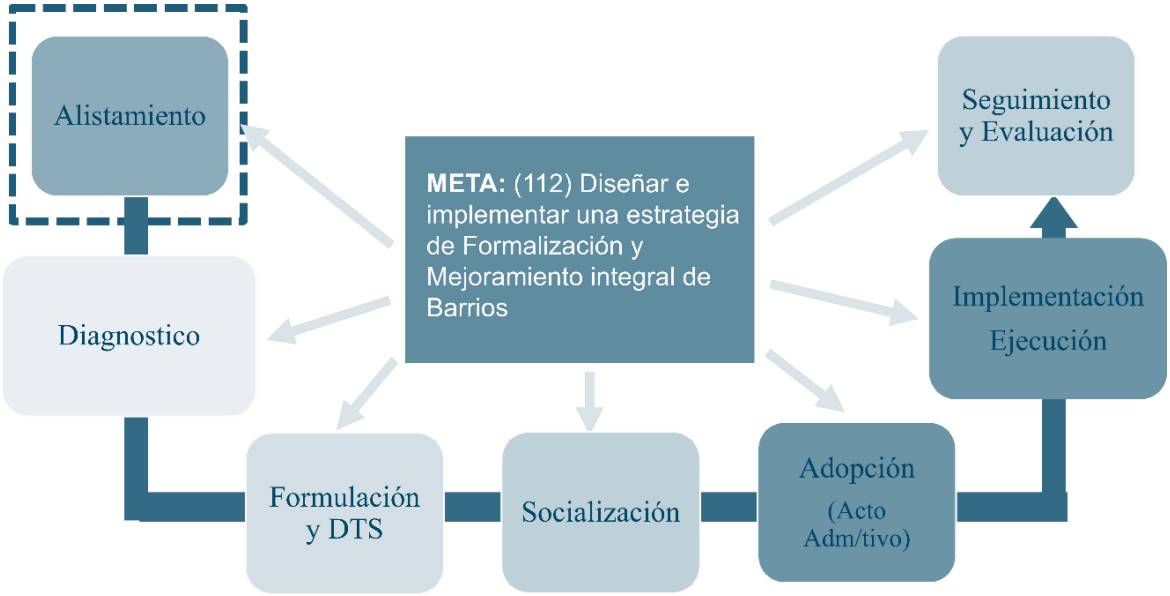
La Estrategia coordinara y garantizara el desarrollo del Tratamiento de Mejoramiento Integral junto a las acciones del Plan de Mejoramiento Integral establecido en el Acuerdo 287 de 2015 de manera efectiva y con impacto real en las comunidades mejorando su calidad de vida en armonía con los principios de protección del medio ambiente, la garantía de la vivienda digna, garantía de la prestación de servicios públicos, protección del espacio público existente, garantizando el aumento en cantidad, variedad y calidad de su oferta y participación y concertación ciudadana en el proceso de aplicabilidad de este Tratamiento.

7.3 Aproximación a la ruta metodológica de la Estrategia

Tabla 3. Fases de la estrategia

Fase	Descripción
Alistamiento	Plan de trabajo, mapeo de actores, recopilación y procesamiento de información primaria y secundaria.
Diagnostico	Panorama integral de la situación y problemática de los asentamientos informales y subnormales de la ciudad. Coordinación todos los actores. Participación ciudadana.
Formulación - DTS	Elaboración del documento técnico de soporte, planteamiento de soluciones y el documento de prospectiva. Acuerdos: Coordinación de todos los actores Participación ciudadana
Socialización	Con actores vinculados a la estrategia; institucionales y comunidades.
Implementación y ejecución	
Seguimiento y evaluación	

Figura 4. esquema aproximación a la ruta metodológica



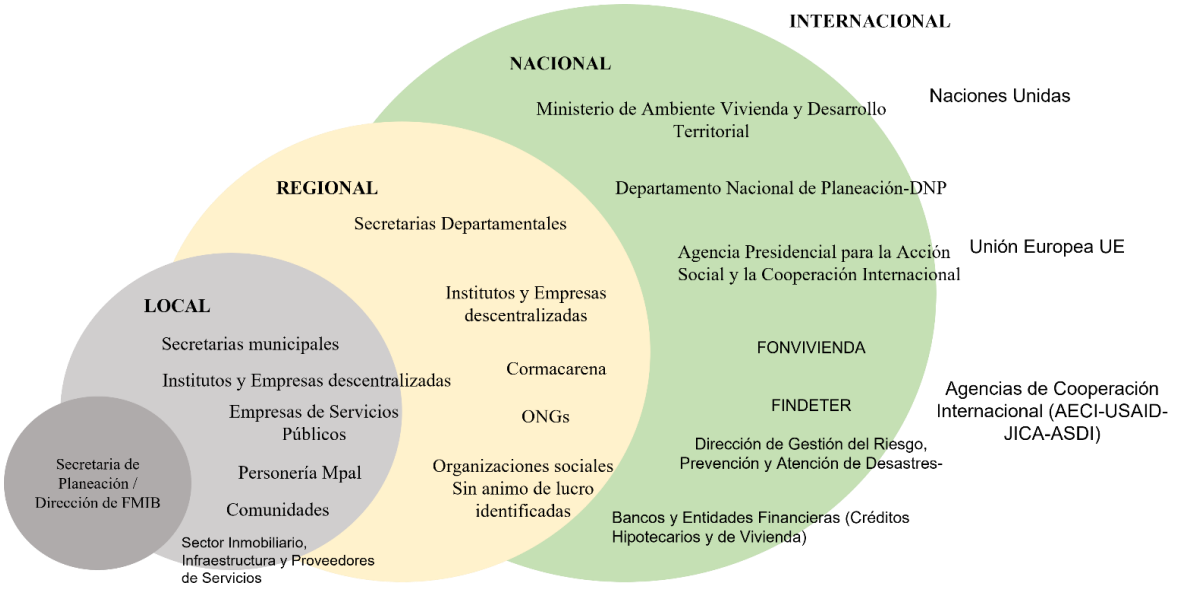
7.4 Criterios Fase de alistamiento

Tabla 4 Fase de alistamiento

Fase	Descripción	Criterios
Alistamiento	Plan de trabajo, mapeo de actores, recopilación y procesamiento de información primaria y secundaria.	✓ Las instituciones de todos los niveles territoriales, nacionales e internacionales públicas y privadas que tienen responsabilidades en relación con el mejoramiento integral y sus acciones. ✓ Las empresas responsables de proveer el servicio de agua y de saneamiento básico. ✓ Aquellos que poseen información, experiencia o recursos necesarios para contribuir a formular e implementar la estrategia ✓ Aquellos que según la legislación tienen derecho a estar involucrados en las decisiones relacionadas con el territorio. ✓ Que vivan, usen o disfrutan el territorio y que de una u otra manera sean afectados por el proceso de la estrategia.

7.4.1 Mapa de actores sugerido

Figura 5. esquema mapa de actores



7.4.2 Fase de diagnóstico.

Tabla 5. Fase diagnostico

FASE	DESCRIPCION	CONTENIDO
Diagnostico	Panorama integral de la situación de los asentamientos informales y subnormales de la ciudad. Coordinación todos los actores. Participación ciudadana.	✓ Diagnostico normativo / Técnico. ✓ **Inventario.** ✓ Valoración de las capacidades institucionales ✓ **Caracterización y tabulación de la situación real de cada** asentamiento: técnica y jurídica. ✓ Identificación de proyectos, programas, sectoriales a escalas local, regional y nacional. ✓ Mecanismos de financiación Otros que se consideren.

De conformidad con la información entregada por la dirección de Formalización y Mejoramiento Integral de Barrios de la secretaria de Planeación Municipal se plantea la línea del diagnóstico normativo y técnico así:

7.4.2.1. Diagnostico normativo. Con la expedición del Plan de Ordenamiento Territorial Acuerdo 287 de 2015 se establecieron los Tratamientos urbanísticos con el propósito generar acciones que se llevan a cabo para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y que permiten definir establecer regímenes urbanísticos diferenciados , atendiendo características geomorfológicas, económicas, sociales y de infraestructura en cada zona considerada mediante actuaciones urbanísticas, los Tratamientos señalados son: de Desarrollo, Renovación Urbana, Consolidación, Conservación y Mejoramiento Integral.

El Tratamiento de Mejoramiento Integral, enmarca dentro de nuestro objeto de estudio siendo el aplicable a las zonas de origen informal e incompleto y a los barrios que requieren habilitación de espacios de uso público y equipamiento comunal, estructura vial, de servicios públicos, entre otros que normalizan el funcionamiento y la calidad de vida de este tipo de asentamientos. Este se encuentra delimitado en el Plano No 12 “Tratamientos Urbanísticos” y contienen un régimen especial para su regulación.

Este primer punto se referencia como una fortaleza que se encuentra definido el Tratamiento de Mejoramiento Integral, los principios, los objetivos, el ámbito de aplicación, el régimen especial y de manera muy somera la declaración de propiedad pública de las áreas de cesión y la coordinación institucional.

Tabla 6. Cuadro normas municipales referentes a la legalización urbanística y MIB

TRATAMIENTO DE MEJORAMIENTO INTEGRAL (Acuerdo 287 de 2015 – POT)	
Fortalezas	Debilidades
• Definición del Tratamiento • Objetivos claros • Ámbito de aplicación • Régimen especial • Acciones del Plan de Mejoramiento Integral	• No está clara la reglamentación de la declaración de propiedad pública de las áreas de cesión. • No establece una ruta de Coordinación institucional.

Por otro lado, en el año 2016 con el Decreto 449 como parte de una estrategia de coordinación se reglamenta el Comité Técnico de Legalización Y Regulación.

Tabla 7. Cuadro normas municipales referentes a la legalización urbanística y MIB

DECRETO 449-2016 COMITÉ TÉCNICO DE LEGALIZACIÓN Y REGULACIÓN.	
Fortalezas	Debilidades
• Reglamenta una instancia interinstitucional y de ciudadanía para la gestión y desarrollo del Tratamiento de Mejoramiento Integral. • Establece unos integrantes interdependencia, de empresas de servicios públicos y de representantes de las comunidades con sus mecanismos de elección.	• El comité como instancia interinstitucional no vincula de manera directa otros niveles territoriales, internacionales y actores importantes del sector privado. • La participación ciudadana de las comunidades del ámbito de aplicación no es establecida. • No establece responsabilidades en el marco de las competencias de cada miembro del comité.
• Establece unas funciones básicas de comité.	• La secretaria técnica está bajo la responsabilidad de la dirección de ordenamiento territorial y no en la dirección de FMIB.

Ahora, con la expedición del Decreto 157 de 2017 Se reglamenta las condiciones urbanísticas excepcionales en el tratamiento de mejoramiento integral para procesos de legalización de asentamientos humanos informales, sus respectivas modificaciones por medio de los Decretos 162-2017 y Decreto 128-2018, fueron actualizados por medio del Decreto186 de 2021 concluyendo en lo siguiente:

Tabla 8 Cuadro normas municipales referentes a la legalización urbanística y MIB

DECRETO186 DE 2021 "Por medio del cual se adoptan nuevos procedimientos para la legalización de asentamientos humanos informales en el municipio de Villavicencio…"	
Fortalezas	Debilidades
• Actualiza el proceso de legalización. • Establece el comité de impulso de legalización • Establece un procedimiento en caso de existencia de legalizaciones incompletas • Señala la etapa de cumplimiento de las obligaciones adquiridas y declaratoria de espacio público en los procesos de legalización. • Determina los procesos aplicables a los procesos de legalización y los de reasentamiento con la caracterización para la identificación.	• Se centra en los procedimientos para la acción de legalización y no determina una ruta para las intervenciones del mejoramiento integral. • No establece una coordinación interinstitucional. • No relaciona con precisión el contenido del acto administrativo de declaratoria de espacio público.

En el contexto de Espacio público, el Decreto198 de 2022 dar mayor precisión en esta materia y los procedimientos en relación con los asentamientos informales que concluimos en el siguiente cuadro:

Tabla 9. Cuadro normas municipales referentes a la legalización urbanística y MIB

DECRETO 198 DE 2022 "Por medio del cual se reglamenta el procedimiento para el trámite de transferencia y entrega de bienes destinados al uso público producto de actuaciones urbanísticas y en los procesos de legalización urbanística de asentamientos humanos informales del municipio de Villavicencio…"	
Fortalezas	Debilidades
• Determina el procedimiento para la toma de posesión y la declaratoria de espacio público para proyectos urbanísticos con incumplimiento con la entrega de áreas de cesión • Decreta el procedimiento para la entrega y titulación de los bienes destinados al uso público en procesos de legalización.	Los procedimientos consignados en este decreto no han sido desarrollados por la Secretaría de Catastro y Espacio Público en lo referente a los procesos de legalización urbanística.

El municipio en el 2020 con el Decreto 381 crea una instancia interinstitucional como medio para mejorar el ejercicio en materia de control urbano y busca una articulación que evaluamos con el siguiente cuadro:

Tabla 10. Cuadro normas municipales referentes a la legalización urbanística y MIB

DECRETO 361 DE 2020 "Por medio de la cual se crea la Mesa Municipal contra la Ilegalidad para combatir el fenómeno de los asentamientos informales y urbanizadores ilegales del municipio de Villavicencio"	
Fortalezas	Debilidades
• Es una instancia de coordinación interinstitucional donde confluyen organismos públicos y privados para combatir los urbanizadores ilegales. • Establece unas competencias de coordinación, articulación y de aunar esfuerzos con otras instituciones a la Mesa Contra la Ilegalidad. • Determina la conformación y la secretaria técnica.	• No establece unas funciones concretas a los miembros. • No hay una línea de acción concreta en materia de prevención e identificación de urbanismos ilegales. • No tiene una ruta de activación interinstitucional. • En el marco de la Ley 1801 de 2016 la Policía Nacional y la Secretaria de Gobierno no tiene un rol relevante dentro de la Mesa, siendo los actores con las competencias en materia de control urbano en el municipio. • En el marco del código penal, no establece un rol protagónico de la Fiscalía. • En materia ambiental y sancionatorio, cormacarena no tiene un rol relevante dentro de la Mesa. • La secretaria social por su naturaleza de atención a población vulnerable no es miembro activo de la Mesa.

7.4.2.2. Diagnostico Técnico. Con la información proporcionada por la Dirección de Formalización y Mejoramiento Integral de Barrios, se hace la exposición del número de asentamientos informales y subnormales existentes en el municipio de Villavicencio.

Tabla 11. Cuadro estadísticas de asentamientos humanos de origen informal en el municipio de Villavicencio.

ASENTAMIENTOS HUMANOS INFORMALES Y SUBNORMALES EXISTENTES EN EL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO		
Con Resolución de reconocimiento		**SIN Resolución de reconocimiento**
Hasta 2015	2016-2013	2024
• 392 asentamientos humanos formalizados y posiblemente algún porcentaje se encuentran en la subnormalidad, es decir, con resolución de reconocimiento, pero sin intervención de mejoramiento integral.	• 42 asentamientos humanos formalizados y posiblemente algún porcentaje se encuentran en la subnormalidad, es decir, con resolución de reconocimiento, pero sin intervención de mejoramiento integral.	• 186 asentamientos humanos informales identificados por denominación. • 309 en cantidad. • 45 asentamientos humanos ocupando áreas de cesión y otras condiciones.

Nota. Elaborado con datos de la Dirección de Formalización y Mejoramiento integral de Barrios / Municipio de Villavicencio.

Continuando con la información suministrada se evidencia que más del 60% de los asentamientos identificados que aún persisten en la informalidad se encuentran en zonas de riesgos por fenómenos geológicos, observando un 17% con afectación del 90% a 100% del área del asentamiento.

Tabla 12. Cuadro estadísticas de asentamientos humanos de origen informal por afectación de riesgos ambientales en el municipio de Villavicencio.

NUMERO DE ASENTAMIENTOS CON MAYOR PORCENTAJE DE AREA LIBRE DE AFECTACIONES AMBIENTALES Y RIESGO.					
RANGO %	0 - 9 %	10-49 %	50-89 %	90-100 %	TOTAL ASENTAMIENTOS
CANTIDAD	77	39	38	32	186

Nota. Adaptado de: Dirección de Formalización y Mejoramiento integral de Barrios / Municipio de Villavicencio.

En cuanto a los asentamientos informales que afectan los elementos del soporte ambiental observamos en síntesis las franjas de protección hídrica, las franjas de manejo ambiental y zonas con afectación POMCA. Estas áreas, junto a las zonas con afectación de riesgos ambientales son claves para lograr un análisis riguroso en cuanto a las familias objeto de reasentamiento que a su vez permitirá la formulación de estrategias efectivas para afrontar las intervenciones.

Tabla 13. Cuadro estadísticas por soporte ambiental de asentamientos humanos de origen informal en el municipio de Villavicencio

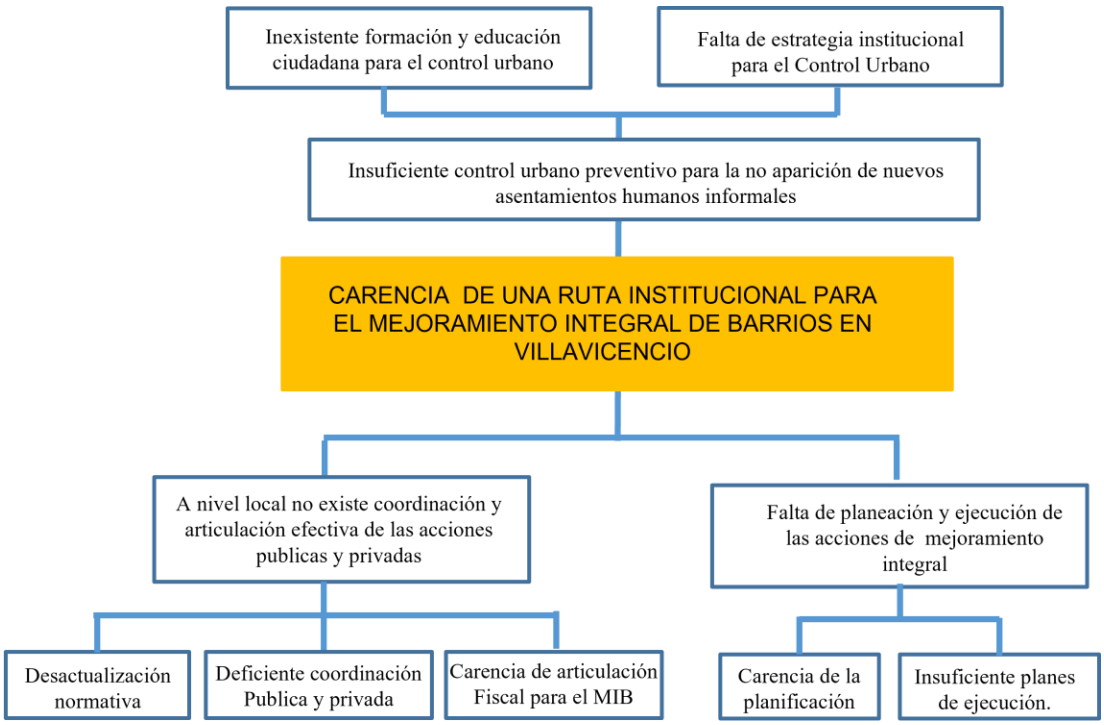
ASENTAMIENTOS AFECTADOS POR SOPORTE AMBIENTAL					
RANGO %	100-90 %	89-50 %	49-10 %	9-1 %	0,9 - 0 %
CANTIDAD	32	38	39	25	52

Nota. Adaptado de: Dirección de Formalización y Mejoramiento integral de Barrios / Municipio de Villavicencio.

7.5 Árbol de problemas

En consecuencia, una vez realizado el diagnóstico se procede a determinar el árbol de problemas.

Figura 6. Esquema de conclusiones de los problemas identificados en el diagnóstico



De allí surge la estructura fundamental de los ejes estructuradores que orientaran el diseño de la Estrategia con sus respectivos lineamientos que tiene como propósito la pasantía de esta maestría. Es importante señalar que, a sumado a los resultados anteriores se establece también el ámbito de aplicación, el alcance, la ruta metodológica su aproximación en la definición y

finalmente, se realizan las recomendaciones.

7.6 Fase de formulación

Elaboración del documento técnico de soporte, planteamiento de soluciones y el documento de prospectiva.

Al mismo tiempo del establecimiento de Acuerdos: Coordinación de todos los actores, Participación ciudadana.

7.6.1 Aproximación a la estructura de la Estrategia de Mejoramiento Integral del Hábitat de los asentamientos humanos informales y subnormales del Municipio de Villavicencio

De acuerdo al análisis del árbol de problemas y su esquema de conclusiones, en la aproximación a la estructura se estableció las respectivas fases con tres ejes que estructuran y preceden los lineamientos de la ruta metodológica, los cuales son:

Tabla 14. Cuadro aproximación a la estructura de la Estrategia MIB.

Ruta Metodológica para la Estrategia de Mejoramiento Integral del Hábitat		
No.	**Eje estructurador**	**Lineamiento**
1	Reforzamiento institucional para la gestión y coordinación pública y privada.	• **Lineamiento normativo.**
		• **Lineamiento de coordinación intersectorial e interinstitucional.**
		• **Lineamiento de gestión fiscal.**
2	Planeación y ejecución de las acciones MIB.	• **Lineamiento de la planificación de las intervenciones y acciones.**
		• **Lineamiento de la ejecución de las intervenciones y acciones.**
		• **Lineamiento de acuerdos y compromisos ciudadanos para el control urbano.**
3	Acuerdos ciudadanos e institucionales para la defensa del territorio y el control urbano	• **Educación y sensibilización para la defensa del espacio público y control urbano.**

7.6.2 Aproximación al contenido de los Ejes estructuradores y los lineamientos

Con la definición de los contenidos de la ruta metodológica nos acercamos a la estructura concreta de la Estrategia MIB.

Tabla 15. Cuadro aproximación al contenido de la estructura.

EJE 1	
Eje estructurador 1. Reforzamiento institucional para la gestión y coordinación pública y privada.	
Lineamiento	**Contenido**
• **Lineamiento normativo**	Es el contenido del desarrollo, articulación y actualización normativa que responda a la realidad y necesidades en materia de mejoramiento integral del hábitat.
• **Lineamiento de coordinación intersectorial e interinstitucional.**	Modificación del comité técnico de legalización y regularización: Previo a la identificación de nuevos actores en el nivel intersectorial e interinstitucional y de la inclusión de los objetivos del mejoramiento integral del hábitat, se deberá esbozar la pertinencia de la modificación del comité que corresponda efectivamente al desarrollo del Tratamiento de Mejoramiento Integral determinado en el acuerdo 287 de 2015 – POT precisando con el mapa de actores y desde los principios de la coordinación y de la concurrencia las intervenciones, las competencias, que para el caso de los sectores al interior de la administración municipal es a partir del Acuerdo 172 de 2012 "Por medio del cual se moderniza la estructura orgánica del municipio de Villavicencio y se dictan otras disposiciones" junto a sus modificaciones normativas y las responsabilidades de cada actor. Al mismo tiempo de definir la ruta de coordinación de las gestiones, el establecimiento de un Plan de acción que canalice las intervenciones y se establezca el debido seguimiento y evaluación.
• **Lineamiento de gestión fiscal**	Se trata de la forma de apropiación de recursos en el nivel municipal y la gestión de recursos en otros niveles del sector público territorial y Nacional, como en el sector privado e internacional. Parte del proceso en el nivel local deberá articular el Plan de Desarrollo Municipal 2024- 2027 "Villavo Somos Todos" y sus metas a la Estrategia.

Tabla 14. Continuación

EJE 2		
Eje estructurador 2. Planeación y ejecución de las intervenciones.		
Lineamiento	**Contenido**	
		Tabular y analizar datos de forma por cada asentamiento humano informal y subnormal identificado previamente bajo unos criterios legales, urbanísticos y socioeconómicos. Con el inventario se avanza hacia un diagnóstico acertado de los asentamientos diseñando la oferta MIB más ajustada y viable para el municipio y abre el camino correcto para la priorización y la elegibilidad de los beneficiarios.
Lineamiento de la planificación de las intervenciones y las acciones.	Inventario para la priorización y elegibilidad.	Establece los criterios priorización y de análisis, es decir, condiciones frente al estado legal, de riesgos y amenazas, medio ambiente, servicios públicos, accesibilidad, movilidad, espacio público (efectivo, vías y equipamiento), condiciones de las viviendas, datos socio-económicos y demográficos, entre otros que permitan la selección de los asentamientos humanos informales o subnormales más convenientes a intervenir por su vulnerabilidad y contextos territoriales, para esto se debe realizar un diagnóstico preliminar generalizado.
	Plan de mejoramiento integral – PMIB. (Art. 462 del Acuerdo 287 de 2015 – POT)	Una vez culminado el inventario de los asentamientos se deberá formular el Plan de Mejoramiento Integral con las siguientes acciones: Acción de gestión del riesgo Acción de Ordenamiento territorial Acción de Seguridad y convivencia Acción de Espacio público y equipamiento Acción de Redes de servicios públicos Acción de Vivienda Acción de titulación Acción de Lucha contra la pobreza

Tabla 14. Continuación

Lineamiento de la ejecución de las acciones.	En este lineamiento, se determina los estudios que den factibilidad a las intervenciones desde el ámbito técnico, financiero, jurídico, social y político. Al mismo tiempo, se deberán promover aspectos relacionados con estrategias de generación de ingresos como vinculación laboral, apoyo y fortalecimiento a emprendimientos y reconversión laboral.
EJE 3	
Eje estructurador 3. Acuerdos ciudadanos e institucionales para la defensa y control urbano	
• **Lineamiento de acuerdos y compromisos ciudadanos para la defensa del territorio.**	Se propone en este lineamiento la formación de actores sociales y comunitarios sobre las consecuencias legales, de riesgo y amenaza, de daño al medio ambiente al ubicarse en zonas y al margen de la regulación urbanística.
• **Educación y sensibilización para la defensa del territorio.**	Sensibilizar a los ciudadanos y comunidades sobre los distintos planes de planeación y gestión como el Plan de Gestión de Residuos Sólidos, Planes de prevención de nuevos asentamientos ilegales, planes de gestión del riesgo, entre otros que se consideren de conocimiento público.
• **Lineamiento de institucional para el control urbano.**	En el trabajo mancomunado, entre la comunidad, las autoridades de policía y la administración municipal de Villavicencio se deberá plantear por medio de la modificación normativa municipal del Decreto381 Creación de la Mesa Contra La Ilegalidad establecer una estrategia de control urbano para afrontar el fenómeno de la aparición de nuevos asentamientos humanos informales en zonas no aptas para urbanizar.

8 Otras actividades en el desarrollo de la pasantía.

Durante la pasantía, en distintos espacios se tuvo la oportunidad de asesorar de acuerdo a la temática a los funcionarios de la dirección de Formalización y Mejoramiento Integral de Barrios proponiendo soluciones a los distintos procesos administrativos.

Figura 7 Actividades realizadas en el proceso de pasantía

Al mismo tiempo, junto a la Universidad Santo Tomas se propuso como producto de impacto para la ciudad el primer Foro *"Liderazgo para el Ordenamiento del Territorio* -

Construcción Agenda Villavo 2040" que se define como un espacio de liderazgo compartido con todos los actores de la sociedad con visión al BICENTENARIO 2040 a realizarse el 06 de noviembre de 2024 con los distintos actores relacionados con la dinámica territorial con el propósito de construir una Agenda Colectiva con visión 2040, también de contribuir a la participación efectiva de los mismos por medio de la capacitación.

Justificado en que en el año 2027 finaliza la vigencia de largo plazo del POT 2015 y es necesario generar con todos los actores de la sociedad un espacio para la construcción de una hoja de ruta de ciudad al bicentenario **2040,** que sirva como insumo al contenido estratégico del componente general.

La presentación de la propuesta de la serie de Foros se presentó el día 26 de septiembre de 2024 en la sala de Econova de la Universidad, con la presencia de representantes del concejo de Villavicencio, Camacol, Universidad Santo Tomas, Consejo Territorial de Planeación, Expertos en la materia y se establecieron tareas para el desarrollo de este importante nuevo espacio.

Figura 8 Presentación de la propuesta de la serie de foros Liderazgo para el Ordenamiento del Territorio – septiembre 26 de 2024.

9 Recomendaciones.

9.1 De carácter legal

- La modificación normativa debe contemplar la precisión conceptual entre las palabras informal y subnormal debido a que no son lo mismo y acarrean intervenciones diferenciadas.
- Es urgente la actualización del Decreto 449 de 2016 para integrar según el mapa de actores que se desarrolle todas los sectores, instituciones y organizaciones que se relacionen al PMIB., además de validar las competencias y las responsabilidades de manera concreta de cada entidad y se adelanten procesos apremiantes como la toma de posesión de las áreas destinadas a uso público.
- En la gestión fiscal, se deberá hacer un barrido de las distintas metas y programas dentro del Plan de Desarrollo Municipal “Villavo Somos Todos 2024-2027” armonizando las acciones del PMIB a ser objeto de apropiación presupuestal.
- Es necesario modificar el Decreto 381 Creación de la Mesa Contra La Ilegalidad con la secretaria de Gobierno municipal para establecer una estrategia de control urbano efectiva.
- En una eventual modificación o revisión general del Acuerdo 287 de 2015 POT es aconsejable institucionalizar la revisión de la Estrategia MIB y armonizarse con la vigencia del ordenamiento territorial.

9.2 De carácter técnico

- Es fundamental realizar el inventario con caracterización rigurosa de cada asentamiento humano informal y subnormal para la consolidación de una información cercana a la realidad del territorio provocando unas inversiones públicas eficaces.
- Para la realización de la Estrategia, es esencial arrancar con un Plan de trabajo que articule todo el esfuerzo institucional para lograr la formulación.
- Las caracterizaciones deben ser rigurosas en las afectaciones del suelo de protección y en riesgos y amenazas por fenómenos geológicos.
- Modelo de articulación y coordinación sugerido:
-

Tabla 16. Modelo de articulación y coordinación de actores

Nivel Territorial	**Actor**	**Competencia (normativo)**	**Responsabilidad en el comité MIB**	**Acción MIB (Art. 462 del Acuerdo 287 de 2015)**

9.3 De carácter administrativo

- Para una gestión del Hábitat integral se sugiere que administrativamente se reestructure y modernice la estructura orgánica del municipio establecida en el acuerdo 172 de 2012 agrupando las misionalidades de la Dirección de Mejoramiento Integral de Barrios, Dirección de Servicios Públicos y Gestión del Espacio Público en una sola dependencia que involucre el componente principal y enfoque de una Secretaría del Hábitat, es decir, la existencia de una dependencia que gestione y promueva una política de vivienda, de gestión del suelo y entornos urbanos sostenibles en la ciudad debe considerarse en el futuro del mediano plazo.
- Se sugiere a la Secretaría de Gobierno y Posconflicto debe formular una Estrategia de Control Urbano orientada en la prevención y fundamentada en la Mesa Municipal contra los urbanismos informales dispuesta en el Decreto 381 de 2020 y que actualmente se encuentra inactiva.

Bibliografías

Alcaldía De Villavicencio. (2024). Plan Municipal de Desarrollo "Villavo Somos Todos 2024-2027". Secretaria de Planeación Municipal. https://fundacionexe.org.co/wp-content/uploads/2024/12/2-_Plan_de_Desarrollo_Municipal_Villavo_Somos_Todos_para_el_periodo_2024_-_2027_compressed.pdf

Alfonso Pina, W. A. (2010). El concepto de hábitat en medios urbanos: una transición del pensamiento urbano del siglo XX. *Traza*, 24-54. https://ciencia.lasalle.edu.co/cgi/viewcontent.cgi?article=1031&context=tr

Binetti, R.(2022). Concepto de estrategia. https://robertobinetti.com.ar/contents/alumnos/material/pdf/1678733271_concepto-de-estrategia-binetti.pdf

Caicedo Cubillos, J. (2021). Asentamientos Humanos Irregulares en Suelo Rural del Municipio de Soacha. *[Tesis de Maestría, Universidad de los Andes]*. Repositorio Institucional. https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/9f0b679f-7310-4095-ac09-844ee20f830d/content

Centro de Estudios de la Construccion y el Desarrollo Urbano y Regional (CENAC). (2016). Legalización de asentamientos informales. *https://descargas.opcionlegal.org/publicaciones/legalizacion_de_asentamientos_informales.pdf*

Concejo Municipal De Villavicencio. (29, diciembre de 2015). Acuerdo 287 de 2015 "Plan de Ordenamiento Territorial". https://www.asocapitales.co/wp-content/uploads/2020/11/Villavicencio_Acuerdo287_POT_2015.pdf

Contreras Sierra, E. R. (2013). El concepto de estrategia como fundamento de la planeación estratégica. *Pensamiento & Gestión*. (35). 152-181. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2024). Proyección de población en Colombia. https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion.

Espinosa, J. (2023). Pensar espacios urbanos: usos de la vivienda social. *Intersticios sociales*. (25).

369-395. https://www.scielo.org.mx/pdf/ins/n25/2007-4964-ins-25-369.pdf

Garavito Gomez, E. J. (2009). Definición Vivienda de Interés Social, Derecho de Petición No. 4120-E1-101503 del 1 de septiembre de 2009. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia. https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/conceptos_juridicos/Concepto%20101503%20del%2010%20de%20septiembre%20de%202009%20-%20Definici%C3%B3n%20vivienda%20de%20inter%C3%A9s%20social.pdf

López Castro, M. O., Urbina Sandoval, O. E., & Figueroa Sánchez, A. E. (2019). Las inversiones públicas en losprogramasde mejoramiento integral debarrios,en el Perú,2004-2015. *Revista gobierno y gestión pública, (5),* 10-36. https://portalrevistas.aulavirtualusmp.pe/index.php/RevistaGobiernoyG/article/view/2369/2819

Navarro, L. (2016). El mejoramiento integral en el campo de los tratamientos urbanísticos de barrios con problemáticas de crecimiento informal y riesgos ambientales. Caso: Sector arroyo el salao II, Barranquilla-Colombia. *Módulo arquitectura.,* (17). 115-133. https://revistascientificas.cuc.edu.co/moduloarquitecturacuc/article/view/1531/1342

Organización de las Naciones Unidas (ONu). (2016). Documento de política 1: derecho a la ciudad y ciudades para todos. Asamblea General. Comité Preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Sostenible (Hábitat III). Tercer periodo de sesiones. https://undocs.org/es/A/CONF.226/PC.3/14

Rojas Symmes, L. (2018). Redefiniendo el concepto de precariedad urbana en el habitar vertical comuna de estación central, Santiago de Chile. *3° Congreso Internacional Vivienda y Ciudad: Debate en torno a la Nueva Agenda Urbana*. 1149-1164. https://rdu.unc.edu.ar/bitstream/handle/11086/11577/3A.5-Rojas%20Symmes.pdf?sequence=222&isAllowed=y

Rojas Symmes, L. (2019). La precariedad habitacional en el contexto del neoliberalismo urbano chileno: reflexiones en torno al proceso de verticalización de la comuna de Estación Central, Santiago de Chile. *Revista del Área de Estudios Urbanos*(12), 96-113. https://www.redalyc.org/journal/5596/559666850005/html/

Romero, D., Sánchez, S., Rincón, Y., & Romero, M. (2020). Estrategia y ventaja competitiva: Binomio fundamental para el éxito de pequeñas y medianas empresas. *Revista de Ciencias*

Sociales (RCS), 26(4), 465-475. https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7687051.pdf

Ubilla Bravo, G., Ovalle De la Barra, E., & Ibañez Blanco, J. (2022). Dinámicas sociodemográficas en asentamientos humanos intermedios. *3er Seminario: Experiencias sobre Planificación y Ordenamiento Territorial en Chile 2022*. 1-30. https://shs.hal.science/halshs-03834197/document

Vergel Tovar, E. (2010). Asentamientos precarios. Una aproximación para su mejoramiento integral y prevención. *DEARQ - Revista de Arquitectura* (6), 64-81. http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=341630315008

Winchester, L. (2008). La dimensión económica de la pobreza y precariedad urbana en las ciudades latinoamericanas. Implicaciones para las políticas del habitat. *EURE (Santiago)*, 34(103) 27-47. https://www.scielo.cl/pdf/eure/v34n103/art02.pdf