

ACOMPañAMIENTO TÉCNICO A LA FORMULACIÓN DE LA “POLÍTICA DE GESTIÓN INTEGRAL DEL SECTOR HÁBITAT 2018-2030” PARA BOGOTÁ D.C.

**PROYECTO DE COOPERACIÓN ENTRE SECRETARÍA DISTRITAL DE
HÁBITAT BOGOTÁ Y ONU-HÁBITAT PAISES ANDINOS**

**DOSSIER 7
RIESGO Y VULNERABILIDAD DE LA POBLACIÓN EN RELACIÓN CON
EL HABITAT**

Bogotá, 2018

Contenido

Presentación	1
Introducción	2
1.0. Los Asentamientos De Origen Informal	3
1.1 La Nueva Agenda Urbana.....	3
1.2 La Situación de Bogotá.....	6
1.3 Especialización de los Asentamiento de Origen Informal	8
2.0. El Riesgo	12
2.1 Amenazas por Remoción en Masa	14
2.2 Amenazas por Inundaciones	19
3.0 Legalización De Barrios	22
BIBLIOGRAFÍA.....	26

Índice de Gráficos

GRÁFICO 1. POBLACIÓN DE BOGOTÁ.....	7
GRÁFICO 2. HECTÁREAS DE ASENTAMIENTO INFORMALES POR DÉCADA	8
GRÁFICO 3. PERIFERIA, BORDES URBANOS	10
GRÁFICO 4. ASENTAMIENTOS IRREGULARES SEGÚN DÉCADA DE ORIGEN	11
GRÁFICO 5. AMENAZA POR REMOCIÓN EN MASA	15
GRÁFICO 6. REGISTRO DE EVENTOS DE REMOCIÓN EN MASA DESDE 1911	16
GRÁFICO 7. ÍNDICE DE PERSONAS EXPUESTAS POR CADA MIL HABITANTES POR UPZ	17
GRÁFICO 8. PLANO NORMATIVO DE AMENAZA POR MOVIMIENTOS EN MASA EN PERSPECTIVA DE CAMBIO CLIMÁTICO	18
GRÁFICO 9. INCIDENCIA DE LA AMENAZA POR MOVIMIENTOS EN MASA EN LOCALIDADES DE LADERA	19
GRÁFICO 10. INCIDENCIA DE LA AMENAZA POR MOVIMIENTOS EN MASA EN LOCALIDADES DE LADERA	20
GRÁFICO 11. PORCENTAJE TOTAL DEL ÁREA DE LAS LOCALIDADES EN AMENAZA POR DESBORDAMIENTO	21
GRÁFICO 12. REGISTRO DE EVENTOS POR INUNDACIÓN DESDE 1911	22
GRÁFICO 13. TENENCIA DE LA VIVIENDA.....	25

Índice de Tablas

TABLA 1. CONDICIONES DE LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES, LOS HOGARES Y VIVIENDAS	5
TABLA 2. POBLACIÓN Y ÁREA DESARROLLADA (HA)	7
TABLA 3. ASENTAMIENTOS DE ORIGEN INFORMAL POR LOCALIDADES.....	9
TABLA 4. UPZ CON MAYOR NÚMERO DE PERSONAS EXPUESTAS A REMOCIÓN EN MASA.....	16
TABLA 5. LOTES CONSTRUIDOS EN ZONAS DE AMENAZA POR REMOCIÓN EN MASA.....	17
TABLA 6. MARCO NORMATIVO DISTRITAL	23
TABLA 7. ÁREAS OBJETO DE LEGALIZACIÓN.....	24

Presentación

En el marco del convenio de 2017 con la Secretaría Distrital del Hábitat (SDHT), ONU-Habitat adelanta el “Acompañamiento técnico a la formulación de la Política de Gestión Integral del Sector Hábitat 2018-2030 para Bogotá”.

En desarrollo del convenio se elaboró un conjunto de documentos (dossiers), como aportes al Documento Técnico de Soporte (DTS) de la política del hábitat, entre los que se encuentran, incluido este: Los Principios de la Nueva Agenda Urbana y Objetivos de Desarrollo Sostenible, Marco Normativo, Político e Institucional, Evaluación de la Política del Hábitat 2007-2017, Consolidación de Línea Base, Diagnóstico Territorial del Hábitat, Análisis Regional y Armonización de Planes de Desarrollo y Planes de Ordenamiento Territorial, Riesgo y Vulnerabilidad en relación con el Hábitat, Cambio Climático y Hábitat, Aportes sobre la Ruralidad y el Hábitat, Tendencias del Mercado Inmobiliario, Financiación del Hábitat, Síntesis del Diagnóstico del Hábitat, Lineamientos de la Política del Hábitat, Mapa de Actores de la Política, y Proceso de Consulta Participativa de la Política del Hábitat.

Así mismo, se cuenta con los productos de convenio¹: DTS de la Política del Hábitat, Plan de Acción, Línea base con indicadores, Propuesta de CONPES de la Política, y Sistematización del proceso.

A continuación, se presenta el Dossier correspondiente a Riesgo y Vulnerabilidad en relación con el hábitat².

¹ La SDHT acordó con ONU-Habitat al inicio del convenio el uso de la información oficial del Distrito. Por tanto, las modelaciones y análisis territoriales realizados en materia de hábitat, provienen principalmente de los datos de la SDHT, la cual asume las proyecciones del Censo DANE 2005 en materia de población. Corresponderá a la SDHT modificar el escenario, cuando esté disponible el Censo 2018, puesto que, al cierre de los productos del convenio, no se encontraba la información oficial del DANE publicada, con el detalle necesario para esta revisión.

² Este documento fue preparado por Pilar Hurtado

Introducción

El enfoque de este documento parte de una visión diferente sobre el problema de la vivienda en Bogotá, focalizándose en la ciudad auto producida por la población, y materializa en el territorio a través de los asentamientos de origen informal. Se analiza el hecho de que, este tipo de producción social del hábitat no se encuentra solo ligado a la dificultad de acceder a suelo asequible y soluciones de vivienda formal, sino como único mecanismo que tienen muchos hogares en la ciudad para tener un lugar donde vivir. Por lo tanto, es importante entender que, ciertas comunidades no se localizan en zona de riesgo por voluntad propia, sino como una la única opción para suplir las necesidades de hábitat debido a su condición de vulnerabilidad.

Este documento está compuesto de dos partes, en la primera parte se hace referencia al concepto de asentamientos de origen informal y cuáles son algunas de las condiciones bajo las cuales se promueven y desarrollan, posteriormente se analiza como debe ser entendido este tipo de hábitat en términos de la Nueva Agenda Urbana, seguido de la presentación de la situación de Bogotá y su especialización. En la segunda parte se desarrolla el concepto de riesgo como una situación potencial de sufrir daños al existir factores de amenaza y vulnerabilidad, en seguida se dan trazo sobre el Marco de Referencia de Sendai para su incorporación y el marco jurídico nacional en referencia a la gestión integral del riesgo de desastre, posteriormente se habla de los factores que la NAU destaca para la gestión del riesgo y, por último se desarrolla el análisis a partir la amenaza por remoción en masa e inundación, como fenómenos de mayor recurrencia en la ciudad

1.0. Los Asentamientos De Origen Informal

Los asentamientos de origen informal son producto de una creciente demanda de vivienda determinada por un grupos de población, donde la economía informal ha encontrado cabida, ya que la "ciudad informal y la economía informal son dos caras de una misma moneda y pertenecen a una misma realidad" (Torres, 2009, p. 41), las cuales se asocia con una serie de irregularidad urbanísticas, de construcción y de derechos de propiedad de la tierra, que encuentra espacio en una porción importante de población de bajos recursos. En este sentido, la existencia de un mercado informal del suelo está determinado por la falta de vivienda social asequible, los altos costos de urbanización, el uso de la tierra, la especulación del suelo, la vulnerabilidad social y una gobernanza deficiente que permite que esta forma de producción social y espacial de la ciudad se mantengan en el tiempo, en lugar de disminuir.

Sin embargo, en varios estudios se argumente que la relación entre informalidad y pobreza no necesariamente es un problema de una solo vía, pues el mercado informal no es solo el resultado de la falta de ingresos de los hogares, sino que puede ser parte de las causas de la pobreza, esto debido a los altos costos del mercado formal. Por lo que la persistencia del fenómeno no responde solo al problema de precio, sino a una relación con elementos más convenientes que ofrecen estos asentamientos como la facilidad de suelo a bajos costos, un mejor tamaño de la vivienda con posibilidad de ampliar y la incorporación de usos productivos. Esto a pesar del orden bajo el cual se realizan las intervenciones en el territorio, ya que primero se dé la parcelación, seguido de la edificación, posteriormente la consecución de los servicios y, por último, la regularización y acceso a programas de mejoramiento de barrios (Camargo y Hurtado, 2013). A pesar de este panorama, donde es claro que los asentamientos de origen informal se derivan de una condición irregular bajo la cual surgieron donde la ausencia de condiciones óptimas de infraestructura y servicios es evidente, estos siguen siendo la materialización de gran parte de la producción del hábitat en Bogotá.

1.1 La Nueva Agenda Urbana

La Nueva Agenda Urbana [NAU] reconoce que existe una correlación entre la buena urbanización y el desarrollo, ya que mejorar la calidad de vida de los ciudadanos debe ser uno de los principales objetivos dentro de las políticas y estrategias de los Estados y los gobiernos locales. Por esto, el objetivo que se trazó la NAU a largo plazo es el de lograr que en las ciudades y los asentamientos humanos "todas las personas puedan gozar de igualdad de derechos y oportunidades, con respecto a sus libertades, guiados por los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas" (ONU-Hábitat, 2017, p. 5).

En este sentido, según el Plan de Acción Regional para la Implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe [CEPAL] (2017), la visión regional que se busca para las ciudades y los asentamientos humanos al año 2036 es que estos sean

inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, reconocidos como macro-bienes públicos, creados por y para la ciudadanía, con igualdad de derechos y oportunidades, con diversidad socioeconómica y cultural, que fomente la prosperidad y la calidad de vida para todos y se relacionen de manera sostenible con su entorno y su patrimonio cultural y natural

Sin embargo, se pone de manifiesto la persistencia de múltiples formas de pobreza, desigual y degradación ambiental, especialmente en los asentamientos informales, que han impedido el desarrollo sostenible, donde la exclusión social, la exclusión económica y la segregación espacial son realidades incuestionables que persisten en el tiempo (ONU-Hábitat, 2017). Por lo tanto, se busca que, a través del acceso equitativo a los beneficios y oportunidades que trae la urbanización, todos los ciudadanos puedan desarrollar una vida digna, plena y en todo su potencial.

La ONU-Hábitat (2016) en su documento temático sobre *Asentamientos Informales* para Hábitat III identificó que estas áreas se caracterizan por tres elementos: i) los habitantes no ostentan derechos sobre la tenencia de la tierra o las viviendas en donde habitan, ii) los barrios suelen carecer de servicios básicos e infraestructura urbana y iii) las viviendas pueden que no cumplan con la regulación urbanística y de planificación y suelen estar ubicadas geográficamente en áreas peligrosas; a lo que se le debe una pobreza latente, una elevada aglomeración de vivienda en mal estado y una exclusión económica, social y espacial.

De igual manera se definió que un *hogar* que vive en un asentamiento precario o de origen informal carece de uno o más de las siguientes condiciones que limita el acceso a servicios y oportunidades, como lo son: i) una vivienda durable de naturaleza permanente que lo proteja contra condiciones climáticas adversas, ii) un espacio vital suficiente, lo que significa que no más de tres personas compartan una habitación, iii) acceso fácil a agua potable en cantidad suficiente y a un precio razonable, iv) acceso a saneamiento adecuado y, v) tenencia segura para evitar los desalojos forzados (ONU-Hábitat, 2012). Sin embargo, no todos los asentamientos de origen informal son homogéneos y no todos los habitantes sufren el mismo grado de privación, pues esto dependerá de cuantas de estas condiciones se den en un mismo hogar (ONU-Hábitat, 2012). Así mismo se definió que una *vivienda adecuada* es más que un espacio conformado por cuatro paredes y un techo, esta debe tener una serie de condiciones particulares para que sea considerada adecuada para vivir, como lo son: la seguridad en la tenencia donde los ocupantes cuenten con garantías de protección legal ante posibles amenazas, donde se tenga disponibilidad adecuada de servicios públicos, donde los costos de la vivienda no amenacen o limiten la asequibilidad de los integrantes del hogar a otros derechos, donde existan condiciones adecuadas de habitabilidad, donde se puede tener accesibilidad a oportunidades de empleo, salud o educación y donde se tenga una adecuación cultural que respete las expresiones propias de la cultura (ONU-Hábitat, 2015).

Tabla 1. Condiciones de los Asentamientos Informales, los Hogares y Viviendas

Asentamientos Informales	Hogar que Vive en un Asentamiento Informal	Una Vivienda Adecuada
<p>Carecen de tres elementos:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) Los habitantes no ostentan derechos sobre la tenencia de la tierra o las viviendas en donde habitan ii) Los barrios suelen carecer de servicios básicos e infraestructura urbana iii) Las vivienda puede que no cumplan con la regulación urbanística y de planificación y suelen estar ubicadas geografía y ambientalmente en áreas peligrosas 	<p>Carece de uno o más de las siguientes condiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) Una vivienda durable de naturaleza permanente que lo proteja contra condiciones climáticas adversas ii) Un espacio vital suficiente, lo que significa que no más de tres personas compartan una habitación iii) Acceso fácil a agua potable en cantidad suficiente y a un precio razonable iv) Acceso a saneamiento adecuado v) Tenencia segura para evitar los desalojos forzados 	<p>Debe tener una serie de condiciones para ser adecuada:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) La seguridad en la tenencia donde los ocupantes cuenten con garantías de protección legal ante posibles amenazas ii) La disponibilidad adecuada de servicios públicos iii) Los costos de la vivienda no amenacen o limiten la asequibilidad de los integrantes del hogar a otros derechos iv) La existencia de condiciones adecuadas de habitabilidad v) Tener la posibilidad de accesibilidad a oportunidades de empleo vi) Donde se tenga una adecuación cultural que respete las expresiones propias de la cultura

Fuente: Elaboración propia con base en ONU-Hábitat (2016), (ONU-Hábitat, 2012) y (ONU-Hábitat, 2015)

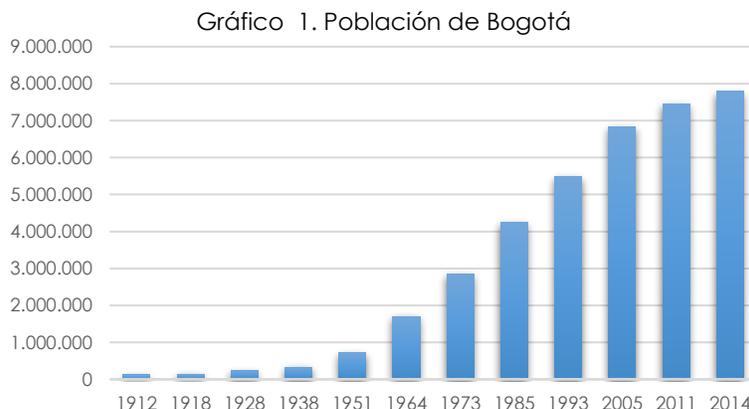
Se puede observar entonces en la tabla 1, como existe una relación directa entre las condiciones generales bajo las cuales surgen los asentamientos de origen informal y como estas son replicadas tanto en los hogares como a las viviendas, reforzando la relación entre los asentamientos informales y la falta de vivienda digna. Es por esto que, gran parte de estas diferencias habitacionales tienen "su origen en opciones temporales de vivienda que se convirtieron en permanentes ante la falta de otras alternativas" (ONU-Hábitat, 2012), por lo que la producción de vivienda en condiciones de informalidad continúa siendo la mejor o única opción para quienes viven en condición de pobreza.

Aun cuando estas soluciones de vivienda hayan sido concebidas como temporales y, con el paso del tiempo se hayan convertido en permanentes, son el resultado de diferentes dinámicas sociales y culturales que responden a las necesidades de cada núcleo familiar, a la capacidad de generar ingresos, a los diferentes tipos de familias y, en muchos casos a la incorporar actividades productivas para la generación de ingresos, donde estas se adaptan al entorno y generar menos desequilibrios que las viviendas que han sido planificadas sin tener en cuenta los habitantes y su formas de vida (Múnera y Sánchez, 2012). Por esto, la construcción de las viviendas y su entorno no puede estar ajena a la dimensión social y el aspecto humano de las familias que lo habitan, pues es a través de las necesidades que cada uno tiene donde se puede lograr soluciones de vivienda adecuadas que interprete la necesidad de sus habitantes.

1.2 La Situación de Bogotá

Al igual que la mayoría de la ciudad colombiana, Bogotá no fue ajena a la presión demográfica que se ejerció sobre el territorio después de la segunda mitad del siglo XX, pues esta se convirtió en uno de los mayores centros receptores de población. Esta dinámica fue impulsada básicamente por la economía exportadora y luego por la industrialización que se empezó a dar en el territorio nacional iniciada por la política de sustitución de importaciones; la violencia partidista; los cambios tecnológicos donde se desarrolló el acueducto y el alcantarillado y la modernización del transporte gracias a la vía férrea y las carreteras (Zambrano, 2002).

Esto desató un crecimiento no controlado de la población y la ciudad, la cual empezó a demanda suelo, servicios e infraestructura para satisfacer sus necesidades (Torres, 2009), ya que esta se convirtió en uno de los principales focos de atracción de oportunidades y flujos migratorios, generando que la urbanización fuera más rápida, intensa y forzada produciendo grandes cambios en la concentración urbana y modificando las jerarquías urbanas (Sánchez, 2007). Entre los años de 1951 a 1964 se presentó el primer gran salto poblacional, pues se superó el millón de habitantes pasando de 715.250 habitantes a 1.697.311 habitantes, lo que significó un incrementando en 2.37 veces el total de la población. Para 1973 la población ya superaba los dos millones de habitantes y estaba cerca de alcanzar los tres con 2.855.065 habitantes y para 1985 la población ya se había desbordado por completo, superando los cuatro millones de habitantes con 4.236.490, tendencia que siguió en aumento durante los años posteriores hasta alcanzar los 7.794.463 habitantes en el 2014.



Fuente: Elaboración propia con base en Censos 1912 a 2005 y Encuesta Multipropósito 2011 y 2014

Este rápido crecimiento demográfico estuvo acompañado paralelamente de un incremento acelerado del área física de la ciudad, en primera medida como resultado de la expansión tentacular donde la periferia se conectaba con el centro producto a través de los principales ejes viales y, posteriormente a través de la formación de conos conformados entre los ejes tentaculares (Jiménez, 2009). Para 1938 la ciudad tenía un área de 2.500 Ha., cifra que se duplico para 1951 alcanzando las 4.511 Ha. Para 1964 esta se incrementó sustancialmente alzando las 7.915 Ha, esto debido a la creación en 1954 del Distrito Especial de Bogotá donde se incorporaron seis Municipios aledaños (Usaquén, Suba, Engativá, Fontibón, Bosa y Usme) para crear una nueva corona. Posteriormente esta tendencia siguió en aumento –al igual que la población–, pues entre 1973 y 1999 el número de hectáreas se incrementó en 16.125 Ha, llegando en 1999 a las 30.110 (Pérez, 2003). Para 2004, el área correspondiente a suelo urbano se calculó en 41.387 Ha. (Secretaría Distrital de Planeación [SDP], 2009).

Tabla 2. Población y Área Desarrollada (Ha)

Año	Población	Área Desarrollada (Ha)
1912	121.257	539
1928	235.702	1.172
1938	325.650	2.500
1951	715.250	4.511
1964	1.697.311	7.915
1973	2.855.065	13.985
1985	4.236.490	22.772
1993	5.484.244	27.714
1999	6.322.702	30.110
2014	7.794.463	41.387

Fuente: Elaboración propia con base en Censos 1912 a 2005, Encuesta Multipropósito 2014 y Pérez (2003)

Esta dinámica de crecimiento de la población y aumento de las áreas desarrolladas permitió el surgimiento de una rápida proliferación de asentamientos de origen informal como respuesta a las dificultades económicas de la población, ya que se debían asumir altos precios del suelo y la vivienda terminada como consecuencias de la especulación del mercado y los bajos niveles de desarrollo tecnológico para la producción, lo que incrementó los costos de la vivienda terminada (Torres, 2009). A esto se suma los bajos niveles de ingresos de la población, lo cual le han impedido acceder al mercado formal disponible de vivienda, pues “la relación entre demanda y oferta de vivienda es proporcional a la capacidad económica de la población” (Torres, 2009, p. 107) así exista la necesidad.

Por esto, la oferta del mercado informal resulta atractiva para gran parte de la población por sus bajos costos, aun cuando estos bajos costos estén dados por la inexistencia de condiciones mínimas de urbanización como servicios públicos, equipamientos o acceso, o por estar localizados en zona de alto riesgo por remoción en masa o por inundación. En Bogotá, la invasión de terrenos privados fue mínima en comparación con el alto número de asentamientos que se conformaron a través de la venta ilegal de terrenos.

1.3 Especialización de los Asentamiento de Origen Informal

Para el año 2014, la ciudad producida de manera informal representaba el 25.67% del área total donde viven aproximadamente 2.143.292 habitantes. Este número de hectáreas conformadas con asentamiento de origen informal ha tenido un aumento progresivo a lo largo del tiempo, el cual se encuentra asociado con el aumento de la población y el número de hectáreas desarrolladas. Para los años de 1960 a 1970 se registraban 960 Ha conformadas con asentamientos de origen informal, coincidiendo con un notable aumento de la población que supero el 1.697.311 de habitantes en 1964. Entre 1970 y 1980 hubo un gran aumento del número de hectáreas, alcanzado 1.6 veces más de las que se registraron en la década anterior con 1.564 Ha. Sin embargo, entre los años de 1980 y 1990 se presentó una leve disminución con 1.315 Ha, pero entre 1990 y 2000 esta cifra repuntó con 2.119 Ha y posteriormente disminución radical entre 2000 y 2010 con 538 Ha. A pesar del buen comportamiento de la última década, entre 2010 y 2014 el número de hectáreas volvió a incrementarse hasta alcanzar las 1.737 Ha (Secretaría Distrital de Hábitat [SDHT], 2016). En consecuencia, el crecimiento de la ciudad a través de los asentamientos de origen informal ha mostrado una ocupación y desarrollo constante con una tendencia a incrementarse, dejando como resultado que de las 37.945 Ha de suelo urbano que conforman Bogotá, 9.743 Ha hayan sido producto de urbanizaciones de origen informal.

Gráfico 2. Hectáreas de Asentamiento Informales por Década



Fuente: SDHT (2016)

Sin embargo, existen diferencias con respecto a las cifras del número de hectáreas urbanizadas con asentamientos de origen informal, lo que evidencia una dificultad en su medición y consolidación. Pues en el documento de la SDHT (2016) sobre el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios, al cual se hace referencia en el aparte anterior, se presentaron un total de 9.743 Ha al año 2014; mientras que en el inventario de asentamientos de origen informal por localidades registrado en la Política Distrital de Vivienda y Hábitat [PDVH] (2015) se habla de un área total de 7.248 Ha, y en el Documento de Diagnostico del POT (2017) se registran 8.056 Ha. Aunque existen diferencias sustanciales entre las tres fuentes de información, si existe un acuerdo con respecto a las localidades con mayor concentración de este tipo de asentamientos, las cuales son: Ciudad Bolívar, Suba, Bosa, Kennedy, Usme, San Cristóbal, Engativá, Rafael Uribe Uribe, Usaquén y Fontibón. Estas diez localidades concentran el 95,36% del área total de asentamientos de origen informal, donde viven aproximadamente 2.060.694 habitantes, un 26,36% del total de la población de la ciudad a 2014 (PDVH, 2015).

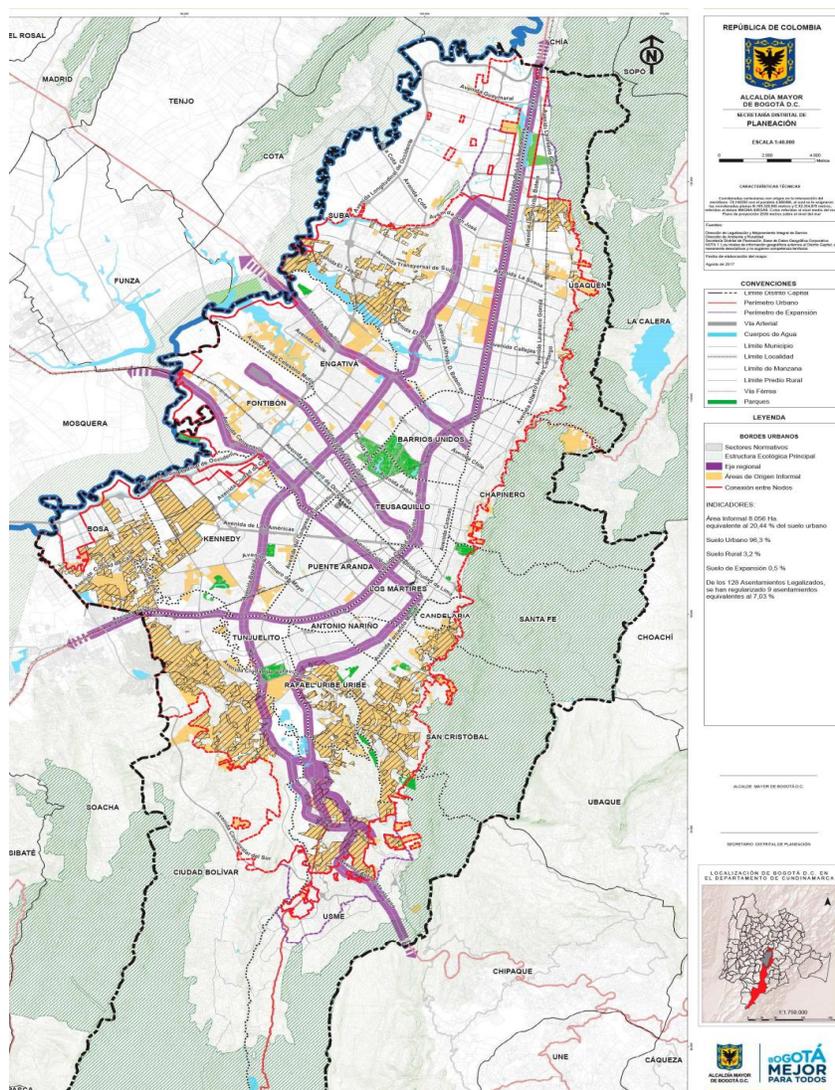
Tabla 3. Asentamientos de Origen Informal por Localidades

LOCALIDADES	LOCALIDAD			ASENTAMIENTOS DE ORIGEN INFORMAL ³				
	Población ²	Suelo Urbano (Ha) ¹	Número de Barrios ¹	Número de Asentamientos Informales	Área (Ha)	% Ha	Población Estimada	% de la Población
Usaquén	490.691	3.807,0	70	109	344	9,04	63.995	13,04
Chapinero	138.417	1.316,0	153	21	32	2,43	6.199	4,48
Santa Fé	104.749	697,0	78	24	149	21,38	36.871	35,20
San Cristóbal	411.820	1.648,0	274	154	751	45,57	155.380	37,73
Usme	423.650	3.029,0	89	182	766	25,29	235.105	55,50
Tunjuelito	203.130	987,0	52	6	109	11,04	29.738	14,64
Bosa	627.098	2.394,0	381	280	882	36,84	296.800	47,33
Kennedy	1.060.016	3.859,0	426	133	777	20,13	287.286	27,10
Fontibón	370.912	3.327,0	362	70	204	6,13	57.705	15,56
Engativá	873.286	3.588,0	332	103	553	15,41	165.839	18,99
Suba	1.146.366	6.271,0	1162	247	964	15,37	270.653	23,61
Barrios Unidos	241.032	1.190,0	98	2	1	0,08	416	0,17
Teusaquillo	151.911	1.419,0	88	1	0	0,00	151	0,10
Los Mártires	99.792	651,0	69	1	0	0,00	54	0,05
Antonio Nariño	110.027	488,0	56	4	17	3,48	4.709	4,28
Puente Aranda	261.468	1.731,0	177	9	17	0,98	2.165	0,83
La Candelaria	24.476	206,0	21	1	11	5,34	2.295	9,38
Rafael Uribe Uribe	380.362	1.388,0	210	122	396	28,53	143.079	37,62
Ciudad Bolívar	675.260	3.391,0	326	198	1275	37,60	384.852	56,99

Fuente: Elaboración propia con base en SDP (2009)¹, Encuesta Multipropósito (2014)² y PDVH (2015)

En este sentido, el crecimiento de los asentamientos de origen informal ha tenido una mayor incidencia en las localidades de bordes o periferia. Esto se puede explicar a través de la identificación de tres patrones de crecimiento asociados a tres zonas (: i) la zona oriental que tiene su origen sobre los años 50 y 60 relacionada con procesos extractivos y la proximidad al centro de la ciudad que generó vínculos de crecimiento a partir de ejes viales principales, ii) el borde occidental que presentó un crecimiento en anillos en torno a los centros históricos tradicionales de Suba, Fontibón, Engativá y Bosa y, iii) la zona de Ciudad Bolívar y Usme ligado a la expansión general de la ciudad sobre este borde (Camargo y Hurtado, 2013).

Gráfico 3. Periferia, Bordes Urbanos

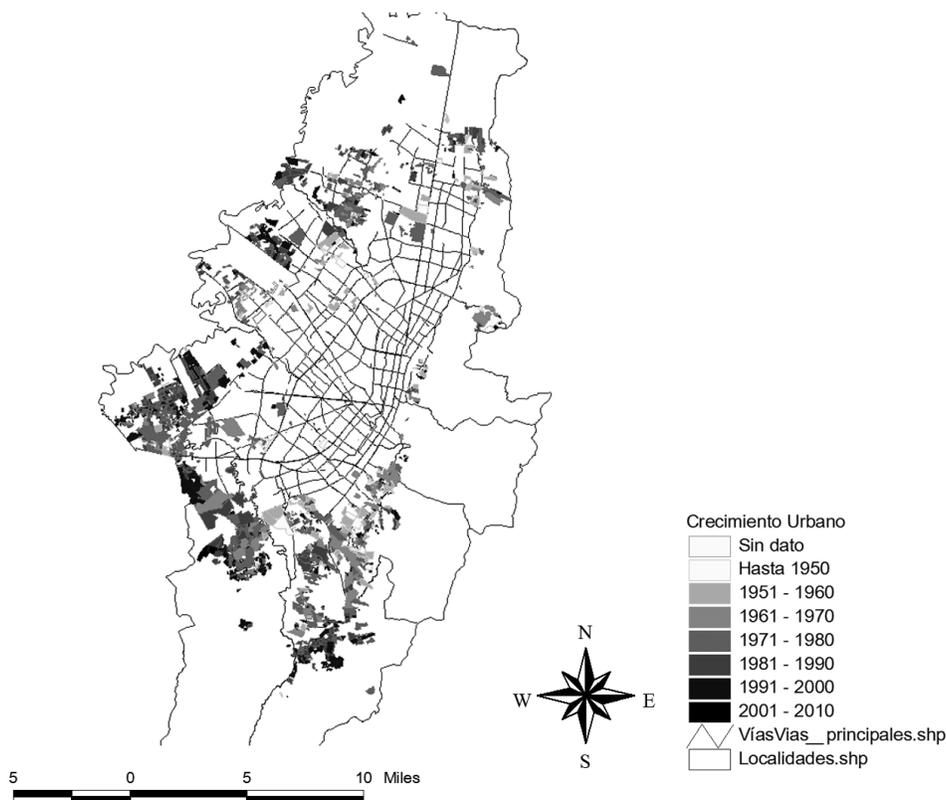


Fuente: SDP (2017)

En el caso de la zona de Ciudad Bolívar su área se expandió de forma exponencial hasta lograr la conurbación con el Municipio aledaño de Soacha. Este patrón de ocupación respondió a la necesidad de los asentamientos informales de extender el suelo urbanizable hasta el límite con el Distrito, ya que Soacha brindaba posibilidades como resultado de la reutilización de la infraestructura existente, la sobre explotación de suelos con vivienda que anteriormente fue destinado a uso agrícola o minero y, la posibilidad de tener un corredor principal –como la Autopista Sur–que conectara el Municipio con Bogotá (Moreno, 2006).

Según el gráfico 4 es claro que la ocupación inicial de los territorios con asentamientos de origen informal se dio en las partes bajas de las localidades y, paulatinamente con el paso del tiempo, estos se fueron localizando en las partes altas de los cerros y en las zonas aledañas a los ríos, incrementado el grado de exposición a fenómenos de inundación y remoción en masa.

Gráfico 4. Asentamientos Irregulares según Década de Origen



Fuente: Camargo y Hurtado (2013)

Según los datos registrados en la Política Integral de Hábitat [PIH] 2007-2017, la Secretaría de Planeación Distrital considero que el número de hectáreas de origen informal a 2007 era de 7.151 Ha, mientras que el Documento de Diagnóstico General del POT registro a 2017 un total de 8.056 Ha, lo que representó un incremento de 905 Ha en una década. Esta situación es contraria a la que se afirma en el último documento, donde se señala que “la frecuencia

de los procesos de urbanización informal en la ciudad ha disminuido en los últimos 16 años” (SDP, 2017, p. 61), pues se demuestra que el fenómeno de la urbanización informal persiste en el tiempo generando nuevos asentamientos, paralelo a procesos de densificación de zonas de origen informal ya consolidadas. Sin embargo, este fenómeno no puede ser mirado de una forma aislada, pues tiene una fuerte relación entre la desigualdad de ingresos y la fragmentación espacial, pues su mayor incidencia está en localidades periféricas conformadas por hogares con rangos de ingresos bajos a medios.

2.0. El Riesgo

La cantidad, la localización de la población y sus actividades interactúan directamente con el espacio físico y construido de la ciudad, determinando un perfil para el riesgo. Esto significa que la evolución de la población y sus actividades ya han causado efecto, por lo que deben ser tenidas en cuenta para determinar las acciones orientadas a la gestión del riesgo (ONU- Hábitat, 2010). Por esto, el aumento exponencial de la población tiene una correlación entre el aumento de la exposición y la vulnerabilidad ante las amenazas naturales, pues al tener mayor población localizada en zona de riesgo, más alta es la probabilidad de tener víctimas como resultado de un evento de desastre.

Por lo tanto, el riesgo debe ser entendido como una situación potencial de sufrir daños o pérdidas al existir una interacción entre factores de amenaza y vulnerabilidad (Rodríguez, 2007 y García, 2005). En este sentido la amenaza se refiere a la probabilidad de la ocurrencia de un evento donde se pueden concretar daños y pérdidas, mientras que la vulnerabilidad hace referencia a un fenómeno eminentemente social donde se trata la susceptibilidad o predisposición de la población a sufrir daños o pérdidas producto de un evento físico (García, 2005 y Birkman, 2006).

En este sentido, el Marco de Referencia de Sendai 2015 aprobado en la Tercera Conferencia Mundial de la Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, hizo el llamado urgente a la prevención del riesgo de desastres a través de medidas de planificación y reducción para proteger de manera más eficaz a las personas y comunidades, a través de la reducción al grado de exposición y vulnerabilidad. Esto se pretende evitar nuevos riesgos de desastres y poder luchar contra factores que aumentan este como la pobreza, la desigualdad, la rápida urbanización entre otros. Por lograr esto, los Estados deberán adoptar medidas específicas con respecto a cuatro componentes: 1) comprender el riesgo de desastre, 2) fortalecer la gobernanza del riesgo de desastre para gestionar dicho riesgo, 3) invertir en la reducción de riesgo de desastre para la resiliencia y 4) aumentar la preparación para casos de desastres a fin de dar una respuesta eficaz y para “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción. Para la Política de Gestión Integral del Sector Hábitat Bogotá 2018-2030 [PGISH] es fundamental la aplicación de la prioridad uno sobre la comprensión del riesgo desde todas sus dimensiones: la vulnerabilidad, el grado de exposición de las personas y bienes y las características de la amenaza, lo cual permitiría un mejor conocimiento del problema.

En Colombia, a partir de la expedición de la Ley 1523 de 2012 “*Por medio de la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones*” la noción de

gestión del riesgo se hizo evidente, pues la normativa anterior solo se concentraba en la atención de eventos posteriores a la ocurrencia de un desastre, más no en el conocimiento y prevención de las situaciones de riesgo. A partir de esta Ley, la gestión del riesgo se entiende como “un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres”, donde el énfasis está en la relación entre conocimiento y reducción a partir del análisis de la vulnerabilidad y la amenaza para determinar los posibles efectos sociales, económicos y ambientales en el territorio³.

Para la Nueva Agenda Mundial [NUA], las ciudades son motor de desarrollo socioeconómico, pero al mismo tiempo se han convertido en lugares donde se concentra el riesgo de desastre. Aunque existen grandes avances con respecto a la evaluación, estudio e inventarios del riesgo, aún persiste las brechas entre la información disponible y la puesta en marcha de políticas y prácticas de desarrollo que ayuden a minimizar los efectos adversos de un desastre. En este sentido, la NUA entiende la gestión del riesgo de desastre como un proceso donde se “utilizan directrices administrativas, organizaciones, destrezas y capacidades operativas para ejecutar estrategias y fortalecer las capacidades de afrontar, con el fin de reducir el impacto adverso de amenazas naturales y la posibilidad de que ocurra un evento” (Oficina de la Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastre [UNISDR] citado en ONU-Hábitat, 2015, p. 2). Sin embargo, dentro del proceso de evaluación de riesgo, la definición de alertas tempranas y la toma de decisiones es fundamental contar con datos sobre la desigualdad de la población, pues estos ayudaran a reflejar el grado de vulnerabilidad a la cual se encuentra expuesta la población.

De esta manera, la NUA determinó cinco factores claves para una acción tendiente a la gestión del riesgo de desastres orientados a la: i) la planificación y diseño urbano, los cuales son factores claves para una urbanización sostenibles, ya que se debe poner la atención en ciudades compactas, conectadas, integradas e inclusivas que permitan promover la eficiencia en los servicios, los usos y los sistemas, ii) la gobernanza donde los marcos normativos, legislativos y regulatorios puedan ayudar a la gestión del riesgo y la toma de decisiones en todos los niveles, iii) la economía urbana donde la concentración de actividades y personas contribuya al crecimiento de los ingresos al estar en una mejor posición para hacer frente a los desastres, iv) la inclusión y la participación de todos los grupos y comunidades en la planificación y aplicación de la gestión del riesgo y, v) la gestión de la información, los datos y el conocimiento serán esenciales para diseñar, construir, proteger entornos eficientes (ONU-Hábitat, 2015).

Ahora bien, es fundamental entender que existe una fuerte relación entre la localización de asentamientos de origen informal y la generación de zonas de riesgo. Sin embargo, las amenazas naturales por si solas no constituyen factores de riesgo, estos se dan cuando la población se emplaza de manera inadecuada en el territorio convirtiendo un fenómeno natural en una posible situación de riesgo, pues estos se construyen “cuando coinciden en un territorio, al mismo tiempo, condiciones de vulnerabilidad en situaciones especiales de amenaza” (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial [MAVDT], 2005, p. 20). En Bogotá, las amenazas que presentan una mayor incidencia –inundaciones, avenidas

³ Debido a que el proceso de Revisión y Ajuste del POT se encuentra en curso y debe surtir todos los pasos para su aprobación, no fue posible contar con los estudios actualizados de fenómenos de inundación y remoción en masa para suelo urbano, de expansión urbana y rural.

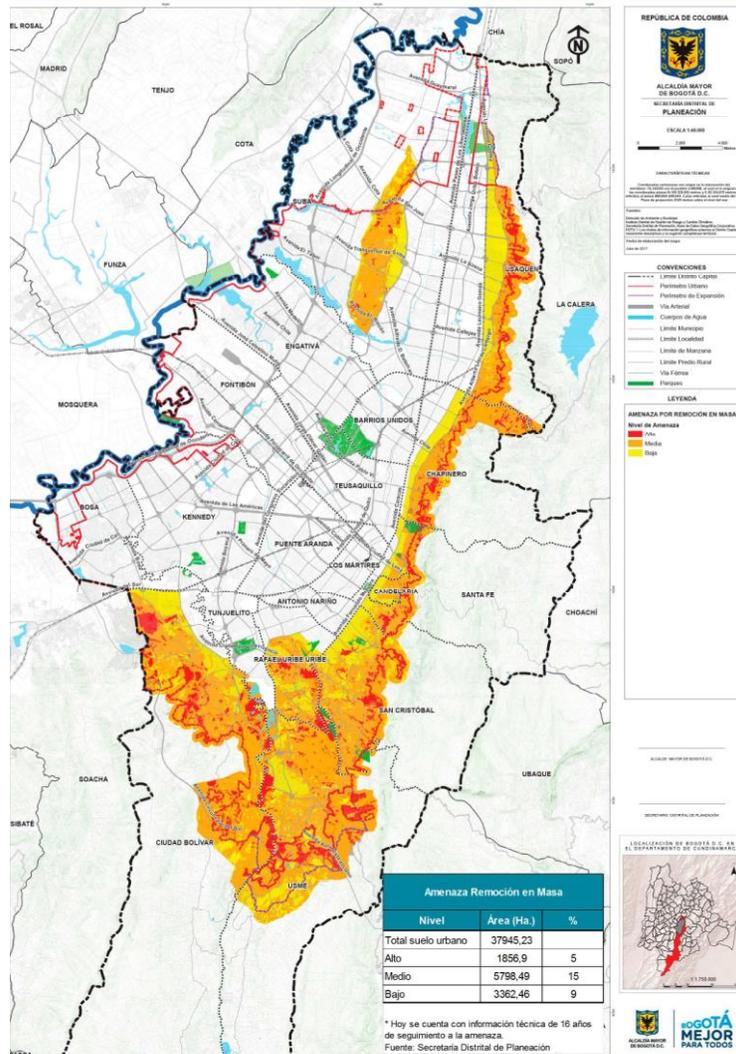
torrenciales y remoción en masa– tienen una fuerte presencia en las zonas conformadas por asentamientos de origen informal, esto debido a la inadecuada intervención humana sobre el territorio y el consecuente deterioro ambiental por lo que en este documento se concentró en estos tipos de amenaza.

2.1 Amenazas por Remoción en Masa

Los fenómenos de remoción en masa se relacionan con una serie de factores de tipo geológico, geomorfológicos, de clima, de cobertura de la tierra y, la acción inadecuada del hombre sobre el territorio, que producen deformaciones del terreno y desplazamiento de tierra. Gran parte de estos fenómenos se encuentra asociados a la edificación inadecuada en zonas de laderas muy vulnerables, a la transformación de la cobertura vegetal del suelo, a la deforestación o a la composición del suelo lugares, que sumado a un régimen de lluvias intensas que se presenta durante un tiempo prolongado, puede favorecer la inestabilidad del suelo provocando efectos adversos (Servicio Geológico Colombiana [SGC], 2017)

En Bogotá, una parte muy importante de los asentamientos de origen informal encontraron cabida en las zonas de ladera de los cerros orientales y sur orientales. Este fenómeno se presentó en esta zona gracias a tres factores básicos –como se ha mencionado anteriormente–: los bajos costos del suelo ofrecidos por los urbanizadores ilegales, el vínculo previo de estos lugares con la existencia de actividades como la minería y el aislamiento que estas zonas sufrieron durante décadas. De acuerdo a criterios establecidos por la Administración Distrital, estos lugares han sido definidos como zonas de amenaza baja, media y alta, donde cada una de estas características tiene implicaciones sobre las condiciones de uso y ordenamiento territorial. De las 37.945,23 Ha de suelo urbano, 1.856,9 Ha se encuentra en amenaza alta correspondientes al 5% del suelo urbano, 5.798,49 Ha se encuentran en amenaza media correspondientes al 15% del suelo urbano y, 3.362 Ha en amenaza baja correspondientes al 9% del suelo urbano (SDP, 2017). Sin embargo, la caracterización del tipo de amenaza y su grado de incidencia en el territorio se ha realizado posterior a la ocupación de estas zonas, por lo que las condiciones para la generación de riesgos producto de las amenazas y la vulnerabilidad, ya estaban dadas previamente en el territorio.

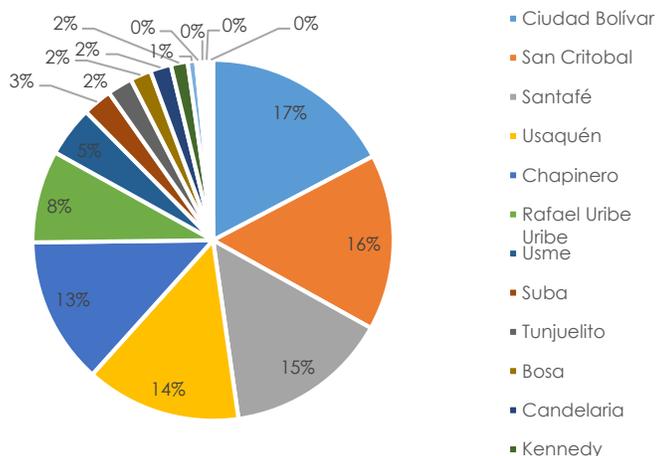
Gráfico 5. Amenaza por Remoción en Masa



Fuente: SDP (2017)

Según Decreto Distrital 190 de 2004 (POT), la *amenaza alta por remoción en masa* tiene una mayor incidencia en áreas de actividad extractivas como las mineras, los rellenos, las laderas de cauces en los cerros y otros lugares, que por su condición natural o antrópica pueden presentar deslizamientos, siendo los Cerros Orientales y Sur Orientales los más propensos donde tiene lugar las localidades de Usaquén, Chapinero, Santa Fe, San Cristóbal, Rafael Uribe Uribe, Ciudad Bolívar y Usme. De acuerdo al informe histórico de emergencias registradas desde el año 1911 (Instituto Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático [IDIGER]), los fenómenos de remoción en masa han tenido una recurrencia de 274 eventos, de los cuales 233 se han presentado en estas localidades.

Gráfico 6. Registro de Eventos de Remoción en Masa desde 1911



Fuente: IDIGER (2017)

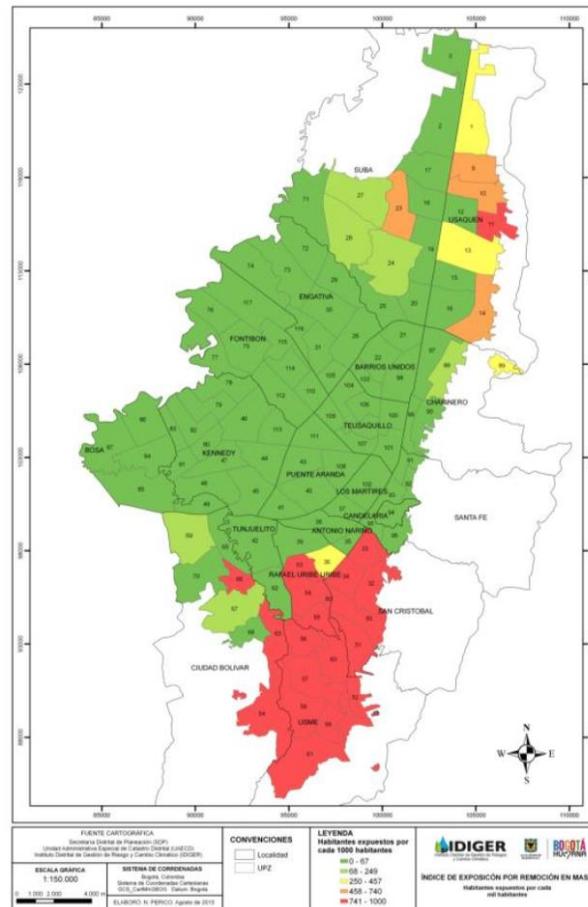
Con el fin de especializar la incidencia del fenómeno de remoción en masa, no solo a nivel localidad sino a nivel Unidades de Planeamiento Zonal [UPZ], el Plan Distrital de Gestión del Riesgo y Cambio Climático [PDGRCC] (2015) generó un índice de exposición por este tipo de eventos tomando como base para su desarrollo las características de amenaza del Decreto 190 de 2004 y la densidad de la población. En consecuencia, el índice determinó que el mayor número de personas expuestas por cada mil habitantes a fenómenos de remoción en masa se ubican en las localidades de Ciudad Bolívar, San Cristóbal, Usaquén, Rafael Uribe Uribe y Usme. En el caso de las localidades de Usme y San Cristóbal, todas sus UPZ presenta un alto número de habitantes expuestos, por lo que en estas zonas el grado de vulnerabilidad puede ser mayor al tener una mayor cantidad de población expuesta.

Tabla 4. UPZ con Mayor Número de Personas Expuestas a Remoción en Masa

Localidad	UPZ	
Ciudad Bolívar	63 El Mochuelo 64 Monte Blanco 66 San Francisco	
Usme	52 La Flora 56 Danubio 57 Gran Yomasa 58 Comuneros	59 Alfonso López 60 Parque Entrenubes 61 Ciudad Usme
Rafael Uribe Uribe	53 Marco Fidel Suarez 55 Diana Turbay 54 Marruecos	
San Cristóbal	32 San Blas 33 Sosiego 34 20 de Julio	50 La Gloria 51 Los Libertadores
Usaquén	11 San Cristóbal Norte	

Fuente: SDA (2015)

Gráfico 7. Índice de Personas Expuestas por cada Mil Habitantes por UPZ



Fuente: SDA (2015)

Así mismo, la distribución de este fenómeno en las áreas que se encuentran construidas señala que cerca del 10% de los predios en la ciudad se encuentran bajo amenaza alta por remoción en masa, seguido de un 15% por amenaza media y un 31% por amenaza baja, como se indica en la tabla 5. En relación a los asentamientos de origen informal, de las 8.056 Ha registradas en el Documento de Diagnostico del POT (SDP, 2017) como de origen informal, unas 192,27 Ha (2,39 %) del área total se encuentran bajo la condición de amenaza alta por remoción en masa.

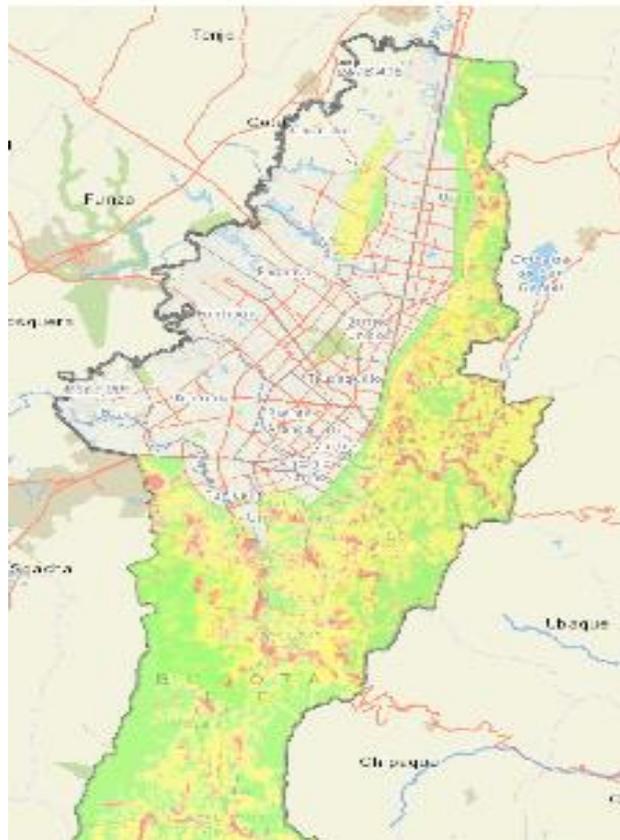
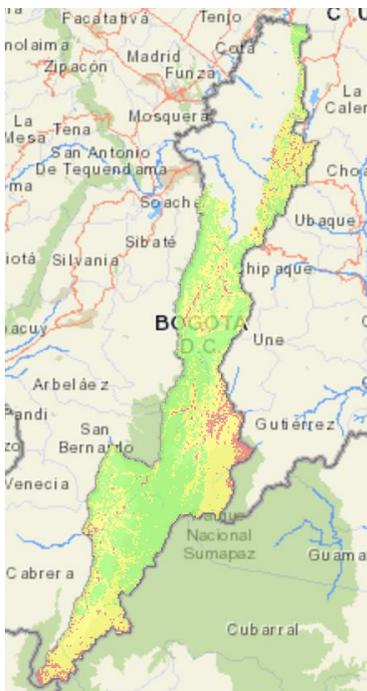
Tabla 5. Lotes Construidos en Zonas de Amenaza por Remoción en Masa

Condición de Amenaza	Lotes Construidos
Alta	16.943
Media	101.719
Baja	148.286

Fuente: SDA (2015)

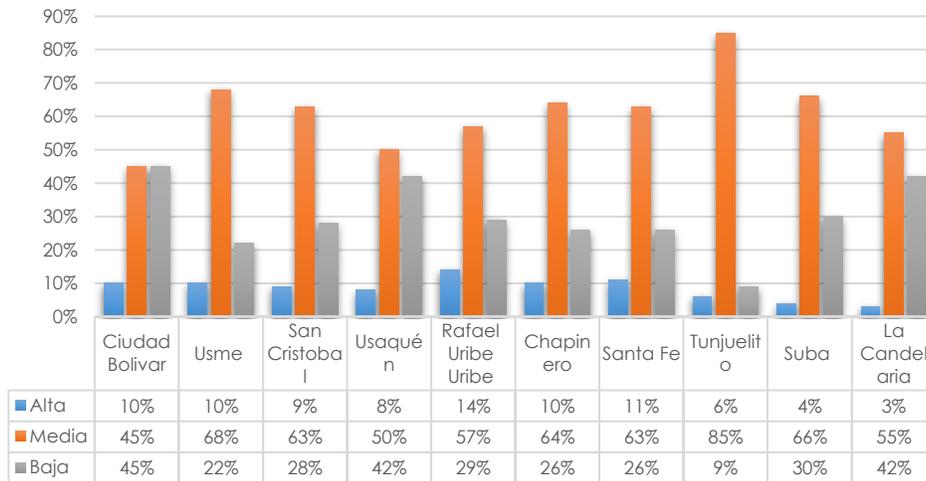
Por medio de la Resolución 0751 de 2018 el Distrito adoptó la actualización del mapa de amenazas por remoción en masa desarrollo, con base en estudios adelantados por el IDIGER. Esta actualización comprende la incorporación de la amenaza por movimientos en masa (antes remoción en masa) en perspectiva de cambio climático para tres niveles geográficos: urbano, rural y centros poblados. Como resultado de la actualización, se puede identificar que el 56.2% del área de las localidades de ladera se encuentra en amenaza media, un 34,4% en amenaza baja y un 9,4% en amenaza alta. Así mismo, las localidades con mayor incidencia de este fenómeno continúan siendo: Ciudad Bolívar, Usme, San Cristóbal, Usaquén y Rafael Uribe Uribe.

Gráfico 8. Plano Normativo de Amenaza por Movimientos en Masa en Perspectiva de Cambio Climático



Fuente: IDIGER (2018)

Gráfico 9. Incidencia de la Amenaza por Movimientos en Masa en Localidades de Ladera



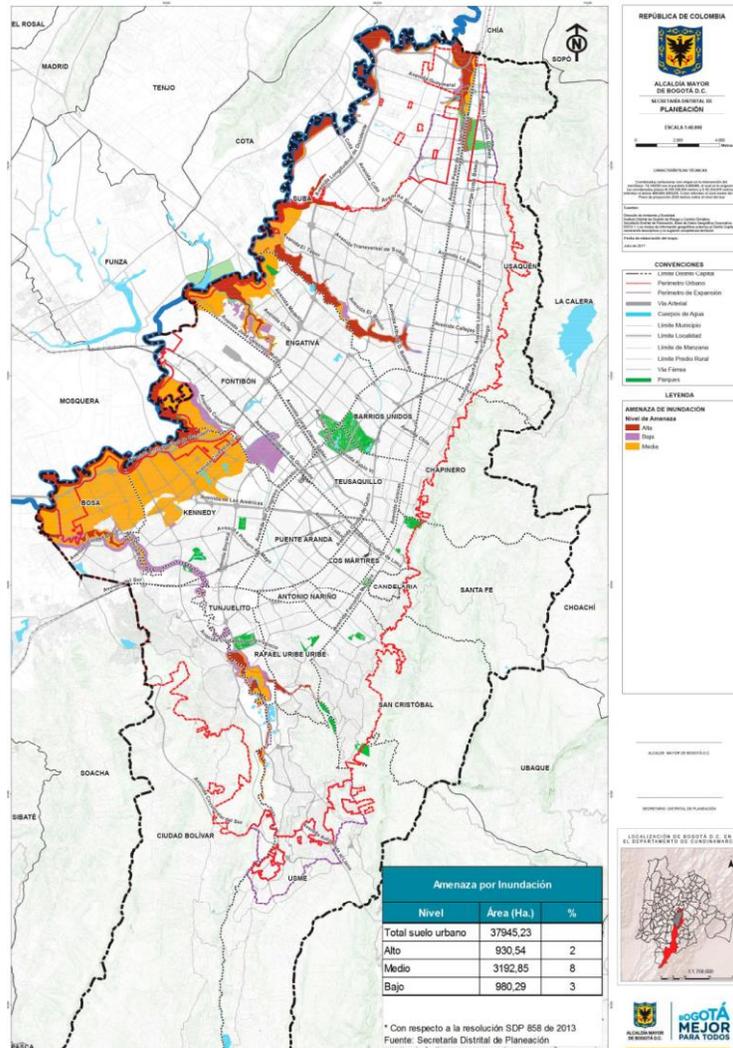
Fuente: IDIGER (2018)

2.2 Amenazas por Inundaciones

Las inundaciones son fenómenos recurrentes que tienen presencia en las corrientes de agua como resultado de lluvias intensas, donde el agua sobrepasa la capacidad, desbordándose en las zonas aledañas a las riberas de los ríos o quebradas. En este sentido, de conformidad con los estudios desarrollados sobre este tipo de eventos, el 13% del área total urbana -equivalente a 5.104 Ha- se encuentra bajo amenaza por desbordamientos. Sin embargo, la presencia del fenómeno es mucho más reducida en el territorio a comparación de los movimientos en masa, pues se focaliza en las zonas bajas de las localidades de Suba, Engativá, Kennedy, Bosa, Fontibón, Tunjuelito, las cuales están asociadas a las cuencas de los ríos Fucha, Salitre y Tunjuelo que vierten sus aguas en el río Bogotá, y en algunos sectores de Ciudad Bolívar, Usaquén, Rafael Uribe Uribe y Usme, sin embargo, la incidencia en estas últimas localidades es mucho más reducida.

De conformidad con los datos de porcentaje de área en amenaza alta por desbordamientos distribuidos por localidades, Suba tiene mayor probabilidad de incidencia de este fenómeno con un 55.2%. El porcentaje restante se divide entre las localidades de Engativá con un 12%, seguido de Bosa también con un 12%, posteriormente Kennedy con un 6.6%, Fontibón con un 5.9%, Tunjuelito con un 3.2%, Ciudad Bolívar con un 1.7%, Usaquén con un 1.6%, Rafael Uribe Uribe con un 1.0% y Usme con un 0.9% (SDA, 2015).

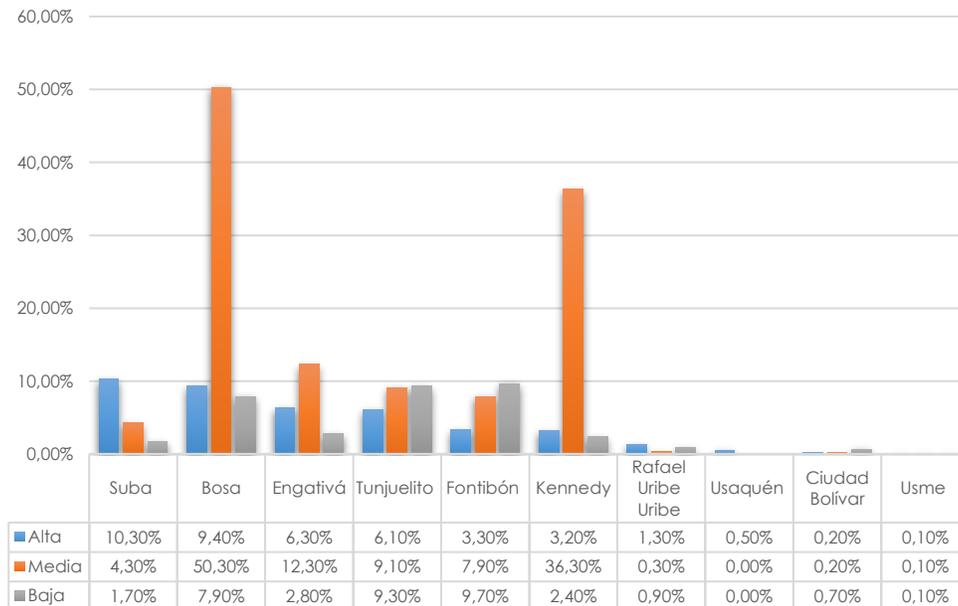
Gráfico 10. Incidencia de la Amenaza por Movimientos en Masa en Localidades de Ladera



Fuente: SDP (2017)

Con respecto al porcentaje total de las áreas bajo amenaza por desbordamiento, esta tiene una mayor presencia en la localidad de Suba, pues el 10.4% de su área se encuentra bajo esta condición. Sin embargo, Bosa también tiene una fuerte presencia de este tipo de eventos con una 9.40% de su territorio, seguido de Engativá con un 6.30% y Tunjuelito con un 6.10%. Aunque la incidencia de la amenaza alta ocupa porciones importantes del suelo, es preocupante que más del 50% de la localidad de Bosa se encuentre bajo amenaza media, pues si se tiene en cuenta el porcentaje en amenaza alta y media, el 59.7% de la localidad presenta un alto grado de exposición a este tipo de eventos.

Gráfico 11. Porcentaje Total del Área de las Localidades en Amenaza por Desbordamiento

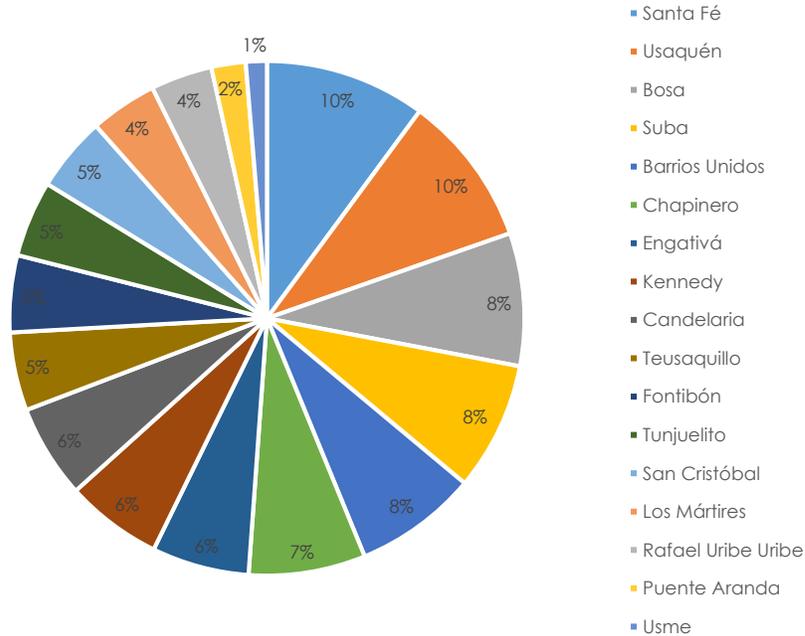


Fuente: IDIGER (2018)

Las cifras anteriores demuestran como los dos tipos de fenómenos naturales de mayor recurrencia en Bogotá se distribuyen en localidades que tienen una fuerte presencia de asentamientos de origen informal que, en el caso de las zonas bajo amenaza por inundación, se encuentran relacionadas con un patrón de crecimiento en anillos en torno a los centros históricos tradiciones de las localidades de Suba, Fontibón, Engativá y Bosa. Esto demuestra que existe una fuerte relación entre los tipos de patrones de ocupación de los asentamientos informales y la especialización de las amenazas en el territorio, pues su concreción en determinados lugares es producto de la intervención del hombre (Lawell, 1998 citado por García, 2005).

Sin embargo, según el informe histórico de emergencias registradas desde el año de 1991 (IDIGER) para los eventos de inundaciones, la mayor presencia de esto se ha registrado en la localidad de Santa Fé con 230 eventos, seguido de Usaquén con 217 eventos, Bosa con 190 eventos y Suba con 184. Por consiguiente, no se presenta una relación directa entre la mayor cantidad de suelo en zonas de amenaza alta y la mayor incidencia de este evento, pues la localidad de Santa Fé registra una amenaza casi nula, pero tiene el mayor registro de este tipo de eventos.

Gráfico 12. Registro de Eventos por Inundación desde 1911



3.0 Legalización De Barrios

La estrategia fundamental para la formalización de asentamiento de origen informal ha sido su legalización. Desde 1986, el Distrito empezó a realizar la legalización de desarrollo urbanístico y, a partir de 1991 se reglamentó el proceso para el trámite de la legalización urbanística, el reconocimiento de inmuebles y la provisión de servicios públicos. Para 1996 se reglamentó la legalización o reconocimiento oficial de asentamientos o barrios, donde se adopten las medidas administrativas para aprobar los planos y expedir la reglamentación respectiva y, su legalización implicaría la incorporación al perímetro urbano, de ser el caso.

Para 2005, el procedimiento es nuevamente modificado y se establece el ámbito de aplicación, el cual aplicaría solo a desarrollo humanos destinados a vivienda de interés social en suelo urbano, de expansión y rural, desarrollados antes del 27 de junio de 2002, fecha fijada por el Decreto Nacional 1600 de 2005. En el 2010, se modifica nuevamente el proceso debido a que en el 2008 cambio la estructura organizacional de la Secretaria del Hábitat y se creó la Subdirección de Barrios, la cual sería la responsable de llevar acabo los procesos de legalización. Para el 2011 se presenta una nueva modificación en función de lo establecido en el artículo 459 del Decreto 190 de 2004 (regularización de desarrollo), donde se reglamentó el procedimiento a aplicar a los planes de regularización de desarrollo legalizados que buscaban ajustes urbanísticos y normativas al desarrollo de origen ilegal que ya habían sido sometidos a procesos de legalización. Sin embargo, este

fue derogado en el 2015 por el Decreto 063 de 2015, el cual reglamento nuevamente el procedimiento de regularización de desarrollo ilegal hasta la fecha.

Tabla 6. Marco Normativo Distrital

Decreto	Contenido	Derogado
Decreto 700 de 1991	Por el cual se reglamenta el procedimiento para tramitar la legalización urbanística, la prestación provisional de servicios públicos, y el reconocimiento de inmuebles determinados	
Decreto 688 de 1996	Por el cual se reglamenta el proceso de legalización o reconocimiento oficial de desarrollos, asentamientos o barrios localizados al interior o exterior del Área Urbana del Distrito Capital	Derogado por el artículo 34 del Decreto Distrital 367 de 2005
Decreto 367 de 2005	Por el cual se reglamenta el procedimiento y demás requisitos para la legalización de los desarrollos humanos realizado clandestinamente, de conformidad con el artículo 458 del Decreto Distrital 190 de 2004	Derogado por el artículo 31 del Decreto Distrital 510 de 2010
Decreto 510 de 2010	Por el cual se reglamenta el procedimiento para la legalización urbanística de asentamientos humanos en Bogotá, D.C.	Derogado por el artículo 39 del Decreto Distrital 476 de 2015
Decreto 416 de 2001	Por el cual se reglamenta el procedimiento a aplicar a los planes de regularización de desarrollos legalizados establecidos en el artículo 459 del Decreto Distrital 190 de 2004	Derogado por el artículo 10 del Decreto Distrital 64 de 2015
Decreto 063 de 2015	Por el cual se reglamenta el procedimiento de regularización de desarrollos legalizados y se dictan otras disposiciones	

Fuente: SDP (2018)

De conformidad con el Diagnostico del POT (2017), de las 8.056 Ha de origen informal en la ciudad, unas 7.461,13 han sido objeto de procesos de legalización, lo que equivale a un 92,61% del total que se tenían registrado. En la década de los 80 se empieza a notar un

comportamiento diferente con respecto al número de asentamientos legalizados, pues se pasan de 69 en la década de los 70 a 229 en la década de los 80. En gran parte esto puede estar respondiendo a la acumulación progresiva de hectáreas desarrolladas bajo esta condición entre 1970 y 1980 (ver gráfico 2). Sin embargo, el proceso de creación de nuevos asentamientos informales siguió en aumento como se ve en el gráfico 2, pues entre los años 1980 y 2000 se sumaron 3.434 nuevas hectáreas a las ya desarrolladas. En consecuencia, para los años 90 el número de asentamiento legalizado es exponencialmente más alto con unos 838 desarrollos, en comparación con todo lo que se había logrado legalizar hasta la fecha que era de 419 desarrollos. Aunque gran parte de las hectáreas conformadas por asentamientos de origen informal han sido legalizadas, esto no significa que el fenómeno haya desaparecido, pues estos barrios no son un fenómeno transitorio sino permanente.

Tabla 7. Áreas Objeto de Legalización

Década	No de Desarrollos	Área (Ha)	%
Años 50	4	107,77	1,44%
Años 60	117	979,62	13,13%
Años 70	69	552,25	7,40%
Años 80	229	950,85	12,74%
Años 90	838	4.046,66	54,24%
Años 00	210	712,39	9,55%
Años 10	86	97,96	1,31%
Sin Información	3	12,22	0,16%
Otros	2	1,41	0,02%
Total	1.554	7,461,13	100%

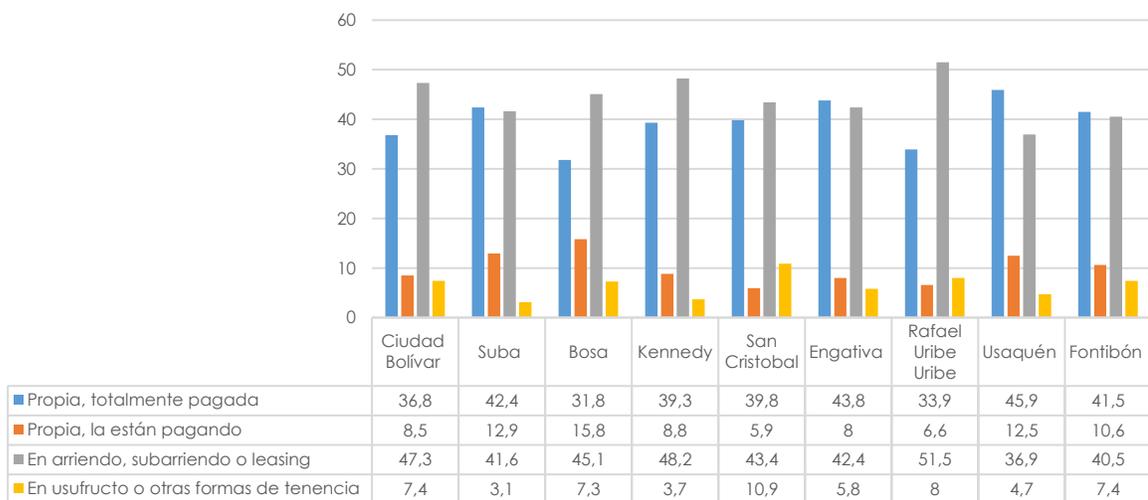
Fuente: SDP (2017)

Sin embargo, la legalización o regulación de estos asentamientos es un proceso que solo se centra en el derecho público (el urbanismo, los servicios públicos y comunales y el ordenamiento físico), donde se reconoce la existencia del asentamiento humano, se aprueban sus planos, regulación y se expide la reglamentación. En ningún caso la legalización de un asentamiento tiene incidencia en los derechos de propiedad, posesión o tenencia del predio, por lo que el reconocimiento formal de la propiedad o posesión del suelo se ve postergada, perpetuando la inseguridad jurídica y careciendo de derechos plenos sobre el suelo, poniendo en riesgo permanente a los habitantes a posibles desalojos por parte de los propietarios legítimos. Sin derechos seguros sobre el suelo, las personas no podrían acceder a créditos que permitan la intervención y mejoramiento de las condiciones actuales de sus viviendas.

Aun así, sigue siendo muy difícil establecer cuál es el grado de seguridad jurídica en la tenencia del suelo, pues datos como los suministrados por la Encuesta Multipropósito 2017 se centran en la tenencia de la vivienda, sin reflejar la condición que se tiene sobre la posesión del suelo. Para las diez localidades con mayor número de asentamientos de origen informal, la

forma de tenencia que predomina es la del arriendo, subarriendo o leasing, donde la localidad de Rafael Uribe Uribe tiene más de la mitad de las viviendas bajo esta condición, seguido por Kennedy, Ciudad Bolívar, Bosa y Engativá (DANE, 2017). Aun cuando tenencia se concentra en arriendo, existe un segmento importante que se encuentre en usufructo u otras formas de tenencia como posesión sin título, ocupación de hecho o propiedad colectiva, donde la mayor incidencia está en la localidad de San Cristóbal, seguido por Rafael Uribe Uribe, Ciudad Bolívar, Fontibón y Bosa. Por lo tanto, es fundamental definir cuál es el tipo de tenencia, no solo de vivienda como estructura física, sino del suelo donde se encuentra emplazada, pues la incertidumbre en este aspecto excluye permanentemente a esta población de los derechos seguros del suelo e iniciativas de inversión, tanto públicas como privadas.

Gráfico 13. Tenencia de la Vivienda



Fuente: DANE (2017)

BIBLIOGRAFÍA

- Birkmann, J. (2006). Parte I. En *Measuring vulnerability to promote disaster-resilient societies: Towards disaster resilient societies*. Japón. United Nation University Press.
- Bohórquez, I. (2005). *Los cerros orientales en la oscuridad y su población en la invisibilidad: una revisión crítica de la segregación socioespacial y las políticas públicas a propósito de tres casos pico* (tesis inédita de maestría). Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.
- Camargo, A. & Hurtado, A. (2013). Urbanización informal en Bogotá: agentes y lógicas de producción del espacio urbano. *Revista INVI*, 28, 77-107
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018). Plan de acción regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana. Santiago de Chile.
- García Acosta, V. (2005). El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos Desacatos. *Revista de Antropología Social*. N° 19. Septiembre – Diciembre, 11-24.
- Instituto Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático [IDIGER] (2018). Informe histórico de emergencias registradas desde 1911. Recuperado de <http://pr.idiger.gov.co:6080/Hemeroteca/HEB.html?evento=10#abajo>
- _____ (2018) Caracterización general de escenarios de riesgo por movimientos en masa en Bogotá. Recuperado de <http://www.idiger.gov.co/rmovmasa>
- Jiménez, L.C., (2009). Espacialidad urbana de propietarios e inquilinos en sectores populares. El caso de Bogotá, 1938-2000. En Castillo de Herrera, M., *Procesos urbanos informales y territorio. Ensayos en torno a la construcción de sociedad, territorio y ciudad*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Moreno, O. (2006). Sur, periferias desplazadas en Bogotá. *Cadernos Metrópole*, (16), 13-33.
- Pardo, J. (2010). *Gestión integral del riesgo en Bogotá. Estudio de caso del barrio Nueva Esperanza en la localidad de Rafael Uribe Uribe* (tesis inédita de maestría). Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.
- Pérez, A. (2003). La expansión urbana en Bogotá: mitos y realidades. En Ardila, G., *Territorio y sociedad: el caso del Plan de Ordenamiento Territorial en la ciudad de Bogotá*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamiento Humanos (ONU-Hábitat) (2015). *Documento temático 22- Asentamientos informales para Hábitat III*. Nueva York. Recuperado de http://habitat3.org/wp-content/uploads/Issue-Paper-22_ASENTAMIENTOS-INFORMALES-SP.pdf
- _____ (2015). *Documento temático 20- Vivienda para Hábitat III*. Nueva York. Recuperado de http://habitat3.org/wp-content/uploads/Issue-Paper-20_Vivienda_Mirna-SP.pdf

- _____ (2015). *Documento temático 17- Las ciudades y la gestión del cambio climático y el riesgo de desastres para Hábitat III*. Nueva York. Recuperado de http://habitat3.org/wp-content/uploads/Issue-Paper-17_Cities-and-Climate-Change-and-Disaster-Risk-Management-SP.pdf
- _____ (2012). *Estado de las ciudades en América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*. Nairobi.
- _____ (2012). Vínculos entre las dinámicas demográficas, los procesos de urbanización y el riesgo de desastres. Recuperado de https://www.preventionweb.net/files/31104_doc18918contenido.pdf
- Múnera y Sánchez. (2012). *Construcción social del hábitat: reflexiones sobre políticas de vivienda en Colombia*. En *Políticas del empleo y viviendas en Sudamérica*. CLACSO. Ecuador
- Naciones Unidas (ONU) (2015). *Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030*. Recuperado de https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf
- _____ (2017). *Nueva Agenda Urbana*. Recuperado de <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>
- Rodríguez Esteves, J.M. (2007). La conformación de los "desastres naturales". *Construcción social del riesgo y variabilidad climática en Tijuana, B.C. Frontera Norte*. Enero – Junio, 83 – 112.
- Sánchez, L. (2007, octubre). *Migración forzada y urbanización en Colombia. Perspectiva histórica y aproximaciones teóricas*. Ponencia presentada en Seminario Internacional Procesos Urbanos Informales, Bogotá, Colombia.
- Secretaría Distrital de Ambiente (SDA) e Instituto Distrital para la Gestión del Riesgo y Cambio Climático (IDIGER) (2015). *Plan Distrital de gestión de riesgo y cambio climático para Bogotá D.C., 2015-2050*. Recuperado de http://www.ambientebogota.gov.co/c/document_library/get_file?uuid=ac0bc27e-68f5-4739-926b-3f3c608eef29&groupId=3564131
- Secretaría Distrital de Hábitat (SDHT) (2015). *Política Distrital de Vivienda y Hábitat*. Bogotá. Recuperado de http://habitatencifras.habitatbogota.gov.co/documentos/Estudios_Sectoriales/Politica_habitat_2015.pdf
- _____ (2016). *Efectos del programa de mejoramiento integral de barrios sobre el valor del suelo del área construida. Un piloto en Bosa Occidental*. Bogotá. Recuperado de http://habitatencifras.habitatbogota.gov.co/documentos/Estudios_Sectoriales/Efectos_Piloto_Bosa_2016.pdf

Secretaría Distrital de Planeación (2017). Resumen del diagnóstico general de Plan de Ordenamiento Territorial. Bogotá. Recuperado el 2 de junio http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/201708_resumendiagnosticipot_v3.0.pdf

Secretaría Distrital de Planeación (SDP) (2009). *Conociendo la localidad: diagnóstico de los aspectos físicos, demográficos y sociales*. Bogotá.

____ (2017). *Resumen del diagnóstico general. Plan de ordenamiento territorial de Bogotá*. Recuperado de http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/201708_resumendiagnosticipot_v3.0.pdf

____ (2017). *Resumen del diagnóstico general. Anexo 2*. Recuperado de http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/anexo_2-planosdiagnostico.pdf

____ (2018). *Legalización y mejoramiento integral de barrios*. Recuperado de <http://www.sdp.gov.co/gestion-territorial/legalizacion-y-mejoramiento-integral-de-barrios/normatividad>

Servicio Geológico Colombiana (SGC) (2017). *Clasificación de movimientos en masa y su distribución en terrenos geológicos de Colombia*. Bogotá.

Torres, A. (2009). *Ciudad informal colombiana: Barrios construidos por la gente*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, Facultad de Artes.

Torres, C., Iakimova, D., y Rincón, J. (2009). ¿Es posible pasar de la ciudad informal a la ciudad formal? Aproximación a algunos problemas urbanos y a las estrategias de intervención estatal desde la perspectiva del mejoramiento integral de barrios, MIB. En Castillo de Herrera, M., *Procesos urbanos informales y territorio. Ensayos en torno a la construcción de sociedad, territorio y ciudad*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Zambrano, F. (2002). La ciudad en la historia. En Pérez, E., *Ciudad: hábitat de vivienda y complejidad*. Universidad Nacional, Sede Bogotá, pp 122-148.