

**PLAN DE MEJORAMIENTO INTEGRAL DE BARRIOS COMO
ALTERNATIVA A LOS PROCESOS DE LEGALIZACION DE
ASENTAMIENTOS SUBNORMALES EN EL MUNICIPIO DE PASTO**

**DIANA CRISTINA MARTINEZ VILLACRES
ALBA LUCY MARTINEZ MAYA**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SOCIOJURIDICOS
ESPECIALIZACION EN GOBIERNO LOCAL
SAN JUAN DE PASTO
2012**

**PLAN DE MEJORAMIENTO INTEGRAL DE BARRIOS COMO
ALTERNATIVA A LOS PROCESOS DE LEGALIZACION DE
ASENTAMIENTOS SUBNORMALES EN EL MUNICIPIO DE PASTO**

**DIANA CRISTINA MARTINEZ VILLACRES
ALBA LUCY MARTINEZ MAYA**

Trabajo para optar al título de Especialista en Gobierno Local

**Asesor
Dr. RAUL QUIJANO**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SOCIOJURIDICOS
ESPECIALIZACION DE GOBIERNO LOCAL
SAN JUAN DE PASTO
2012**

NOTA DE RESPONSABILIDAD

“Las ideas y conclusiones aportadas en este trabajo de grado son de responsabilidad exclusiva de su autor”.

Artículo Primero del Acuerdo No. 324 de Octubre 11 de 1966 emanado del Honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.

Nota de Aceptación

Jurado

Jurado

San Juan de Pasto, 3 de Febrero de 2012

AGRADECIMIENTOS

Quisiera expresar mis más sinceros agradecimientos al Dr. Raúl Quijano, por sus atinadas correcciones y toda su colaboración en la asesoría de este trabajo.

A mi esposo por todo su apoyo y especialmente por escuchar atentamente mis exposiciones sobre el tema.

A mi familia y a Simón, por la comprensión y paciencia.

Diana Cristina

AGRADECIMIENTOS

A Dios por brindarme su fortaleza y permitirme compartir otra vez el hermoso espacio universitario.

Al Dr. Raúl Quijano, Director de Tesis, por ser nuestro guía y consejero incondicional en el desarrollo del presente trabajo.

A mi compañera y amiga Diana por su apoyo incansable en la culminación de este proceso.

A mi familia por compartir con entusiasmo los progresos grandes o pequeños del diario vivir.

Alba Lucy

CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCION	18
1. PROBLEMA	20
1.1 FORMULACION DEL PROBLEMA	20
1.2 JUSTIFICACION	20
2. OBJETIVOS	21
2.1 OBJETIVO GENERAL	21
2.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS	21
3. ANTECEDENTES	22
3.1 DEFINICIÓN DE ASENTAMIENTOS SUBNORMALES	22
3.2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA CONFORMACIÓN DE ASENTAMIENTOS SUBNORMALES	24
3.2.1 Antecedentes históricos de la conformación de asentamientos subnormales en Colombia	27
3.2.2 Antecedentes históricos de la conformación de asentamientos subnormales en el municipio de Pasto	33
3.3 ANTECEDENTES NORMATIVOS	37
3.3.1 Antecedentes normativos en Colombia	37
3.3.2 Antecedentes normativos en el municipio de Pasto	40
4. PROCESOS DE LEGALIZACIÓN EN EL MUNICIPIO DE PASTO ADELANTADOS ENTRE EL AÑO 2005 A 2010	54
4.1 SITUACIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS SUBNORMALES CON ANTERIORIDAD AL PROCESO DE LEGALIZACIÓN	54
4.1.1 Asentamiento “La Esperanza II”	54

4.1.1.1	Equipamientos	54
4.1.1.2	Servicios públicos	54
4.1.1.3	Espacio público	55
4.1.1.4	Infraestructura vial	55
4.1.1.5	Recursos naturales	55
4.1.1.6	Amenazas y riesgo	55
4.1.1.7	Vivienda	55
4.1.2	Asentamiento “La Cruz”	55
4.1.2.1	Equipamientos	57
4.1.2.2	Servicios públicos	57
4.1.2.3	Espacio público	57
4.1.2.4	Infraestructura vial.	57
4.1.2.5	Recursos naturales	57
4.1.2.6	Vivienda	57
4.1.3	Asentamiento humano “Juanoy Bajo”	58
4.1.3.1	Equipamientos	59
4.1.3.2	Servicios públicos	59
4.1.3.3	Espacio público	60
4.1.3.4	Infraestructura vial	60
4.1.3.5	Recursos naturales	61
4.1.3.6	Amenazas y riesgo	61
4.1.3.7	Seguridad y convivencia	61
4.2	PROCESOS DE LEGALIZACIÓN EN EL MUNICIPIO DE PASTO ADELANTADOS ENTRE LOS AÑOS 2008 A 2010: LA ESPERANZA II, LA CRUZ Y JUANUY BAJO.	62

4.2.1	Proceso de Legalización Asentamiento Subnormal “La Esperanza II”	62
4.2.2	Proceso de Legalización Asentamiento Humano “La Cruz”	62
4.2.3	Proceso de Legalización Asentamiento Humano “Juanoy Bajo”	64
5.	DETERMINACIÓN DE ACCIONES POSTERIORES AL PROCESO DE LEGALIZACIÓN.	66
5.1	RECOLECCION DE DATOS	66
5.2	ANÁLISIS DE DATOS	66
6.	PROPUESTA DE FORMULACIÓN DE UN PLAN DE MEJORAMIENTO INTEGRAL DE BARRIOS COMO ALTERNATIVA A LOS PROCESOS DE LEGALIZACIÓN EN EL MUNICIPIO DE PASTO.	73
6.1	AJUSTE NORMATIVO	73
6.1.1	Etapas para la puesta en marcha del “Plan de Mejoramiento Integral de Barrios” PLAMIB	73
6.1.1.1	Etape de diagnostico	74
6.1.1.1.1	Componente de desarrollo territorial	76
6.1.1.1.2	Componente jurídico	76
6.1.1.1.3	Componente social	77
6.1.1.2	Etape de Formulaci3n	77
6.1.1.2.1	Documento T3cnico	77
6.1.1.2.2	Presentaci3n de la estrategia de gesti3n y financiaci3n.	78
6.1.1.2.3	Cartograf3a	78
6.1.1.2.4	Certificaci3n de factibilidad de extender o ampliar las redes de servicios p3blicos	78
6.1.1.2.5	Proyecto de Acuerdo de adopci3n del plan de mejoramiento integral de barrios	78
6.1.1.3.	Etape de concertaci3n	79

6.1.1.4.	Etapa de adopción	79
6.1.1.5	Etapa de ejecución	79
6.1.1.6.	Etapa de seguimiento y evaluación	79
7.	CONCLUSIONES	81
	BIBLIOGRAFIA	82
	ANEXOS	84

LISTA DE ANEXOS

	pág.
Anexo 1.	88 a 89
Anexo 2.	90 a 91
Anexo 3.	92 a 99

LISTA DE CUADROS

	pág.
CUADRO 1. Obras de Mejoramiento con Posterioridad al Proceso de Legalización	63
CUADRO 2. Obras de Recuperación con Posterioridad al Proceso de Legalización	64
CUADRO 3. Se ha Habilitado o Construido con Posterioridad al Proceso de Legalización	65
CUADRO 4. Respeto a las Normas con Posterioridad al Proceso de Legalización	66
CUADRO 5. Acciones Complementarias al Proceso de Legalización	67

GLOSARIO

AMENAZA: palabra utilizada para hacer referencia al posible peligro que una situación, un objeto o una circunstancia específica puede conllevar para la vida, de uno mismo o de terceros. La amenaza puede entenderse como un peligro que está latente, que todavía no se desencadenó, pero que sirve como aviso para prevenir o para presentar la posibilidad de que sí lo haga. El término se suele utilizar cuando se dice que determinado producto o determinada situación es una amenaza para la vida como también cuando alguien amenaza voluntariamente a otra persona con actuar de determinada manera en su perjuicio.

EQUIPAMIENTO: es el conjunto de instalaciones físicas tanto públicas como privadas que posee la Ciudad y que tienen como fin la satisfacción de necesidades básicas para el desarrollo de la comunidad del Municipio en su área urbana y rural, como ejemplo se tiene los centros educativos, centros de salud, de seguridad, centros culturales etc.

ESPACIO PÚBLICO: es el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por lo tanto, los límites de los intereses privados de los habitantes”¹

Comprende, entre otros, los siguientes aspectos:

- a) Los bienes de uso público, es decir, aquellos inmuebles de dominio público cuyo uso pertenece a todos los habitantes del territorio nacional, destinados al uso o disfrute colectivo (vías, plazas, parques, etc.).
- b) Los elementos arquitectónicos, espaciales y naturales de los inmuebles de propiedad privada que por su naturaleza, uso o afectación satisfacen necesidades de uso público (antejardines, fachadas y cubiertas).

El espacio público está compuesto por:

- **Zonas viales:** Calzada, separador, Andén, Antejardín, Franja de Control ambiental, Alameda, Bahía de estacionamiento, Paso a desnivel y Vía Peatonal
- **Zonas recreativas de uso público:** Zona verde, plaza, plazoleta, parque y campo deportivo.
- **Zonas de equipamiento comunal:** Zona verde y comunal.

¹ Ley 9 de 1989 y Artículo 2 del Decreto 1504 de 1998.

- **Zonas de servicios públicos:** Franjas de aislamiento, Rondas de río, Quebradas, Canales, Lagunas y sus respectivas zonas de preservación ambiental.

ÍNDICE DE CONSTRUCCIÓN: es el número máximo de veces que la superficie de un terreno puede convertirse por definición normativa en área construida, y se expresa por el cociente que resulta de dividir el área permitida de construcción por el área total de un predio.²

ÍNDICE DE OCUPACIÓN: es la proporción del área de suelo que puede ser ocupada por edificación en primer piso bajo cubierta, y se expresa por el cociente que resulta de dividir el área que puede ser ocupada por edificación en primer piso bajo cubierta por el área total del predio.³

INFRAESTRUCTURA: conjunto de elementos o servicios que se consideran necesarios para el funcionamiento de una organización o para el desarrollo de una actividad.

INFRAESTRUCTURA VIAL: para efectos del presente trabajo, se entenderá como infraestructura vial los elementos pertenecientes a los perfiles viales, que hacen parte del subsistema vial y vial peatonal, definidos e identificados en el Plan de Ordenamiento Territorial, no sin hacer la anotación, de que no se tiene la intención de desconocer, que ellos constituyen simplemente una parte de un conjunto más amplio.

RIESGO: contingencia o proximidad de un daño.

SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS: para efectos del presente trabajo son servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía fija pública básica conmutada, de conformidad con lo establecido en la ley 142 de 2004.

SUELO DE PROTECCIÓN: constituido por las zonas y áreas de terrenos localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse.⁴

TRATAMIENTOS URBANÍSTICOS: son las determinaciones del plan de ordenamiento territorial, que atendiendo las características físicas de cada zona considerada, establecen normas urbanísticas que definen un manejo

² Decreto 2181 de 2006. Artículo 2

³ *Ibíd.*

⁴ Artículo 35 de la Ley 388 de 1997.

diferenciado para los distintos sectores del suelo urbano y de expansión urbana. Son tratamientos urbanísticos el de desarrollo, renovación urbana, consolidación, conservación y mejoramiento integral.⁵

USO DEL SUELO: es la destinación asignada al suelo por el plan de ordenamiento territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen, de conformidad con las actividades que se puedan desarrollar sobre el mismo. Los usos pueden ser principales, compatibles, complementarios, restringidos y prohibidos. Cuando un uso no haya sido clasificado como principal, compatible, complementario o restringido se entenderá prohibido.⁶

⁵ Decreto 2181 de 2006.

⁶ *Ibíd.*

RESUMEN

El presente trabajo propone la formulación de un Plan de Mejoramiento Integral de Barrios, como solución a las falencias, en materia de mejoramiento en las condiciones urbanísticas y de habitabilidad, detectada en los procesos de legalización de asentamientos subnormales realizados entre los años 2005 a 2010, por la administración Municipal.

Dichos procesos en la actualidad se encuentran orientados únicamente a la expedición de un acto administrativo que se limita a describir y reconocer lo construido, para establecer una normatividad que no propone un mejoramiento, sino el desarrollo en la misma dirección de lo existente.

En este sentido, el Plan de Mejoramiento Integral se plantea como uno de los instrumentos de planificación complementaria, establecidos en el Plan de Ordenamiento Territorial, para estos sectores de desarrollo incompleto donde se han conformado asentamientos sin el cumplimiento de la normatividad urbanística nacional y local, que requieren la intervención de la Administración en aspectos jurídicos, físico espaciales y sociales, todos ellos dirigidos a lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

ABSTRACT

This paper proposes the formulation of a Comprehensive Neighborhood Improvement as a solution to the shortcomings, in terms of improvement in urban conditions and habitability, detected in the process of legalization of subnormal settlements made between the years 2005 to 2010, by the mayoralty.

These processes are currently targeted only to the issuance of an administrative act which merely describe and recognize the buildings, to establish a regulation that does not suggest an improvement, but the development in the direction of what exists.

In this sense, the Integral Improvement Plan is presented as one of the supplementary planning instruments established in the Land Management Plan for these areas of incomplete development where settlements have been made without compliance with national and local planning regulations, that require Government intervention in the legal, physical and social space, all aimed at achieving improved quality of life of its inhabitants.

INTRODUCCION

El surgimiento de los Asentamientos Humanos desarrollados al margen de las leyes urbanísticas, se encuentra marcado por variables económicas, políticas y sociales, propias de la historia del país.

Factores como la migración y concentración de población en ciertos centros urbanos, bajos ingresos económicos, procesos de industrialización, elevados índices de crecimiento demográfico, escasez de recursos financieros, incremento en los costos del suelo urbanizable, limitaciones en la producción de vivienda, deficiencias en la planificación territorial y falta de coordinación interinstitucional, a pesar del paso del tiempo, siguen representando una constante en los diagnósticos relacionados con el surgimiento de los asentamientos de esta naturaleza.

El incremento de los Asentamientos Subnormales, en la dinámica urbana de las ciudades del país fue objeto en mayor o menor medida, de acuerdo al gobierno en turno, de regulaciones y formulaciones de políticas públicas, planteadas en gran medida a través de los planes de desarrollo, algunas encaminadas a enfrentar el tema desde una visión unidimensional consistente en el fortalecimiento de la capacidad de construcción de un amplio nivel de unidades habitacionales, como única alternativa para superar los problemas identificados, o integral en la cual se involucraban diversos factores económicos y sociales, como la prestación de servicios públicos, el acceso de la población residente en esos sectores a salud, educación, entre otros.

En la última década, la expedición de normatividad sobre esta materia, se ha concentrado en la formulación del proceso de legalización y la regulación de sus etapas y requisitos, como medida para enfrentar los problemas generados por los asentamientos subnormales en las ciudades.

Dichos procesos en el Municipio de Pasto, se encuentran orientados a la expedición de un acto administrativo que se limita a describir y reconocer lo construido, para establecer una normatividad cuyo mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes y urbanísticas del sector, depende de la iniciativa de la comunidad o de la voluntad del gobierno de turno.

En atención a lo expuesto, en el presente trabajo se precisaron los antecedentes históricos y normativos, para dar paso al desarrollo de los procesos de legalización en el Municipio de Pasto entre 2005 a 2010, tomando como muestra de estudio tres procesos de legalización.

Igualmente, se efectuaron 3 clases de entrevistas a los interlocutores de los procesos de legalización, líderes que representan a la comunidad en las Juntas de Acción Comunal y a 10 personas que habitan en los asentamientos con anterioridad a la realización de los procesos de legalización, todo ello con el objeto de tener mayores herramientas para proponer la formulación de un Plan de Mejoramiento Integral de Barrios, como instrumento de planificación complementaria, para sectores de desarrollo incompleto donde se han conformado asentamientos sin el cumplimiento de la normatividad urbanística nacional y local, que requieren la intervención de la Administración en aspectos jurídicos, físico espaciales y sociales, dirigidos a lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, superando así las falencias detectadas en los procesos de legalización de asentamientos subnormales realizados entre los años 2005 a 2010.

1. PROBLEMA

1.1 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

¿Los procesos de legalización adelantados y culminados por la Administración Municipal entre los años 2005 a 2010, han logrado mejorar las condiciones urbanísticas en estos sectores?

1.2 JUSTIFICACIÓN

La administración Municipal de Pasto, a iniciativa de la comunidad o de oficio, en los últimos años ha venido tramitando procesos de legalización de asentamientos subnormales, encaminados a reconocer oficialmente estos sectores y a establecer normas para su desarrollo físico a futuro, en concordancia con lo ya construido.

Esto es, los actos administrativos a través de los cuales se legaliza un barrio, no plantean una estrategia de planificación para integrar estos sectores a la dinámica urbana, sino por el contrario establecen unas disposiciones que mantiene incólumes las características con las cuales se conformaron.

Sumado a lo anterior, los procesos de legalización en la actualidad se constituyen en actos unidimensionales, que no intervienen más allá de la regulación físico espacial del sector, dejando de lado las variables económicas y sociales, tan importantes en el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes.

Es por ello que el presente trabajo propone que la Administración Municipal, replantee ese instrumento de reproducción de las disposiciones del Plan de Ordenamiento Territorial, en que se ha convertido el proceso de legalización, y adopte un nuevo modelo para el mejoramiento integral de estos sectores, a través de un “Plan de Mejoramiento Integral de Barrios”, cuyo contenido proyecta la integración de las variables económicas, jurídicas, sociales, sin abandonar por supuesto las físico espaciales, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

En este contexto, la legalización deja de ser un fin en sí misma, para convertirse en un paso dentro de un Plan más amplio, con metas orientadas a integrar, de una forma real a estos sectores a la ciudad, otorgando la misma importancia al desarrollo de las personas que habitan en ellos.

2. OBJETIVOS

2.1 OBJETIVO GENERAL

Proponer un Plan de Mejoramiento Integral para los sectores de desarrollo incompleto denominados Asentamientos Subnormales.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analizar la normatividad urbanística nacional y municipal vigente, en la cual se fundamentaron los procesos de legalización de los Asentamientos Humanos.
- Revisar los diagnósticos realizados previamente a las legalizaciones de los asentamientos subnormales en los cuales se especifica el estado de las condiciones urbanísticas de los asentamientos, con anterioridad a los procesos de legalización.
- Verificar si con posterioridad a los proceso de legalización de Asentamientos Subnormales se han realizado obras tendientes a mejorar no solo las condiciones urbanísticas y de habitabilidad en estos sectores.
- Establecer los parámetros para la formulación del Plan de Mejoramiento Integral de Barrios, como instrumento que articula las intervenciones de la Administración Municipal en sectores de desarrollo incompleto, para mejorar las condiciones urbanísticas y de habitabilidad de los habitantes de estos sectores.

3. ANTECEDENTES

3.1 DEFINICIÓN DE ASENTAMIENTOS SUBNORMALES

Con el propósito de adentrarnos en el tema de los Asentamientos Subnormales se presentan, algunas definiciones básicas, que aunque planteadas desde diferentes perspectivas, se caracterizan por intentar, en su contenido, describir los factores que influyen en su conformación.

Con ocasión de la presentación del inventario realizado a zonas subnormales entre los años 1972 y 1975, el Instituto de Crédito Territorial, definió el término de asentamiento subnormal como un "grupo de construcción de vivienda, de densidad variable, límites usualmente no establecidos, ubicación arbitraria, frecuentemente irregular, carente parcial o totalmente de servicios y generalmente con estructura de mala calidad"⁷

La integración de las variables jurídicas y urbanísticas y el análisis de la carencia total y parcial los componentes relacionados a continuación, sirvió como base para la determinación de grados de "regularidad", expresados en las denominaciones de asentamiento pirata, asentamiento por invasión, asentamiento subnormal semi- rural y barrio consolidado incompleto:

- a. Existencia de infraestructura: acueducto, alcantarillado, red eléctrica, vías
- b. Regularidad física de los terrenos o inexistencia de problemas del mismo orden que pongan en peligro la vivienda, tales como erosión, inundación, etc.
- c. Regularidad urbanística. Dependiente de la ajustabilidad a los planes de desarrollo, planes de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica y vías, normas urbanísticas y buena conformación urbana.
- d. Legalidad en la tenencia de la tierra.
- e. Estado de la vivienda.
- f. Existencia de equipo comunal: escuela, sala comunal.

⁷ MOLINA, Humberto y otros. Alternativas de mejoramiento y asentamientos populares. Bogotá: Ciclo de Investigaciones PEVAL, 1982. 38 p.

g. Número de viviendas en la zona.

h. Densidad neta de viviendas.⁸

En el año 2005, el entonces denominado “Ministerio de Desarrollo, Vivienda y Medio Ambiente”, expidió la Guía Metodológica, en la que definió los Asentamientos Subnormales, como *“...aquellos asentamientos que son promovidos por un urbanizador ilegal, que por lo general es el propietario del terreno, el cual a partir de un esquema básico de loteo, adelanta la venta de predios sin infraestructura vial y de servicios, a gente de escasos recursos económicos, aprovechándose de su buena fe y del desconocimiento de estos individuos sobre las normas urbanas y la legalidad de las transferencias del derecho de dominio de la propiedad. Muchas de estas personas, que incautamente adquieren estos terrenos, simplemente cuentan con promesas de venta de los predios o con algún recibo de pago de los anticipos que entregaron para asegurar la compra del lote. Otra modalidad de asentamiento humano de origen ilegal, es la invasión, la cual se tipifica como aquellos desarrollos progresivos de viviendas en predios fuera del control de los propietarios. Este es el caso común del asentamiento de las familias víctimas del desplazamiento forzado...”*⁹

De igual forma, en el año 2007, la conferencista María Sánchez, expreso:

“...Los asentamientos o urbanizaciones piratas se definen como aquellas de origen ilegal fuera de los requerimientos legales, desarrollados por un especulador que divide un gran terreno privado de propiedad suya o de un tercero y vende lotes individuales, muchas veces con títulos de propiedad pero sin infraestructura básica, casi siempre en terrenos de difícil manejo y con riesgos de inundación o deslizamientos de tierras, quedándose con el máximo de la ganancia sobre el terreno. Las familias acceden a la oferta atraídas por las facilidades de pago y los bajos costos de la tierra con respecto al mercado legal de vivienda. En otras ocasiones, el vendedor es un estafador que ofrece lotes de un terreno privado sin dueño conocido y sin títulos de propiedad. Así como con las invasiones, la mayoría de los procesos de ocupación, iniciados

⁸ *Ibíd.*, p.6.

⁹ MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Guía Metodológica Procedimiento de Legalización de Asentamientos Humanos. Bogotá, 2005. 44 p. ISBN 958-97785-1-8

por medio de la urbanización pirata, son reconocidos y legalizados años después por el Estado...”¹⁰

La integración de variables jurídicas, urbanísticas y socioeconómicas, para lograr una definición general que abarque el mayor número de tipologías de asentamientos subnormales, y una consecuente categorización, que incluye la configuración del mayor número de elementos para cada clasificación, se han constituido en una constante en el desarrollo de este ejercicio.

3.2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA CONFORMACIÓN DE ASENTAMIENTOS SUBNORMALES

Más de 1.000 millones de personas en todo el mundo viven en uno de los 200.000 asentamientos ilegales denominados “asentamientos precarios” (*slums*), esto es uno de cada seis habitantes de la población mundial se encuentra limitado en el acceso a servicios públicos, vivienda digna y en general a regularidad urbanística.¹¹

La palabra “Asentamiento precario” apareció por primera vez en Londres, en el siglo XIX, cuando las clases obreras urbanas se mudaron a conjuntos habitacionales próximos a las fábricas y plantas industriales donde trabajaban. El término se refiere a lo que se designó inicialmente como “un lugar de baja reputación”, pero a lo largo del tiempo adquirió la definición genérica de “zona miserable y abarrotada habitada por personas pobres”.¹²

A mediados del siglo XX, debido al desarrollo en los procesos de urbanización en el mundo, la constitución de estos asentamientos experimentó un crecimiento acelerado.

El origen de los asentamientos precarios urbanos en América Latina obedece a la combinación de variados factores, por un lado el crecimiento natural de la población de las ciudades, la migración hacia zonas urbanas, el aumento del

¹⁰ SANCHEZ STEINER, Lina María .Migración forzada y urbanización en Colombia: Perspectiva histórica y aproximaciones teóricas. En: Seminario Internacional “Procesos Urbanos Informales”. (1^o: 2007: Bogotá). Memorias Universidad Nacional de Colombia. 2007.

¹¹ AMNISTIA INTERNACIONAL. Slum Stories: Los Derechos Viven aquí. 2011

¹² UN-HABITAT. Asentamientos Precarios: pasado, presente y futuro 2005.

valor de los alquileres, la pobreza, la falta de viviendas y los altos valores del suelo, y por otro lado la inexistente o insuficiente planificación urbana.¹³

A finales de los años cuarenta, los asentamientos precarios en esta región ya contribuían con una extensión considerable dentro de los suelos urbanos, aunque de manera incipiente. Diferentes registros dan cuenta de ello. Para 1930, cuando Caracas tomaba visos de modernidad y se extendía sobre una superficie de 1.151 hectáreas, los barrios de ranchos ocupaban 21 hectáreas (Duhau, 1998). En 1940, la Zona Metropolitana de la ciudad de México alcanzaba 11.750 hectáreas, y en parte de esa superficie las colonias populares servían de área residencial a 100.000 habitantes. Para ese entonces, sus pobladores representaban solo el 6% de la población metropolitana (Perló, citado por Duhau, 1998). En Río de Janeiro, para el año 1947 existían unas 100 favelas, habitadas por 138.000 favelados (Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, 1986).¹⁴

Este fenómeno ha estado presente y de acuerdo a cada país, las diferentes denominaciones que se dan al conjunto de viviendas precarias que se agrupan geográficamente son diferentes, es así como “tugurios, barriadas, favelas, notificaciones, poblaciones o ranchos”, son algunos de los diferentes apelativos que se les otorga, pero en su esencia estos nombres se refieren al poblamiento espontáneo, muchas veces irregular, producto de tomas o invasiones de terrenos o a la erradicación de cierto sector de la población. “Prácticamente no existen hoy en América Latina asentamientos espontáneos, cuyo inicio no haya sido conflictivo”.¹⁵

Es decir, son asentamientos que surgen generalmente como resultado de un conflicto y cuyas viviendas son precarias, con altos índices de pobreza y en condiciones de tenencia irregular.

Las zonas tuguriales en América Latina, se emplazan principalmente en la periferia de las ciudades en sectores no aptos para la habitabilidad o en zonas ambientales degradadas, como son los lechos de ríos o esteros, cerca de

¹³ CANDIA BAEZA, David. consultor del CELADE- - División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Serie población y desarrollo. Publicación de las Naciones Unidas. Impresa en Santiago de Chile -2005.

¹⁴ GARCÍA DE HERNÁNDEZ, Norma. Asentamientos Precarios ¿Erradicación y Mejora? IX Coloquio Internacional de Geocritica “Los Problemas del Mundo Actual Soluciones y Alternativas desde la Geografía y las Ciencias Sociales. Porto Alegre 28 de Mayo 1 de Junio de 2007, Universidad Federal do Rio Grande do Sul.

¹⁵ Schütz, Eike Jakob, *Ciudades de América Latina: desarrollo barrial y vivienda*, Santiago de Chile, Colección Estudios Urbanos, Ediciones Sur. 1996.

canales o en sectores de altas pendientes. Los tugurios son expresiones territoriales de la pobreza urbana, por ello es necesario que los patrones de pobreza tengan algún grado de concentración espacial para que se considere como tal. “Los tugurios son una manifestación física y espacial del incremento de la pobreza urbana. Sin embargo, no todos los habitantes urbanos pobres viven en asentamientos precarios, ni son pobres todos los habitantes de los asentamientos precarios” (UN-HABITAT, 2003). Los tugurios se muestran de diversas formas, que conllevan cambios en su forma y su origen a lo largo del tiempo, “que van desde los barrios antiguos deteriorados hasta los asentamientos informales”.¹⁶

Según Kaztman, “la estructura socioeconómica predominante en las grandes ciudades determina los rasgos más importantes de los vecindarios que surgen en ese momento como entidades distintas”. En base a esta idea construyó una tipología de vecindarios basados en tres factores: la movilidad social que se dio en su momento, la capacidad de respuesta colectiva para enfrentar las demandas de la población y la vivencia de movilidad, como un componente subjetivo, entre su situación pasada y en su momento.

Además de las zonas tuguriales de las periferias, se encuentran por otro lado las que surgen en las zonas centrales de las ciudades especialmente de Chile y México que sufrieron un cambio en la intensidad de su uso, teniendo en cuenta que las grandes casas, ya deterioradas se subdividieron, acogiendo a algunos sectores obreros y asalariados que vieron en estas viviendas una posibilidad de vivir junto a sus familias, a los que se sumaron algunos inmigrantes rurales.

Gran parte de este cambio de uso fue propiciado por los dueños de las propiedades, especuladores y corredores de propiedades que vieron en este proceso la posibilidad de obtener una alta rentabilidad. De esta forma, se fueron formando las primeras comunidades habitacionales, que tienen distintos nombres según el país: vecindad en México, conventillos en Chile o mesones en El Salvador. La población que habita y habitaba en esos asentamientos lo hacía en forma precaria y con frecuencia irregular y las condiciones de las viviendas, en términos de materialidad y servicios, eran deplorables. Otros barrios se generaron a partir de la ocupación de callejones cerrados, dando origen a lo que en Chile se denominó *cité* y en Perú *tugurio*.¹⁷

¹⁶ Mac Donald, Joan. “Pobreza y precaridad del hábitat en las ciudades de América Latina y el Caribe” -Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Publicación de las Naciones Unidas. Noviembre 2004.

¹⁷ *Ibíd.* p.1.

Las acciones iniciales ejercidas por los gobiernos, ante este creciente fenómeno urbano, consistieron en la erradicación y prohibición de estos asentamientos, es así como los gobiernos de Venezuela y Brasil introdujeron disposiciones radicales orientadas hacia los citados objetivos, las cuales se armonizaron con la formulación de proyectos de vivienda que recogieran la población residente y a expulsar de estos sectores.

Como expresión de una solución alterna a la simple erradicación, en 1951, en Caracas, además de recurrir a esa medida extrema sobre los barrios de ranchos se apeló a otras actuaciones. En un informe, presentado a la Gobernación, con el objeto de solucionar el problema de estos barrios, se proponen tres soluciones: erradicación, mejoramiento y reurbanización. La primera medida, se contempla para aquellos barrios de ranchos que por sus condiciones, sus habitantes deben ser trasladados a zonas previamente establecidas. El mejoramiento sólo comprende la rehabilitación de los servicios públicos básicos. Las viviendas deberían ser mejoradas por sus ocupantes. La última solución, la reurbanización, se plantea para los barrios de ranchos en los que no existía proporción entre el valor de la tierra y las inversión de los particulares (Martín, 1995).¹⁸

Desde 1961 a 1971, los gobiernos de Perú y México, expiden normatividad tendiente a remodelar, sanear, legalizar y regularizar los asentamientos “marginales”.

Así, cada país fue transitando de una legislación de choque contra los asentamientos a una regulación de las condiciones urbanísticas y de habitabilidad, consistentes en adjudicación de predios, otorgamiento de títulos, solución a problemas de salud y seguridad e inclusión de estos sectores a la planificación de la ciudad.

3.2.1 Antecedentes históricos de la conformación de asentamientos subnormales en Colombia. La conformación de los asentamientos en Colombia, tiene causas y períodos en el tiempo que no son coincidentes, por la ocurrencia de situaciones históricas disímiles que provocaron su instauración.

En el análisis del desarrollo de la investigación urbana en Colombia, realizado por Orlando Sáenz y Fabio Velásquez se identifican cinco coyunturas, íntimamente relacionadas con la lógica de la acumulación capitalista, que pueden contribuir, de manera parcial, en nuestro estudio sobre la evolución de

¹⁸ Ibíd. p. 5.

los asentamientos subnormales en el marco de los procesos de urbanización: “la primera se define a partir de la llamada refundación traumática de las ciudades por efectos de la violencia política en la década del cincuenta; la segunda alude al crecimiento anárquico de las ciudades y a la emergencia de los fenómenos de la "marginalidad" en los años sesenta; la tercer gira en tomo al desarrollo de las contradicciones urbanas y al auge del movimiento cívico popular en la década del setenta; la cuarta está definida por la agudización de las contradicciones y la manifestación abierta de la crisis urbana a comienzos de los años ochenta; y la última es caracterizada por los más recientes procesos de apertura democrática, reforma política y violencia urbana”¹⁹.

a. Refundación traumática de las ciudades por efectos de la violencia política en la década del cincuenta. La violencia partidista desatada a finales de los años 40 y el crecimiento del sector industrial, forzaron importantes movimientos migratorios de población rural hacia los grandes centros urbanos, cuya estructura, incapaz de soportar un crecimiento desmesurado, condeno a estos grupos a la segregación socio espacial.

En la década de los años 50, la persistencia e incremento en los índices de migración y concentración de población en determinados centros urbanos, crecimiento demográfico acelerado, bajos ingresos económicos, elevado costo del suelo urbanizable, limitaciones en la producción de vivienda y las deficiencias en la planificación territorial, provocaron la generación de un mayor número de estos asentamientos humanos subnormales y la consolidación de los ya conformados. Uno de los ejemplos visibles de asentamientos de estas características, es sin lugar a dudas, la localidad de Ciudad Bolívar en Bogotá, cuya construcción en los años 40, en terrenos parcelados de haciendas ubicadas en el sur de la ciudad y fruto de las migraciones de población rural de Tolima, Cundinamarca y Boyacá, tuvo su principal consolidación en los años 50, cuando se formaron los primeros barrios: Meissen, San Francisco, Buenos Aires, Lucero Bajo y La María.²⁰

b. Crecimiento de las ciudades y teoría de la marginalidad. La década del sesenta constituye uno de los períodos trascendentales en la vida económica y

¹⁹ SAENZ, Orlando y VELASQUEZ, Fabio. La investigación urbana en Colombia. En: Seminario La investigación urbana en América Latina: caminos recorridos y por recorrer. (1987: Quito). La investigación urbana en América Latina: caminos recorridos y por recorrer, estudios nacionales. Quito: Fernando Carrión 1989. p.

²⁰ RICO GUTIÉRREZ DE PIÑERES, Laura. Ciudad informal: la historia de un barrio ilegal. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2009. p. 10.

política del país. En materia política, se da inicio al Frente Nacional como alternativa para lograr el fin de la violencia partidista.²¹

En lo referente al tema económico, los autores, destacan la puesta en marcha de la política de Reforma Agraria, encaminada a “contener la migración de los campesinos a las grandes ciudades”.²²

De igual forma, en este periodo, ante el crecimiento de los factores generadores de déficit de vivienda, se replanteo la concepción sobre el fortalecimiento a la capacidad de construcción de un amplio nivel de unidades habitacionales, como única alternativa para superar los problemas identificados, que venía formulándose como política pública y se propusieron, en el Plan de Desarrollo Económico y Social (1961 – 1970) del gobierno de Alberto Lleras Camargo, dos estrategias consistentes, por una parte en la ejecución de una política nacional de vivienda destinada a orientar, coordinar y estimular las actividades en este campo, a través de: “a) *Sistema nacional de canalización del ahorro disponible hacia vivienda que funcione como una “represa de capitales para irrigar diversos frentes”, b) Un organismo de coordinación y asistencia técnica que oriente en materia de programación financiamiento y construcción y planifique a escala nacional la actividad a desarrollar. c) Estímulos a la industria de la construcción y a la formación profesional del personal dedicado a la vivienda. d) Utilización de la política fiscal e impositiva a base de estímulos y presiones en la promoción de vivienda de interés social. e) Coordinación entre los programas de servicios públicos comunales y asistenciales y los de vivienda. f) Regulación del rendimiento de la tierra urbana destinada a vivienda de interés social. g) Establecimiento de normas y especificaciones de diseño y construcción de viviendas. h) Intensificación de la propiedad horizontal en vivienda y estímulos a la industrialización de procesos constructivos. i) Medidas complementarias de defensa social”.*²³

Por otra parte, a la concreción de unas metas físicas destinadas a absorber el déficit acumulativo anual, a través del fortalecimiento del Instituto de Crédito Territorial.

Las políticas formuladas no presentaron buenos resultados, pues la tendencia dominante en ese período fue la intensificación de las migraciones campo-ciudad, el crecimiento de los grandes centros urbanos e incremento en los

²¹ SAENZ, Orlando y VELASQUEZ, Fabio. Op.cit., p.141.

²² *Ibíd.* P. 143.

²³ Plan de Desarrollo Económico y Social (1961 – 1970) del gobierno Alberto Lleras Camargo.

índices de desempleo urbano, situación que aceleró la conformación de nuevos asentamientos subnormales.

c. Desarrollo de las contradicciones urbanas y al auge del movimiento cívico popular en la década del setenta. En los años 70, la inoperancia de la Reforma Agraria, las contradicciones entre campesinos sin tierra y terratenientes, el descontento por la política salarial restrictiva, produjo el auge del movimiento sindical. Políticamente este descontento fue canalizado por un movimiento de oposición cuya base electoral estaba concentrada precisamente en las grandes ciudades.

*“Las contradicciones urbanas de este período dificultaron los procesos de acumulación de capital y fueron resueltas por vías diferentes: una mayor explotación de la fuerza de trabajo en las ciudades, expresada en niveles de vida y condiciones de reproducción material y social cada vez peores; o bien el surgimiento de nuevos movimientos sociales. En ambos casos la intervención del Estado representó un nuevo elemento en el ámbito urbano. En efecto, la problemática urbana de este período colocó en primer plano la cuestión de la política urbana, íntimamente relacionada con las necesidades de acumulación en los distintos sectores de la producción”.*²⁴

Como expresión de ello se introdujeron normas mínimas de urbanización, a partir de las cuales se inició una profundización en lo referente a la conceptualización de áreas y asentamientos subnormales. El estudio de Normas Mínimas de Urbanización, Servicios Públicos y Servicio Comunitarios (1971) sirvió para comenzar a elaborar un concepto, no analítico sino operativo, para determinar los calificadores de "normalidad".

Dicho estudio (cfr. Revista Escala, No. 65), alude, inicialmente al problema, a través de algunas citas en donde se utilizan las denominaciones: tugurios y asentamientos no controlados, urbanización clandestina, marginalidad y asentamientos "emergentes". A partir de este objetivo se elabora dos conceptos operativos: uno clasificatorio (clasificación de barrios) y otro de mejorabilidad de barrios.

En esta década, además, se proyectó la ejecución del "Plan Tugurios", asignado al Instituto de Crédito Territorial, consistente en la rehabilitación de zonas subnormales, mediante reposición o mejora de las viviendas existentes, en atención a lo cual, entre los años 1972 y 1975, se realizó un inventario de zonas subnormales, el cual acompañó de una categorización de asentamientos subnormales.

²⁴ *Ibíd.*

d. Crisis urbana y movimientos cívicos populares. A mediados de la década de los 70, el *“Estado colombiano desarrolló una política de corte neoliberal y de manejo preferentemente coyuntural. Se trataba de propiciar el libre juego del mercado para dinamizar la acumulación del capital y garantizar de ese modo la estabilidad económica interna. El Estado se encargaba de manejar una política laboral y social restrictiva y de intervenir únicamente en aquellas áreas, como la de los servicios públicos, en las que el sector privado no encontraban rentabilidad adecuada”*²⁵

A través de los planes de desarrollo, se planteó el abandono de la política de acción directa, adoptada en años anteriores, para transitar hacia una política de creación de trabajo y aumento de ingresos con demasiadas restricciones, proyectada para que la población pudiera adquirir vivienda sin necesidad de recurrir a los subsidios, todo ello apoyado en el incremento en la producción de vivienda que se traduciría, desde el punto de vista del Plan, en mayor generación de empleos no calificados.

Ahora bien, en consideración a la reformulación con tintes menos asistencialistas, concentrada en el fortalecimiento de elementos para la consecución de vivienda de manera autosuficiente, se propuso la modificación de los sistemas de captación de recursos y su distribución, a través de la reforma de los sistemas de financiamiento, establecimiento de una política de tierras y desarrollo urbano general, y organización de la producción del sector de la construcción, dentro del marco de desarrollo regional dirigido al fortalecimiento de regiones no metropolitanas.

La ejecución de estas políticas afectó las condiciones de vida de una gran mayoría que se encontraba en difíciles condiciones económicas, hecho que fortaleció la constitución de movimientos sociales urbanos y sindicales y la agudización de las contradicciones a las que se hizo referencia en el numeral anterior, hasta comienzos de los años 80.

e. Procesos de apertura democrática, reforma política y violencia urbana. Ante la inexistencia de mecanismos que permitieran la intervención de las mayorías en la toma de decisiones, se produjo una crisis del régimen político colombiano.

Como respuesta a esta situación, *“el gobierno de Belisario Betancurt aceptó desde un comienzo el reto de impulsar una apertura democrática orientada a darle salida política a los conflictos sociales y a garantizar canales de expresión*

²⁵ SAENZ, Orlando y VELASQUEZ, Fabio. Op.cit., p. 116

ciudadana hasta entonces inexistentes. Esta política se concretó, entre otras cosas, en una reforma del régimen municipal aprobada a comienzos de 1986, que ordenó la elección popular de alcaldes, el fortalecimiento fiscal de los municipios y la participación ciudadana. Surgió entonces una coyuntura urbana y política caracterizada por la intervención de nuevos actores' sociales y el surgimiento de una conflictualidad en la que la violencia se ha erigido como el ingrediente más importante'.²⁶

Siendo el primer plan de desarrollo expedido en virtud de la constitución de 1991, en el gobierno de Ernesto Samper Pizano y siguiendo la línea de alejamiento del modelo proteccionista del estado, se incluyó la política de vivienda social urbana, en el componente de Hábitat, Desarrollo Urbano, Prevención y Atención de Desastres”

El desarrollo de la política prevé focalizar el subsidio familiar de vivienda a los estratos más pobres y vulnerables de la población.

Los objetivos planteados están encausados hacia la producción masiva de soluciones de vivienda, de acuerdo a los índices que presenta el diagnóstico, sobre el déficit y condiciones precarias habitacionales.

Es importante resaltar que si bien el acápite de vivienda no presenta un análisis exhaustivo, sobre el problema de déficit de vivienda, en materia de Asentamientos Humanos, como estrategias para enfrentar directamente las expresiones de subnormalidad: hacinamiento, deplorable condición física de las viviendas, precario equipamiento, insuficiente cobertura de los servicios públicos, entre las cuales se incluyó el programa de mejoramiento de la vivienda y el entorno, el cual se focalizaría en asentamientos subnormales donde el problema central fuera la calidad de vivienda.

Se estableció la competencia al sistema nacional en la adjudicación de subsidios y a los Municipios en la realización de obras de acceso a los asentamientos, mitigación, adecuación de zonas verdes, entre otros.

En materia de vivienda, el Plan de Desarrollo de Belisario Betancourt, definió la construcción de vivienda como *“gran instrumento impulsador de la economía, a corto plazo, debido a su efecto multiplicador en términos de producción y empleo”²⁷*, inscribiéndola como elemento de enlace entre los objetivos principales de reactivación económica y ordenamiento del cambio social

²⁶ SAENZ, Orlando y VELASQUEZ, Fabio. Op.cit., p.

²⁷ Plan de Desarrollo. Belisario Betancourt

Sin embargo, a pesar de los ya notorios problemas de la estructura urbana de las ciudades por la proliferación de asentamientos subnormales, el tema se inscribió únicamente dentro del campo económico, dejando a un lado el aspecto social, pues el enfoque que se le asignó se relaciono con la autoconstrucción y sus efectos, como sobrepuestos de los materiales, en la falta de una adecuada asesoría o instrucción, y en las interrupciones forzadas de la obra por la carencia de recursos financieros.

Es innegable que durante la última década el país ha experimentado un intenso proceso de migración desde zonas rurales. Bogotá cuenta con unos siete millones de habitantes, incluyendo el mayor número de inmigrantes y desplazados internos del país (alberga a 270.000 desplazados internos). Ambos fenómenos constituyen diferentes expresiones de una misma causa: la migración rural urbana, históricamente ligada al acceso desigual a la tierra y que ha originado tensiones entre los propietarios y los campesinos y, eventualmente, al conflicto armado y la violencia que continúa provocando desplazamientos forzados.²⁸

El acceso legal a un terreno o al mercado inmobiliario requiere un poder adquisitivo significativamente mayor del que generalmente disponen los desplazados internos y el acceso a los subsidios para la vivienda exige un historial financiero y de crédito que muchos no poseen. Como resultado, la mayoría de los desplazados internos escogen necesariamente los asentamientos informales. Algunas veces estos procesos han dado lugar a desalojos masivos, mientras que otras el municipio ha legalizado el asentamiento y les ha provisto de unos servicios básicos de alcantarillado y electricidad²⁹.

3.2.2 Antecedentes históricos de la conformación de asentamientos subnormales en el municipio de Pasto. Nariño ha sido una de las zonas marginadas de los proceso de desarrollo, registrados a nivel nacional. Esta situación se hace evidente en el desenvolvimiento de actividades económicas que a su vez se reflejan en la estructura social, política, ideológica y jurídica, determinándose, de este modo, un sistema no funcional que lo caracteriza como una zona de bajo nivel de desarrollo, estas condiciones especiales hicieron que la conformación de asentamientos subnormales y su consolidación

²⁸ ALBUJA, Sebastián y CEBALLOS, Marcela. Desplazamiento urbano y migración en Colombia Fuente: Albuja, Sebastián. Ceballos, Marcela. Revista Migraciones Forzadas 34. Pág. 10. [en línea]. [consultado 3 de abril 2010]. Disponible en: <http://www.fmreview.org/urban-displacement/FMR34.pdf>

²⁹ *Ibíd.*

se produjera con características especiales diferentes, en sus inicios, a las del resto del país.³⁰

Pasto, no se destacó dentro del ámbito nacional por un crecimiento ni siquiera moderado de migración. Las razones para ello fueron la poca o nula industrialización de la capital y las insuficientes oportunidades laborales para personas con limitaciones económicas o desposeídos de tierra.

En el marco de la guerra Colombo - Peruana en 1933, el gobierno colombiano, con el objeto de transportar tropas y material bélico, construyó la carretera Pasto - Popayán, hecho que significó para algunos el inicio de la modernización de Pasto.

En esta década el Instituto de Crédito Territorial (ICT) ordenó la construcción del barrio Obrero y se inició, entre otras, la urbanización del barrio Bomboná con una nueva plaza de mercado; dándose una expansión de la ciudad promovida por particulares, y si bien las transformaciones fueron lentas presionaron cambios importantes en la estructura urbana, “pudiéndose afirmar que al final de la década del treinta hay una transformación de lo viejo a lo nuevo, de lo colonial a lo republicano, sin que esto signifique que la ciudad se coloque a la par de ciudades importantes del país”.³¹

Es importante considerar en particular, la migración de habitantes del Municipio de Túquerres que con posterioridad al terremoto de 1936, buscando mejores condiciones de vida, se trasladaron al Municipio de Pasto y cuya población encaja perfectamente en la clase media y pudiente a que se refiere el profesor Benhur Cerón Solarte.

En los años 40, se proyectó la realización de importantes obras de infraestructura vial, de espacio público y construcción de importantes equipamientos, en el centro de la ciudad y en sus periferias.

Ya en los años 50, con las políticas de modernización económica, social y cultural se produjo el ingreso de la ciudad de Pasto al desarrollo del urbanismo, generándose el tránsito gradual de la sociedad rural tradicional a la sociedad urbana moderna, proceso que se acompañó con un aumento significativo de la población. El parque Nariño se convirtió en eje organizador del espacio, y en su

³⁰ ARCOS GUARIN, Adriana Julieth y RUANO JIMENEZ, Alba Jakeline. Influencia de los procesos de modernización en la formación de sectores marginales en la ciudad de San Juan de Pasto: Caso Barrio La Cruz. Pasto, 2002. Trabajo de grado (Sociólogas). Universidad de Nariño. Facultad de ciencias Humanas. Programa de sociología del Desarrollo.

³¹ *Ibíd.*

entorno aparecieron instituciones financieras, comerciales y administrativas, para las cuales se adecuaron viejas casonas. La expansión urbana muestra una competencia por el espacio que lleva implícito un proceso de segregación social debido al valor del suelo.

El norte, por poseer terrenos planos y condiciones favorables de urbanización, albergó a la clase media y alta. Las áreas sur orientales, con dificultades para un eficiente servicio de acueducto y alcantarillado, fueron objeto de ocupación de sectores populares por medio del ICT, condiciones que persistieron en los años 60.³²

El geógrafo y profesor Benhur Ceron Solarte, señala que “el tipo de inmigrantes que colocan a Pasto como ciudad en crecimiento a partir de 1973, corresponde a un proceso selectivo que se acomoda a las características de ésta ciudad. Los campesinos pobres o sin tierra de Nariño aspiran a ubicarse en áreas de colonización y/o agroindustriales, donde eventualmente continúan ligados a labores agrícolas, tal como lo demuestra la persistente emigración al Putumayo, Santo Domingo de los colorados, y Valle del Cauca. En cambio emigran a Pasto, familias de clase media y acomodadas provenientes de campos y pueblos pequeños, para quienes la preocupación no es conseguir trabajo, sino disfrutar de mejor oferta de servicios, especialmente educación y salud. La prueba es que en 1985 solo 1.8% de los inmigrantes encuestados responden que la causa de su salida es falta de trabajo, tierra o búsqueda de empleo.

El porcentaje es similar incluso para los que llegan en la década de los 50 cuando la ciudad alcanza niveles de desarrollo industrial (28% del producto interno regional) jamás repetido. La movilización a Pasto es particularmente importante de los Municipio de Túquerres, Ipiales, La Unión, Buesaco y Sandoná, es decir áreas con mayor desarrollo agropecuario y cafetero; por el contrario, la inmigración procedente de áreas pauperizadas es prácticamente nula (...) esta situación hace de Pasto una ciudad especial, pues es la única o de las pocas capitales del país, que para la época, no tienen cinturones de pobreza o señales de deterioro social causadas por la inmigración.³³

En los años 70, basados en el impulso dado por Misael Pastrana a la vivienda urbana no subsidiada, como una gran fuente de empleo y motor del movimiento de amplios volúmenes de ahorros privados, se presentó una acelerada expansión, que afectó la estructura urbana.

³² *Ibíd.*

³³ CERÓN SOLARTE, Benhur y RAMOS, Marco Tulio. Espacio, Economía y Cultura. Primera Edición. Fondo Mixto de Cultura. Pasto 1997.

Una expresión de ello fue la consolidación de los barrios Mercedario, Bellavista, El Recuerdo, San Miguel, Atahualpa, Niza, Mijitayo, Emilio Botero, Capusigra, Cantarana, Las Acacias, San Diego Aranda, Jorge Giraldo, Destechados, Sumatambo. Debido a que el sistema UPAC, deja por fuera un amplio sector de la población, que no puede pagar cuotas de valor constante, surge la conformación de asociaciones de vivienda popular con la orientación del Centro Nacional Pro Vivienda, encargada de proveer de terreno a sus afiliados. Con este sistema se construye el primer asentamiento en la vía a Jongovito³⁴

En los años posteriores se desarrollaría un proceso de expansión urbana ligada al encarecimiento del suelo y a una concentración espacial de las actividades, comerciales, financieras e institucionales.

En el sector sur oriental se construyeron los barrios Santa Mónica, El Porvenir, La Carolina, La Esmeralda, Villa Docente, Guamuez y Santa Fe. Al finalizar la década de los 80, San Juan de Pasto es aun, de las pocas capitales de Colombia que no tiene cinturones de pobreza o señales de deterioro ecológico en el nivel de otras ciudades del país, pues los barrios populares contaban con servicios básicos.³⁵

En los años 90 con la expedición de la Constitución Política, se renuevan las esperanzas de muchos colombianos que viven sumidos en la pobreza.

Al entrar en esta década la economía de Pasto sufre impactos drásticos de desestabilización, causados por diversos factores como la apertura económica, que toma de manera desprevenida a la ciudad y a la región, generando un contexto apropiado para incursionar en la tercera etapa de modernización en la que se convierte, en una de las ciudades de mayor desarrollo debido al auge de la industria de la construcción, el consecuente incremento de la urbanización, el crecimiento económico relacionado con modernización de la agricultura, diversificación del comercio con el Ecuador entre otros³⁶.

Por otro lado la apertura económica afectó a los agricultores. Quienes se vieron perjudicados por la disminución de aranceles que precipitaron la importación de trigo y cebada, dejando en la ruina a 30 mil familias. Situación que produjo un desplazamiento a la ciudad de Pasto.³⁷

³⁴ ARCOS GUARIN, Adriana Julieth y RUANO JIMENEZ, Alba Jakeline. Op.cit.,

³⁵ Ibíd. p. 124

³⁶ Ibíd.

³⁷ Ibíd.

En los siguientes años factores como el fortalecimiento de los grupos armados al margen de la ley en los departamentos del sur del país, el creciente desempleo, secuelas de la apertura económica, generaron una nueva ola de movilizaciones que llevarían a la consolidación de asentamientos humanos subnormales y a la conformación de nuevos, en suelos no aptos para el desarrollo urbano, por presentar serias restricciones relacionadas con presencia amenazas y riesgos naturales o antropicos, suelo de protección, entre otros.

3.3 ANTECEDENTES NORMATIVOS

Con el propósito de desarrollar el objetivo específico propuesto relacionado con el análisis de la normatividad urbanística nacional y municipal vigente, en la cual se fundamentaron los procesos de legalización de los Asentamientos Humanos, se expone a continuación:

3.3.1 Antecedentes normativos en Colombia. La ley 88 de 1947, como primera ley nacional sobre planeamiento físico, determina la obligación de los municipios con cierto presupuesto superior a (\$200.000), de "... levantar el plano regulador que indique la manera como debe continuarse la urbanización futura de la ciudad...".

Posteriormente la ley 61 de 1978 o Ley Orgánica del Desarrollo Urbano, introdujo el concepto de "desarrollo integral" en los campos económico, social, cultural y ecológico, su mayor mérito se encuentra en la incorporación por primera vez del principio de la repartición justa y equitativa de los beneficios y obligaciones del desarrollo urbano entre los habitantes. No obstante tal principio regulador no fue reglamentado y no tuvo resultados concretos, por centrar la atención en el plan de usos de suelo y el Código de Urbanismo y construcción.

La ley 9ª. de 1989 debe destacarse por su concepción municipalista, que profundiza la iniciativa y autonomía de éste ente en todos los aspectos de la planeación y la gestión urbanística, ésta norma consagraba cuatro aspectos fundamentales:

a. Regulación de la propiedad urbana, donde se establece la extinción del dominio a favor del Estado, cuando previa una declaración de desarrollo o construcción prioritaria, el propietario de un terreno urbanizable no lo desarrolle o construya dentro de un periodo establecido.

b. Planeación del Desarrollo municipal urbano, que incluyen la planificación urbanística o de aspectos físicos del territorio, en los cuales da plena autonomía al municipio en la concepción, aprobación y gestión de los planes.

c. Instrumentos para la gestión del suelo urbano, donde se adoptan:

- Instrumentos para la adquisición de tierras, por enajenación voluntaria y expropiación judicial, normas concebidas con el ánimo de agilizar y facilitar a los municipios y otras entidades públicas, las tierras requeridas para el desarrollo urbano.

- La declaración de “desarrollo prioritario”, como mecanismo para “forzar” la función social de la propiedad.

- Los instrumentos financieros y fiscales, como la contribución de desarrollo municipal, que tiene como objetivo la participación de los municipios en las plusvalías generadas por acciones o decisiones urbanísticas.

d. El reajuste de tierras, como mecanismo para facilitar la gestión urbanística mixta y la viabilidad financiera de dotación de infraestructuras, que no se desarrollo.

e. Vivienda de interés social: consagra su definición, algunos mecanismos para gestionar este tipo de viviendas, como la reserva de tierras urbanizables para la misma, y mecanismos para incorporar a la legalidad asentamientos ilegales.

La Constitución de 1991, además de establecer los derechos fundamentales a la vida, la integridad personal, a la intimidad, a la participación política, consagró los llamados derechos de segunda generación: a la salud básica, a la educación, a la seguridad social, a la vivienda y los derechos colectivos y del ambiente: a un ambiente sano, disfrute de espacio público etc.

Entre estos principios constitucionales vale destacar los siguientes:

- La propiedad como una función pública que implica obligaciones y le es inherente una función ecológica.

- La primacía del interés público o social sobre el privado.

- La intervención en el uso de suelo y en los servicios públicos.
- La protección del patrimonio cultural por parte de la Nación.
- La responsabilidad del Estado en la protección del Espacio Público y en su destinación al uso común, que prevalece sobre el particular.
- La participación de las entidades públicas en la plusvalía que genere su acción urbanística.
- La responsabilidad de estas mismas entidades en la regulación del uso del suelo y del espacio aéreo urbano.
- La responsabilidad municipal en la prestación de los servicios públicos, en la construcción de obras que demande el progreso local y en el ordenamiento de su territorio entre otras.

En 2003, la ley 812, en su artículo 99 estableció *“Prohibición de invertir recursos públicos en invasiones, loteos y edificaciones ilegales”*. Queda absolutamente prohibida la inversión de recursos públicos en asentamientos originados en invasiones o loteos ilegales realizados con posterioridad a la vigencia de la presente ley. De la misma manera, las entidades prestadoras de servicios públicos se abstendrán de suministrarlos a las edificaciones que se ejecuten en estas condiciones”

Dicha disposición fue declarada Inexquible por la sentencia C-1189 de 2009.

Con el objeto de reglamentar el artículo 48 de la Ley 9 de 1989, en lo relacionado con legalización de urbanizaciones, se expidió en el año 1998 el Decreto 1052.

En su desarrollo esta disposición otorgo la competencia para adelantar la legalización a las administraciones municipales y distritales, definiendo el proceso de legalización como: *“el procedimiento mediante el cual la entidad competente del municipio o distrito adopta las medidas administrativas tendientes a reconocer la existencia de una urbanización, asentamiento o barrio, a dar la aprobación de los planos correspondientes, a expedir la*

reglamentación respectiva y a la aprobación y prestación de los servicios públicos. Los barrios, asentamientos o urbanizaciones objeto del proceso de legalización deberán haberse desarrollado y ejecutado antes del 9 de agosto de 1996”.

De igual forma, estableció que el acto que pone fin al proceso de legalización de urbanizaciones de vivienda de interés social que no excedan el rango de los noventa (90) salarios mínimos legales mensuales, se constituiría en licencia de construcción para todos y cada uno de los lotes de la urbanización.

En el año 2005, a través del Decreto 1600, se reglamentó el proceso de legalización de asentamientos y se definió las etapas de estudio preliminar de la documentación, vinculación del urbanizador o terceros interesados, definición de condiciones urbanísticas, publicidad del estudio urbanístico final y resolución de legalización, previendo los requisitos y documentos específicos para cada etapa. Adicionalmente, modifico la fecha requisito para la improcedencia de la legalización a los asentamientos constituidos con anterioridad al 27 de junio de 2003, definió el acto administrativo, que pone fin al proceso, como licencia de urbanismo y no de construcción y estableció la improcedencia de legalización de asentamientos o parte de ellos que estén ubicados en suelo de protección.

Estas etapas y sus respectivos elementos fueron preservados como requisitos del proceso de legalización en el Decreto 564 de 2006, que derogo el Decreto 1600 y a pesar que este también fue derogado por el Decreto 1469 de 2.010, dichas disposiciones quedaron vigentes y son aun aplicables.

3.3.2 Antecedentes normativos en el municipio de Pasto. El desarrollo normativo en el municipio de Pasto, en temas de planificación territorial a lo largo de su historia no presenta mecanismos tendientes a mejorar la calidad de vida de los habitantes de los asentamientos subnormales, es así como realizada una evaluación de la documentación existente, podemos citar entre otros:

a. En 1929, se publican algunos apartes del Primer Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM), en la revista Ilustración Nariñense publicada en 1929, donde se resalta que el urbanismo en ésta ciudad es únicamente un medio para embellecimiento e higiene de la ciudad sin ahondar en ninguna otra determinante.

b. El documento pionero de planificación urbana que se conoce en Pasto en el siglo XX, se remonta a 1931 cuando el Municipio contrata al Ingeniero

Bogotano Luis Lobo Guerrero, para que realice el estudio técnico a fin de adelantar las obras de acueducto y alcantarillado de la ciudad en compañía del arquitecto Carlos Santacruz, quien también elabora el “plano de la ciudad futura”. Dicho proyecto “gira en torno al centro y busca ensanchar la traza urbana con la prolongación de las vías existentes, trazando nuevas calles y avenidas para nuevas urbanizaciones”, tratando de conservar al máximo el sistema de cuadrícula o damero, pero no se contemplan centros diferentes de estructuración urbana.³⁸

c. En 1968 se expide el Plan Piloto de Desarrollo Urbano de Pasto, preparado y dirigido por la Sección de Planeamiento Urbano del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, con la colaboración de funcionarios de la alcaldía Municipal y Estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad de Nariño, que presenta al final una serie de recomendaciones prioritarias encaminadas a la realización de obras públicas como central de bastos, ampliación de concentración escolar, matadero, vías y servicio de alcantarillado general. A nivel de construcciones recomienda la rehabilitación del sector de San Felipe y “el bosque entre la carrera 32 y 36 cerca a la Avenida de los Estudiantes” por tratarse de zonas deterioradas que pueden transformarse en barrios organizados mediante planificación, renovación y prevención de hacinamiento. Advierte igualmente, que el centro debe transformarse en uso, aumento de densidad con reemplazo de edificaciones.

d. En 1985, se contrata por parte de la administración municipal a la Universidad Nacional para que se elabore el Plan de Ordenamiento y Desarrollo de Pasto (P.O.D). En su primera parte se analizan las políticas del desarrollo urbano desde diferentes puntos, como el manejo de la dinámica de transformación analizando dos variables: la política de tierras y la política de densificación; las políticas de espacio público desde el punto de vista de tráfico y red vial, consolidación y extensión de la estructura de equipamientos, reorganización de los equipamientos urbanos de abastecimiento y recuperación del espacio público, las políticas de desarrollo del espacio privado desde las perspectivas de la estructura de actividades, consolidación del perfil urbano y el espacio público y control de los patrones de ocupación; la política de saneamiento ambiental como mejoramiento y extensión de los servicios de acueducto y alcantarillado y como reestructuración del servicio de aseo.

En la segunda parte se establecen los mecanismos de instrumentación, programas y proyectos, dentro de los normativos se prevén dos tipos uno denominado “Estatuto del Desarrollo Urbano” donde se encuentra la definición del perímetro, la definición de las zonas según el tratamiento y la definición de

³⁸ BASTIDAS URRESTI, Julián. Historia urbana de Pasto. Bogotá Ediciones Testimonio. Editora Guadalupe Limitada.2000

las zonas según sus densidades y otro intitulado “Estatuto del Área Central” que contempla las siguientes variables:

- Características generales del centro urbano.

- Estructura del espacio público.
- Planes vigentes para el área central.

- Consolidación del área central efectuando su reglamentación.

- Recuperación de espacios públicos.

e. El Decreto 0084 de 2003, por el cual se compila el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Pasto, en su componente urbano, incluyó como políticas para el ordenamiento del territorio urbano el “reequilibrio espacial y social: Mejoramiento integral, planificado, armónico y equitativo del suelo urbano para todos los sectores y nuevos desarrollos”, las cuales, como veremos más adelante, por los conceptos introducidos, se orientan a armonizar el desarrollo del territorio y a lograr una utilización racional del suelo, en algunos sectores.

De manera específica, el Capítulo 4 del Componente Urbano, incluyó dentro de sus acciones estratégicas del área urbana, el Plan Parcial de Mejoramiento Integral Juanoy, fijando unos lineamientos generales para su formulación:

En atención a lo cual definió:

“OBJETIVO:

Realizar las actuaciones urbanísticas necesarias para la normalización del Sector de Juanoy alto y bajo y su integración a la dinámica urbana.

OPERACION URBANA: MEJORAMIENTO INTEGRAL DE LOS ASENTAMIENTOS EN LADERA E INTEGRACION y RECUPERACION DE LA RONDA DEL RIO PASTO.

MACROPROYECTO: *Recuperación Río Pasto.*

LINEAMIENTOS:

ESPACIO PÚBLICO

- *Diseño Paisajísticos del recorrido al mirador de Juanoy la ronda del río Pasto*
- *Dotación de espacio público mínimo.*

VIVIENDA

- *Programa de mejoramiento de vivienda, tradicional o alternativo para la vivienda considerada de interés social.*
- *Reglamentación de construcciones para la zona de riesgo mitigables.*

MOVILIDAD

- *Diseño de la accesibilidad al sector alto y bajo y su relación con la carretera Panamericana.*

USOS

El uso principal es el residencial.

APROVECHAMIENTOS

- *El índice máximo de ocupación será de 0.70 y el índice de construcción máximo de 1.50.*

ESTUDIOS TÉCNICOS

- *Estudio de Riesgo y vulnerabilidad de la zona definida en el sistema de amenazas como riesgo de deslizamiento de taludes.*

- *Estudio de Manejo ambiental de la zona de las curtiembres en el área del río Pasto o su nueva localización”.*

De acuerdo al alcance fijado para las determinantes, se coligue que la formulación del Plan Parcial comprendía, además del establecimiento de normas urbanísticas a ser tenidas en cuenta para desarrollos posteriores en el sector, la inclusión de proyectos para el mejoramiento de los elementos de los sistemas de espacio público y movilidad existentes, y la elaboración de estudios de vulnerabilidad y riesgo y de manejo ambiental, para algunos usos detectados como incompatibles.

El conjunto de acciones propuestas se encuentran articuladas con el objeto de mejorar la calidad de vida de los habitantes de estos dos sectores propuestos, sin embargo, hubieran podido plantearse unas determinantes generales para formulación de planes parciales en los otros asentamientos subnormales.

Por otra parte, resulta pertinente señalar que en el texto transcrito, así como en las disposiciones que regulan la legalización de asentamientos humanos, no se conceptualiza o desarrolla la figura de la “normalización”, situación que generaría confusión, pues para la época de expedición del POT ya se manejaba el término legalización.

En atención a lo planteado, queda sin resolver el cuestionamiento sobre los alcances, que podría tener en materia de legalización el decreto de adopción del plan parcial, teniendo en cuenta que la normatividad que regía la materia era clara, en lo que respecta a la expedición de un acto administrativo expreso y con unos requisitos especiales, para dicho fin.

De forma independiente a lo planteado en el plan parcial, el capítulo 6 del componente urbano, intitulado “Tratamientos Urbanísticos Arquitectónicos”, estableció para las áreas de desarrollo incompleto, la aplicación del tratamiento de mejoramiento integral, definido como:

“ARTICULO 161. (Artículo 167 Acuerdo 007/2000). Tratamiento de mejoramiento integral.

Proceso inducido, de iniciativa pública, privada o mixta, para generar intervenciones encaminadas a elevar la calidad de vida de la población que habita en áreas de desarrollo incompleto.

Busca el reequilibrio del espacio público, y privado, el reordenamiento, regularización y dotación de los servicios sociales y públicos básicos, equipamiento colectivo, infraestructura de transporte y adecuado uso del suelo”

Definición que complemento con lo establecido en los artículos 162 y 163:

“ARTICULO 162. (Artículo 168 Acuerdo 007/2000, Modificado Artículo 101 Acuerdo 004/2003). Niveles de mejoramiento integral

1. Reequilibrio y complementación: Ampliación y mejoramiento de infraestructura vial y espacio público, servicios sociales, públicos y recreativos.

2. Reestructuración: Generación de infraestructura vial y espacio público, servicios sociales, públicos y recreativos. En este nivel se debe suplir las altas deficiencias de espacio público, equipamiento e infraestructura de estos sectores.

ARTICULO 163. (Artículo 169 Acuerdo 007/2000, Modificado Artículo 102 Acuerdo 004/2003). Aplicación del tratamiento de mejoramiento integral

Se aplica en áreas que presenten:

- Carencia total o parcial de los servicios sociales y públicos básicos*
- Carencia o déficit de espacio público y equipamiento comunal.*
- Carencia o inapropiada infraestructura vial.*

Son áreas de aplicación de este tratamiento, las siguientes:

- Ladera de Juanoy Alto*

- Barrios: Juan XXIII, Polvorín y Juanoy Bajo

- Barrio Popular y Rosal de Oriente

- Barrios: Marquetalia, El Carmen, San Albano, La Esperanza, Quebrada Gallinacera, Buenos Aires, Libertad, Cementerio, Bella Vista, Niño Jesús de Praga, La Loma del Carmen, Ojo de Agua y Santa Matilde.

- Barrios: El Común, Alameda I y II

- Barrios: La Cruz, La Palma, El Libertador.

1. Normas Generales para el Tratamiento de Mejoramiento integral:

1.1 Generación de Espacio Público: Las actividades se dirigen a la recuperación e incorporación de los siguientes elementos:

a. Sistemas de recursos naturales y sistemas de amenazas y riesgos.

b. Sistemas generales: malla vial arterial e infraestructura de servicios públicos.

c. Malla vial secundaria y local articulada con el sistema vial principal.

d. Áreas públicas para parques, equipamientos y corredores ambientales que podrán conseguirse mediante cesión.

e. Mejoramiento de rondas hídricas.

1.2 Normas para las viviendas y construcciones: Las fichas normativas detallarán las condiciones específicas de cesión para vías y equipamientos. En todo caso en estas áreas la altura de las construcciones no sobrepasará dos pisos”

Si bien el tratamiento de mejoramiento integral se definió como un proceso, dirigido a mejorar la calidad de vida de las personas que habitan en los sectores de desarrollo incompleto, en su exposición no se estableció la forma o las figuras bajo las cuales se ejecutaría y las etapas a surtirse en virtud de él.

Al respecto, cabe resaltar que las definiciones de los tratamientos incluidos en el Capítulo 6 no fueron uniformes, pues si bien, algunas de ellas se describían como clasificación, que de acuerdo a la morfología del sector asigna índices de ocupación construcción, cesión, altura máxima y densidad permitida, otras se inscribían como procedimientos encaminados a aplicar acciones.

De igual forma, se debe enfatizar que no se encontró en ninguno de los apartes del tratamiento de mejoramiento integral, la alusión a la necesidad de legalizar los sectores de aplicación, como una etapa dentro de ese proceso, necesaria para llevar a cabo los proyectos relacionados con mejoramiento o generación de infraestructura vial, espacio público y servicios públicos.

Una vez superados los tratamientos urbanísticos y arquitectónicos, el Plan de Ordenamiento Territorial procedió a la identificación de Áreas Morfológicas Homogéneas, incluyendo dentro de la Pieza Urbana el Corredor Occidental: el área de “Pandiaco Zona de Amenaza, Inundación y Deslizamiento”, que corresponde a la delimitación del Plan Parcial de Mejoramiento Integral Juanoy, ya analizado en los apartes anteriores.

Esta identificación que coincide con la formulación del citado plan parcial, no se complementa con normatividad relacionada con la legalización de estos sectores o la remisión a los otros sectores no legalizados, con características similares.

En suma, después de una revisión de las disposiciones que conforman el Plan de Ordenamiento Territorial, se concluye que si bien el tema de los asentamientos humanos subnormales, se desarrolla a través de disposiciones como el Plan Parcial de Mejoramiento Integral y el Tratamiento de Mejoramiento Integral, estas resultan insuficientes a la hora de revisar la concreción de los proyectos que se plantean para el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Tampoco se plantea la formulación de procesos integrales, en los que además de proyectos de mejoramiento o generación de condiciones urbanísticas, se incluyan los estudios tendientes a determinar la procedencia o no de la legalización de estos asentamientos, como verdadero paso hacia su integración a la dinámica urbana.

f. El proceso de Revisión y Ajuste al Plan de Ordenamiento Territorial aprobado mediante Acuerdo 026 de 2009, en su Capítulo 4 denominado Acciones Estratégicas en el Área Urbana, elimino el Plan Parcial Juanoy.

Sin embargo, en su Numeral 3 intitulado proyectos urbanos, incluyo el proyecto Mejoramiento Integral de Barrios: Figueroa, Caicedo, 7 de Agosto, La Cruz, Juanoy Alto, Villas del Rosario, El Común, cuya formulación se supedito a unos lineamientos específicos en materia de recursos naturales, movilidad, saneamiento básico y abastecimiento de servicios públicos, usos, vivienda, aprovechamientos, estudios técnicos:

El artículo 146, intitulado “Proyecto Urbano: Mejoramiento Integral de Barrios”, definió:

“1. Objetivo.

Realizar las actuaciones urbanísticas necesarias para la legalización de asentamientos humanos ubicados en zonas de desarrollo incompleto para lograr su integración a la dinámica urbana y elevar la calidad de vida de la población ubicada en estas áreas.

2. Operación Urbana. *Mejoramiento integral de asentamientos urbanos en zonas de desarrollo incompleto.*

3. Lineamientos.

a. Recursos Naturales, Ambientales y Espacio Público.

- Dotación de espacio público mínimo- Reforestación de las áreas de Protección.

b. Movilidad.

- Diseño de accesibilidad al sector que tenga relación con las vías principales más cercanas.

- Articulación Vial de sectores desligados a la malla urbana

c. Saneamiento Básico y Abastecimiento de Servicios Públicos.

- Construcción o mejoramiento del sistema de abastecimiento de agua

- Construcción o mejoramiento de las redes de alcantarillado pluvial y sanitario

- Construcción o mejoramiento de redes eléctricas y de comunicaciones

d. Usos.

- El uso principal es el residencial

e. Vivienda.

- Programa de mejoramiento de vivienda social.

- Reglamentación de construcciones para la zona de riesgo mitigables.

f. Aprovechamientos.

- El índice máximo de ocupación será 0.70 y el índice de construcción máximo 1.50.

g. Estudios Técnicos.

- Estudio de amenaza, vulnerabilidad y riesgo de las zonas definidas en el sistema de amenazas y riesgos.

- Estudio geofísico y geotécnico que ubique o descarte la presencia de socavones o minas de arena.

- Estudio que determine la cota máxima de inundación de ríos o quebradas que puedan afectar las zonas y las obras civiles para mitigar los riesgos.

- Estudio de estabilidad de suelos en áreas de laderas propensas a deslizamientos.

- Delimitación de áreas susceptibles del tratamiento de mitigación.

El tratamiento de mejoramiento integral no podrá aplicarse a asentamientos que se encuentren localizados en áreas de protección ambiental, zonas de alto riesgo no mitigable, zonas verdes públicas y áreas reservadas para la localización de equipamientos públicos, en concordancia con el Decreto 564 de 2.006.

El proyecto se orientó, a diferencia del Plan Parcial de Mejoramiento Integral incluido en el Decreto 084 de 2003, de manera expresa a la legalización de asentamientos con el objeto, no solamente de integrarlos a la dinámica urbana, sino además de mejorar la calidad de vida de su población.

Por su parte, el capítulo 6, del componente urbano denominado “Tratamientos del Suelo Urbano”, en su artículo 218, fija:

“ARTÍCULO 218. Tratamiento de Mejoramiento Integral.

Corresponde a las zonas de desarrollo incompleto e inadecuado, donde se localizan asentamientos humanos en condición de marginalidad y segregación socio espacial que necesitan el reordenamiento, regularización y dotación de los servicios sociales y públicos básicos, equipamiento colectivo, infraestructura de transporte, adecuado uso del suelo y reequilibrio del espacio público y privado tendiente a elevar la calidad de vida de la población

Son niveles de mejoramiento integral:

1. Reequilibrio y complementación: *Ampliación y mejoramiento de infraestructura vial y espacio público, servicios sociales, públicos y recreativos.*

2. Reestructuración: *Generación de infraestructura vial y espacio público, servicios sociales, públicos y recreativos. En este nivel se deben suplir las altas deficiencias de espacio público, equipamiento e infraestructura de estos sectores”.*

Se eliminó la definición de este tratamiento como un procedimiento y amplió la noción de los asentamientos a los cuales se debe aplicar, disposición que se complementa con lo preceptuado en el artículo 219, el cual señala:

“ARTÍCULO 219. Aplicación del Tratamiento de Mejoramiento Integral.

Son áreas de aplicación del tratamiento de mejoramiento integral entre otros los siguientes Barrios:

- Juanoy Bajo*

- Barrio Popular*

- Rosal de Oriente*

- Marquetalia,*

- El Carmen,*
- San Albano,

- La Esperanza,*

- Quebrada Gallinacera,*

- La independencia*

- Buenos Aires,*

- Libertad,*

- Cementerio,*

- Bella Vista,*

- Niño Jesús de Praga,*

- *La Loma del Carmen,*

- *Ojo de Agua y Santa Matilde.*

- *El Común,*

- *Alameda I y II,*

- *La Cruz,*

- *La Palma,*

- *El Libertador,*

- *Figueroa,*

- *Siete de Agosto,*

- *Los Ángeles”*

Identificación, a la cual fueron incluidos los barrios Figueroa, Siete de Agosto, Los Ángeles y La independencia, y eliminados Juanoy Alto, Juan XXIII y El Polvorín, con respecto a la realizada en el Decreto 084 de 2003.

De manera adicional, con el objetivo de *“complementar las condiciones urbanísticas en los sectores objeto del tratamiento de Mejoramiento Integral”*, se previó la realización de un Estudio Urbanístico, al cual se le asignaron las características del documento contentivo de la definición de determinantes urbanísticas, de que trata el artículo 129, del Decreto 564 de 2006, como una de las etapas dentro de los procesos de legalización de asentamientos.

No obstante, la inclusión de esta norma específica para la legalización de asentamientos humanos, no se determinó si la formulación de este documento se realizaría únicamente con ocasión de los procesos de esta naturaleza o como requisito para todos los asentamientos clasificados en el tratamiento de mejoramiento integral independiente a la iniciación de los citados procesos, de manera formal.

En materia de Áreas Morfológicas Homogéneas, a diferencia de lo desarrollado en el Decreto 084 de 2003, la revisión y ajuste, se limitó a reproducir las clasificadas previamente, sin asignarles determinantes específicas.

Finalmente el capítulo único, denominado “Disposiciones Varias”, señaló:

“ARTICULO 451. Legalización de Barrios.

Para la legalización de los barrios o asentamiento subnormales, la administración municipal contara con seis meses, para dar respuesta positiva o negativa a los barrios Figueroa, Siete de Agosto, Villas del Rosario y La Cruz, y de tres años para las nuevas solicitudes que estén en curso, los cuales se contarán a partir de la vigencia del presente Acuerdo”.

Si bien, el Acuerdo 026 de 2009, incluyó el tema de la necesidad de legalizar asentamientos subnormales, reorientando el plan parcial de mejoramiento integral hacia un proyecto urbano general de mejoramiento integral de barrios, que abarca la totalidad de asentamientos sin legalizar y que prevé como meta la integración de estos sectores a la dinámica urbana y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, sigue presentándose como un elemento desarticulado que no incluye proyectos o acciones tendientes a la consecución de este objetivo, situación que limita su aplicación a la expedición del acto administrativo.

4. PROCESOS DE LEGALIZACIÓN EN EL MUNICIPIO DE PASTO ADELANTADOS ENTE EL AÑO 2005 A 2010

4.1 SITUACIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS SUBNORMALES CON ANTERIORIDAD AL PROCESO DE LEGALIZACIÓN.

En el Municipio de Pasto, entre los años 2005 a 2010, se realizaron los procesos de legalización de los barrios La Esperanza I, La Esperanza II, Los Ángeles, Villas del Rosario, La Independencia, La Cruz, El Común, Siete de Agosto, Figueroa, Juanoy Alto, Juanoy Bajo, Alameda I y el estudio preliminar de Rincón del Paraíso, de los cuales 9, culminaron con resolución de legalización.

Con el propósito de cumplir con el objetivo específico propuesto sobre la revisión de los diagnósticos realizados previamente a las legalizaciones de los asentamientos subnormales, en los cuales se especifica el estado de las condiciones urbanísticas de estos sectores con anterioridad a los procesos de legalización, se escogieron los asentamientos La Esperanza II, La Cruz y Juanoy Bajo, cuyos análisis se presentan a continuación:

4.1.1 Asentamiento “La Esperanza II”. El asentamiento “La Esperanza II” se encuentra ubicado en la comuna 10, sector oriental de la ciudad de Pasto, en terrenos adyacentes a la Cárcel Municipal.

De acuerdo a la documentación que reposa en la Secretaria de Planeación Municipal, el asentamiento inicio su conformación en los años 80, en torno al equipamiento Carcelario.

De conformidad con lo establecido en el estudio urbanístico realizado por la dicha dependencia, en el Asentamiento La Esperanza II, los elementos de los sistemas estructurantes, identificados son:

4.1.1.1 Equipamientos. En el entorno del asentamiento se emplaza el Colegio Artemio Mendoza, el Hospital Civil, el Cementerio Central, CAI Niño Jesús de Praga, la Cárcel Municipal, sin embargo en su interior no se idéntica equipamientos.

4.1.1.2 Servicios públicos. El Asentamiento cuenta con cobertura de Servicios Públicos como acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, telefonía y recolección de basuras, atendidos por las empresas EMPOPASTO, CEDENAR y EMAS.

4.1.1.3 Espacio público. El asentamiento cuenta con una zona verde, no habilitada aun como tal, que se debe ceder al municipio para la generación de espacio público efectivo.

4.1.1.4 Infraestructura vial. Se identifican las vías vehiculares carrera 28 y la proyección de la Avenida Aranda, incluida en el sistema de movilidad como un proyecto con prioridad para el desarrollo de la zona de expansión, que proyecta su emplazamiento por el sector occidental del área donde se localiza el Asentamiento.

De igual forma se relacionan las vías peatonales denominadas calles 28, 28A, 28B y 28C, proyectadas con escaleras en aquellos sectores donde la topografía del terreno no permite otra clase de solución³⁹

4.1.1.5 Recursos naturales. No se registran elementos pertenecientes a este sistema

4.1.1.6 Amenazas y riesgo. Al igual que en el sistema de recursos naturales, en el asentamiento no se identifican elementos pertenecientes al sistema de amenaza y riesgo.

4.1.1.7 Vivienda. El asentamiento se encuentra conformado por 31 predios construidos de forma escalonada, debido a la topografía del sector y distribuidos en manzanas de forma regular.

Debido al desarrollo sin planificación y a la topografía del sector, se presentan problemas de circulación que impiden la proyección de ejes de distribución que permitan la movilidad y accesibilidad al sector.⁴⁰

La tipología de la vivienda es unifamiliar con alturas de uno y dos pisos.

4.1.2 Asentamiento “La Cruz”. El Asentamiento Humano “La Cruz”, se encuentra ubicado en el sur occidente del de la ciudad de Pasto, dentro de los límites de la comuna 6.

³⁹ SECRETARIA DE PLANEACION MUNICIPAL. Estudio urbanístico la Esperanza II

⁴⁰ SECRETARIA DE PLANEACION MUNICIPAL. Estudio urbanístico la Esperanza II

En su mayoría se encuentra conformado por familias que se han desplazado dentro de la misma ciudad, existiendo casos, en menor proporción de población migrante de municipios aledaños.

Su fundación se inició en la década de los 90, cuando la Asociación de Vivienda “El Libertador”, conformada aproximadamente por 250 personas, compraron un predio ubicado en zona de amenaza volcánica, devaluado por el incremento en la actividad del Volcán Galeras. Debido a la separación de los miembros de la Asociación de Vivienda, 125 de sus integrantes se ubicaron, con títulos de propiedad, en el predio denominado barrio “La Palma”, relegando a los restantes a posesionarse, mayoritariamente de manera ilegal, en un terreno adyacente de 5000 mts², que posteriormente comprarían, con ayuda de el obispo de la ciudad de Pasto, a los propietarios de Jardines de las Mercedes.⁴¹

En la fase inicial, las viviendas, casi en su totalidad, fueron construidas en madera y de forma escalonada, debido a la topografía del sector, sin contar con la prestación de servicios públicos, razón por la que se ubicaban en un área externa a ellas, tres lavaderos y un baño, para uso comunitario.⁴²

El abandono paulatino de los materiales provisionales, reemplazados por ladrillo y cemento y el tendido de redes de servicios públicos, se genero dentro de las mismas condiciones espaciales con las que fue fundado el asentamiento, debido en gran parte a la limitada extensión del terreno y a su difícil topografía.

Ya en el año 2010, en la etapa de definición de condiciones urbanísticas, realizada por la Secretaria de Planeación Municipal dentro del proceso de legalización, se señaló que el asentamiento se encontraba integrado por 50 predios, con dimensiones aproximadas de 7,5 mts de frente por 15 mts de fondo⁴³, constituyendo 3 manzanas rectangulares, seccionadas por la implantación de 2 vías laterales, cuyas dimensiones, en concordancia con lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial, corresponden a vías de carácter peatonal.

De la identificación de los elementos que componen los sistemas estructurantes, puede destacarse:

⁴¹ SECRETARIA DE PLANEACION MUNICIPAL. Estudio de Títulos

⁴² ARCOS GUARIN, Adriana Julieth y RUANO JIMENEZ, Alba Jakeline. Op.cit.,

⁴³ SECRETARIA DE PLANEACION MUNICIPAL. Estudio Urbanístico la Cruz.

4.1.2.1 Equipamientos. El asentamiento, cuenta con un polideportivo y una casa comunal, la cual alberga además un Hogar de Bienestar Familiar.

4.1.2.2 Servicios públicos. La cobertura de servicios públicos es general para todo el asentamiento, toda vez que cuenta con la prestación de de los servicios de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, recolección de basuras y telefonía por línea física.

4.1.2.3 Espacio público. En lo referente al desarrollo de esta materia, en la definición de condiciones urbanísticas, se hace relación únicamente al polideportivo y a las áreas pertenecientes a los perfiles viales, como andenes, y cruces viales, lo que denota un déficit de espacio público efectivo constituido por parques, plazas o plazoletas.

4.1.2.4 Infraestructura vial. Las vías de acceso principal identificadas son la Carrera 22 A: vía de acceso a la Unidad Recreativa y la Calle 4 Sur: vía de acceso al Barrio Agualongo.

Delimitando el perímetro del asentamiento, se emplazan las carreras 17 y 18.

Al interior se encuentran las vías peatonales 8B sur, 9 sur y 9A sur, con perfiles de 6 metros, las cuales se proyectan con escaleras, debido a que la topografía del terreno no permite otra clase de solución.

4.1.2.5 Recursos naturales. Como elemento perteneciente al sistema de recursos naturales, únicamente se identifica la Quebrada “Cuatarras” y la ronda hídrica constituida, que comprende de acuerdo al POT, una franja de 5 metros a lado y lado del eje del cauce canalizado o construido.

4.1.2.6 Vivienda. Las unidades habitacionales son de tipología unifamiliar, con un porcentaje predominante de viviendas de un piso.

Los materiales utilizados en la construcción de viviendas son diversos, para los muros predomina el ladrillo común sin repello y pintura, en menor proporción se utiliza la madera; en las cubiertas por lo general a dos aguas en teja de asbesto cemento y zinc, pisos en concreto y cemento esmaltado. La mayoría de las viviendas no poseen enchapes de pisos y carecen de puertas interiores, las

fachadas cuentan con ventanas y puerta de acceso principal en carpintería de madera⁴⁴.

Para la etapa de definición de condiciones urbanísticas, pese a la sustitución mayoritaria de materiales provisionales, se logro identificar en la parte superior del asentamiento, la existencia de algunas viviendas construidas en maderas u otros elementos reciclados.

No se estableció la presencia de algún componente del sistema de amenazas y riesgo.

En consecuencia, a pesar del avance presentado, desde la fundación hasta el proceso de legalización iniciado en el año 2010, en materia de prestación de servicios públicos y construcción de viviendas en condiciones superiores a las iniciales, debe resaltarse que la falta de planificación, ha generado problemas relacionados con la deficiencia de espacios aptos para la recreación y el esparcimiento; perfiles viales por debajo de los establecidos en las normas municipales; ausencia de equipamientos requeridos para atender las necesidades de la comunidad en materia de educación, salud y seguridad, entre otras.

4.1.3 Asentamiento humano “Juanoy Bajo”. El asentamiento Juanoy Bajo, se ubica al sur de la ciudad de Pasto, en predios que formaron parte del resguardo Pandiaco.

Entre los años 1944 y 1958, los resguardos del Valle de Atriz se extinguieron generando la subdivisión de los predios de gran extensión en parcelas pequeñas, situación que agudizo el problema del minifundio.⁴⁵

El Ministerio de Agricultura, en aplicación del Decreto ley 1421 de 1940, se encargó de llevar a cabo las políticas de parcelación de los resguardos, declarando su extinción argumentando que “sus títulos no se encontraban en la notaría”. En consecuencia las tierras se declararon como baldías y los indígenas que las ocupaban fueron catalogados como colonos a quienes se les podía reconocer sus cultivos o mejoras. (Fals Borda 1959:11-12).⁴⁶

La extinción de los resguardos en el Departamento de Nariño según Fals Borda obedeció a diferentes factores entre los que considera las relaciones de

⁴⁴ SECRETARIA DE PLANEACION MUNICIPAL. Estudio Urbanístico la Cruz.

⁴⁵ LOPEZ, Claudia Leonor y otros. Geografía Humana de Colombia, Región Andina Central Tomo IV, Volumen I.

⁴⁶ Ibíd.

peonaje, terraje y a mediería, que la población indígena se vio obligada a establecer con los dueños de las haciendas cercanas a los resguardos, pues la presión sobre la tierra de los resguardos, ya se dejaba sentir como un problema agudo, debiendo recurrir la población indígena a otro tipo de actividades y relaciones económicas para poder subsistir.⁴⁷

El origen del Asentamiento Juanoy Bajo, se diferencia de los otros, por su marcada tendencia de subdivisión predial motivada en la adjudicación de baldíos y en la tradición de repartición de herencias, hecho que hoy se ve reflejado en la propiedad de predios por parte de personas con lasos familiares.

De forma atípica dentro del sector se presentó la subdivisión de un predio de gran extensión denominado “La Aguadita”, el cual representaba la ¼ parte del asentamiento. Este hecho generó la llegada al sector de familias ajenas a la dinámica de división de predios entre familias.⁴⁸

El estudio urbanístico, realizado en virtud del proceso de legalización, adelantado por la Secretaría de Planeación Municipal en el año 2010, identificó los siguientes elementos de los sistemas estructurantes:

4.1.3.1 Equipamientos. En el entorno inmediato del Asentamiento y como equipamientos utilizados por la comunidad del sector se encuentran el Colegio Aurelio Arturo Martínez, la Iglesia Cristo Maestro y el Puesto de Salud Pandiaco. En su interior únicamente se identifica el Nido Nutrir, destinado a proporcionar atención nutricional a niños menores de 5 años y cuyo funcionamiento se encuentra a cargo de la Alcaldía Municipal.

4.1.3.2 Servicios públicos. Lo prestación de servicios públicos de acueducto y alcantarillado, energía eléctrica, recolección de basura y telefonía, se realiza de forma regular a través de las empresas EMPOPASTO, CEDENAR, EMAS y de telefonía para las legalmente habilitadas, sin embargo, aproximadamente 600 metros del asentamiento en algunos sectores de la calle 19D entre carreras 44 y 45, así como el sector “La Curva”, no tienen aun servicio de alcantarillado.

Algunas viviendas del sector son beneficiadas por una red de acueducto particular que tiene origen en un nacimiento de agua denominado “Peñas Blancas”, ubicado en el Sector Juanoy Alto.

⁴⁷ *Ibíd.*

⁴⁸ Entrevista con Benjamín Cucas, Presidente Junta de Acción Comunal del Barrio Juanoy Bajo, 29 de Enero de 2.012.

De igual forma, el asentamiento cuenta con un ojo de agua, del que se surte toda la comunidad, especialmente para el lavado de ropa y actividades diferentes al consumo, que además sirve como fuente alterna, cuando se presentan fallas en el servicio.

4.1.3.3 Espacio público. En la identificación que se realiza, de los elementos de espacio público, en las determinantes urbanísticas del proceso de legalización, únicamente se relacionan áreas integrantes del los perfiles viales y las cubiertas, fachadas, paramentos, pórticos y antejardines.

El desarrollo de actividades de recreación y esparcimiento, de los habitantes del sector, se lleva a cabo en los polideportivos de los barrios Juan XXIII, Juanoy Alto y San Antonio de Padua, previa autorización de los Presidentes de las Juntas de Acción Comunal de estos barrios, y en predios de propiedad privada aun sin construir aledaños al sector, en atención a lo cual puede concluirse que existe un déficit de espacio público efectivo.

4.1.3.4 Infraestructura vial. Se identifican las vías vehiculares calle 19D entre carrera 45 y avenida panamericana – carrera 44B entre calles 19C y 19D, reglamentada mediante Resolución No. 126 de Septiembre 1 de 2008; la calle 19D, iniciando en la carrera 45, Vía reglamentada mediante Resolución No. 113 de Agosto 5 de 2010, carrera 43 entre calle 19C y avenida panamericana, carrera 45 entre calle 19C y avenida panamericana, avenida panamericana entre carreras 43 y 45, calle 19C hasta carrera 45 y los pasos peatonales, que se encuentran sin adecuar , en condiciones poco optimas, los cuales además no alcanzan a cumplir con las especificaciones que establece el Plan de Ordenamiento Territorial, para las vías de estas características.

Los andenes de las vías vehiculares, como parte del perfil vial, no presentan dimensiones óptimas para un buen desplazamiento del peatón y sus desniveles se constituyen en un obstáculo para el tránsito de personas de la tercera edad o con discapacidad.

En consideración a las condiciones específicas del sector, en el documento de determinantes urbanísticas, se plantea la necesidad de modificar el perfil vial de la carrera 19D entre carrera 45 y avenida panamericana – carrera 44B entre calles 19C y 19D.

En concordancia con lo establecido en el artículo 8 del Plan de Ordenamiento Territorial, se proyecta la prolongación de la calle 19C, paralela al río Pasto, hasta conectarse con la vía panamericana norte, cruzando los predios de propiedad del restaurante Mister Pollo Norte, sobre la zona de juegos y un predio adyacente.

Existen 3 rutas de transporte público que llegan al sector sin contratiempos, facilitando el tránsito de los habitantes hacia diferentes zonas de la ciudad.

4.1.3.5 Recursos naturales. Se identifican como elementos del sistema de recursos naturales la ronda hídrica del río Pasto, en una dimensión de 30 metros a lado y lado, que abarca 24 predios, algunos con presencia de construcciones.

De igual forma, se encuentran laderas con pendientes superiores a cuarenta y cinco grados (45°), donde se identifican 2 predios.

En esta clasificación, la normatividad municipal, restringió todo tipo de actuaciones urbanísticas o arquitectónicas, previéndose que su destinación sea únicamente para prevención y mejoramiento ambiental, recomendándose que sobre estas áreas se realice un proceso de arborización

4.1.3.6 Amenazas y riesgo. El estudio urbanístico, individualiza en este sistema, los predios catalogados como suelo de protección (26 predios) para los cuales se define una restricción en lo relacionado a realización de actuaciones urbanísticas y arquitectónicas.

Así también, se incluyen los 111 predios ubicados en una franja paralela al Río Pasto, clasificados dentro de la zona de Amenaza Volcánica Media.

La normatividad municipal no ha identificado en el sector, de manera específica el riesgo por contaminación al aire y a las fuentes de agua, que se presenta debido al funcionamiento de curtiembres, las cuales si bien, se han definido como usos incompatibles en el ajuste del año 2003 al POT, no han sido aun reubicadas.

4.1.3.7 Seguridad y convivencia. De acuerdo a las manifestaciones realizadas por la comunidad el delito más común en el sector es el hurto en las calles, el cual no ha podido ser controlado debido a la cantidad de trámites solicitados por las autoridades de policía para la organización de operativos.

Otro factor que la comunidad detecta como generador de conflictos es la proliferación de ventas ilegales de alcohol y sustancias psicoactivas, que se localizan en siete puntos del asentamiento, situación que genera además conflictos entre los adolescentes de los barrios Juan XXIII, Juanoy Alto y Juanoy Bajo.

Frente al proceso de legalización, la comunidad en general asumió con expectativas a largo plazo, que no incluían la convicción sobre cambios radicales en su entorno, sino la posibilidad de acceder a recursos a través de la figura de cabildos, esencialmente para terminación del acueducto, mejoramiento de la seguridad y acceso a subsidios para mejoramiento de vivienda, entre otros.

4.2 PROCESOS DE LEGALIZACIÓN EN EL MUNICIPIO DE PASTO ADELANTADOS ENTRE LOS AÑOS 2008 A 2010: LA ESPERANZA II, LA CRUZ Y JUANNOY BAJO

En concordancia con la escogencia, para el análisis de la situación de los asentamientos subnormales con anterioridad al proceso de legalización, expuesto en el numeral precedente, se identifican a continuación los procesos de legalización de los asentamientos La Esperanza II, La Cruz y Juanoy Bajo.

4.2.1 Proceso de legalización asentamiento subnormal “La Esperanza II”

El proceso de legalización del Asentamiento “La Esperanza II”, en la clasificación de suelo de protección y suelo urbanizado o urbanizable, para el suelo de protección incluyó únicamente la zona verde a ceder, producto de un proceso previo de urbanización de un predio de gran extensión, y la áreas integrantes del sistema de movilidad, dentro de las cuales se encuentran los terrenos afectados por la proyección de la Avenida Aranda, que para el momento de expedición de la resolución, aun se encontraba en proceso de análisis por la Unidad Administrativa Especial AVANTE, razón por la que la delimitación precisa se dejo para ajuste a los diseños definitivos.

Para el suelo urbanizado o urbanizable, en concordancia con lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial, se asigno el tratamiento de mejoramiento integral, con los aprovechamientos propios reglamentados para dicho tratamiento.

El uso asignado fue el de residencial mixto.

4.2.2 Proceso de Legalización Asentamiento Humano “La Cruz”

El proceso de legalización del Asentamiento Humano “La Cruz”, finalizo con la expedición de la Resolución que declaró legalizado el sector.

En la definición de la normatividad urbanística para el sector, se clasifico el suelo al interior del asentamiento, en suelo urbano de protección y suelo urbanizado o urbanizable, identificándose como suelo de protección:

- Franjas de protección y proyección de vías:

Vías denominadas carrera 18, carrera 17 y las vías peatonales calle 9A sur, calle 9 sur y calle 8B sur.

- Áreas donde se localicen box culvert, canales protección de infraestructura de servicios públicos:

Una franja de 5 metros a cada lado de la canalización de la Quebrada Quatarras a su paso por el barrio La Cruz, la cual proyecta su recorrido por el eje de la vía Carrera 18.

Por otra parte, se determino que el suelo urbanizado o urbanizable se encontraba integrado por la los 50 predios que conforman las Manzanas A, B y C.

Una vez definida la clasificación del suelo, se procedió a incluir el suelo urbano urbanizable en el tratamiento de “Mejoramiento Integral”, con un índice de ocupación de 0.70, índice de construcción de 1.50 y un máximo de pisos permitidos de 3 pisos.

De acuerdo a las características del sector y en concordancia con lo señalado, se dispuso la asignación del uso residencial Mixto, definido por el artículo 162 del POT:

“ARTÍCULO 162. Área de Actividad Residencial Constituida por sectores donde predomina la vivienda, tales como: barrios, urbanizaciones, condominios y conjuntos cerrados, donde predomina el uso residencial. Al interior de esta área de actividad se identifican las siguientes categorías:

(...)

2. Categoría Residencial Mixta (R2): Se define por la transformación paulatina de la vocación habitacional conjugándose con otros usos como los

comerciales y de servicios de bajo impacto y se caracteriza por la predominancia del uso de vivienda”.

El acto administrativo contentivo de la decisión no fijo parámetros para el desarrollo de proyectos conexos al mejoramiento integral del sector, únicamente se limitó a definir la normatividad que regiría en adelante al asentamiento legalizado.

4.2.3 Proceso de legalización asentamiento humano “Juanoy Bajo”. La Secretaria de Planeación Municipal, mediante Resolución, legalizó el asentamiento Juanoy Bajo y estableció las siguientes determinantes para el desarrollo de actuaciones urbanísticas y arquitectónicas, con posterioridad a la entrada en vigencia de dicho acto administrativo:

En la clasificación de suelo urbano de protección, se concluyó que a pesar de encontrarse dentro del asentamiento, se excluían de la legalización, los 24 predios ubicados en la franja de protección hídrica y los 2 predios localizados en la ladera con pendiente superior a 45°.

A la clasificación de suelo urbanizado o urbanizable, le fue asignado el tratamiento de mejoramiento integral.

Para un sector determinado de suelo urbanizado o urbanizable, ubicado en zona de amenaza volcánica media, se estableció la aplicación de tratamiento de mitigación.

En este sentido, los aprovechamientos se clasificaron de acuerdo a las áreas de mejoramiento integral y mitigación, siendo para este último más restrictivo el índice de ocupación.

Al asentamiento se le asignó de manera general el uso residencial mixto y de manera específica para los predios ubicados sobre la Avenida Panamericana, el Uso Comercial.

De acuerdo a lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial, en las áreas de amenaza volcánica media, los usos de suelo se restringieron *“a los actualmente existentes, siempre y cuando sean compatibles con lo contenido en las áreas de actividad a la cual pertenecen. Se podrán autorizar usos de bajo impacto”.*

Teniendo en cuenta que en el sector se encuentran implantadas algunas curtiembres y que dicho uso fue declarado como incompatible en el ajuste realizado al Plan de Ordenamiento Territorial del año 2003, se insto a la aplicación del artículo 176 del POT, el cual establece:

“ARTICULO 176. Nuevos Usos y Reubicación de Establecimientos Industriales de Alto Impacto. Los usos industriales de alto impacto, se ubicarán en las zonas definidas en el Capítulo 5 del Componente Rural del presente Acuerdo previa adopción de la respectiva unidad de planificación rural y habilitación del parque industrial. Los usos industriales de alto impacto que se encuentren implantados dentro del perímetro urbano a la aprobación del presente Acuerdo, podrán seguir funcionando siempre y cuando mitiguen los efectos urbanísticos y ambientales que generen en el entorno hasta su reubicación en un plazo máximo de siete años.”

5. DETERMINACION DE ACCIONES POSTERIORES AL PROCESO DE LEGALIZACION

5.1 RECOLECCIÓN DE DATOS

Con el propósito de realizar objetivo específico propuesto, relacionado con verificar si con posterioridad a los proceso de legalización de Asentamientos Subnormales se han realizado obras tendientes a mejorar las condiciones urbanísticas y de habitabilidad en estos sectores, se escogió como instrumento de medición 2 cuestionarios con preguntas cerrada y un cuestionario de pregunta abierta, para ser aplicados en una muestra representativa de los habitantes de estos los 3 sectores analizados, así:

Se extrajo como muestra poblacional para el primer cuestionario, a los habitantes de los barrios Juanoy Bajo, La Cruz y La Esperanza II, que actuaron como interlocutores validos en los procesos de legalización, realizados por la Alcaldía de Pasto entre los años 2005 a 2010. Anexo 1

Para el segundo cuestionario se escogió personas de cada sector, mayores de 18 años, residentes de los barrios Juanoy Bajo, La Cruz y La Esperanza II, que residieran en el sector con anterioridad al proceso de legalización. Anexo 2

El tercer cuestionario se aplico a personas con conocimientos del sector específico, los cuales arrojaron los datos relacionados en los siguientes numerales.

5.2 ANÁLISIS DE DATOS

Cuadro 1. Obras de mejoramiento con posterioridad al proceso de legalización

VARIABLE	LA ESPERANZA				JUANUY BAJO				LA CRUZ				TOTAL PROMEDIO			
	SI	%	NO	%	SI	%	NO	%	SI	%	NO	%	SI	%	NO	%
EQUIPAMIENT O (salón comunal, nido nutrir, otros	1	10	9	90	2	20	8	80	1	10	9	90	1,3	13	8,7	87
Zonas verdes, parques, polideportivos	2	20	8	80	1	10	9	90	1	10	9	90	1,3	13	8,7	87
Vías y andenes	3	30	7	70	2	20	8	80	3	30	7	70	2,7	27	7,3	73
TOTAL	6		24		5		25		4		25		1,7		8,3	
Porcentaje promedio		20		80		16,7		83,3		16,7		83,3		17		83

Fuente. La presente investigación, encuesta a habitantes de los barrios objeto de la investigación, diciembre de 2011 - enero de 2012

En el cuadro 1 se muestra que con posterioridad al proceso de legalización los encuestados opinaron que han sido muy pocas las obras de mejoramiento que se han adelantado en los tres barrios. En relación con obras de equipamiento (salón comunal, Nido Nutrir) el 13 por ciento de los encuestados, considera que si se han realizado obras de mejoramiento, el restante, 87 por ciento opina que no. En relación con mejoramiento de zonas verdes, parques y polideportivos, los porcentajes de si no son exactamente iguales a los acápites anteriores. Y, en cuanto a vías y andenes el porcentaje de personas que opinaron que si se realizaron obras de mejoramiento el 27 por ciento opina que si, en tanto que, el 73 por ciento de los encuestados manifiesta que no.

El promedio general nos muestra que únicamente el 17 de los encuestados manifestaron que se ha realizado algún tipo de mantenimiento en los barrios que se analizan, porcentaje relativamente pequeño, puesto que se tratan de barrios donde viven familias o personas de escasos recursos y son éstos los que deben ser atendidos con preferencia en el marco de la misión institucional del municipio de Pasto.

Cuadro 2. Obras de recuperación con posterioridad al proceso de legalización

VARIABLE	LA ESPERANZA II				JUANOS BAJO				LA CRUZ			
	SI	%	NO	%	SI	%	NO	%	SI	%	NO	%
Rondas hídricas	0	0	10	100	2	20	8	80	0	0	10	10
TOTAL	0	0	10	100	2	20	8	80	0	0	10	10

Fuente. La presente investigación, encuesta a habitantes de los barrios objeto de la investigación

El cuadro 2 indica que con posterioridad al proceso de legalización de los barrios La Esperanza II, Juanos Bajo y la Libertad, únicamente en el segundo de los barrios enunciados, se han adelantado obras para recuperar la ronda del Río Pasto pero con porcentajes muy bajos (20%) de acciones según la opinión de los encuestados.

Lo anterior demuestra o desconocimiento por parte de los encuestados o efectivamente falta de procesos de recuperación y mantenimiento de esta fuente hídrica en un sector con alto impacto ambiental, debido a la presencia de curtiembres.

Cuadro 3. Se ha habilitado o construido con posterioridad al proceso de legalización

VARIABLE	LA ESPERANZA II				JUANOS BAJO				LA CRUZ				TOTAL PROMEDIO			
	SI	%	NO	%	SI	%	NO	%	SI	%	NO	%	SI	%	NO	%
EQUIPAMIENTO (salón comunal, nido nutrir, otros)	2	20	8	80	1	10	9	90	1	10	9	90	1,3	13	8,7	87
Zonas verdes, parques, polideportivos	1	10	9	90	2	20	8	80	2	20	8	80	1,7	17	8,3	83
Vías y andenes	1	10	9	90	2	20	8	80	3	30	7	70	2	20	8	80
TOTAL	4		26		5		25		6		24		1,7		8,3	
Porcentaje promedio		13,3		86,7		16,7		83,3		20		80		17		83

Fuente. La presente investigación, encuesta a habitantes de los barrios objeto de la investigación

En general el cuadro 3 muestra que han sido muy pocos los procesos de habilitación o construcción en los barrios con posterioridad al proceso de legalización de los mismos. En cuanto a equipamiento, el barrio con mayor "beneficio" ha sido la Esperanza II, según la opinión de los encuestados, el 20 por ciento manifiesta que si se han realizado obras de habilitación o construcción en el barrio, el porcentaje es inferior en cuanto a este ítem en los otros dos barrios con el 10 por ciento del total de los encuestados; en relación con habilitación o construcción de zonas verdes, parques o polideportivos los barrios Juanos Bajo y La libertad son los que mayores beneficios han recibido, según la opinión de los encuestados.

Finalmente, en cuanto a habilitación o construcción de vías y andenes, en el barrio La libertad es donde mayores acciones se han adelantado por parte de la administración municipal, según la opinión del 30 por ciento de los encuestados.

CUADRO 4: RESPETO A LAS NORMAS CON POSTERIORIDAD AL PROCESO DE LEGALIZACIÓN

VARIABLE	LA ESPERANZA II				JUANOS BAJO				LA CRUZ				TOTAL PROMEDIO			
	SI	%	NO	%	SI	%	NO	%	SI	%	NO	%	SI	%	NO	%
Licencias para construcción de viviendas	3	30	7	70	2	20	8	80	2	20	8	20	2,3	23	7,7	77
Usos del suelo	3	30	7	70	3	30	7	70	3	30	7	70	3	30	7	70

Licencias para intervención del espacio público	0	0	10	100	0	0	10	100	0	0	10	100	0	0	10	100
TOTAL	6		24		5		25		5		25		1,8		7,2	
Porcentaje promedio		20		80		16,7		83,3		16,7		83,3		18		72

FUENTE: la presente investigación, encuesta a habitantes de los barrios objeto de la investigación

En relación con el cuadro 4 se puede establecer que los habitantes de los tres barrios que fueron objeto de estudio de caso, consideraron que han tramitado permisos para construcción en un promedio del 23 por ciento, porcentaje que se incrementa al treinta por ciento con respecto a solicitudes de uso de suelo y ninguno de los encuestados manifiesta que haya solicitado licencias para intervención en el espacio público.

Si se analiza en forma individual, el barrio La Esperanza II es el que mayores solicitudes ha realizado y obtenido con relación a las dos primeras variables que se consignan en el presente cuadro.

Cuadro 5. Acciones complementarias al proceso de legalización

VARIABLE	LA ESPERANZA II				JUANUY BAJO				LA CRUZ				TOTAL PROMEDIO			
	SI	%	NO	%	SI	%	NO	%	SI	%	NO	%	SI	%	NO	%
Mejoramiento de la seguridad en el barrio	3	30	7	70	1	10	9	90	4	40	6	60	2,7	27	7,3	73
Mejoramiento de la convivencia en el Barrio	5	50	5	50	4	40	6	60	3	30	7	70	4	40	6	60
Habilitación de espacios públicos	1	10	9	90	0	0	10	100	2	20	8	80	1	10	9	90
Ejecución de proyectos de mejoramiento vial	5	50	5	50	1	10	9	90	3	30	7	70	3	30	7	70
TOTAL	14		26		6		34		12		28		2,7		7,3	
Porcentaje promedio		35		65		15		85		30		70		27		73

FUENTE: la presente investigación, encuesta a habitantes de los barrios objeto de la investigación

Se observa en el cuadro que con posterioridad al proceso de legalización de los barrios que fueron objeto de la investigación, las acciones complementarias han sido muy pocas, especialmente en la habilitación de espacios públicos para el mejoramiento de la convivencia y habitabilidad de sus habitantes. En conjunto si se han adelantado acciones en un 26,7%, siendo el barrio mas

beneficiado con estas acciones La Esperanza II, El mayor esfuerzo institucional del municipio ha estado orientado a la ejecución de proyectos de mejoramiento vial, como respuesta a los procesos de cabildos presupuestales que desde tiempo atrás promueve la alcaldía de Pasto

6. PROPUESTA DE FORMULACIÓN DE UN PLAN DE MEJORAMIENTO INTEGRAL DE BARRIOS COMO ALTERNATIVA A LOS PROCESOS DE LEGALIZACIÓN EN EL MUNICIPIO DE PASTO.

En atención a los resultados obtenidos a través de las encuestas realizadas y a las falencias detectadas en el análisis de los procesos de legalización, adelantados por la administración municipal entre los años 2005 a 2010, consideramos pertinente proponer la formulación de un “Plan de Mejoramiento Integral de Barrios”, como instrumento de planificación complementaria de escala local, que comprenda el desarrollo articulado de acciones encaminadas a mejorar las condiciones urbanísticas y sociales de los habitantes de estos sectores, dando con ello cumplimiento al último objetivo propuesto para el presente trabajo.

6.1 AJUSTE NORMATIVO

Con ocasión del vencimiento de los contenidos estructurales del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Pasto, y de la consecuente necesidad de realizar el proceso de Revisión y Ajuste en el año 2012, se plantea la reformulación del proyecto urbano establecido en el artículo 146 del capítulo 4 “Acciones Estratégicas del Área Urbana”, denominado “Mejoramiento Integral de Barrios”, el cual en la actualidad se encuentra dirigido exclusivamente a la legalización de asentamientos subnormales.

La nueva definición y lineamientos generales para la formulación del Plan de Mejoramiento Integral de Barrios, en adelante PLAMIB, como instrumento complementario de planificación, requieren el desarrollo de unas determinantes mínimas, relacionadas a continuación:

6.1.1 Etapas para la puesta en marcha del “Plan de Mejoramiento Integral de Barrios” PLAMIB. Para la puesta en marcha del PLAMIB, se han planteado la realización de la siguiente secuencia de etapas:

- a. Etapa de Diagnóstico

- b. Etapa de Formulación

- c. Etapa de Concertación

- d. Etapa de Adopción

- e. Etapa de Ejecución

De manera adicional se ha planteado unas etapas transversales a todo el proceso denominadas “Etapa de Evaluación y Seguimiento” y “Etapa de Socialización con la Comunidad”.

La etapa de Evaluación y Seguimiento se llevaría a cabo desde el inicio de la etapa de diagnóstico, con el fin de advertir los avances logrados, la eficiencia, efectividad, utilidad e impacto del plan y de cada proyecto.

Por su parte la Etapa de Socialización con la Comunidad se llevara a cabo al finalizar cada una de las otras etapas, con el objeto de garantizar la participación de la comunidad del sector en la conformación del instrumento de planificación.

6.1.1.1 Etapa de diagnóstico. La etapa de diagnóstico está encaminada a la realización de un análisis que permita determinar las deficiencias y potencialidades del sector en los siguientes componentes:

6.1.1.1.1 Componente de desarrollo territorial. El desarrollo territorial debe ser entendido como el proceso de cambio progresivo, que propicia la armonía entre: el bienestar de la población, el uso del territorio, la conservación y protección de los recursos naturales, y de las actividades productivas; a efecto de lograr el mejoramiento en la calidad de vida de la población, bajo un enfoque de sostenibilidad.⁴⁹

En ese sentido, en la etapa de diagnóstico, el componente de desarrollo territorial debe incluir los siguientes elementos:

a. Demográfico y poblacional: La inclusión técnica de los temas poblacionales y demográficos, se plantea como respuesta a las teorías sobre relación directa de la población y sus potencialidades con el territorio en el que habitan, en consecuencia estos elementos se convierten en referentes obligatorios para el diseño de políticas públicas, estrategias, evaluación y seguimientos de proyectos y por lo tanto este elemento es transversal al análisis de los otros elementos relacionados a continuación.

⁴⁹ MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Guía Metodológica para la inclusión del componente poblacional en los procesos de Ordenamiento Territorial. Bogotá. P.9

b. Espacio público. La identificación de los componentes del espacio público y sus condiciones, tiene una importancia que trasciende sus condiciones físicas, por sus implicaciones en la calidad de vida, en la convivencia, la equidad y la sostenibilidad social. Las calles, plazas, parques y otros espacios urbanos son una parte fundamental para la vida colectiva en las ciudades. En el espacio público se produce la socialización colectiva y por tanto, constituye la esencia de la ciudad.

De igual forma sus alcances se extienden a la convivencia puesto que el derecho al espacio público se inscribe en el respeto a la existencia del derecho del otro al mismo espacio, porque no solo necesitamos un área donde encontrarnos, sino un espacio donde construyamos tolerancia. Esto es, la posibilidad de aprender a convivir con otros de manera pacífica y tolerante. En otras palabras, es un punto de encuentro, un sistema de lugares significativos, donde la sociedad puede representarse y visibilizarse.

La necesidad del espacio público implica además los principios de la equidad y de la sostenibilidad social.

Con relación a éste tema, el Estado colombiano ha determinado dentro de su ordenamiento constitucional, la importancia de garantizar el espacio público como medio para asegurar la existencia de una sociedad más equilibrada e incluyente.

c. Equipamientos. El análisis de estos elementos se encuentra íntimamente ligado con la satisfacción de las necesidades básicas de la comunidad.

La conformación de asentamientos en áreas, que por sus características especiales, tienen restringido el desarrollo urbanístico, ha limitado el acceso de sus habitantes a equipamientos comunales, religiosos, deportivos, de salud, educación y bienestar social.

Esto podría entenderse a través de la premisa según la cual: si el sector se encuentra clasificado dentro del Plan de Ordenamiento Territorial como suelo de protección, no es posible que la Administración Municipal haya invertido recursos en la construcción de equipamientos donde no se proyecta el desarrollo urbanístico.

De otro lado, se encuentran los obstáculos en el acceso a equipamiento comunal, en sectores adyacentes, debido a las imposiciones de las Juntas de Acción Comunal, sobre el uso y disfrute de esos espacios.

Estos condicionantes en el acceso a los equipamientos ya sea urbanos o comunales, de naturaleza económica, social, institucional o físico, no contribuyen de manera alguna al mejoramiento en la calidad de vida de los habitantes de estos sectores, razón por la que resulta necesario que dentro del abordaje integral planteado para el tema del mejoramiento integral de barrios subnormales, se realice un estudio que identifique las deficiencias cuantitativas y cualitativas.

El análisis de cada elemento debe realizarse de conformidad a las clasificaciones establecidas en el Plan de Ordenamiento Territorial, para las categorías de equipamientos por su propiedad y servicio, naturaleza y cobertura.

Finalmente, debe aclararse que las decisiones sobre la localización de los equipamientos y servicios urbanos son un factor inseparable de las decisiones sobre vías y transporte:⁵⁰

d. Servicios públicos. Los servicios públicos, como actividades encaminadas a la satisfacción en forma regular y continua a cierta categoría de necesidades de interés general, requieren un especial análisis en el PLAMIB, por considerarse determinantes en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de estos sectores.

Uno de los aspectos a profundizar, es su demanda, relacionada con el volumen y composición familiar de la población, sus patrones de consumo y su distribución sobre el territorio. La dotación efectiva de los mismos depende, a su vez, de la capacidad, condiciones y localización de las fuentes y efluentes y de la tecnología y recursos financieros disponibles.⁵¹

e. Infraestructura vial y de transporte. La definición de la estructura vial y del sistema de transporte de un territorio está determinada por el volumen de la población su localización y sus condiciones de movilidad. La delimitación de los usos del suelo así como su intensidad de uso, determina la cantidad y el tipo de desplazamiento de la población que debe atenderse. A su vez, la localización de las empresas, de las áreas de comercio y los equipamientos y su magnitud condicionan la capacidad de tal infraestructura, los medios de transporte y el funcionamiento del tráfico.⁵²

Desde el punto de vista físico de la malla vial y de la posibilidad de conectividad del sector a través de los diferentes sistemas de transporte urbano, la

⁵⁰ *Ibíd.*

⁵¹ *Ibíd.*

⁵² *Ibíd.*

infraestructura vial juega un papel importante en la calidad de vida de los habitantes de los barrios subnormales.

Debido a la falta de planificación en sus procesos de conformación y consolidación, la mayoría de los asentamientos legalizados presentan condiciones precarias en esta materia. Las tipologías predominantes son vías vehiculares con perfiles inferiores a los establecidos en la normatividad nacional y local, acceso a predios a través de vías peatonales, que de igual forma no presentan las condiciones mínimas requeridas para elementos de esta naturaleza, ausencia o desniveles en andenes, vías vehiculares sin pavimentar, y sin condiciones óptimas para el tránsito de vehículos, limitaciones en los servicios de transporte público urbano, entre otras.

Estas condiciones dificultan el desplazamiento de los habitantes del sector hacia los lugares de trabajo, educación y equipamientos, requiriéndose por ello dentro del programa de mejoramiento integral de barrios, la formulación de proyectos prioritarios para la habilitación y mejoramiento de estas estructuras necesarias para la población y su integración con el sistema general planteado para el área urbana.

f. Recursos naturales y amenazas y riesgo. La implantación de varios asentamientos en áreas declaradas como suelo de protección por pertenecer al sistema de recursos naturales o amenazas y riesgo, genera la necesidad de realización de un análisis exhaustivo de la existencia de estos elementos y el manejo a ellos dado por los habitantes de estos sectores.

De igual forma, la delimitación del suelo objeto de protección tiene varios propósitos: conservar los recursos naturales existentes necesarios para el mantenimiento de la vida de generaciones presentes y futuras, prevenir posibles riesgos para la población por amenazas naturales y preservar el suelo necesario para la adecuada provisión (presente y futura) de los servicios públicos⁵³.

g. Usos de suelo, índices, vivienda. El análisis de la configuración del sector en materia de usos, tratamientos y aprovechamientos debe realizarse para la formulación del planteamiento urbanístico, en el cual se incluirán las normas a aplicarse en estas materias.

⁵³ MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Guía Metodológica Incorporación del elemento poblacional en los procesos de ordenamiento territorial. Bogotá. p 25

6.1.1.1.2 Componente jurídico. Algunos asentamientos subnormales, se han conformado a partir de la subdivisión de un predio o predios de mayor extensión, sin el lleno de requisitos establecidos en la normatividad urbanística, a lo que se suma, la compra a través de títulos precarios que requieren una legalización.

De igual forma, la consolidación de los sistemas estructurantes, requiere el análisis de la configuración predial que permita definir los proyectos a realizarse, razón por la que el componente jurídico debe incluir los siguientes elementos:

a. Estudio de títulos. Esta acción, tiene como objetivo específico, la definición de la tipología de asentamiento y las características de la propiedad de sus predios, con el objeto de determinar los mecanismos jurídicos e instrumentos jurídicos a proponerse para legalizar los títulos de propiedad.

b. Estudio de la configuración predial. Estudio de la configuración predial, con el objeto de establecer una base para la ejecución de proyectos relacionados con la consolidación de los sistemas estructurantes.

6.1.1.1.3 Componente social. Para la adecuada integración del elemento poblacional en este proceso de planificación territorial, se requiere la inclusión de los siguientes elementos:

a. Seguridad Ciudadana, Bienestar Social, Convivencia, Participación Ciudadana. El análisis del componente social que involucra seguridad ciudadana, bienestar social, convivencia y participación ciudadana, se enfoca a identificar las debilidades, fortalezas y amenazas para la implementación de proyectos encaminados a la prevención, mitigación y superación de las condiciones de riesgo social de personas, familias, grupos y de la comunidad en general.

6.1.1.2 Etapa de formulación. La formulación del PLAMIB consiste en la proyección del modelo de ocupación deseado que se plasma en la propuesta integral, fundamentada en las necesidades de la población y potencialidades del territorio, que se identificaron en el documento de diagnóstico.

Su presentación se realizara a través de los siguientes documentos:

6.1.1.2.1 Documento técnico

a. Memoria justificativa del programa. Documento en el que se expresa la necesidad, conveniencia y propósito de la formulación del PLAMIB y se realiza una exposición sobre las condiciones evaluadas en la fase de diagnóstico, así

como los objetivos específicos y criterios que orientaron las determinantes de planificación a adoptarse.

b. Planteamiento urbanístico. Definición del planteamiento urbanístico y de los sistemas estructurantes, que definieron el modelo de ocupación del sector, en concordancia con el establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial para el área urbana.

c. Proyectos. Presentación de los proyectos identificados para el mejoramiento integral del sector, en los siguientes componentes:

. Componente de desarrollo territorial:

- espacio público
- servicios públicos
- equipamientos
- infraestructura vial
- recursos naturales
- amenazas y riesgo

. Componente jurídico:

- Proyectos para el estudio de títulos para legalizar los títulos de propiedad.
- Proyecto de negociación o expropiación de predios para la consolidación de proyectos propuestos en los componentes de desarrollo territorial y social.

. Componente social:

- Proyectos de seguridad ciudadana

- Proyectos de bienestar social

- Proyectos de convivencia

- Proyectos de participación ciudadana

3.1.1.2.2. Presentación de la estrategia de gestión y financiación. La estrategia de financiación y gestión comprende las fuentes identificadas (nación, Administración Departamental, Administración Municipal, agencias de cooperación internacional) que aportaran recursos para cada uno de los proyectos planteados.

6.1.1.2.3. Cartografía

- Plano general del planteamiento urbanístico.

- Plano de la red vial y perfiles viales existentes.

- Plano de la red vial y perfiles viales propuestos.

- Plano de espacio público y de la localización de equipamientos existentes

- Plano de espacio público y de la localización de equipamientos propuestos

- Plano del trazado de las redes de servicios públicos.

- Plano de usos y aprovechamientos.

- Plano de localización de las etapas de desarrollo previstas
- Plano de amenaza y riesgo.

6.1.1.2.4. Certificación de factibilidad de extender o ampliar las redes de servicios públicos. Únicamente si se va a realizar modificaciones en esta materia.

6.1.1.2.5. Proyecto de Acuerdo de adopción del Plan de Mejoramiento Integral de Barrios. El proyecto de Acuerdo debe recoger las proyecciones realizadas y expuestas en los numerales precedentes.

6.1.1.3. Etapa de concertación. En atención al impacto en materia ambiental que puede generar la adopción y puesta en marcha del PLAMIB, se requiere como etapa posterior a la formulación, la presentación de la documentación relacionada en el numeral anterior a la Corporación Autónoma Regional de Nariño CORPONARIÑO o a quien haga sus veces, para que se adelante conjuntamente con el Municipio la concertación de los asuntos exclusivamente ambientales y se expida la respectiva acta de concertación de ser procedente.

6.1.1.4. Etapa de adopción. Una vez expedida la respectiva acta de concertación y teniendo en cuenta que el PLAMIB incluye disposiciones relacionadas con tratamientos urbanísticos y usos de suelo se requeriría la radicación del proyecto con todos los documentos relacionados en el numeral 2 y 3, ante el Concejo Municipal, como único órgano competente para regular estas materias.

6.1.1.5. Etapa de ejecución. La ejecución de los proyectos, así como de la legalización del sector debe realizarse de conformidad con el cronograma establecido para garantizar su articulación.

6.1.1.6. Etapa de seguimiento y evaluación. La etapa de evaluación y seguimiento se realizara desde el momento de formulación del PLAMIB y se extenderá después de la ejecución de todos sus componentes a través de la Oficina de Expediente Municipal que deberá habilitarse, como requisito establecido en la Ley 388 de 1997, en la Secretaria de Planeación Municipal o en la dependencia que se designe para tal propósito.

El seguimiento, corresponde a la recolección y análisis continuo de información, en las etapas del proceso, para la toma de decisiones.

Por su parte el proceso de evaluación consistirá en la valoración de los resultados del seguimiento para determinar los avances logrados, la relevancia,

eficiencia, utilidad, efectividad e impacto del PLAMIB. Los resultados obtenidos pueden conducir a la confirmación, modificación o reformulación de sus contenidos, en proyectos futuros.

Una vez establecidas estas directrices generales para la puesta en marcha del Plan de Mejoramiento Integral de Barrios en el artículo 146 del P.O.T, se requiere la creación de un artículo especial en el mismo capítulo denominado "Áreas de Formulación del Plan de Mejoramiento Integral de Barrios", donde se incluyan todos los barrios que se encontraban clasificados en el tratamiento de mejoramiento integral y los que se identifiquen como no legalizados.

En consecuencia sería necesaria la eliminación del tratamiento de mejoramiento integral dentro de los tratamientos urbanísticos y la inclusión del Plan de Mejoramiento Integral de Barrios como prioritario en el Plan de Ejecución del POT.

7. CONCLUSIONES

El análisis del fenómeno de Asentamientos Subnormales y su tratamiento en el Municipio de Pasto, nos permitió concluir que los procesos de legalización de asentamientos subnormales realizados por la administración municipal en Pasto, entre los años 2005 a 2010 se han supeditado, al análisis de los sectores para la expedición de un acto administrativo que establece la normatividad que regirá a posteriori, dejando de lado la necesidad de integrarlos al desarrollo del municipio no solo en la dimensión territorial sino además en la económica y social.

Como manifestaciones de la perspectiva con la que se afronta este fenómeno en la actualidad, podemos encontrar, por una parte la desidia de acciones comprometidas de mejoramiento en la estructura físico espacial y en los sistemas de servicios públicos, espacio público, equipamientos, infraestructura vial y reorganización de usos, con posterioridad al proceso de legalización de estos sectores y por otra, la sensación generalizada de su comunidad, sobre una falta de progreso en estos temas.

De ahí, que se expusiera la necesidad de no considerar los procesos de legalización como un fin en sí mismo, sino como una etapa dentro de un plan que articule de manera efectiva las Dimensiones del Desarrollo (Política, Social, Económica, Cultural y Ambiental), los Atributos del Territorio (Vivienda, Servicios Públicos, Transporte, Equipamientos, Suelo, Espacio Público) y la población (Grupos Étnicos, Grupos de Edad y Comunidades).

En ese contexto, dicho instrumento que hemos denominado “Plan de Mejoramiento Integral de Barrios”, PLAMIB se constituye en el elemento de avance, hacia la planificación articulada de estos sectores.

Solo este ejercicio, en tanto comprensivo de la heterogeneidad del fenómeno, permitirá orientarse hacia el mejoramiento real de las condiciones de vida de los habitantes de estos sectores.

BIBLIOGRAFIA

- ALBUJA, Sebastián y CEBALLOS, Marcela. Desplazamiento urbano y migración en Colombia Fuente: Albuja, Sebastián. Ceballos, Marcela. Revista Migraciones Forzadas.

- ARCOS GUARIN, Adriana Julieth y RUANO JIMENEZ, Alba Jakeline. Influencia de los procesos de modernización en la formación de sectores marginales en la ciudad de San Juan de Pasto: Caso Barrio La Cruz. Pasto, 2002. Trabajo de grado (Sociólogas). Universidad de Nariño. Facultad de ciencias Humanas. Programa de sociología del Desarrollo.

- CANDIA BAEZA, David. Consultor del CELADE- - División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Serie población y desarrollo. Publicación de las Naciones Unidas. Impresa en Santiago de Chile - 2005.

- CERÓN SOLARTE, Benhur y RAMOS, Marco Tulio. Espacio, Economía y Cultura. Primera Edición. Fondo Mixto de Cultura. Pasto 1997.

- GARCÍA DE HERNÁNDEZ, Norma. Asentamientos Precarios ¿Erradicación y Mejora? IX Coloquio Internacional de Geocritica “Los Problemas del Mundo Actual Soluciones y Alternativas desde la Geografía y las Ciencias Sociales. Porto Alegre 28 de Mayo 1 de Junio de 2007, Universidad Federal do Rio Grande do Sul.

- LOPEZ, Claudia Leonor y otros. Geografía Humana de Colombia, Región Andina Central Tomo IV, Volumen I.

- MOLINA, Humberto y otros. Alternativas de mejoramiento y asentamientos populares. Bogotá: Ciclo de Investigaciones PEVAL, 1982.

- MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Guía Metodológica Procedimiento de Legalización de Asentamientos Humanos. Bogotá, 2005.

- Mac Donald, Joan. “Pobreza y precaridad del hábitat en las ciudades de América Latina y el Caribe” -Santiago de Chile, Comisión Económica para

América Latina y el Caribe (CEPAL), Publicación de las Naciones Unidas. Noviembre 2004.

- RICO GUTIÉRREZ DE PIÑERES, Laura. Ciudad informal: la historia de un barrio ilegal. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2009.

- SAENZ, Orlando y VELASQUEZ, Fabio. La investigación urbana en Colombia. En: Seminario La investigación urbana en América Latina: caminos recorridos y por recorrer. (1987: Quito). La investigación urbana en América Latina: caminos recorridos y por recorrer, estudios nacionales. Quito: Fernando Carrión 1989.

- SANCHEZ STEINER, Lina María .Migración forzada y urbanización en Colombia: Perspectiva histórica y aproximaciones teóricas. En: Seminario Internacional "Procesos Urbanos Informales". (1^o : 2007: Bogotá). Memorias Universidad Nacional de Colombia. 2007.

- Schütz, Eike Jakob, *Ciudades de América Latina: desarrollo barrial y vivienda*, Santiago de Chile, Colección Estudios Urbanos, Ediciones Sur. 1996.

- SECRETARIA DE PLANEACION MUNICIPAL. Estudio Urbanístico La Cruz.

- SECRETARIA DE PLANEACION MUNICIPAL. Estudio Urbanístico La Esperanza II

- SECRETARIA DE PLANEACION MUNICIPAL. Estudio Urbanístico Juanoy Bajo

ANEXOS

ANEXO 1



UNIVERSIDAD DE NARIÑO

ENCUESTA No. 1 ESPECIALIZACION EN GOBIERNO LOCAL

Trabajo de Grado: Los Procesos de Legalización de Asentamientos Humanos Subnormales en el Municipio de Pasto entre los años 2005 a 2010”.

Nombre del Encuestado: _____

Dirección: _____

Teléfono: _____

Marque con una X, la respuesta que usted considere correcta.

1. Con posterioridad al proceso de legalización adelantado por la Administración Municipal, se han realizado obras de mejoramiento en:

a. Equipamiento (salón comunal, nido nutritor, otros) existentes.

Si
No

b. Zonas verdes, parques, polideportivos existentes:

Si
No

c. Vías y andenes existentes:

Si
No

2. Con posterioridad al proceso de legalización adelantado por la Administración Municipal, se han realizado obras de recuperación de rondas hídricas:

Si

No

3. Con posterioridad al proceso de legalización adelantado por la Administración Municipal, se han habilitado o construido nuevos:

a. Equipamiento (salón comunal, nido nutritor, otros)

Si

No

b. Zonas verdes, parques, polideportivos:

Si

No

c. Vías y andenes

Si

No

3. Después del proceso de legalización se han respetado las normas establecidas para el barrio, en materia de:

a. Obtención de licencias para construcción de vivienda:

Si

No

b. Usos de suelo

Si

No

c. Obtención de licencias para intervención del espacio público

Si

No

ANEXO 2



UNIVERSIDAD DE NARIÑO

ENCUESTA No. 2 ESPECIALIZACION EN GOBIERNO LOCAL

Trabajo de Grado: Los Procesos de Legalización de Asentamientos Humanos Subnormales en el Municipio de Pasto entre los años 2005 a 2010”.

Nombre del Encuestado: _____

Dirección: _____

Teléfono: _____

Marque con una X, la respuesta que usted considere correcta.

Con posterioridad al proceso de legalización:

1. Cree usted que la seguridad en el barrio ha mejorado?

Si

No

2. Han mejorado la convivencia entre sus habitantes?

Si

No

3. Se han habilitado espacios para la recreación?

Si

No

4. Se han ejecutado proyectos de mejoramiento vial?

