

PLAN DE REASENTAMIENTO

DE LA POBLACIÓN HABITANTE DEL CASCO URBANO

DE GRAMALOTE



 **MINHACIENDA**

Fondo
Adaptación 

PLAN DE REASENTAMIENTO DE LA POBLACIÓN HABITANTE DEL CASCO URBANO DE
GRAMALOTE
Bogotá, marzo de 2015

PROYECTO DE REASENTAMIENTO DEL CASCO URBANO Y REHABILITACIÓN ECONÓMICA
DEL MUNICIPIO DE GRAMALOTE

Germán Arce Zapata
Gerente

Alfredo Martínez Delgadillo
Subgerente de Gestión Del Riesgo

Rutty Paola Ortiz Fara
Subgerente de Estructuración

Carlos Andrés Cante Puentes
Subgerente de Regiones

Pedro Luis Jiménez Poveda
Subgerente de Proyectos

Neifis Isabel Araujo Lukez
Secretaria General

ELABORACIÓN:

Juanita López Peláez
Asesora de la gerencia

AECOM Technical Services, Inc.

En ejecución del Contrato 171 de 2013

Jaime Andrés Niño Tarazona
Gerente

Enrique Maruri Londoño
Gerente de proyecto

Equipo de trabajo:

Rosa Dory Chaparro
Valeria Rodríguez Botero
Carlos Salazar Echavarría
Jairo Andrés Linares

Equipo de Coordinación Gramalote

Roberto Zapata Báez, Contrato N°292 de 2014
Luisa F. Trujillo Bernal, Contrato N°029 de 2015
Arianna Espinosa Oliver, Contrato N°041 de 2015

TABLA DE CONTENIDO

LISTADO DE ANEXOS	9
LISTADO DE FIGURAS.....	9
LISTADO DE TABLAS	10
LISTADO DE ACRÓNIMOS	12
INTRODUCCIÓN	13
1. ANTECEDENTES.....	15
1.1. EL DESASTRE.....	15
1.2. LA RESPUESTA DEL ESTADO.....	16
1.2.1. <i>La respuesta del gobierno departamental y municipal</i>	16
1.2.2. <i>La respuesta del gobierno nacional</i>	18
1.2.3. <i>Mecanismos de coordinación interinstitucional</i>	22
2. CONTEXTO MUNICIPAL	26
2.1. HISTORIA	26
2.2. LOCALIZACIÓN Y CARACTERÍSTICAS GEOGRÁFICAS	27
2.1. CONDICIONES DE RIESGO DE DESASTRE	28
2.2. DINÁMICAS DEMOGRÁFICAS	31
2.3. CARACTERIZACIÓN SOCIAL.....	34
2.4. INSTITUCIONES MÁS RELEVANTES	37
2.5. ACTIVIDADES ECONÓMICAS	39
2.6. CARACTERIZACIÓN URBANA DE LA CABECERA MUNICIPAL.....	42
2.6.1. <i>Usos del suelo</i>	43
2.6.2. <i>Equipamientos</i>	44
2.6.3. <i>Vivienda</i>	46
2.6.3.1. <i>Áreas y tipologías</i>	46
2.6.3.2. <i>Materiales y técnicas de construcción</i>	52
2.6.3.3. <i>Acceso a servicios públicos</i>	53
3. EL REGISTRO FINAL DE FAMILIAS HABITANTES E INVENTARIO DE PREDIOS DEL ANTIGUO CASCO URBANO.....	54
4. DESCRIPCIÓN DE IMPACTOS GENERADOS POR EL DESASTRE SOBRE LA POBLACIÓN GRAMALOTERA	58
4.1. IMPACTOS FÍSICOS Y AMBIENTALES	58
4.1.1. <i>Destrucción del casco urbano del municipio</i>	58
4.1.2. <i>Pérdida o daño parcial de las viviendas</i>	59
4.2. IMPACTOS PSICOLÓGICOS, SOCIALES Y CULTURALES.....	60

4.2.1.	<i>Desarticulación de las redes sociales, desarraigo y pérdida de la identidad</i>	61
4.2.2.	<i>Limitación del acceso a servicios sociales y culturales</i>	63
4.2.3.	<i>Alteración de relaciones familiares</i>	64
4.2.4.	<i>Afectaciones psicológicas</i>	64
4.3.	IMPACTOS ECONÓMICOS	65
4.3.1.	<i>Afectación grave de la conectividad con la zona rural y la subregión</i>	66
4.3.2.	<i>Fracturación del intercambio comercial urbano-rural</i>	66
4.3.3.	<i>Pérdida o disminución de los medios de subsistencia</i>	67
4.3.4.	<i>Cambio en las actividades económicas de los gramaloteros</i>	68
4.3.5.	<i>Pérdida de ingresos y aumento del desempleo</i>	69
4.3.6.	<i>Pérdida de bienes y enseres</i>	70
4.3.7.	<i>Aumento de los costos de vida</i>	70
4.3.8.	<i>Destrucción de la infraestructura productiva</i>	71
4.4.	IMPACTOS INSTITUCIONALES	72
4.4.1.	<i>Pérdida de recursos comunales y organizacionales</i>	72
4.4.2.	<i>Reducción de la capacidad del municipio para prestar sus servicios</i>	73
4.4.3.	<i>Cambio en las metas a largo plazo del municipio</i>	73
4.4.4.	<i>Polarización de la comunidad en torno a decisiones estratégicas y desconfianza en las instituciones</i>	74
4.4.5.	<i>Instrumentos de planificación desactualizados</i>	75
4.5.	IMPACTOS EN LAS COMUNIDADES RECEPTORAS	75
5.	MARCO JURÍDICO	77
5.1.	MARCO LEGAL DE CARÁCTER INTERNACIONAL	78
5.2.	MARCO LEGAL DE CARÁCTER NACIONAL	79
5.2.1.	<i>Marco legal de emergencia</i>	80
5.2.2.	<i>Marco Legal para la Gestión del Riesgo de Desastres</i>	81
5.2.3.	<i>Legislación Urbanística</i>	81
5.2.4.	<i>Legislación y competencias del Fondo Adaptación para la adopción del plan de reasentamiento de Gramalote</i>	82
5.3.	NORMATIVIDAD LOCAL	83
6.	OBJETIVO Y MODALIDADES DEL PLAN DE REASENTAMIENTO	84
6.1.	OBJETIVO GENERAL	84
6.2.	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	84
6.3.	LAS FASES DEL REASENTAMIENTO	84
6.4.	MODALIDADES DEL REASENTAMIENTO	90
6.4.1.	<i>Reasentamiento colectivo</i>	90
6.4.2.	<i>Reubicación individual</i>	90
6.5.	PRINCIPIOS	91
6.5.1.	<i>Restablecimiento</i>	91

6.5.2. Libre elección	91
6.5.3. Prevalencia del interés general	91
6.5.4. Diversidad	91
6.5.5. Participación	91
6.5.6. Buena fe.....	91
6.5.7. Corresponsabilidad.....	92
6.5.8. Coordinación	92

7. DESCRIPCIÓN DE LOS PROGRAMAS DEL PLAN DE REASENTAMIENTO 93

7.1. ACCESO A UN HÁBITAT SOSTENIBLE Y SEGURO.....	94
7.1.1. Selección y adquisición de un lugar seguro	94
7.1.1.1. Selección del lugar del reasentamiento.....	94
7.1.1.2. Gestión predial.....	94
7.1.2. Habilitación del suelo	95
7.1.2.1. Revisión excepcional del Esquema de Ordenamiento Territorial.....	95
7.1.3. Consolidación de la nueva cabecera municipal en Miraflores	96
7.1.3.1. Dotación de redes de acueducto y alcantarillado	96
7.1.3.2. Construcción y puesta en funcionamiento de las redes eléctricas, de telecomunicaciones y gas.....	97
7.1.3.3. Diseño y construcción de la infraestructura vial.....	97
7.1.3.4. Generación y sostenibilidad de espacios públicos	98
7.1.3.5. Construcción de equipamientos para la actividad pública de Gramalote.....	99
7.1.4. Acceso a una vivienda digna	100
7.1.4.1. Solución de vivienda en el nuevo casco urbano de Gramalote de aproximadamente 70m ² en lotes de hasta 150m ² en reposición del inmueble que habitaba en el antiguo casco urbano cuyo valor no podrá ser superior a 135 SMMLV, para familias habitantes propietarias, poseedoras, titulares de derechos y acciones u ocupantes de baldíos. 100	
7.1.4.2. Solución de Vivienda de interés prioritario a través del "Programa Nacional de Reubicación y Reconstrucción de viviendas afectadas por el Fenómeno de La Niña 2010-2011", para familias habitantes en calidad de propietarias, poseedoras, titulares de derechos y acciones u ocupantes de baldíos, que se acojan a la modalidad de reubicación individual.	103
7.1.4.3. Programa de auto-construcción en sitio propio para familias no habitantes, propietarias, titulares de derechos y acciones u ocupantes de baldíos registradas en el Inventario final de predios y propietarios que no tienen vivienda propia en ninguna otra parte del país.....	105
7.1.4.4. Solución de Vivienda de Interés Prioritario (VIP) en el nuevo casco urbano de Gramalote de aproximadamente 50m ² para población del área rural, no atendida por operador zonal.	106
7.1.4.5. Solución de Vivienda de Interés Prioritario (VIP) en el nuevo casco urbano de Gramalote de aproximadamente 50m ² para población beneficiaria del Plan de reasentamiento de Miraflores.....	107

7.1.4.6.	Convocatoria para asignación por concurso de un número limitado de soluciones de viviendas de Interés Prioritario (VIP), de aproximadamente 50m ² , para aquellas familias o núcleos familiares habitantes en calidad de tenedoras simples.	108
7.2.	RECONSTRUCCIÓN DEL TEJIDO SOCIAL PARA UNA COMUNIDAD RESILIENTE	109
7.2.1.	<i>Acompañamiento colectivo</i>	109
7.2.1.1.	Diseño e implementación de un programa psicosocial comunitario en la fase de pre-traslado	109
7.2.1.2.	Encuentros colectivos de apropiación del proceso y del nuevo casco urbano	110
7.2.1.3.	Apoyo a la formulación e implementación de planes de vida comunitarios en la fase del post-traslado	110
7.2.2.	<i>Acompañamiento familiar</i>	111
7.2.2.1.	Atención psicosocial prioritaria a personas más afectadas por el desastre, en la fase de pre-traslado	111
7.2.2.2.	Apoyo en la formulación e implementación de su plan de vida, a las familias que opten por el reasentamiento colectivo.....	112
7.2.2.3.	Acompañamiento jurídico y administrativo para el traslado al nuevo casco urbano 113	
7.2.2.4.	Apoyo al saneamiento de predios con limitaciones al dominio por patrimonio de familia que sean objeto de VUR	114
7.2.2.5.	Gestión de la oferta social del Estado para atención de las familias beneficiarias del plan de reasentamiento	115
7.3.	DESARROLLO ECONÓMICO CON ENFOQUE REGIONAL, INTEGRAL Y SOSTENIBLE	115
7.3.1.	<i>Desarrollo de capacidades</i>	115
7.3.1.1.	Capacitación y entrenamiento para el empleo	115
7.3.1.2.	Becas de estudios superiores para gramaloteros	116
7.3.2.	<i>Rehabilitación económica</i>	117
7.3.2.1.	Apoyo técnico y financiero a pequeños emprendimientos que contribuyan a la rehabilitación económica de los gramaloteros en la fase de pre-traslado y preparación para el traslado.	117
7.3.2.2.	Empleo para los gramaloteros durante la ejecución de las obras	118
7.3.2.3.	Apoyo a emprendimientos para la provisión de bienes y servicios a los contratos de obra del reasentamiento.....	119
7.3.2.4.	Apoyo a emprendimientos y microempresas que operarán en el nuevo casco urbano para contribuir a la reactivación económica del municipio	119
7.3.2.5.	Acceso a la infraestructura económica en el nuevo casco urbano	120
7.3.2.6.	Apoyo financiero para emprendimientos.....	121
7.3.3.	<i>Reactivación económica</i>	122
7.3.3.1.	Fomento a la localización y promoción de inversión de instituciones públicas y privadas en el nuevo casco urbano de Gramalote	122
7.3.3.2.	Impulso a proyectos productivos de bienes y servicios agropecuarios y/o agroindustriales, para la generación de ingresos y dinamización de la economía local....	123
7.4.	GOBERNANZA Y FORTALECIMIENTO DEL GOBIERNO LOCAL.....	124
7.4.1.	<i>Manejo del antiguo casco urbano</i>	124

7.4.1.1. Adquisición de predios declarados en alto riesgo, que no sean objeto de permuta a través de VUR, ni adquiridos a cambio del otorgamiento de una solución de vivienda, con fines de manejo de la zona del desastre y dinamización inmobiliaria del nuevo casco urbano mediante permuta por lotes urbanizados en el nuevo casco urbano de Gramalote.....	124
7.4.1.2. Adquisición de predios no residenciales, cuya propiedad está en cabeza de instituciones públicas y privadas.....	126
7.4.2. Apoyo al fortalecimiento del Sistema Municipal de Gestión del Riesgo de Gramalote	128
7.4.2.1. Instalación de una estación de monitoreo hidrometeorológico.....	128
7.4.2.2. Formulación de un proyecto para el desarrollo de un centro de interpretación sobre gestión del riesgo, resiliencia y memoria del desastre en la “Casa de la Cultura”..	129
7.4.2.3. Fortalecimiento del sistema municipal de alertas tempranas.....	129
7.4.2.4. Programa de promoción del aseguramiento de la infraestructura pública y privada como medida de reducción de la vulnerabilidad fiscal del municipio ante desastres	130
7.4.2.4.1. Aseguramiento de infraestructura privada.....	130
7.4.2.4.2. Aseguramiento de infraestructura pública	131
7.4.3. Ordenamiento territorial integral del municipio	132
7.4.4. Gestión pública municipal eficaz	132
7.4.4.1. Apoyo al establecimiento de un plan de estructura organizacional de la administración municipal eficaz	132
7.4.4.2. Apoyo al municipio para el manejo eficaz de las finanzas públicas	133
7.4.4.3. Apoyo al municipio para la estructuración del modelo de operación de los servicios públicos municipales.....	134
7.4.4.4. Estrategia de sostenibilidad de equipamientos, bienes fiscales y espacios públicos	134
7.4.5. Sistema de información municipal	135
7.4.5.1. Desarrollo de un sistema de información geográfico y de monitoreo de las familias beneficiarias del proyecto de reasentamiento y transferencia al municipio.....	135
7.5. PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE IMPACTOS A LA POBLACIÓN RECEPTORA.....	136
7.5.1. Monitoreo permanente a posibles impactos de las obras de construcción del nuevo casco urbano sobre el recurso hídrico de la vereda Miraflores	136
7.6. MECANISMOS DE COMUNICACIÓN EFECTIVA Y PERMANENTE.....	136
7.6.1.1. Diseño e implementación de un sistema de comunicación e información a la comunidad gramalotera.....	136
8. SISTEMA DE SERVICIO AL CIUDADANO.....	138
9. MONITOREO Y SEGUIMIENTO.....	140
Apoyo en la formulación e implementación de su plan de vida, a las familias que opten por el reasentamiento colectivo	144
10. CRONOGRAMA	148

11. GLOSARIO 149

12. BIBLIOGRAFÍA 152

LISTADO DE ANEXOS

- Anexo 1 Decretos y resoluciones de orden municipal sobre el desastre de Gramalote
- Anexo 2 Balance de Colombia Humanitaria en Gramalote
- Anexo 3 Matriz multicriterio para la selección de un lote seguro
- Anexo 4 Plan de Reasentamiento de Miraflores
- Anexo 5 Soporte jurídico del Plan de Reasentamiento
- Anexo 6 Cronograma

LISTADO DE FIGURAS

Figura 1 el casco urbano de gramalote al momento del desastre	15
Figura 2 entidades y organismos representados en la mesa de trabajo de gramalote.....	23
Figura 3 localización de gramalote y conectividad vial con los principales municipios del departamento de norte de Santander.....	26
Figura 4 división político administrativa del municipio de gramalote	27
Figura 5 pendientes del terreno en el municipio de gramalote.....	29
figura 6 amenaza por remoción en masa en gramalote.....	30
Figura 7 proyecciones de población en gramalote (1985-2020)	32
Figura 8 diferencias porcentuales entre las proyecciones de población de 2010 y 1985	32
Figura 9 composición de la población en gramalote, 2011	33
Figura 10 años de residencia en gramalote por tipo de tenencia	34
Figura 11 prevalencia de limitaciones permanentes en gramalote	36
Figura 12 identificación de instituciones con presencia en gramalote.....	38
Figura 13 distribución de la producción agrícola en gramalote.....	39
Figura 14 distribución del territorio productivo rural.....	40

Figura 15 establecimientos según actividad económica	41
Figura 16 empleados por actividad económica en gramalote	42
Figura 17 establecimientos según escala de personas ocupadas en el mes anterior	42
Figura 18 usos del suelo en el antiguo casco urbano	44
Figura 19 equipamientos en el antiguo casco urbano de Gramalote.....	45
Figura 20 tipologías de vivienda en el antiguo casco urbano.....	47
Figura 21 acceso a servicios públicos en las viviendas.....	53
Figura 22 distribución de la población gramalotera en Norte de Santander	62
Figura 23 distribución de la población gramalotera en la ciudad de Cúcuta.....	63
Figura 24 actividad de los jefes de hogar antes y después del desastre	68
Figura 25 comparación de ingresos y egresos de las familias en Gramalote antes y después del desastre	72

LISTADO DE TABLAS

Tabla 1 Impactos generados por el desastre de 2010.....	16
Tabla 2 Convenios suscritos por el Fondo Adaptación con entes territoriales	23
Tabla 3. Identificación de la situación de riesgo frente a deslizamientos del casco urbano según Esquema de Ordenamiento Territorial (2002).	31
Tabla 4 Personas con Necesidades Básicas Insatisfechas en Gramalote	34
Tabla 5 población por barrios en el antiguo casco urbano de Gramalote	43
Tabla 6 vivienda de uso familiar, comercial y servicios.....	44
Tabla 7 áreas de equipamientos en el antiguo casco urbano de Gramalote.....	46
Tabla 8 análisis de tipologías en el antiguo casco urbano.....	47

Tabla 9 categorías de tenencia de familias habitantes54

Tabla 10. Clasificación en grupos de familias habitantes según el caso de tenencia55

Tabla 11 clasificación predial del antiguo casco urbano por derechos inmobiliarios según estudios de títulos, al momento del desastre56

Tabla 12. Clasificación de los predios según cómo están relacionados los propietarios en el registro final de familias habitantes.57

Tabla 13 condiciones de vivienda de las familias antes y después del desastre60

Tabla 14 afectaciones psicosociales en la comunidad65

Tabla 15 Comparación de la ocupación de los jefes de hogar antes y después del desastre68

Tabla 16 comparación de ingresos de las familias antes y después del desastre ...69

Tabla 17 participación en organizaciones comunitarias: comparación antes y después del desastre72

Tabla 18. Algunos casos de procesos de reasentamiento en el país.....77

Tabla 19 Componentes y programas del plan de reasentamiento de Gramalote....93

Tabla 20 tabla de equivalencias para adquisición de predios 125

Tabla 21 indicadores del plan de reasentamiento del CASCO URBANO DE gramalote..... 142

LISTADO DE ACRÓNIMOS

CLOPAD	Comité Local de Prevención y Atención de Desastres
CORPONOR	Corporación Autónoma Regional de la frontera Nororiental
CREPAD	Consejo Regional de Prevención y Atención de Desastres
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DTS	Documento Técnico de Soporte
EOT	Esquema de Ordenamiento Territorial
ESAP	Escuela Superior de Administración Pública
IDEAM	Instituto de Estudios Ambientales y Meteorológicos
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
INGEOMINAS	Instituto Colombiano de Geología y Minería
MVCT	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
PIDU	Proyecto Integral de Desarrollo Urbano
PMGRD	Plan Municipal para la Gestión del Riesgo de Gramalote
SENA	Sistema Educativo Nacional de Aprendizaje
SERVIVIENDA	Fundación Servicio de Vivienda Popular
SGC	Servicio Geológico Colombiano
TELECOM	Telefónica - Telecom
UNGRD	Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
VCV	Valor Complementario por Vulnerabilidad
VLU	Valor del Lote Urbanizado
VPR	Valor del Predio en Riesgo
VUR	Valor Único de Reconocimiento

INTRODUCCIÓN

El Plan de reasentamiento de la población habitante del casco urbano de Gramalote - en adelante, Plan de reasentamiento - es el instrumento mediante el cual se establecen los programas y proyectos, así como las medidas de apoyo y acompañamiento, encaminados a responder de manera integral a los impactos de diferente índole generados por el desastre ocurrido en diciembre de 2010, que conllevó la destrucción de la cabecera urbana del municipio de Gramalote (Norte de Santander) y la decisión de reasentar a la población en la vereda Miraflores.

El Plan de reasentamiento es el instrumento rector del *Proyecto de reasentamiento del casco urbano y rehabilitación económica del municipio de Gramalote*, cuya ejecución está a cargo del Fondo Adaptación¹, entidad creada para la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de La Niña 2010-2011. No obstante, su implementación contempla la participación de las entidades nacionales y territoriales que desde su ámbito de competencia y su oferta institucional contribuyen a la recuperación social y económica del municipio.

La construcción de este documento responde a un intenso proceso de interacción entre el Gobierno Nacional, en cabeza del Fondo Adaptación, el municipio de Gramalote y el departamento de Norte de Santander, las autoridades locales y los representantes de la comunidad. El resultado final busca responder integralmente a las necesidades de las familias beneficiarias, en concordancia con las normas aplicables y los recursos disponibles para llevar a cabo el proyecto.

La metodología de formulación del documento ha tenido en cuenta otras experiencias de reasentamientos en el contexto nacional e internacional, las recomendaciones de expertos y académicos, el análisis del marco normativo nacional y documentos de referencia tales como la *Guía de reasentamiento para poblaciones en riesgo* (Correa, Ramírez, & Sanahuja, 2011), producida por el Banco Mundial.

Por otra parte, los proyectos y medidas de apoyo que contiene, obedecen a las condiciones sociales, económicas y jurídicas de la población afectada por el

¹ Proyecto priorizado por el Consejo Directivo del Fondo Adaptación en sesión del 24 de noviembre de 2011, según consta en el Acta No. 007.

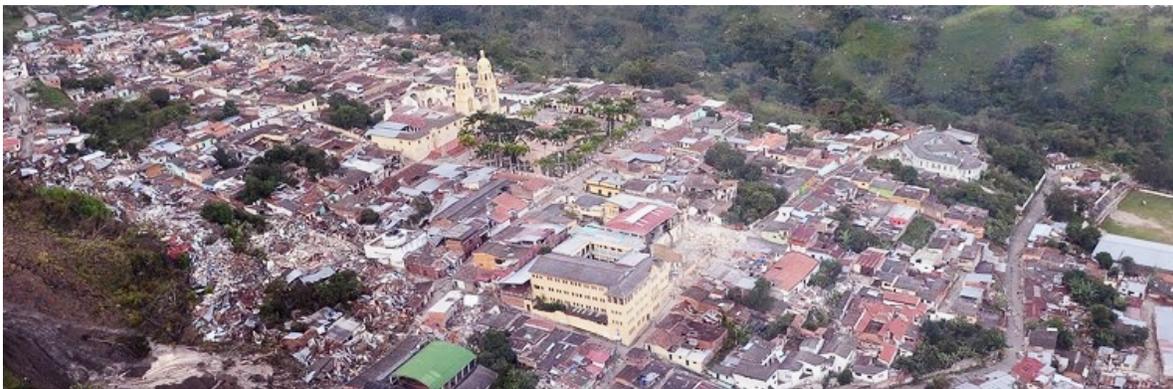
desastre y por el proyecto mismo de reasentamiento, las cuales fueron identificadas a través de los diferentes diagnósticos realizados. Estos incluyen en particular el *Plan de Acción Integral – Lineamientos y Recomendaciones para el Reasentamiento del Casco Urbano del Municipio de Gramalote, Norte de Santander*, elaborado por la Fundación Servicio de Vivienda Popular (Servivienda, 2012), la *Actualización y cierre de censo, estudios socioeconómicos e identificación de necesidades de la población de Gramalote afectada por el desastre del año 2010* (Universidad Simón Bolívar, 2012); la *Elaboración de estudios de títulos de predios localizados en el antiguo casco urbano del municipio de Gramalote* (Chahín Vargas y Asociados, 2014) y el “*Registro final de familias habitantes y el Inventario de predios afectados del antiguo casco urbano del municipio de Gramalote*”, adoptado mediante resolución N° 881 de 2014 del Fondo Adaptación.

1. ANTECEDENTES

1.1. El desastre

El casco urbano del municipio de Gramalote fue destruido, durante los días 16 y 17 de diciembre de 2010 por un deslizamiento de tipo rotacional que se desprendió de la parte alta de la ladera al pie de la cual se había desarrollado el casco urbano. De acuerdo con el diagnóstico del Servicio Geológico Colombiano (2012, pág. 8), la ladera se había deteriorado por décadas de actividades agrícolas y pecuarias y procesos intensivos de deforestación, situación que se agravó por cuenta de la saturación de los suelos que trajo consigo la intensificación de las lluvias durante el fenómeno de La Niña que afectaba al país en ese momento.

FIGURA 1 EL CASCO URBANO DE GRAMALOTE AL MOMENTO DEL DESASTRE



Fuente: Gobernación de Norte de Santander (2010)

Si bien la población había reportado ante las autoridades locales movimientos de masa desde las primeras semanas de diciembre, durante los días 16 y 17 se presentó el evento más fuerte, con un desplazamiento del terreno que alcanzó alrededor de cuatro metros por hora, posiblemente acelerado por un movimiento sísmico que ocurrió el 17 de diciembre con epicentro en zona rural de Salazar (Servicio Geológico Colombiano, 2012). El área afectada abarcó un área de 100 Ha. y la magnitud de los daños generados por el movimiento, que fue destruyendo lentamente vías, construcciones e infraestructura, obligó a la población, compuesta por aproximadamente novecientas familias, a evacuar de inmediato.

Cabe anotar que el primer barrio destruido por el deslizamiento fue la urbanización Santa Anita, localizada en la parte noroccidental de la cabecera, que se había construido con recursos del gobierno municipal como una solución de vivienda para 96 familias de escasos recursos.

En la Tabla 1 se presenta un consolidado de la información sobre los daños generados por el desastre.

TABLA 1 IMPACTOS GENERADOS POR EL DESASTRE DE 2010

Variable afectada o destruida por el Desastre	Cantidad
Familias del casco urbano afectadas directamente por el desastre	1110
Equipamientos públicos destruidos	29
Equipamientos privados destruidos	63
Predios afectados por el desastre	950
Viviendas afectadas por el desastre	974

Fuente: (Fondo Adaptación, 2014) y (Universidad Simón Bolívar, 2012)

1.2. La respuesta del Estado

La respuesta del Estado ante el desastre comprende dos dimensiones: aquella a cargo del gobierno local, cuyas capacidades institucionales y de respuesta fueron excedidas por la dimensión del evento tanto en el orden municipal como departamental, y la dimensión de gobierno nacional, cuyos mecanismos ordinarios de respuesta también habían sido sobrepasados por la situación de emergencia invernal ocasionada por el fenómeno de La Niña 2010-2011 que se estaba viviendo en todo el país, y que había llevado al gobierno nacional a declarar el estado de emergencia económica y social por grave calamidad pública.²

A continuación se presentan las diferentes acciones que fueron tomadas en las dos dimensiones.

1.2.1. La respuesta del gobierno departamental y municipal

Desde comienzos de diciembre de 2010, tras varios días de intensas lluvias, la población rural de la parte alta del municipio había identificado el inicio de un movimiento de masa en el sector que habitaban y había transmitido mensajes de alerta al pueblo. Sin embargo, si bien algunas personas evacuaron sus casas temporalmente a raíz de esto, no se produjo ninguna medida oficial por parte de la autoridad municipal y la comunidad no creyó que la situación pudiera agravarse. Sólo días después, el 16 diciembre, la policía municipal da parte al alcalde de la inminencia del deslizamiento. El alcalde a su vez reúne al Concejo Municipal y

² Decreto 4580 del 7 de diciembre de 2010

demás autoridades locales y les presenta un video grabado por funcionarios de la alcaldía ese mismo día, en el cual se observa el avance del evento que les permite tomar conciencia de la gravedad de la emergencia.³

Algunos ciudadanos critican la ausencia de un plan de contingencia, lo cual da cuenta de la baja conciencia del riesgo que tenían las autoridades y la ciudadanía. En efecto, el municipio contaba con un precario sistema de prevención y atención de desastres. Sin embargo, las autoridades mismas empezaron a informar a la comunidad a partir de ese momento, y las personas tuvieron tiempo de evacuar las residencias y de sacar sus enseres para ponerlos a salvo durante los dos días siguientes, lo cual contribuyó a que no se presentaran muertes ni heridos, y a que las pérdidas fueran menores. Cabe anotar que en los primeros momentos del evento la gente pensaba que era una situación temporal, y fue a medida que los daños empezaron a ser más evidentes, que se hizo claro que la destrucción del casco urbano era una realidad.

El alcalde dio la orden definitiva de evacuación total del casco urbano al día siguiente, 17 de diciembre, después de informar al gobernador de Norte de Santander quien a su vez activó los mecanismos de coordinación para la respuesta, a cargo del Comité Regional para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres (CREPAD). El 20 de diciembre de 2010, tres días después del desastre, el alcalde declaró, mediante el Decreto 061 de 2010, la situación de desastre municipal, estipulando que el entonces Comité Local de Prevención y Atención de Desastres - CLOPAD elaboraría un plan de acción para el manejo de la situación. La primera actividad que se realizó en desarrollo de este plan de acción, fue un censo de la población damnificada, liderado por la Gobernación de Norte de Santander.

El 14 de enero de 2011, mediante Decreto 001 de 2011, el alcalde formalizó la orden de evacuación del casco urbano y prohibió el tránsito de vehículos y personas, así como la sustracción de elementos localizados en el mismo y a partir de ese momento emitió una serie de actos administrativos enfocados a regular el manejo del casco urbano.

Cabe destacar que si bien la mayor parte de la población evacuó, un grupo de 28 familias localizadas en el sector de La Lomita, donde se presentaron los menores

³ Narración del evento a partir de testimonios de autoridades locales y ciudadanos

daños, no acató las órdenes de desalojo y aún habita la zona, a pesar del alto riesgo que esto representa para sus vidas, tal como se confirma en el Concepto técnico sobre el barrio La Lomita (Servicio Geológico Colombiano, Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre, & Consejo Departamental de Gestión del Riesgo, 2012). Es por esto que resulta prioritario adoptar medidas que apoyen a la administración municipal en su obligación de lograr el reasentamiento de esta población, como un componente fundamental para lograr la integralidad del proyecto.

Los principales actos administrativos promulgados por la alcaldía municipal para atender el desastre se presentan en el Anexo 1.

1.2.2. La respuesta del gobierno nacional

A partir de la activación a través del CREPAD y la instalación de una sala de crisis, el gobierno nacional se hizo presente en la zona el 18 de diciembre con la llegada del ministro del interior, Germán Vargas Lleras, quien hizo un recorrido por el casco urbano y constató la situación de emergencia, lo que de inmediato activó la fase de asistencia humanitaria por parte de la entonces Dirección de Gestión del Riesgo - DGR (hoy Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD).

Por otra parte, en vista de la dimensión y las características del evento, se empezó a discutir entre autoridades locales y nacionales sobre la necesidad de reasentar el casco urbano y de buscar sitios viables para llevar a cabo dicho reasentamiento, en la medida en que los primeros diagnósticos elaborados por el Servicio Geológico Colombiano mostraban que la reconstrucción en el sitio era inviable. El 26 de diciembre, el Presidente de la República, Juan Manuel Santos, visitó los albergues que se habían dispuesto para la población afectada en Cúcuta, y anunció su compromiso para llevar a cabo un reasentamiento del casco urbano en un lugar seguro.

Es así como el hoy Servicio Geológico Colombiano (INGEOMINAS en ese momento), llevó a cabo una visita de reconocimiento los días 28 y 29 de diciembre (INGEOMINAS, 2011), a partir de la cual definió el plan de trabajo para reconocer áreas aptas para la reubicación del casco urbano, tanto dentro del límite municipal como en sus alrededores. Las actividades previstas incluían levantamiento de cartografía de mayor detalle, estudios detallados del suelo, topografía, geología detallada, perforaciones y análisis de laboratorio para los sitios preseleccionados. Estos trabajos estuvieron siempre orientados a reconocer técnicamente las

condiciones geológicas, geomorfológicas y geotécnicas de la zona (Servicio Geológico Colombiano, 2012).

En una primera instancia se llevaron a cabo análisis geológicos en un área de más 12.000 hectáreas. En particular, se evaluaron los siguientes sectores (INGEOMINAS, 2011):

- a. Vereda Valderrama (El Pomarroso): 108 Hectáreas
- b. Vereda Teherán: 123 Hectáreas
- c. Vereda San Luis (Municipio de Salazar): 147 Hectáreas
- d. Vereda Miraflores (Sector parte alta del Colegio Agrícola): 53 Hectáreas
- e. El Idilio-Villalba: 17 Hectáreas (sugerencia de la comunidad)

Por otra parte, mientras avanzaban los estudios técnicos, se creó la “Comisión Intersectorial para apoyar al municipio de Gramalote” mediante Decreto 1159 del 8 de abril de 2011,⁴ cuyo objetivo era establecer los mecanismos de coordinación entre las entidades del orden nacional a cargo de realizar acciones de apoyo técnico, jurídico y financiero para atender la crisis del municipio. La comisión estaba presidida por el Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT), e integrada por los ministros del Interior y de Justicia, Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Desarrollo Rural, Protección Social, Transporte; los directores del DNP, IGAC, Ingeominas, IDEAM y el SENA; el gerente del Fondo Nacional de Calamidades (Posteriormente FNGRD), y el director de la Dirección de Gestión del Riesgo (hoy UNGRD).

Es importante mencionar que con la declaratoria del desastre nacional y la grave calamidad pública, había empezado a operar, desde diciembre de 2010, Colombia Humanitaria, como una subcuenta del Fondo Nacional de Calamidades (hoy Fondo Nacional de Gestión del Riesgo FNGRD) dedicada a coordinar todas las actividades relacionadas con las fases de atención humanitaria y rehabilitación necesarias para conjurar la crisis.⁵ En ese sentido, esta entidad tomó a su cargo las actividades de

⁴ Parcialmente derogado mediante Decreto 1773 de 2013 a través del cual se le delegan al Consejo Directivo del Fondo Adaptación las funciones de la comisión.

⁵ El mecanismo de respuesta para la atención humanitaria y rehabilitación fue dispuesto a través del Decreto 4702 de 2010, mediante el cual se crea una gerencia dentro del entonces Fondo Nacional de Calamidades para que se encargue de las actividades en la materia.

asistencia humanitaria para atender a la población de Gramalote, que incluyó asistencia humanitaria, con la entrega de kits de alimentos y aseo a 1.534 familias, apoyo para arriendos temporales a 1.267 familias, programas de apoyo a emprendimientos, entre otros, tal como se indica en el Anexo 2.

En este contexto institucional, el 25 de mayo de 2011 se suscribió el Convenio No. 1005-09-64-2011 entre el Fondo Nacional de Calamidades – Subcuenta Colombia Humanitaria - Fiduprevisora S.A., la Fundación Servicio de Vivienda Popular - SERVIVIENDA y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - MVCT, con el objeto de “aunar esfuerzos para coordinar, estructurar y poner en marcha todas las actividades que permitan contratar la fase de prefactibilidad requerida para viabilizar el reasentamiento del municipio de Gramalote, como consecuencia de la remoción en masa causada por el Fenómeno de la Niña 2010 – 2011”.

Como parte de esta fase de prefactibilidad, el Servicio Geológico Colombiano presentó en junio de 2011 el Informe Preliminar del Estudio de Prefactibilidad de Sitios para la Reubicación del Casco Urbano del Municipio de Gramalote. En este informe se descartan dos de los sectores inicialmente identificados -San Luis y Teherán- y se entregan los análisis geológicos y geomorfológicos preliminares, escala 1:5.000, que hasta ese momento se habían adelantado para tres sectores: Pomarroso, Miraflores y El Idilio, este último incluido por petición de la comunidad. Por su parte, SERVIVIENDA, en el marco del convenio arriba mencionado, elaboró un análisis territorial de la región centro del Departamento del Norte de Santander. Esta primera etapa culminó con la selección de las dos zonas más aptas para la reubicación del casco urbano de Gramalote: la zona del Pomarroso en la vereda Valderrama y la zona Miraflores.

A continuación, SERVIVIENDA profundizó el análisis territorial realizando un diagnóstico de las dos zonas escogidas en diferentes temáticas, a partir del cual se escogió la zona del Pomarroso para reasentar el casco urbano de Gramalote. Y con base en estos estudios, y en atención a la reglamentación establecida en los decretos 4821 de 2010 y 1490 de 2011⁶, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y

⁶ Mediante esta normatividad se crearon y reglamentaron los Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano (PIDU) como uno de los instrumentos creados para garantizar disponibilidad de suelo urbanizable para los

Territorio, elaboró el Documento Técnico de Soporte, que sirvió de soporte para el anuncio del Proyecto Integral de Desarrollo Urbano (PIDU) denominado "Gramalote", mediante Resolución 0018 del 25 de octubre de 2011 "Por medio de la cual se anuncia, por motivos de utilidad pública e interés social, el Proyecto Integral de Desarrollo Urbano denominado "Gramalote" en el Municipio de Gramalote, Departamento de Norte de Santander".

Previo al anuncio del PIDU, el MVCT había postulado ante el Consejo Directivo del Fondo Adaptación el "Proyecto de reasentamiento del casco urbano y rehabilitación económica del municipio de Gramalote", el cual fue aprobado por unanimidad mediante acta No. 003 del 18 de agosto de 2011 para que el Fondo Adaptación iniciara la estructuración una vez se contara con los resultados finales de los estudios de pre-factibilidad a cargo de Servivienda. El Consejo Directivo manifestó la importancia de aclarar adecuadamente en la fase de estructuración los siguientes aspectos:

- a. El modelo de adquisición de propiedad y subsidio de vivienda en términos de las características de metraje y localización.
- b. Los mecanismos de financiación que garanticen la sostenibilidad de las intervenciones.
- c. La documentación del proceso de construcción y socialización de la intervención.

El proyecto fue aprobado con un presupuesto inicial de \$87.000 millones de pesos. Dicho presupuesto fue posteriormente modificado mediante actas del consejo directivo N°37 del 19 de septiembre de 2013, N°44 del 30 de junio al 4 de mayo de 2014 y N°49 del 23 de octubre de 2014, y asciende a la suma de \$236.643 millones de pesos.

Si bien el PIDU se anunció en octubre de 2011, los estudios de prefactibilidad culminaron en abril de 2012, momento a partir del cual el Fondo Adaptación inició la estructuración y ejecución del proyecto. Los estudios de factibilidad posteriores, llevados a cabo por el Fondo durante la primera etapa de estructuración del proyecto entre los meses de abril y octubre de 2012 (ver detalle en el Anexo 3),

proyectos de reubicación de asentamientos humanos durante el proceso de respuesta a la declaratoria de emergencia derivada del fenómeno de La Niña 2010-2011.

permitieron concluir que el lugar más apto para el reasentamiento es la vereda Miraflores. En consecuencia, el MVCT procedió a archivar el anuncio del PIDU mediante Resolución 216 del 29 de abril de 2013.

El presente documento resulta de dicho proceso de estructuración, y constituye el instrumento mediante el cual se formalizan los objetivos, programas, proyectos y medidas que se implementan para llevar a cabo un reasentamiento integral en la vereda Miraflores, en colaboración con las autoridades locales.

1.2.3. Mecanismos de coordinación interinstitucional

El proyecto de reasentamiento se ha caracterizado por el establecimiento de mecanismos de coordinación interinstitucional y de toma de decisiones, que han permitido que las autoridades departamentales y municipales participen y asuman responsabilidades directas en el proceso, en particular en materia de ordenamiento territorial, bajo responsabilidad del municipio de Gramalote, y de construcción de la infraestructura vial y agua y saneamiento básico, donde la Gobernación de Norte de Santander juega un importante rol.

La principal instancia de coordinación es la Mesa de Trabajo de Gramalote, creada por iniciativa del Fondo Adaptación y las autoridades locales desde que el Fondo tomó a su cargo la ejecución del proyecto. Está integrada por la alcaldesa, un representante del gobernador, el párroco, un representante de la comunidad, un representante de la Asociación de Juntas de Acción Comunal, un representante de la veeduría municipal, el personero municipal y el Fondo Adaptación (Figura 2). La mesa ha sesionado de manera permanente desde abril de 2012 constituyéndose en el principal espacio de discusión, negociación, socialización de avances y toma de decisiones para el proceso de reasentamiento.

FIGURA 2 ENTIDADES Y ORGANISMOS REPRESENTADOS EN LA MESA DE TRABAJO DE GRAMALOTE



Fuente: elaboración propia

De igual manera, el marco general de las relaciones interinstitucionales entre el Fondo Adaptación y el municipio de Gramalote, se establecen mediante el convenio interadministrativo marco 056 de 2013. Igualmente, a través del convenio 082 de 2013 con la Gobernación de Norte de Santander se formaliza la cooperación entre ambas entidades para la ejecución de las obras de infraestructura a cargo de la Gobernación (Tabla 2).

TABLA 2 CONVENIOS SUSCRITOS POR EL FONDO ADAPTACIÓN CON ENTES TERRITORIALES

NÚMERO Y AÑO DEL CONVENIO	ENTIDAD CON LA QUE SE SUSCRIBE	OBJETO	PLAZO
---------------------------	--------------------------------	--------	-------



<p>CONVENIO MARCO INTERADMINISTRATIVO 056 DE 2013</p>	<p>Municipio de Gramalote</p>	<p>Establecer el marco de las obligaciones generales que regirán las relaciones interinstitucionales entre el Municipio y el Fondo para la ejecución de actividades y acciones tendientes al desarrollo del proyecto de reasentamiento del casco urbano de Gramalote en el sector de Miraflores en sus diferentes componentes</p>	<p>3 años</p>
<p>CONVENIO 105 DE 2013 (DERIVADO DEL CONVENIO MARCO 056 DE 2013)</p>	<p>Municipio de Gramalote</p>	<p>Realizar la revisión ordinaria y ajuste del EOT de Gramalote en sus diferentes componentes</p>	<p>12 meses</p>
<p>CONVENIO NO 082 DE 2013</p>	<p>Gobernación de Norte de Santander</p>	<p>Contratar las obras para la construcción y mantenimiento de la vía de acceso al nuevo casco urbano y su conexión con Lourdes; b) contratar las obras para la construcción de infraestructura de acueducto y alcantarillado incluyendo las obras complementarias como PTAR, PTAP, desarenador, tanques de almacenamiento, estructuras de entrega, entre otras, necesarias para el óptimo funcionamiento de los sistemas construidos. c) llevar a cabo la gestión predial necesaria para la construcción de las obras incluido todo lo referente a las afectaciones por obra pública de la población identificada en las áreas en donde se desarrollarán las obras.</p>	<p>30 meses</p>

Fuente: elaboración propia

Otro nivel fundamental de la coordinación interinstitucional corresponde al trabajo impulsado por el Fondo Adaptación y las autoridades territoriales con el Concejo Municipal de Gramalote y la Asamblea Departamental de Norte de Santander. Estas dos instancias han sido escenarios para la rendición de cuentas periódica sobre los avances del proyecto. Además, ambos órganos de gobierno fueron determinantes para la aprobación de normas en materia de ordenamiento territorial, que permitieron la habilitación de suelo urbano en la vereda Miraflores de Gramalote, las cuales comprenden:

- La Ordenanza Departamental 002 del 27 de febrero del 2014 mediante la cual se aprueba el traslado de la cabecera municipal de Gramalote a la vereda Miraflores.
- El Acuerdo 015 de 2014 del Concejo Municipal de Gramalote - "Por el cual se adopta la revisión excepcional al Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio de Gramalote, Norte de Santander, adoptado mediante Acuerdo Municipal No. 008 del 14 de Junio de 2002, por razón de grave calamidad pública y se adoptan otras disposiciones." (Municipio de Gramalote, 2014)

Finalmente, se debe destacar que la Comisión Intersectorial antes mencionada, fue derogada a través de decreto 1773 de 2013. Sin embargo, sus funciones fueron reasignadas al Consejo Directivo del Fondo Adaptación. Éstas, más allá de las

actividades de ejecución del proyecto, están encaminadas a apoyar técnica, jurídica y financieramente a las entidades públicas en la implementación de las decisiones que en el marco de sus competencias adopten para atender la grave crisis presentada en Gramalote, por lo que representa un espacio de coordinación para la organización de oferta institucional a favor del municipio.

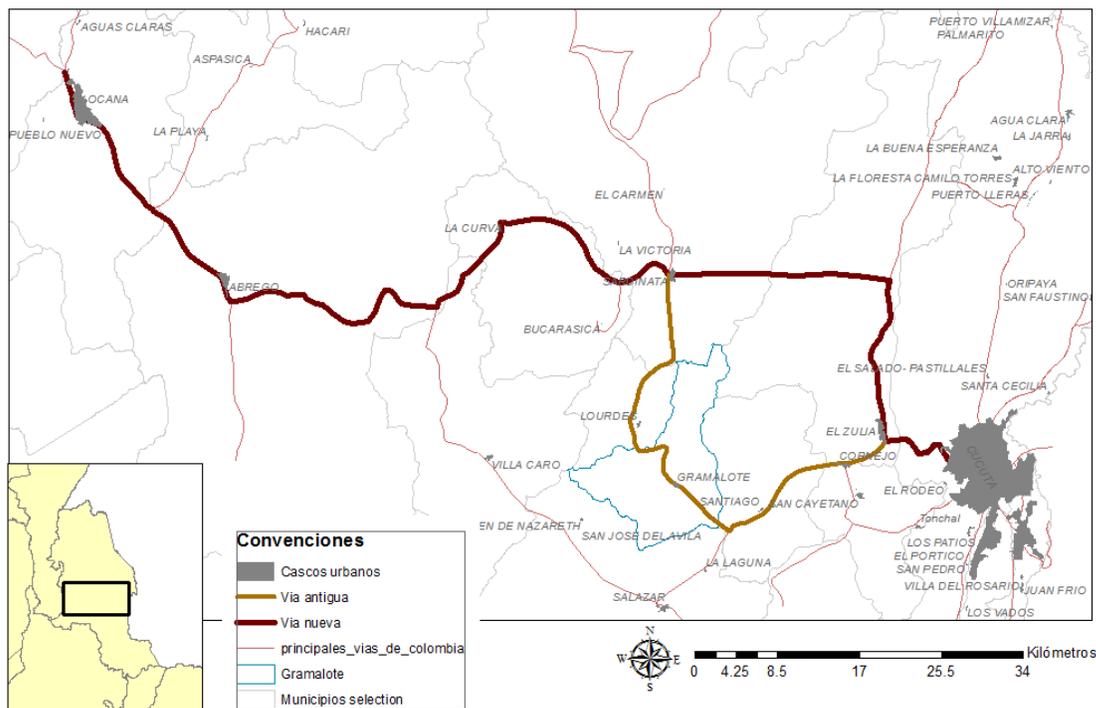
2. CONTEXTO MUNICIPAL

2.1. Historia

Gramalote fue fundado en 1857 bajo el nombre de Galindo, como un lugar de paso de viajeros que se trasladaban entre las poblaciones localizadas en el oriente de la Cordillera Oriental y el centro y la costa del país. Luego su centro urbano fue reubicado por iniciativa de sus pobladores entre 1880 y 1883, con el fin de tener una mejor localización geográfica, con mayores posibilidades de expansión.

Hasta mediados del siglo XX el pueblo conservó el rol de centralidad regional de Norte de Santander, y gracias al desarrollo de un conjunto de equipamientos importantes era reconocido como un centro próspero de prestación de servicios educativos y de salud, no sólo a su población, sino a aquella de municipios vecinos, como Lourdes, Santiago, Salazar y Villacaro.

Figura 3 localización de gramalote y conectividad vial con **LOS PRINCIPALES MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER**



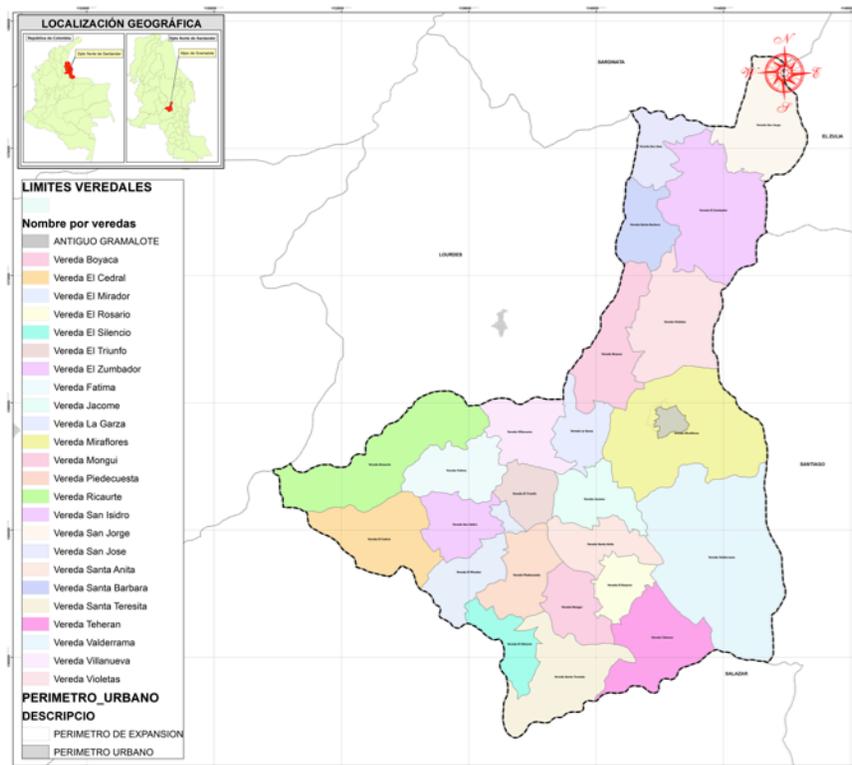
Fuente: elaboración propia

Con la habilitación en 1946 (Páez, 2009) de la vía que de Cúcuta conduce a Ocaña, pasando por Sardinata, el municipio perdió su situación privilegiada puesto que

quedó al margen del circuito de comunicación principal entre Cúcuta y la costa atlántica (Figura 3). Esto generó un fuerte impacto que se ha traducido en la pérdida paulatina del dinamismo económico de la subregión durante las últimas décadas. En el momento del desastre, la economía de Gramalote se sustentaba en una economía básica de intercambio de bienes y servicios entre el casco urbano y su área rural.

2.2. Localización y características geográficas

FIGURA 4 DIVISIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO DE GRAMALOTE



Fuente: (Municipio de Gramalote, 2014)

Gramalote está ubicado en el departamento de Norte de Santander, al nororiente de Colombia, en inmediaciones de la cordillera oriental. Pertenece a la subregión centro del Norte de Santander, y se encuentra localizado a una distancia de 49 kilómetros al occidente de Cúcuta. Limita al norte con los municipios de El Zulia, Sardinata, y Lourdes; al sur con el municipio de Salazar; al oriente con el

municipio de Santiago y al occidente con los municipios de Lourdes y Villacaro. Tal como se observa en la

Figura 4, se accede desde Cúcuta, a través de una vía de carácter secundario pasando por el municipio de Santiago. Del antiguo casco urbano se desprendían dos vías conectaban al municipio con Lourdes y Villacaro respectivamente.

Administrativamente, está dividido en 24 veredas que tienen una superficie cercana a los 151 Km², que equivale al 0.69% de la extensión del departamento. (Universidad Simón Bolívar, 2012). Tiene una temperatura media de 23° C y se encuentra atravesado por las quebradas La Calderera y La Cárdenas, ambas afluentes del río Peralonso. Su territorio comprende alturas entre 600 en el río Peralonso y 3290 msnm, en el cerro El Espartillo (Servivienda, 2012).

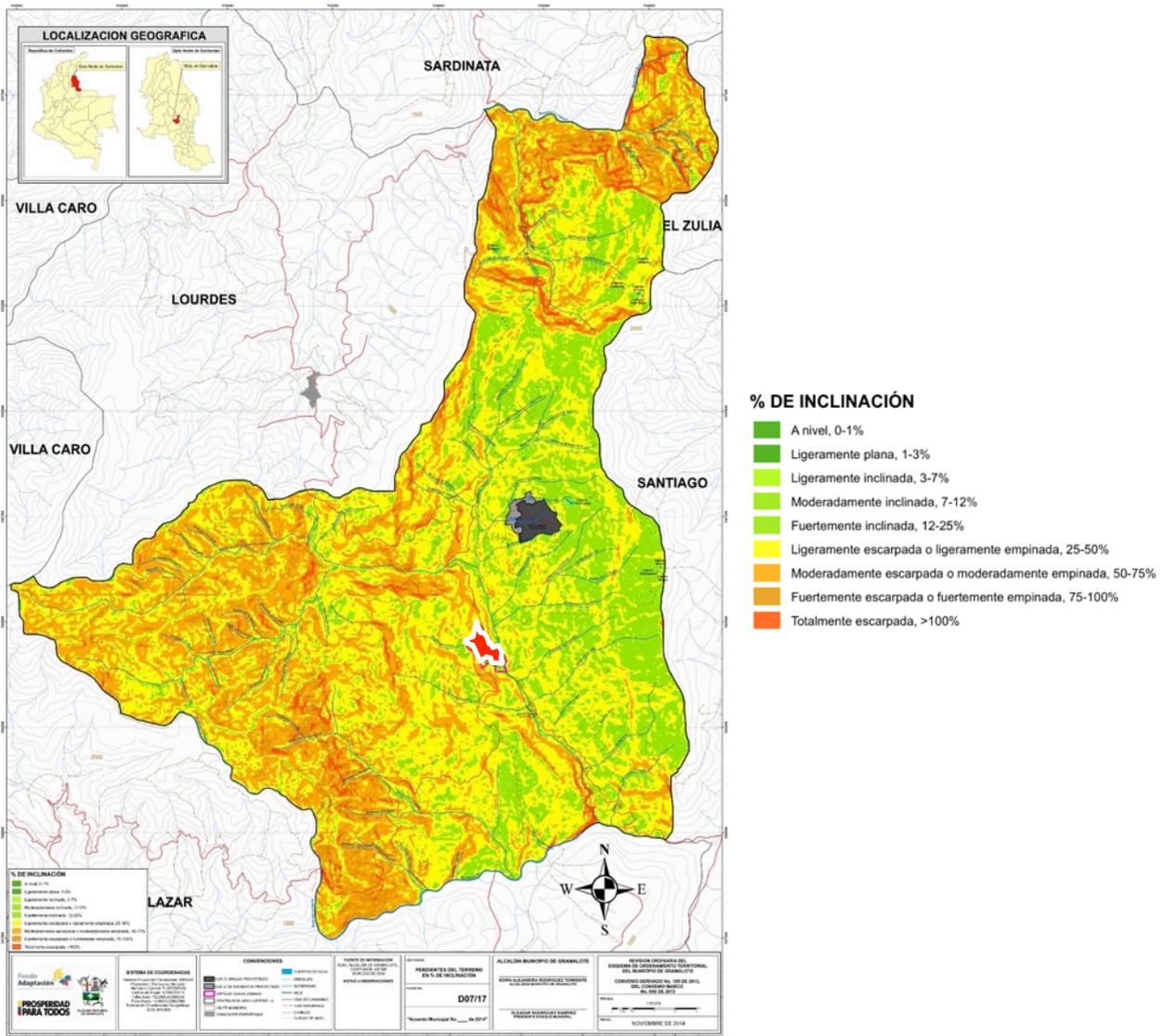
2.1. Condiciones de riesgo de desastre

Todo el territorio municipal se caracteriza por una compleja geología y por la predominancia de zonas con pendiente alta (Figura 5). En efecto, tal como se puede observar en el plano de zonificación por susceptibilidad a movimientos en masa incluido en el Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio que data de 2002, toda la vertiente occidental sobre la cual se encuentra el casco urbano destruido está clasificada como de alta susceptibilidad por deslizamientos (Figura 6), zona cuya extensión corresponde al 30.6 % del municipio (Municipio de Gramalote, 2002).

No obstante, en materia de identificación del riesgo, el EOT señalaba que todos los barrios localizados en la zona central del casco urbano, que ocupaban el 71% del área, se encontraban en bajo riesgo por deslizamiento. Se estimaba que sólo el 17% se encontraba en alto riesgo por deslizamiento, frente a lo cual se planteaba la necesidad de implementar medidas de prevención, en particular frente al manejo de aguas servidas y manejo de drenaje urbano. Por otra parte, se identificaban 85 viviendas en zonas de riesgo alto o medio frente a deslizamientos (Tabla 3), así como la existencia de áreas en el sector de Gregorio Montes, localizado en la parte suroccidental, y en el barrio San Juan que exigían “un manejo de protección, sobre todo en época de lluvias, ya que la eventualidad del deslizamiento afectaría una gran franja en donde existen asentamientos humanos (Municipio de Gramalote, 2002, p.35). Los barrios Laureano Gómez, Casa verde y los límites de los Barrios Nueva Granada y La Lomita, San Juan y San Vicente también se caracterizaban como de alta vulnerabilidad por deslizamientos ante la presencia de eventos detonantes como lluvias o sismos.

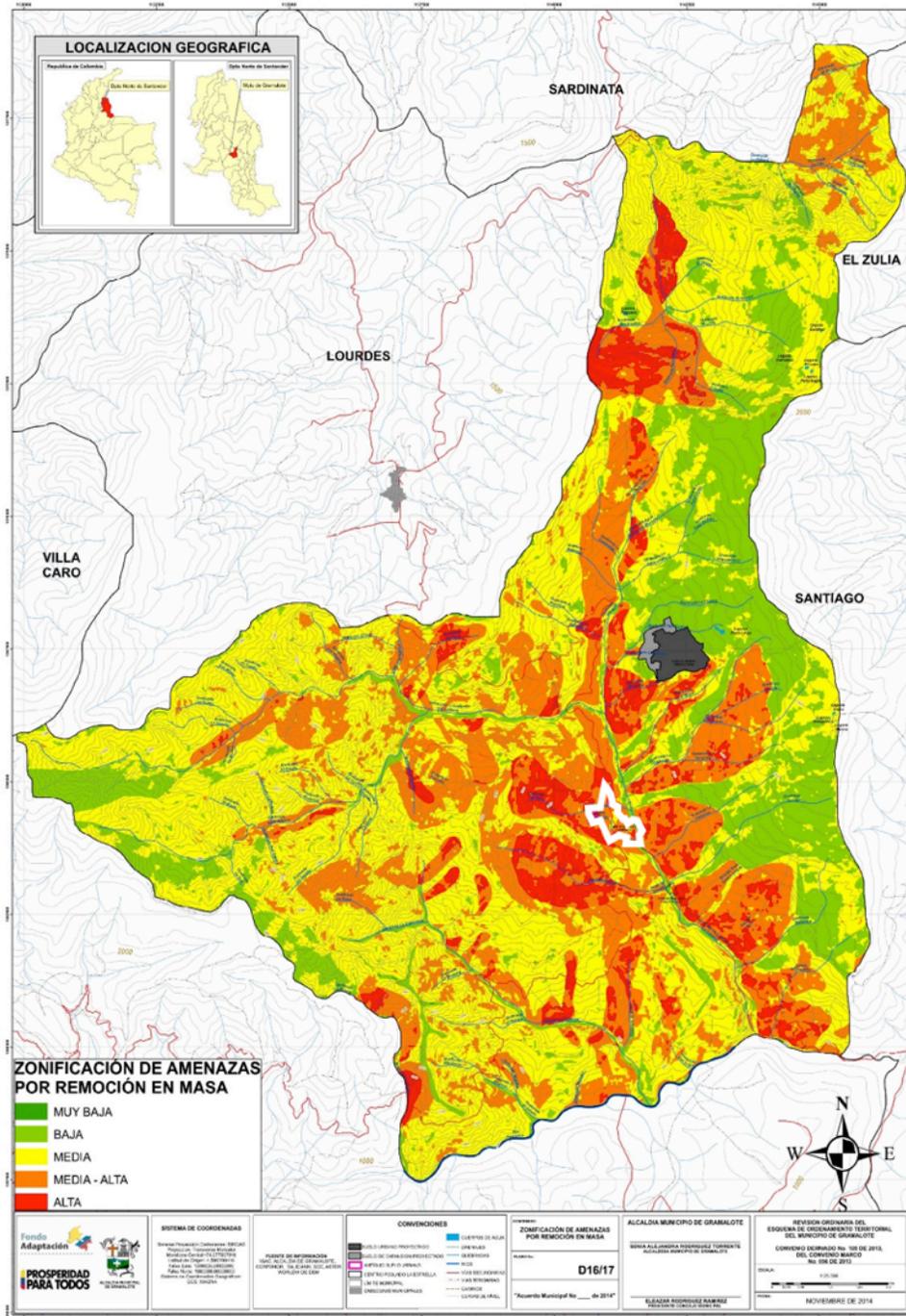
En importante señalar esto, porque a pesar de los diagnósticos y recomendaciones, ni las autoridades municipales ni la población tomaron las medidas correctivas frente a los riesgos identificados.

FIGURA 5 PENDIENTES DEL TERRENO EN EL MUNICIPIO DE GRAMALOTE



Fuente: (Municipio de Gramalote, 2014)

FIGURA 6 AMENAZA POR REMOCIÓN EN MASA EN GRAMALOTE



Fuente: (Municipio de Gramalote, 2014)

TABLA 3. IDENTIFICACIÓN DE LA SITUACIÓN DE RIESGO FRENTE A DESLIZAMIENTOS DEL CASCO URBANO SEGÚN ESQUEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (2002).

SECTOR	DIAGNÓSTICO	MEDIDAS PREVISTAS
GREGORIO MONTES	10 viviendas en alto riesgo, con manifestaciones graves de agrietamiento y deterioro (ya se habían reubicado 10 familias en el sector de Santa Anita).	Diseño y ejecución de proyectos destinados a la estabilización y manejo de áreas o proyectar reubicación.
SECTOR JORDÁN	17 viviendas en alto riesgo. Zona afectada por fenómenos de desestabilización generados principalmente por el agua mal conducida	Actividades con las familias más afectadas, e iniciar un proceso de sensibilización con los habitantes del sector que permita tomar en conjunto acciones que conlleven a corregir o minimizar los efectos generadores.
SECTOR CASA VERDE	18 viviendas en riesgo medio (5 con grave deterioro)	
SECTOR SAN JUAN	34 viviendas en riesgo medio (26 con grave deterioro)	
SECTOR SANTA ROSA	6 viviendas en riesgo medio con grave deterioro.	

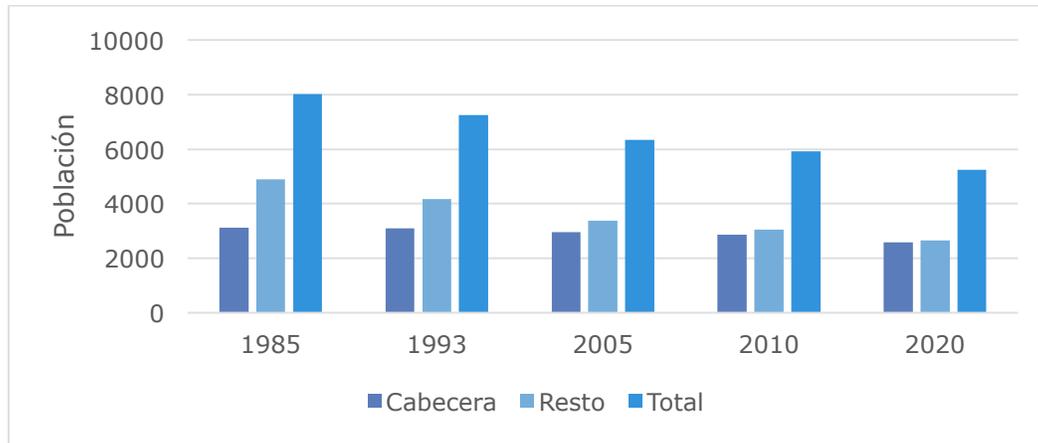
Fuente: elaboración propia

2.2. Dinámicas demográficas

Desde el punto de vista demográfico, la pérdida de dinamismo económico que ha sufrido el municipio se refleja en un proceso acelerado de envejecimiento y expulsión de su población joven. Los cálculos del DANE proyectaban un descenso del 12% en la población entre 2010 y 2020, que sigue la tendencia que venía ocurriendo en las últimas cuatro décadas (Figura 7). De acuerdo con las proyecciones del DANE, en el 2010 la población urbana sería de 2.871 habitantes. De acuerdo con la información obtenida a través del diagnóstico socio económico, en el casco urbano habitaban 3.316 personas en el momento del desastre (Universidad Simón Bolívar, 2012).

Ahora bien, el descenso de población que vivía el municipio no es una situación aislada, puesto que se asemeja a la de la mayoría de municipios de la subregión centro de Norte de Santander. Sin embargo, contrasta con las dinámicas de crecimiento de población de los núcleos urbanos del departamento de Norte de Santander, como Cúcuta, Pamplona y Ocaña, tal como se observa en la Figura 8.

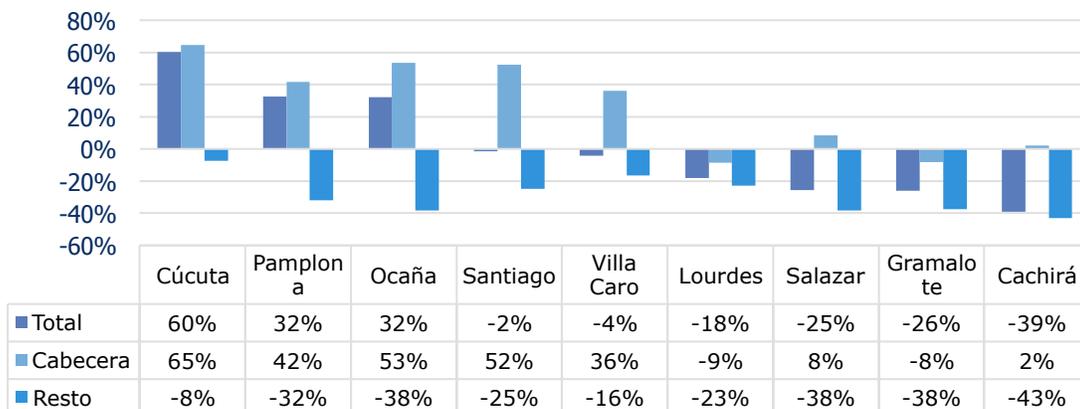
FIGURA 7 PROYECCIONES DE POBLACIÓN EN GRAMALOTE (1985-2020)



Fuente: (DANE, 2005)

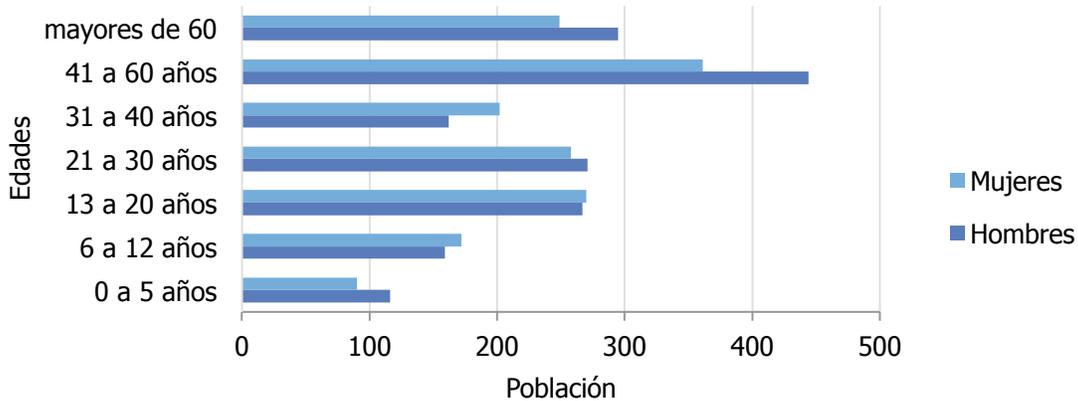
Comparado con el resto del país, en Gramalote se evidencia un envejecimiento más acelerado de la población. En la se evidencia que el 41% de la población tiene más de 41 años. Ese porcentaje es en promedio del 33% para el país. Se puede observar también cómo los hombres están envejeciendo más rápido que las mujeres. Los niños (de 0 a 5 años y de 6 a 12 años) únicamente componen el 17% de la población total. Esto constituye una variable fundamental por considerar para la definición de medidas de restablecimiento de vivienda, la reconstrucción del tejido familiar y comunitario, y apoyo económico, así como de los criterios de asignación, señalados en este documento.

FIGURA 8 DIFERENCIAS PORCENTUALES ENTRE LAS PROYECCIONES DE POBLACIÓN DE 2010 Y 1985



Fuente: Elaboración propia a partir de (DANE, 2005)

FIGURA 9 COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN EN GRAMALOTE, 2011

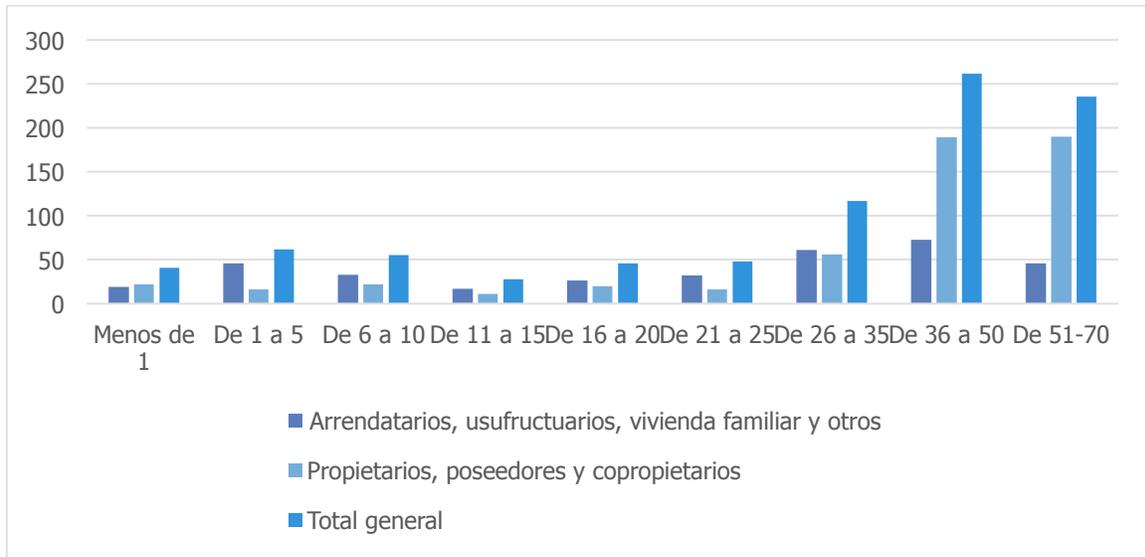


Fuente: (Universidad Simón Bolívar, 2012).

El proceso de envejecimiento de la población se refleja en la composición de los hogares en Gramalote. De esa manera, se encuentra que, en promedio, las familias gramaloteras son compuestas por tres personas. Sin embargo, vale destacar el alto número de familias unipersonales, correspondiente al 20% del total de las familias, en su mayoría configuradas por población de tercera edad (Fondo Adaptación, 2014).

En cuanto a las características demográficas del municipio se debe mencionar, además, el alto arraigo presente en su población, que en su mayoría (69%) había vivido por más de dos décadas en el casco urbano antes del desastre. (Universidad Simón Bolívar, 2012). En contraste, menos del 5% de los habitantes del antiguo casco urbano residían en el mismo por un tiempo menor de 1 año. Así mismo, solo el 4,2% de la población mayor de cinco años aseguró ser procedente de otro municipio, y 0,1 % de otro país, lo cual demuestra, por un lado, que más allá de la condición de tenencia de los habitantes de Gramalote, los mismos tenían un gran arraigo por su territorio, y del mismo modo tenían un flujo casi nulo de población inmigrante (ver Figura 10).

FIGURA 10 AÑOS DE RESIDENCIA EN GRAMALOTE POR TIPO DE TENENCIA



Fuente: (Universidad Simón Bolívar, 2012)

2.3. Caracterización social

La caracterización social revela que la población gramalotera, incluso antes del desastre, contaba con un elevado número de familias en condiciones de pobreza. De acuerdo con el Censo realizado por el DANE en 2005, se estimaba que el 33% de la población gramalotera tenía sus necesidades básicas insatisfechas (ver Tabla 4), cifra por encima del promedio nacional, calculado en 27,7%.

En particular, se encontró que el 50% de las familias cuya condición de tenencia sobre el predio que habitaban era la de tenedor simple tenía un ingreso menor a un salario mínimo antes del desastre (Universidad Simón Bolívar, 2012).

TABLA 4 PERSONAS CON NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS EN GRAMALOTE

Área	Porcentaje de población con NBI (%)
Cabecera	20,06
Resto	44,32
Total	32,90

Fuente: (DANE, 2005)

Sin embargo, como se verá en el numeral 2.5 del presente documento, el hecho de tener bajos ingresos en el antiguo casco urbano no significaba en sí una baja calidad de vida. Lo anterior, teniendo en cuenta que “los gramaloteros no tenían la necesidad de invertir grandes sumas de dinero en recreación, transporte, alimentación o servicios públicos, pues el costo de vida era muy bajo en Gramalote”. (Universidad Simón Bolívar, 2012, pág. 107)

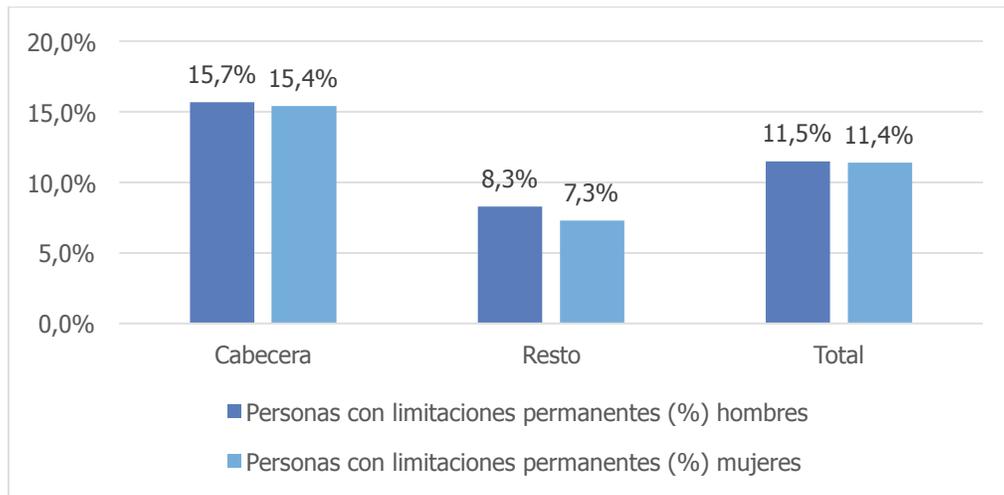
La condición de vulnerabilidad no se encontraba acentuada por la pertenencia a algún grupo de población minoritaria en Gramalote. De acuerdo al Censo elaborado por el DANE en 2005, únicamente el 0,1% de la población residente en Gramalote en 2005 se auto identificaba como perteneciente a alguna etnia (raizal, mulato, afrocolombiano o afrodescendiente).

En cuanto al nivel de escolaridad de la población en Gramalote, el 53,2% había alcanzado la básica primaria, mientras que el 25,8% había alcanzado secundaria. Únicamente el 3,2% de la población ostentaba nivel de educación superior y/o posgrado. En total, alrededor del 75% de la población no tuvo acceso a educación media técnica o superior. La tasa de analfabetismo, alcanzaba el 10,3% de la población gramalotera de 5 años y más, y el 10,9% de la población mayor de 15 años no sabía leer ni escribir. Si se discrimina el indicador entre la población rural y urbana, se encuentra que en el caso de la primera existió un analfabetismo del 60% en la población con edades de 5 años o más. (DANE, 2005). Por su parte, el estudio adelantado en 2012 encontró que la coyuntura del desastre provocó un aumento en el porcentaje de deserción escolar, que llegó a un 55% en la población menor de 25 años (Universidad Simón Bolívar, 2012).

Respecto a la asistencia escolar de la población entre 3 y 24 años, se puede ver que en la cabecera municipal el 72,8% de esta población asistía a un establecimiento educativo formal, mientras que en el resto del municipio únicamente sólo la mitad de la población (54,1%) lo hacía. De acuerdo con información suministrada por la Secretaría Departamental de Educación, en 2010 había 1.617 estudiantes, que luego del desastre que destruyó el casco urbano, pasaron a ser 948 en 2014.

El censo arrojó que alrededor del 11% de la población estaba en condición de discapacidad por prevalencia de limitaciones permanentes, ver Figura 11 ⁷ (DANE, 2005). Además, encontró que dicha población se incrementaba en la cabecera urbana frente al resto del municipio. Dicho dato es coherente con el envejecimiento mencionado de la población, ya que encontró que dicho porcentaje se incrementa en la cabecera urbana donde es superior al 15,4% (DANE, 2005).

FIGURA 11 PREVALENCIA DE LIMITACIONES PERMANENTES EN GRAMALOTE



Fuente: (DANE, 2005)

Teniendo en cuenta el proceso mencionado de envejecimiento de la población, el Censo de 2005 encontró que la mayoría de limitaciones permanentes se dan justamente en la población de tercera edad. De esa manera, el alto porcentaje de familias unipersonales compuestas por adultos de tercera edad que se encontraba en condición de vulnerabilidad tuvo con el desastre una acentuación de sus necesidades. De acuerdo al estudio de la Universidad Simón Bolívar, la dificultad para acceder a los servicios de atención en salud ha aumentado conforme la dispersión que tuvieron los damnificados por el desastre que afectó al casco urbano en 2010.

⁷ Personas con limitación para: moverse o caminar, usar sus brazos y manos, ver a pesar de usar lentes o gafas; oír, aún con aparatos especiales; Hablar, Entender o aprender; relacionarse con los demás por problemas mentales y/o bañarse, vestirse y alimentarse por sí mismo (DANE, 2005)

2.4. Instituciones más relevantes

Al momento del desastre, Gramalote se caracterizaba por la presencia de un número reducido de organizaciones, que lideraban la prestación de servicios sociales, económicos y culturales. Se destacan, en particular, las comunidades religiosas Betlemitas y Clarisas, que se encargaban de prestar servicios sociales y, en el primer caso, de la educación en Gramalote, pues el colegio del municipio era de su propiedad.

Sin embargo, luego del desastre, se amplió tanto la presencia como la actividad de instituciones dedicadas, en un comienzo, a la atención de emergencias. De ese modo, la primera entidad en asumir la responsabilidad de la atención a la población fue Colombia Humanitaria, con su operador Paz y futuro, y luego el Fondo Adaptación, que asumió la responsabilidad de liderar el proyecto de reasentamiento del casco urbano.

Las entidades antes mencionadas han encontrado en las autoridades locales, el municipio de Gramalote y la Gobernación de Norte de Santander, un aliado que guía las actividades en tanto son las más cercanas a la comunidad desde que ocurrió el desastre. Así, si bien la Alcaldía tuvo que prestar sus servicios provisionalmente en Cúcuta, en octubre de 2013, abrió una sede provisional en el municipio, localizada en Centro de Servicios Comunitarios, "Andrés Entrena Parra", construido con aportes de la Cruz Roja, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y el Fondo Adaptación.

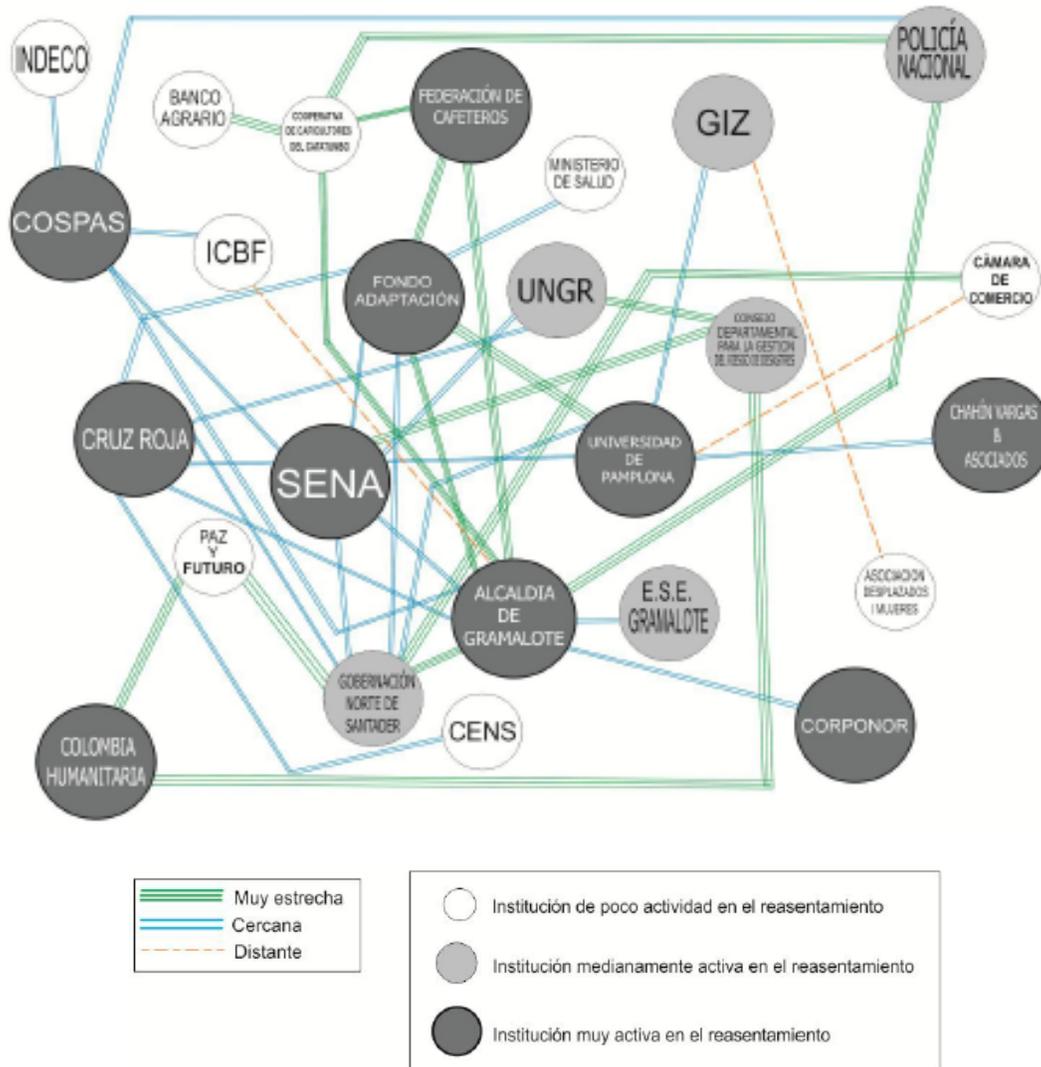
En 2013 los gestores comunitarios de la Universidad de Pamplona, entidad que actúa como operadora social del proyecto de reasentamiento, identificaron las instituciones más relevantes para el proceso de reasentamiento que se lleva a cabo en Gramalote. Dicha identificación, que se observa en la Figura 12, destacó justamente al grupo de instituciones dedicadas a la atención de emergencias y el manejo del riesgo, junto con las autoridades municipal y departamental.

Sobresale también la mayor presencia de instituciones que prestan servicios de formación y asistencia técnica. Particularmente el SENA, la Universidad de Pamplona y la Cámara de Comercio de Cúcuta han adelantado iniciativas que han permitido la formación de 512 gramaloteros, a nivel técnico profesional y de posgrado, entre 2013 y 2014.

Las Centrales Eléctricas de Norte de Santander también son otro actor clave, no sólo por su responsabilidad en la prestación de los servicios de energía eléctrica,

sino por su contribución a la construcción de infraestructura eléctrica en el nuevo casco urbano.

FIGURA 12 IDENTIFICACIÓN DE INSTITUCIONES CON PRESENCIA EN GRAMALOTE



Fuente: (Universidad de Pamplona, 2013)

Desde el punto de vista económico, se destaca el Comité de Cafeteros de Norte de Santander, que ejecuta desde 2012 un proyecto de mejoramiento de la productividad cafetera, financiado por el Fondo Adaptación y que permitirá la

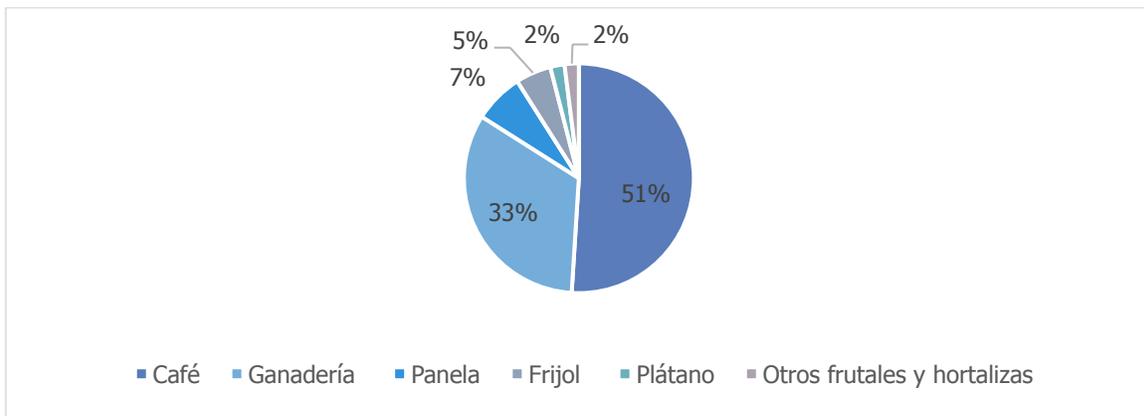
renovación de 375 hectáreas de cultivo, y la dotación con infraestructura productiva de 293 fincas.

Cabe destacar que desde la segunda mitad de 2014, también ha ganado relevancia el INCODER, que viene estructurando proyectos de desarrollo rural con enfoque territorial, que se espera beneficien a alrededor de 250 familias del área rural.

2.5. Actividades económicas

El municipio de Gramalote presenta una vocación económica principalmente agrícola, donde predominan las fincas dedicadas a los cultivos de café, caña, banano y cítricos, así como aquellas de carácter ganadero. La siguiente figura muestra la distribución de la producción en Gramalote:

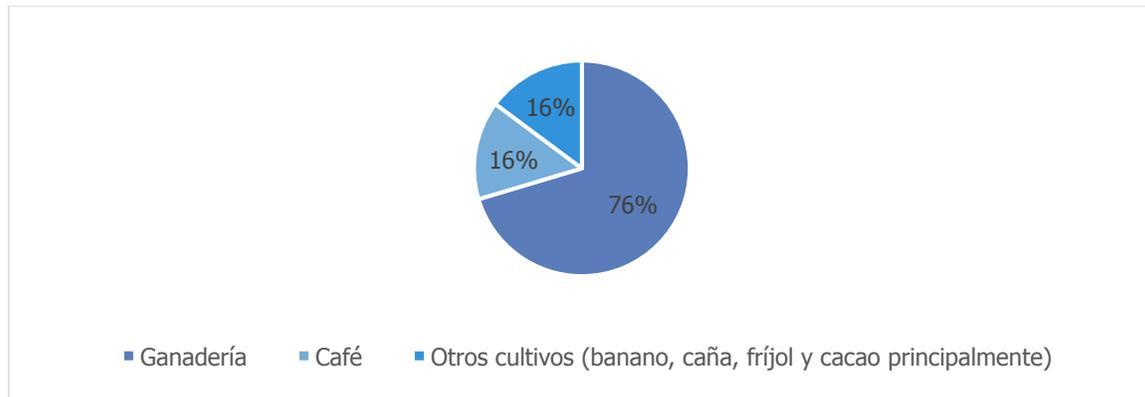
FIGURA 13 DISTRIBUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA EN GRAMALOTE



Fuente: (AECOM, 2014)

El proceso de intercambio de bienes y servicios entre los habitantes del casco urbano y el sector rural era de la mayor importancia para la dinámica económica municipal y subregional, el cual se vio abruptamente fracturado por la destrucción del casco urbano.

FIGURA 14 DISTRIBUCIÓN DEL TERRITORIO PRODUCTIVO RURAL



Fuente: (AECOM, 2014)

Sin embargo, estas actividades agropecuarias han sido históricamente marcadas por tres características: la informalidad económica, la ocupación inadecuada del territorio y el desarrollo de un bajo nivel de transformación productiva. Así, aun cuando el cultivo de café es el de mayor participación en la estructura productiva del municipio, solo ocupa el 16% del territorio. Mientras tanto, la ganadería representa solo el 33% de la producción, pero ocupa más del 70% del territorio rural. Lo anterior ha llevado a que la capacidad para la generación de empleo sea baja, tipificando economías de subsistencia prioritariamente.

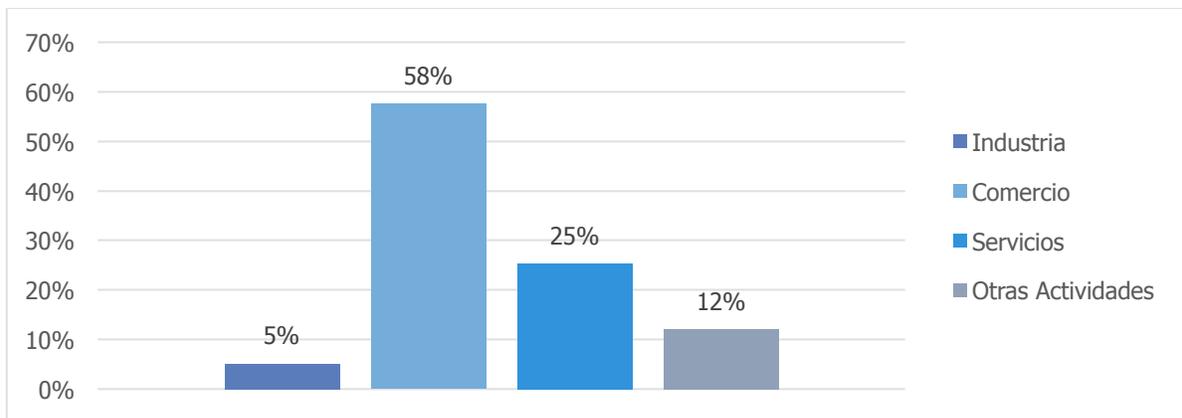
De acuerdo con el documento de soporte socioeconómico del Esquema de Ordenamiento Territorial de 2002, en Gramalote el costo de vida era muy bajo, y los servicios públicos domiciliarios representaban costos mínimos, de fácil pago para los pobladores. Respecto al costo de la alimentación, la cercanía con la zona rural hacía que los habitantes de la zona urbana tuviera fácil acceso a alimentos perecederos.

Las unidades productivas estaban dedicadas a generar una variada oferta de productos y servicios, que satisfacían las necesidades de consumo de la población. Los negocios en su gran mayoría se encontraban posicionados, pues existían por más de 6 años. Los mismos se situaban principalmente en los alrededores del parque y en la plaza de mercado. La mayoría se ubicaban en las viviendas que a su vez servían de residencia, lo cual disminuía gastos en arrendamiento y servicios públicos (Universidad Simón Bolívar, 2012)

De esa manera en Gramalote, antes del desastre, se presentaba una economía familiar equilibrada, cuyos gastos eran proporcionales a sus ingresos. De acuerdo a la Universidad Simón Bolívar, solo un 26% presentaban desequilibrios en su economía familiar, atribuidos a la falta de una cultura de ahorro. Dicho número aumentó a un 53% después del desastre, dados los altos costos que implicó el reasentamiento temporal de las familias en otros municipios de Norte de Santander.

El antiguo casco urbano de Gramalote tenía vocación comercial. De acuerdo con la Figura 15, donde se muestran los establecimientos según actividad económica, el 57,6% de estos sitios tenían una dedicación comercial, mientras que el 25,3% correspondían a actividades de servicios, y el 5,1% de los mismos se dedicaba a actividades industriales de procesamiento primario.

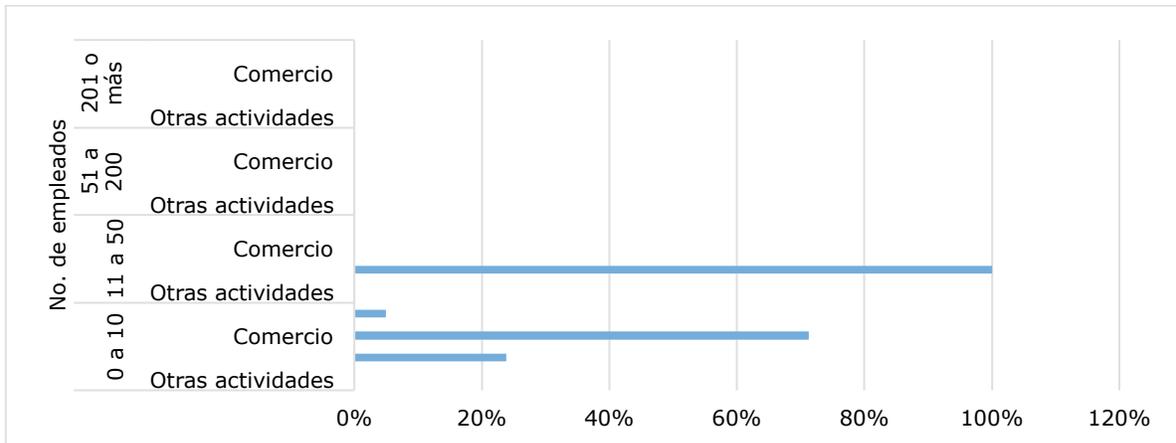
FIGURA 15 ESTABLECIMIENTOS SEGÚN ACTIVIDAD ECONÓMICA



Fuente: (DANE, 2005)

Cuando se hace el análisis del personal que trabajaba en dichos establecimientos, se puede observar como aquellos que tenían actividades comerciales corresponden al 71,3% del grupo entre 0 y 10 empleados, mientras que la actividad de servicios representa el 100% de los establecimientos del grupo entre 11 y 50 empleados. De acuerdo con este análisis, en Gramalote no existían establecimientos que emplearan más de 50 personas (Figura 16).

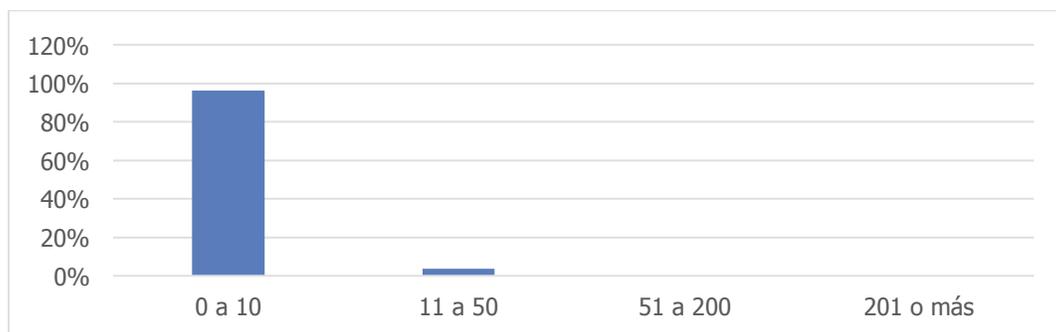
FIGURA 16 EMPLEADOS POR ACTIVIDAD ECONÓMICA EN GRAMALOTE



Fuente: (DANE, 2005)

Por último, es importante hacer referencia al tamaño relativo de los negocios. Si se analizan los establecimientos de acuerdo con el número de personas ocupadas, se encuentra que el 96,4% de los establecimientos ocupó únicamente entre 1 y 10 empleados, mientras que el 3,6% empleó entre 11 y 50 personas, así lo muestra la siguiente Figura.

FIGURA 17 ESTABLECIMIENTOS SEGÚN ESCALA DE PERSONAS OCUPADAS EN EL MES ANTERIOR



Fuente: (DANE, 2005)

2.6. Caracterización urbana de la cabecera municipal

El antiguo casco urbano de Gramalote tenía un área de 37 hectáreas. Se encontraba a una altitud de 1.040 msnm, en el centro del municipio, en la cuenca de río Peralonso. Estaba conformado por 16 barrios o sectores. Sin embargo esta

definición no obedecía a una división administrativa, sino a la organización de las familias guiada por celebraciones de origen cultural, social o religioso.

TABLA 5 POBLACIÓN POR BARRIOS EN EL ANTIGUO CASCO URBANO DE GRAMALOTE

BARRIO EN GRAMALOTE	CANTIDAD
NUEVA GRANADA	445
CASA VERDE	181
LAUREANO GÓMEZ	176
JORDÁN	167
SAN JOSÉ	146
CENTRO	280
SANTA CLARA	118
LA LOMITA	365
SANTA ANITA	217
CALLE REAL	131
UNIDOS	386
MINGUÍ	139
SAN VICENTE	54
SANTA ROSA	473
GREGORIO MONTES	59
SAN JUAN	119
TOTAL	3456

Fuente: (Fondo Adaptación, 2014)

2.6.1. Usos del suelo

El antiguo casco urbano de Gramalote era mayoritariamente residencial. Tal como se observa en la Figura 18, su actividad –la distribución del comercio y de los equipamientos, se desarrollaba en torno a sus ejes principales, sobre los cuales se implantaban viviendas mixtas, que eran la forma predominante para la ocupación productiva del suelo urbano. Tenía grandes equipamientos, que ocupaban alrededor del 15% del área urbana y poca industria, que ocupaba menos del 1% del casco urbano.

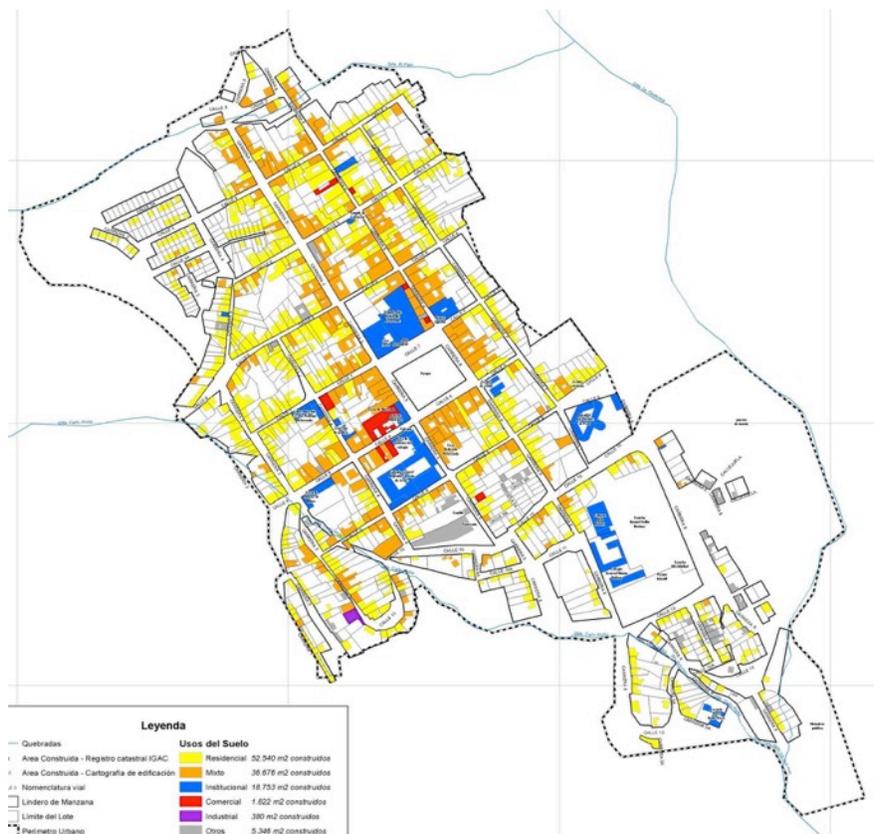
En el diagnóstico social que elaboró la Universidad Simón Bolívar en 2012 se identificaron usos desagregados de lo que, en total, componía el uso mixto del suelo urbano. La Tabla 6 muestra los usos y mezclas de los mismos que se encontraban en Gramalote

TABLA 6 VIVIENDA DE USO FAMILIAR, COMERCIAL Y SERVICIOS

Uso de la propiedad	Cantidad	Porcentaje
Servicios	2	0,21%
Comercial	2	0,21%
Familiar	842	86,45%
Familiar-Servicios	28	2,87%
Familiar-Comercial	92	9,45%
Familiar-Comercial-Servicios	3	0,31%
Familiar-Industrial	4	0,41%
Familiar-Industrial-Servicios	1	0,10%
Total	974	100%

Fuente: (Universidad Simón Bolívar, 2012)

Figura 18 usos del suelo en el antiguo casco urbano



Fuente: (Cámara de Comercio de Cúcuta, 2013)

2.6.2. Equipamientos

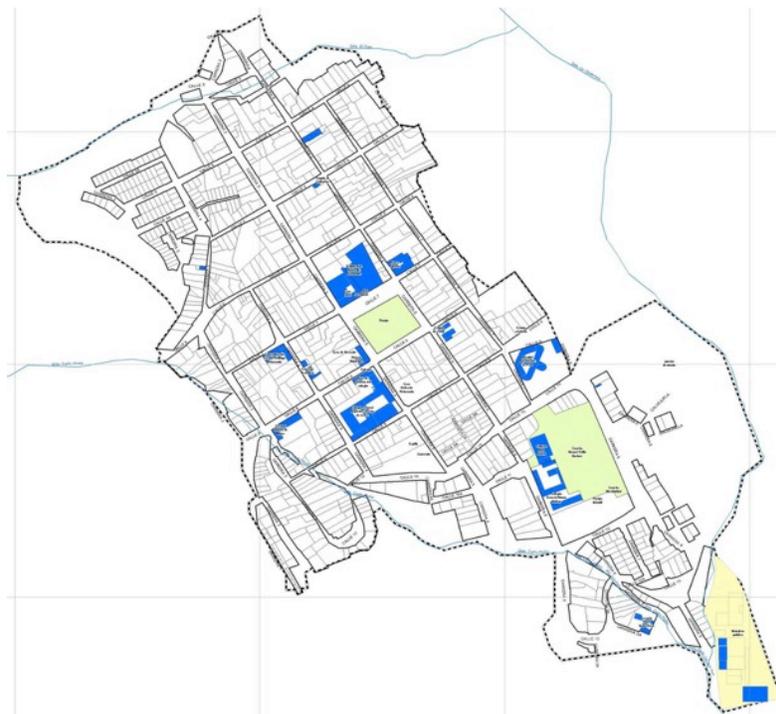
El 15% del área construida del casco urbano estaba destinada a edificios dotacionales, que le prestaban de servicios no solo a la comunidad gramalotera

sino a la subregión. Se destacaban los equipamientos educativos, los cuales constituían el 50% del área construida sobre la totalidad de las edificaciones dotacionales. Así mismo, sobresalen las edificaciones que prestaban servicios religiosos, dada la presencia de las comunidades Betlemitas y Clarisas (ver Plano 5). En la Tabla 7 se relacionan los diferentes equipamientos, según tipo y área construida.

Es importante destacar que la vida económica del municipio giraba, en términos espaciales, en torno a su plaza principal y las vías de acceso, donde se localizaban la mayoría de equipamientos.

Los equipamientos eran motivo de orgullo para la población. Gracias a éstos, Gramalote seguía siendo una centralidad subregional del departamento, prestadora de servicios de educación y salud a municipios vecinos como Lourdes, Santiago, Salazar y Villacaro, a pesar de las tendencias demográficas decrecientes.

FIGURA 19 EQUIPAMIENTOS EN EL ANTIGUO CASCO URBANO DE GRAMALOTE



Fuente: (Cámara de Comercio de Cúcuta, 2013)

TABLA 7 ÁREAS DE EQUIPAMIENTOS EN EL ANTIGUO CASCO URBANO DE GRAMALOTE

Tipo	Equipamiento	Área predio (m2)	Área construida (m2)	Área total construida por tipo	%
RELIGIOSO	Parroquia San Rafael	1.770	1.544	4.417	17%
	Casa Cural	1.703	1.888		
	Convento	2930	985		
ESPECIAL	Matadero Municipal	9.663	3.644	3.644	14%
GOBIERNO	Juzgado	0	0	483	2%
	Registradora	0	0		
	Casa Municipal (Alcaldía)	258	483		
EDUCATIVO	CREM Centro Recursos Educativos Municipales	1.174	1.134	11.792	45%
	Colegio General Simón Bolívar	3243	2299		
	Colegio Sagrado Corazón de Jesús	4193	6068		
	Escuela Urbana de Niños (Varones)	1329	1282		
	Escuela Rural Santa Rosa	674	245		
	Concentración Escolar Rodrigo Peñaranda	700	764		
DEPORTIVO	Estadio (Cancha Manuel Grillo Martínez) y Polideportivo	6745	703,5	703,5	3%
COMERCIAL	Casa de Mercado	1086	722	722	3%
SALUD	Hospital San Vicente de Paul	3577	1686	2069	8%
	Centro de Salud	691	383		
ESPECIAL	Cementerio (fuera del casco Urbano)	12.244	1.691	1.691	6%
SEGURIDAD	Estación de Policía	337	900	900	3%
Total		52.317	26.422	26.422	100%

2.6.3. Vivienda

2.6.3.1. Áreas y tipologías

En Gramalote existían 740 predios destinados a vivienda o usos mixtos, que albergaban a 3.456 habitantes. Se identificó que el área promedio de los lotes con destinación residencial era de 214 m². La gran mayoría de familias gramaloterías

vivía en casas cuya área construida promedio se encontraba entre los 120 y los 87 m² (Cámara de Comercio de Cúcuta, 2013).

Como se puede observar en la Tabla 8, se identificaron cinco tipologías generales de vivienda. Esta información fue determinante tanto para el proceso de diseño urbano y arquitectónico del nuevo casco urbano.

FIGURA 20 TIPOLOGÍAS DE VIVIENDA EN EL ANTIGUO CASCO URBANO

Tradicional

12 manzanas
164 viviendas
Promedio área lote: 251,6m²
Promedio área construida: 155,4
IO promedio: 0,62
IC promedio: 0,87

Bordes

17 manzanas
229 viviendas
Promedio área lote: 228,7m²
Promedio área construida: 87,64m²
IO promedio: 0,32
IC promedio: 0,39

V.I.S.

6 manzanas
77 viviendas
Promedio área lote: 83,96m²
Promedio área construida: 52,79m²
IO promedio: 0,47
IC promedio: 0,63

Aisladas

6 manzanas
45 viviendas
Promedio área lote: 258,6m²
Promedio área construida: 69,11m²
IO promedio: 0,31
IC promedio: 0,36

Variación de la tradicional

11 manzanas
225 viviendas
Promedio área lote: 201,17m²
Promedio área construida: 121,5m²
IO promedio: 0,48
IC promedio: 0,63



Fuente: (Cámara de Comercio de Cúcuta, 2013)

TABLA 8 ANÁLISIS DE TIPOLOGÍAS EN EL ANTIGUO CASCO URBANO

Tipología	Nº manzanas predominante según tipología	Nº viviendas de	Promedio área lote (m ²)	Promedio área Construida (m ²)
1	12	164	251.65	217.18
2	11	225	201.17	121.58
3	17	229	228.70	87.64
4	6	77	83.96	52.79
5	6	45	258.68	69.11

Total general	52	740	214.93	118.55
----------------------	-----------	------------	---------------	---------------

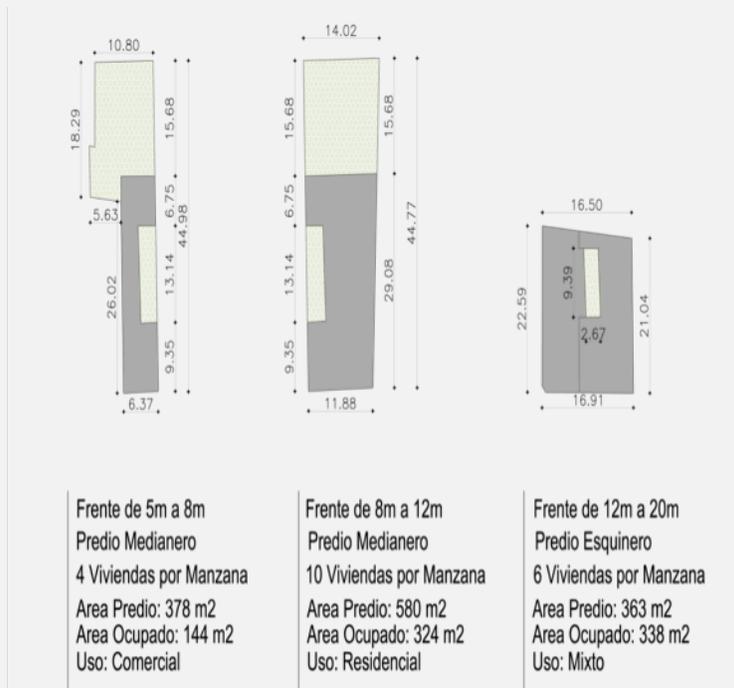
Fuente: (Cámara de Comercio de Cúcuta, 2013)

A continuación se describen las tipologías predominantes identificadas:

Tipología 1: Tipología tradicional

La tipología tradicional se encontraba localizada en los barrios centrales del antiguo casco urbano y en algunos barrios de la zona alta del mismo (ver Figura 20). Estas viviendas tenían una mayor proporción de uso residencial con 67%, aunque el 29% de las mismas tenía uso de carácter comercial, dado su ubicación en los sectores donde existía mayor dinamismo económico, eran las únicas que contaban con uso comercial exclusivo, correspondiente al 4%.

Se caracterizan por tener una gran área libre central alrededor de la cual se distribuyen las áreas construidas de los predios.

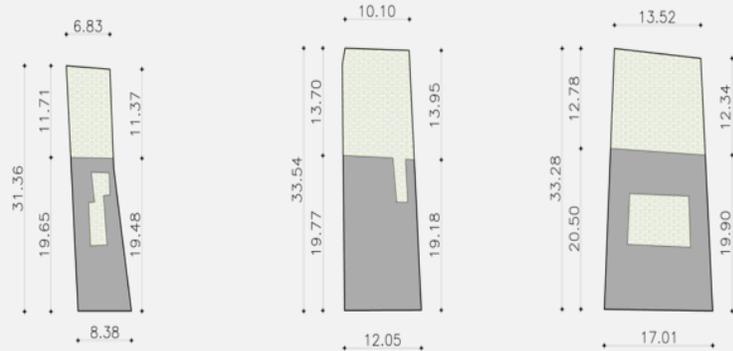


Tipología 2: Variación de la tradicional

La tipología denominada 'variación de la tradicional' se encontraba localizada en los barrios occidentales del antiguo casco urbano (de la plaza hacia los cerros, ver Figura 2). El análisis de las manzanas tipo dio como resultado que casi la mitad del área de la manzana tiene un uso

libre con el 48%, dejando un 52% para el área construida.

Con respecto a la tipología tradicional, se mantiene la proporción de uso mixto (30%), aunque disminuye la de uso residencial a 53%. También se encuentran predios de carácter institucional.



Frente de 5m a 8m
Predio Medianero
10 Viviendas por Manzana
Area Predio: 223 m²
Area Ocupado: 122 m²
Uso: Mixto

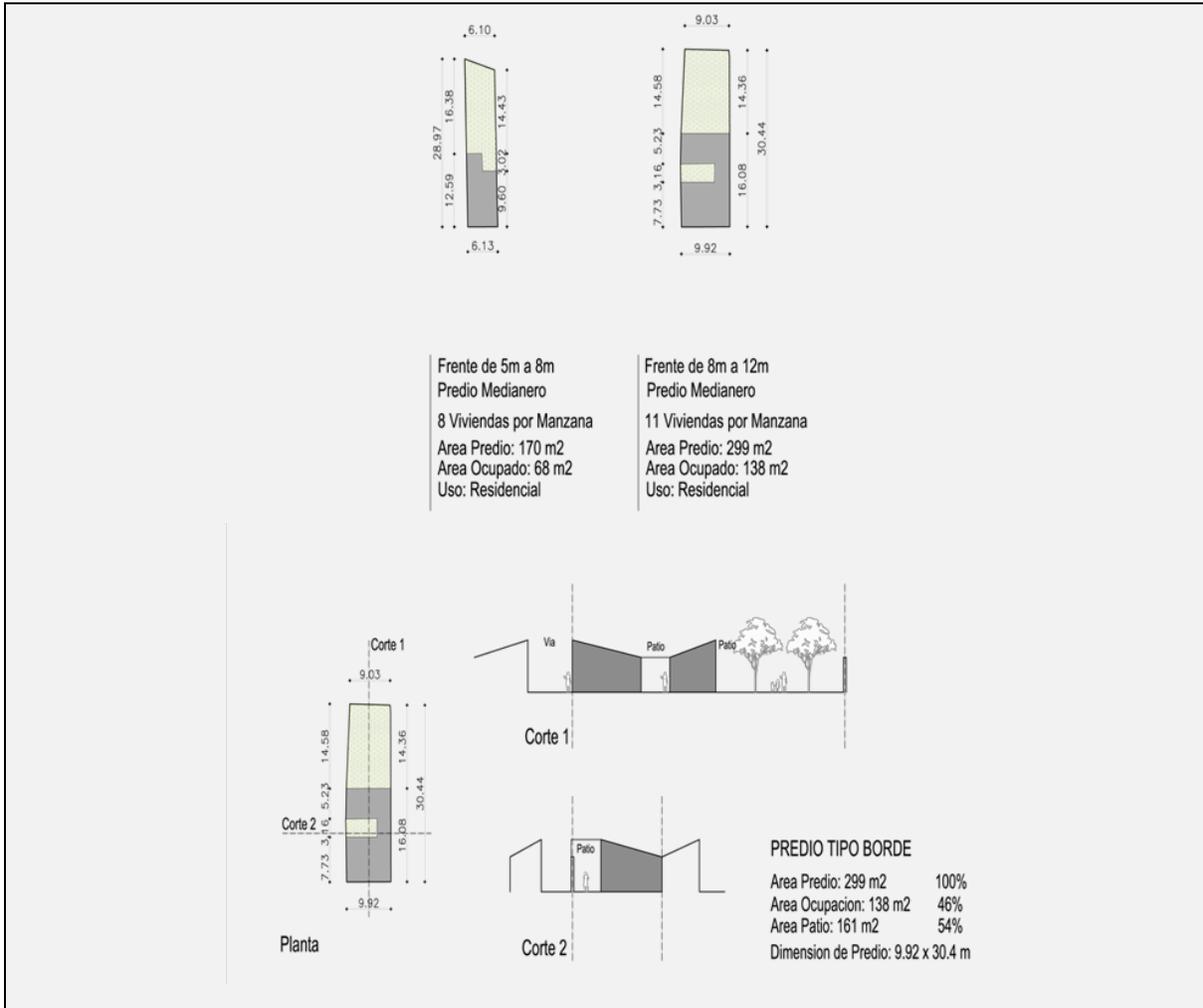
Frente de 8m a 12m
Predio Medianero
9 Viviendas por Manzana
Area Predio: 375 m²
Area Ocupado: 216 m²
Uso: Mixto

Frente de 12m a 20m
Predio Esquinero
4 Viviendas por Manzana
Area Predio: 500 m²
Area Ocupado: 259 m²
Uso: Residencial

Tipología 3: Bordes

La tipología de bordes se encontraba, como su nombre lo indica, en los bordes orientales del antiguo casco urbano del municipio (hacia la quebrada, ver Figura 3). El análisis de las manzanas de este tipo dio como resultado que la proporción de área libre es una de las más grandes de todas las manzanas en proporción con el área construida, en una relación de 3 a 1.

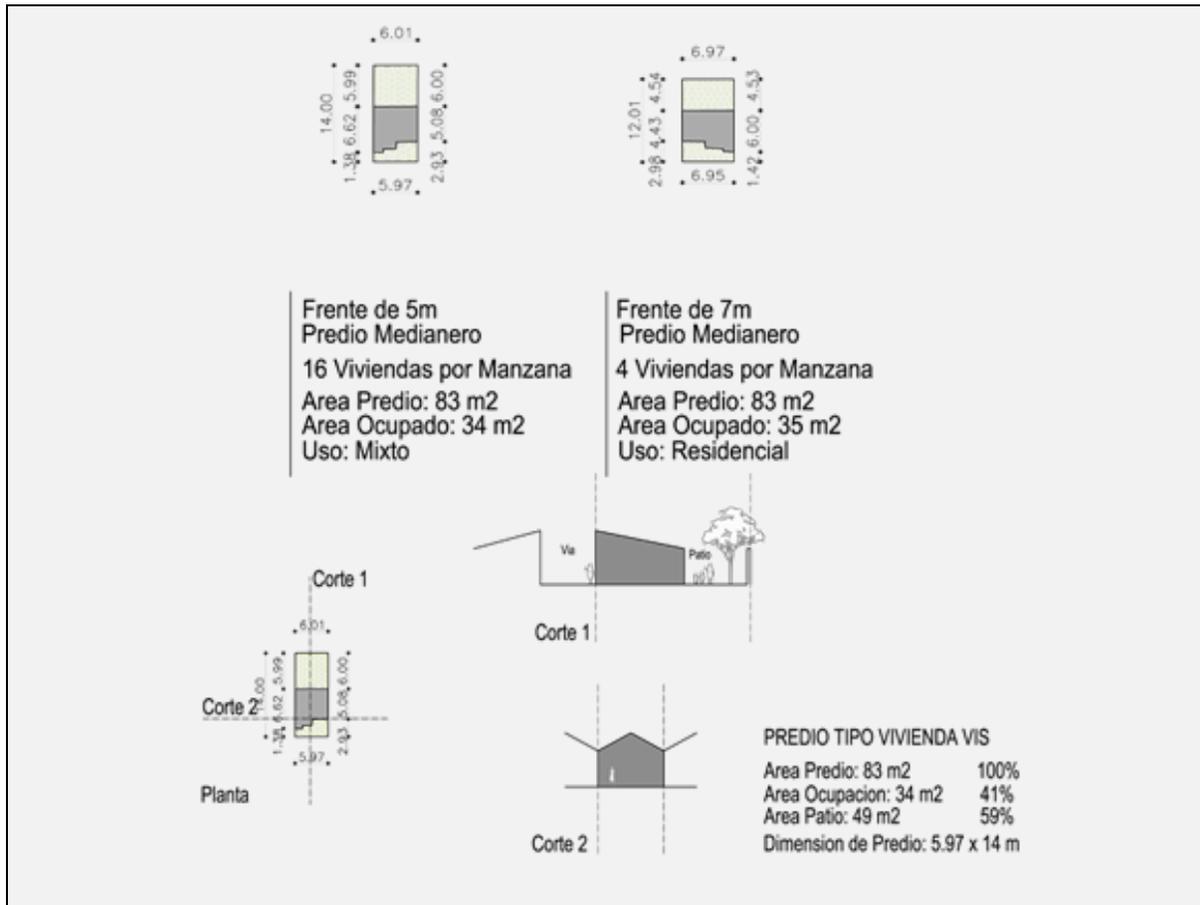
Dada su localización periférica, el uso del suelo es predominantemente residencial con un 80%, frente a un 20% de uso mixto, muy por debajo del promedio municipal.



Tipología 4: Vivienda en serie / Vivienda de Interés Prioritario

La tipología de vivienda en serie estaba localizada en el costado noroccidental, en el único proyecto de vivienda de interés prioritario que existía en el casco urbano del municipio. El análisis de las manzanas de este tipo dio como resultado un diseño serial planificado, con un patio interno contiguo a todas las residencias, donde todos los predios se dividen por partes iguales el área construida y el área libre.

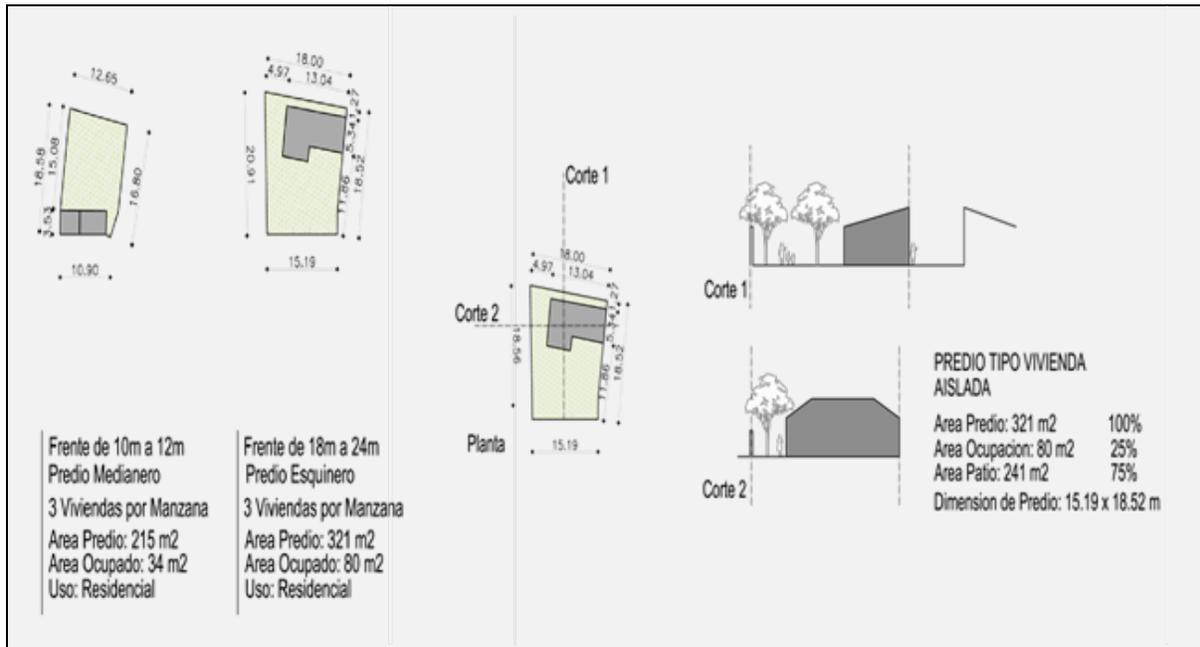
Tal como en la tipología de bordes, su localización periférica hizo que el uso del suelo fuera predominantemente residencial, correspondiente al 96% del total.



Tipología 5: Vivienda aislada

La tipología de vivienda aislada estaba localizada al sur del casco urbano del municipio. El análisis de las manzanas de este tipo dio como resultado un diseño irregular, al cual le da forma las vías públicas o los accidentes naturales. Se trata de viviendas levantadas en medio de lotes sin ningún tipo de planificación y por lo tanto sin patrones claramente definidos.

Tiene la proporción más grande de área libre, con un 81%, dejando únicamente un 19% de área construida. El uso de su suelo se divide casi por mitades entre mixto (45%) y residencial (55%).



Fuente: (Cámara de Comercio de Cúcuta, 2013)

Con respecto al número de habitaciones en las viviendas, se puede observar que aproximadamente la mitad de las viviendas tenían entre 2 y 4 habitaciones, destacándose aquellas que contaban con 3 habitaciones y que correspondían al 27%. Las viviendas con 5 o más habitaciones representaban el 21%.

2.6.3.2. Materiales y técnicas de construcción

Con respecto a los materiales utilizados en la construcción de las viviendas, se encontró que un poco más de la mitad estaba construidas en tapia pisada (Universidad Simón Bolívar, 2012). Por su parte, 170 casas (17,45%) usaban el ladrillo como principal material de construcción, y 29 viviendas (2,98%) el bahareque. En relación con el material utilizado para la cubierta, los gramaloteros manifestaron que los materiales más usados eran la teja Eternit y de zinc, con un total de 340 y 281 viviendas respectivamente. Es de destacar que 109 casas poseían cubiertas construidas con teja de barro tradicional.

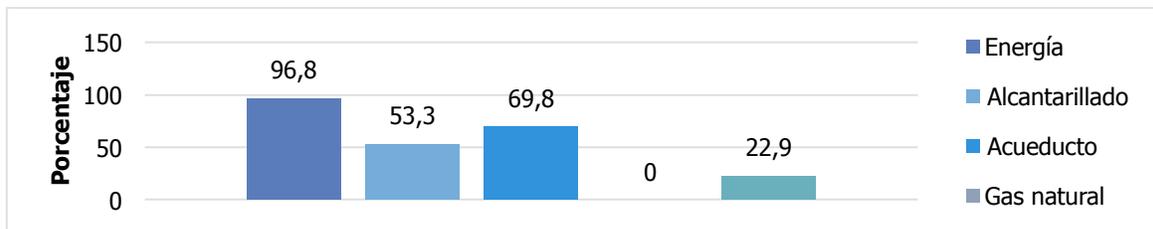
Con respecto al material utilizado en los pisos, el 43% de las casas contaban con pisos en baldosín, 26% en cemento y 17% en cerámica (Universidad Simón Bolívar, 2012). Es de subrayar que el 3,4% de los encuestados se encontraba en proceso de cambio gradual de pisos para convertirlos en cerámica, y otros tantos poseían pisos en mármol, lo que indica, junto con los datos observados en materiales de muros y cubiertas, que un número significativo de gramaloteros

mostraban interés en proveer gradualmente de mejores materiales a sus viviendas.

2.6.3.3. Acceso a servicios públicos

Frente a los servicios públicos, la gran mayoría de las viviendas (96,8%) contaban con conexión a energía eléctrica. Por su parte, el 69,8% tenían conexión a acueducto, en contraste, la tasa de cobertura de alcantarillado era mucho menor, sólo el 53,3% contaban con conexión a alcantarillado. Finalmente, el 22,9% de las viviendas contaban con línea telefónica (DANE, 2005).

FIGURA 21 ACCESO A SERVICIOS PÚBLICOS EN LAS VIVIENDAS



Fuente: (DANE, 2005)

3. EL REGISTRO FINAL DE FAMILIAS HABITANTES E INVENTARIO DE PREDIOS DEL ANTIGUO CASCO URBANO

El Registro final de familias habitantes y el inventario de predios y propietarios del antiguo casco urbano del municipio de Gramalote (en adelante el Registro final), adoptado mediante resolución 881 del 18 de noviembre de 2014 por el Fondo Adaptación, constituye el instrumento fundamental para determinar con precisión el universo de familias beneficiarias del proyecto de reasentamiento y para la formulación de las medidas previstas en el presente plan. El registro comprende dos componentes:

- a) **Registro final de familias habitantes:** contiene la relación de familias que habitaban en el casco urbano en el momento del desastre, identificando al jefe de familia, los integrantes de la familia o núcleo y la relación de tenencia con el predio que habitaban.

En la Tabla 9 se presenta la clasificación de las familias habitantes según su calidad de tenencia. Como se puede observar, un alto porcentaje de las familias habitantes presentan condiciones de tenencia informales y solo 322 estuvieron en condición de demostrar la calidad de propietarias.

TABLA 9 CATEGORÍAS DE TENENCIA DE FAMILIAS HABITANTES

CATEGORÍA POR CLASE DE TENENCIA	CANTIDAD
PROPIETARIOS	322
POSEEDORES	223
TITULARES DE DERECHOS Y ACCIONES	43
OCUPANTES DE BALDÍO	18
TENEDORES SIMPLES	504
TOTAL FAMILIAS HABITANTES	1.110

Fuente: (Fondo Adaptación, 2014)

Para efectos del plan de reasentamiento, se identifican dos grandes grupos de familias denominados “familias propietarias”, que comprende propietarios, poseedores, titulares de derechos y acciones y ocupantes de baldío; y “familias arrendatarias”, referido a las tenedores simples, dentro de los cuales se presentan los siguientes caso que se relacionan en la Tabla 10.

TABLA 10. CLASIFICACIÓN EN GRUPOS DE FAMILIAS HABITANTES SEGÚN EL CASO DE TENENCIA

Grupo	Caso	Cantidad
Familias "propietarias"	Familias habitantes en calidad de propietarias-poseedoras-titulares de derechos y acciones y ocupantes en el predio que habitaban en el momento del desastre, y cuyo único predio es éste.	558
	Familias habitantes en calidad de propietarias-poseedoras-titulares de derechos y acciones y ocupantes del predio que habitaban, que según el inventario final de predios y propietarios tienen al menos un predio en el antiguo casco urbano adicional al que habitaban.	48
	Familias habitantes en calidad de tenedoras simples del predio que habitaban en el momento del desastre, que a la vez son propietarias-poseedoras-titulares de derechos y acciones y ocupantes de baldío de otra vivienda habitada en el antiguo casco urbano.	15
Familias arrendatarias	Familias habitantes en calidad de tenedoras simples del predio que habitaban en el momento del desastre que no son propietarias-poseedoras-titulares de derechos y acciones y ocupantes de baldío de ninguna vivienda habitada en el antiguo caso urbano.	489
TOTAL		1.110

b) **Inventario final de predios y propietarios:** comprende el inventario total de predios identificados a través de los estudios de títulos en el casco urbano destruido, e identifica a sus respectivos propietarios.

Se identificaron en total 956 predios de los cuales 926 con estudios de títulos y 30 sin estudios de títulos porque no fue posible acceder a los

documentos para realizarlos⁸. En la Tabla 11 se presenta la clasificación de los predios según la tipología de derechos inmobiliarios de los títulos.

TABLA 11 CLASIFICACIÓN PREDIAL DEL ANTIGUO CASCO URBANO POR DERECHOS INMOBILIARIOS SEGÚN ESTUDIOS DE TÍTULOS, AL MOMENTO DEL DESASTRE

Derechos inmobiliarios según estudios de títulos	Cantidad	Porcentaje
Dominio pleno	734	79,3%
Derechos y acciones	160	17,3%
Baldío	32	3,5%
Total predios con estudios de títulos	926	100%
Predios sin estudios de títulos	30	-
TOTAL PREDIOS IDENTIFICADOS	956	-

Fuente: (Fondo Adaptación, 2014)

Cabe anotar que esta clasificación se realizó de acuerdo con las anotaciones realizadas en los certificados de libertad y tradición. Sin embargo, en el ejercicio de validación del registro se pudo establecer que se han efectuado muchas cesiones de posesión sobre estos predios, a través de compraventas o relevos generacionales no formalizados, los cuales sólo podrán ser realmente cuantificados y calificados en desarrollo del proceso de reasentamiento. Es decir que las cifras aquí presentadas pueden tener variaciones posteriores.

En la Tabla 12 se establece una relación entre el registro de habitantes y el inventario de predios, que permite identificar un número de 313 predios pertenecientes a 293 propietarios que no residían en el casco urbano en el momento del desastre. Adicionalmente se identificaron 11 predios institucionales.

⁸ Los estudios de títulos fueron elaborados por la firma Chahín Vargas y asociados, en desarrollo del contrato N°057 de 2013 del Fondo Adaptación

TABLA 12. CLASIFICACIÓN DE LOS PREDIOS SEGÚN CÓMO ESTÁN RELACIONADOS LOS PROPIETARIOS EN EL REGISTRO FINAL DE FAMILIAS HABITANTES.

Categoría	Número de predios
Predios cuyos propietarios-poseedores-titulares de derechos y acciones y ocupantes de baldíos HABITABAN en el casco urbano en el momento del desastre según registro final de familias de habitantes.	604
Predios cuyos propietarios-poseedores-titulares de derechos y acciones y ocupantes NO habitaban en el casco urbano según registro de habitantes	322
Predios institucionales públicos y privados	11
Predios del municipio	19
TOTAL	956

4. DESCRIPCIÓN DE IMPACTOS GENERADOS POR EL DESASTRE SOBRE LA POBLACIÓN GRAMALOTERA

A continuación se describen los impactos causados por el evento ocurrido entre el 16 y el 17 de diciembre de 2010, los cuales constituyen la base para definir las medidas de apoyo y acompañamiento que se presentarán más adelante en este documento. La caracterización de estos impactos es resultado del estudio de la Universidad Simón Bolívar en 2012 y corresponde a la etapa inmediatamente posterior al evento. Después de esta caracterización, la Universidad de Pamplona ha realizado labores de acompañamiento y otros estudios socioeconómicos que han servido para validar los datos presentados en el mencionado documento.

4.1. Impactos físicos y ambientales

Los impactos físicos se producen específicamente sobre hábitat, y están asociados particularmente a la pérdida de la infraestructura básica, los lugares de vivienda, el espacio público y los bienes y enseres.

4.1.1. Destrucción del casco urbano del municipio

El impacto más visible enfrentado por los gramaloteros corresponde a la destrucción de su casco urbano municipal, y las consiguientes limitaciones de acceso a bienes y servicios ofrecidos allí. Este impacto, también significa considerables pérdidas patrimoniales para las familias afectadas, que en muchos casos perdieron sus únicos activos.

Frente a la infraestructura institucional y los servicios derivados de ésta, los gramaloteros contaban con servicios de salud administrados desde el hospital San Vicente de Paul y el Centro de Salud ubicado cerca al primero. Este hospital tenía categoría de Nivel I y brindaba atención no sólo a los gramaloteros, sino a habitantes de municipios aledaños, dado que contaba con un completo catálogo de servicios. Dada la constante alta tasa de cambio de residencia temporal, la atención por parte de las IPS se ha dificultado, ya que la prestación del servicio de salud exige actualización de datos cada vez que existe un cambio. Por otro lado también se señala que en algunos sectores de residencia actual no existen suficientes centros de salud, y que las tasas de personas vinculadas a cualquiera de los regímenes de seguridad social es menor a la que existía antes del desastre, especialmente para el grupo de menores de 14 años. El 11,6% de la población se encuentra en el régimen subsidiado de salud, y el 25,2% en el régimen contributivo.

Con respecto a las instituciones educativas, los gramaloteros contaban con varias instituciones de carácter oficial que prestaban los servicios de educación entre las que se destacaba el colegio Sagrado Corazón de Jesús, que por su tamaño y la calidad de educación que impartía se configuraba como un centro educativo de carácter regional. En la actualidad estos servicios dependen de cada uno de los diferentes sitios donde habitan los gramaloteros. En cuanto a la deserción educativa, hay niños y adolescentes que han debido abandonar sus estudios porque no cuentan con transporte que les permita acceder a los centros educativos. También debido a la situación económica los jóvenes que se encuentran adelantando sus estudios de educación superior y universitaria han debido retirarse, o no ingresar, con el fin de acceder a la fuerza laboral y poder aportar económicamente a sus familias. El estudio de la Universidad Simón Bolívar (2012) indica que un 6,9% de los niños y adolescentes entre 6 y 15 años no se encuentran estudiando, dada la ausencia o carencia de ofertas educativas en los lugares donde residen actualmente.

4.1.2. Pérdida o daño parcial de las viviendas

El desastre ocurrido en diciembre de 2010 conllevó a la afectación de 1.110 familias y 954 predios. Sólo un grupo, ubicado en el sector de La Lomita, permaneció en la antigua cabecera municipal, sufriendo sin embargo daños parciales y permaneciendo ubicados en una zona de alto riesgo, según la declaratoria de desastre hecha por el municipio en diciembre de 2010.

Antes de la ocurrencia del desastre, el 88,4% de los gramaloteros habitaba en casas que contaban con amplios espacios, incluso para albergar locales comerciales o apartamentos (Universidad Simón Bolívar, 2012). El 84,2% de estas casas tenían entre 2 y 5 habitaciones y el 85% de los gramaloteros consideraban alto el grado de satisfacción frente a sus antiguas viviendas. En la actualidad el 77,1% de las habitaciones tiene entre 1 y 3 habitaciones.

En general las condiciones de vivienda han variado drásticamente. En la Tabla 13 se puede observar como los gramaloteros que vivían en casas constituyen el único indicador que disminuyó, mientras que aquellos que vivían en apartamentos aumentaron. Por otro lado aparecen nuevas categorías de inmuebles como albergue, habitación y finca, que no existían antes del desastre y que corresponden a un poco más de la cuarta parte de la población analizada en el estudio socioeconómico adelantado por la Universidad Simón Bolívar.

TABLA 13 CONDICIONES DE VIVIENDA DE LAS FAMILIAS ANTES Y DESPUÉS DEL DESASTRE

Tipo de Inmueble	Cantidad		Porcentaje		Diferencia
	Antes del Desastre	Después Del Desastre	Antes del Desastre	Después del Desastre	
Casa	840	570	88,40%	58,52%	-29,88%
Apartamento	72	92	7,60%	9,45%	+1,85%
Albergue	0	67	0%	6,88%	+6,88%
Habitación	0	106	0%	9,55%	+9,55%
Finca	0	93	0%	10,88%	+10,88%
Otros	38	46	4%	4,72%	+0,72%

Fuente: (Universidad Simón Bolívar, 2012)

También se puede concluir, frente a los datos sobre el tipo de tenencia que presenta este estudio, que mientras los propietarios, copropietarios y poseedores componían un poco más del 60% de los gramaloteros que habitaban en el casco urbano, en la actualidad estos se reducen a un poco menos del 12%.

A partir de las encuestas realizadas por la Universidad Simón Bolívar se concluye que un 60% de los gramaloteros están insatisfechos con su vivienda actual. El 25% manifestaron inconformidad por los altos costos de vida en los municipios donde residen, el 17% señala que sus nuevas viviendas quedan lejos, el 15% indican que su inconformidad con la difícil adaptación a municipios donde no existen alternativas de empleos, el 16% por el tamaño de las nuevas viviendas con respecto a las que habitaban anteriormente, y el 8% por condiciones de hacinamiento. También se mencionan inconformidades con el cambio del clima al que estaban acostumbrados (Universidad Simón Bolívar, 2012).

Una gran parte de las viviendas del antiguo casco urbano fueron construidas por los mismos propietarios y en otros casos representaba un patrimonio familiar que había sido pasado por generaciones, sin mencionar las historias de vida familiar vinculadas a dichos espacios, así como el significado de los mismos. De acuerdo con este estudio, los lugares actuales de habitación no tienen las mismas dimensiones de los que habitaban en el antiguo casco urbano, y algunas familias se quejan de hacinamiento, incomodidad y pérdida de privacidad (Universidad Simón Bolívar, 2012).

4.2. Impactos psicológicos, sociales y culturales

Estos impactos se refieren a aquellos relacionados con el cambio de la significación de los imaginarios comunitarios y las características sociales, culturales e históricas que afectaron las relaciones interpersonales, las costumbres, la apropiación del territorio, el arraigo, el comportamiento, la sensación de bienestar,

la calidad de vida, la personalidad, las emociones, y los procesos mentales tanto individuales como colectivos.

4.2.1. Desarticulación de las redes sociales, desarraigo y pérdida de la identidad

Uno de los principales problemas que han tenido los gramaloteros en sus actuales lugares de residencia es la dificultad de identificarse con territorialidades ajenas, particularmente para aquellos habitantes que pasaron de vivir de una pequeña municipalidad a una urbe.

Dentro de los problemas que han tenido que enfrentar estos gramaloteros se destacan la difícil adaptación a la ciudad, la falta de oportunidades, los altos costos de los servicios públicos, el clima, la inseguridad y la intranquilidad entre otros (Universidad Simón Bolívar, 2012). Lo anterior ha generado sentimientos de desesperanza y frustración, y particularmente de destrucción de las redes de apoyo social que anteriormente suplían las carencias que eventualmente sufrían algunos gramaloteros.

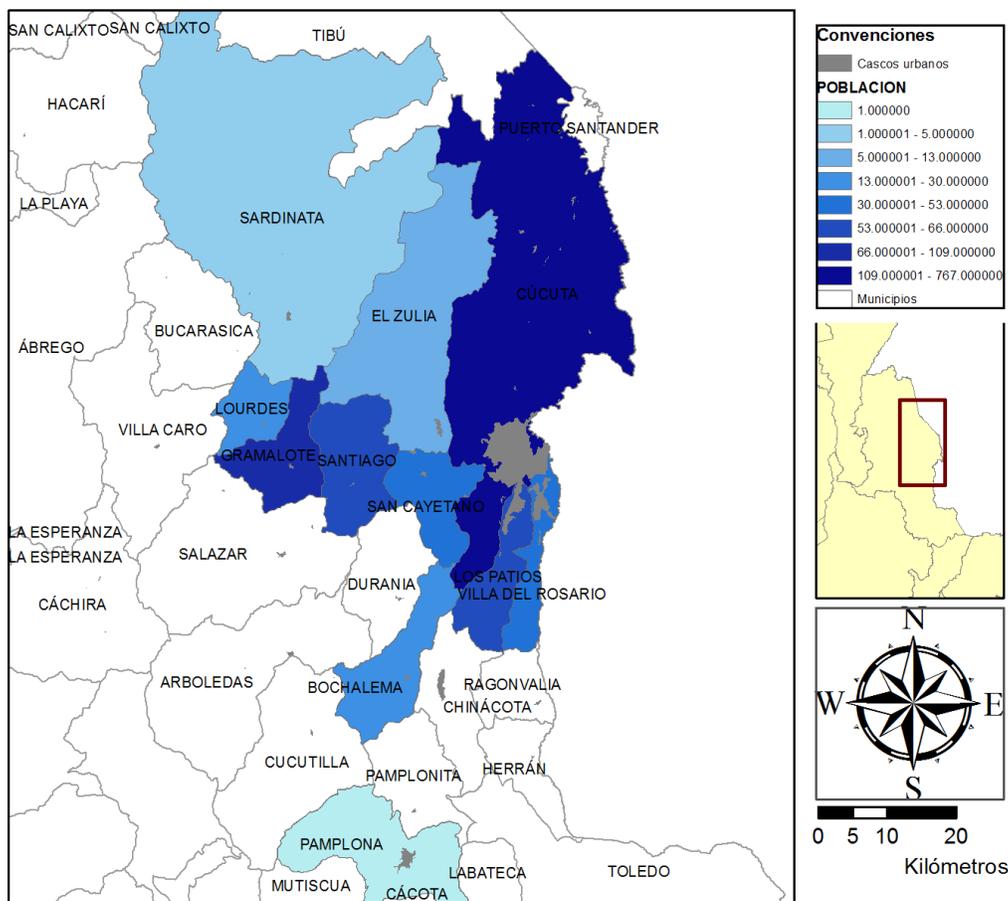
El 80,5% de la población gramalotera tenía parientes viviendo en el antiguo casco urbano, el 82,1% había conformado su núcleo familiar en el municipio, el 94,8% no tenía planes de irse del municipio, y el 59% tenía más de 35 años de residencia en Gramalote, datos que reflejan claramente el arraigo de la población a su municipio (Universidad Simón Bolívar, 2012).

En la actualidad, y de acuerdo a información arrojada por la Universidad de Pamplona (2013), la población que habitaba el antiguo casco urbano de Gramalote está dispersa en 12 municipios diferentes. La mayor parte de las familias se encuentran en Cúcuta (Figura 23), destacándose los sectores de Comuneros (con 126 familias), La Libertad (con 151 familias) y Antonia Santos (con 105 familias). La Figura 22 representa la distribución de la población gramalotera a lo largo del departamento.

Según el estudio de la Universidad Simón Bolívar, la ubicación de la vivienda constituía un factor muy importante para los gramaloteros, particularmente por las relaciones basadas en apoyo y solidaridad existentes entre vecinos. En la actualidad los gramaloteros definen las relaciones con sus vecinos presentes como distantes, y han visto como ha disminuido su capacidad para crear redes de apoyo y solidaridad.

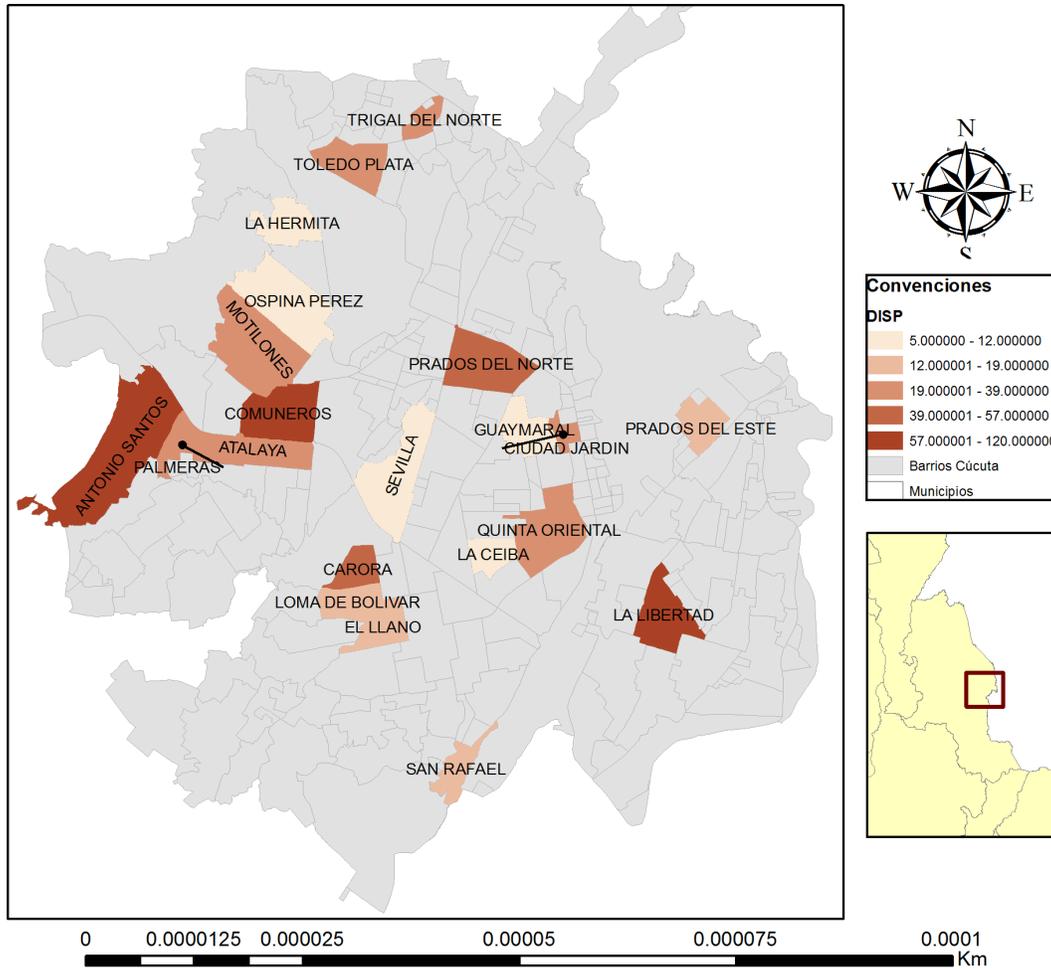
El documento señala la carencia de sentido de pertenencia de las familias gramaloteras por su actual hogar, y evidencia la inestabilidad que experimentan las familias frente a las soluciones de vivienda temporal, mostrando que el 62% de la población se había desplazado de 2 a 3 veces y el 20% de 3 a 5 veces en fechas posteriores al desastre. El mismo estudio establece que durante los dos años posteriores al desastre, aproximadamente el 40% de las familias permaneció un máximo de 3 meses en un mismo lugar, mientras que un 25% lo hace entre 7 meses y un año.

FIGURA 22 DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN GRAMALOTERA EN NORTE DE SANTANDER



Fuente: (Universidad de Pamplona, 2013)

FIGURA 23 DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN GRAMALOTERA EN LA CIUDAD DE CÚCUTA



Fuente: (Universidad de Pamplona, 2013)

4.2.2. Limitación del acceso a servicios sociales y culturales

Un impacto importante para el día a día de los gramaloteros es el cambio en el uso del tiempo libre, las actividades de ocio y recreación. De acuerdo con el estudio de la Universidad Simón Bolívar de 2012, en el antiguo casco urbano la cercanía de las familias hacía que sus miembros confluyeran en los espacios públicos (parque principal, canchas deportivas, quebradas, vía al cementerio, etc.). En la actualidad la disgregación de los gramaloteros, así como los riesgos asociados a relaciones con el nuevo entorno donde residen (delincuencia, consumo de drogas y alcohol, el

desempleo, la falta de acceso a instituciones entre otros) hacen que la actividades culturales y sociales asociadas con la recreación hayan disminuido.

Por otro lado, el patrimonio intangible gramalotero era diverso, particularmente en lo relacionado con las fiestas religiosas, celebraciones y rituales entre los que se destacan la fiesta de San Rafael Arcángel, las celebraciones de Semana Santa, las fiestas de Nuestra Señora de Monguí, el cumpleaños del Samán (el gran árbol ubicado en el antiguo parque principal), las comparsas de diciembre, el día de los locos, las promociones de los colegios y la fiesta de reyes. Aunque algunas de estas festividades se siguen llevando a cabo, como parte del acompañamiento social que lleva a cabo la Universidad de Pamplona, la afluencia de público ha disminuido considerablemente dada la desagregación (Figura 22) de la población.

4.2.3. Alteración de relaciones familiares

Según el Informe urbano de la Universidad Simón Bolívar (2012), se pueden observar cambios en la constitución de las familias posteriores al desastre. El desplazamiento ha tenido efectos en la naturaleza de la economía del hogar y su dinámica familiar, e incluso se reportan casos de separación familiar como consecuencia del evento (por razones económicas, laborales, de hacinamiento, etc.), así como la creación de nuevas familias en los nuevos lugares de asentamiento.

Por su parte, las familias que manifestaron su desinterés por volver a asentarse nuevamente en Gramalote asocian esta decisión en su mayoría a los estudios universitarios que sus hijos adelantan en ciudades como Cúcuta.

4.2.4. Afectaciones psicológicas

El estudio de la Universidad Simón Bolívar (2012) identifica cómo los diferentes impactos analizados en este documento han generado vulnerabilidad emocional en una porción importante de la población gramalotera, registrándose casos de cuadros depresivos, traumas psicosociales y afectaciones emocionales. De las familias censadas en este estudio, 207 manifestaron haber sufrido alguna afectación psicológica. De éstas se destaca que, el 59,3% que reportan separación familiar, el 12,7% separación de pareja, y el 13,6% algún tipo de violencia (física, verbal o sexual). Finalmente un 2,5% reportó abandono. (Universidad Simón Bolívar, 2012)

De acuerdo a la misma fuente, el 70% de la población manifestó durante el censo duelos no elaborados, particularmente causadas por la demolición de las viviendas que aún quedaban en pie en el antiguo casco urbano. Dentro de las alteraciones

producidas por dichos duelos se acentúan alteraciones en el estado de ánimo con un 37%, alteraciones del sueño con un 18%, alteraciones de salud con un 15%, alteraciones de alimentación con un 11% y alteraciones en el comportamiento con un 8%.

La tercera parte de esta población que corresponde a la que presenta alteraciones en el estado de ánimo, asocian dichos cambios con tristeza prolongada, frustración y rabia. En el caso de las alteraciones del sueño, se presentan casos de insomnio o hipersomnía, en el caso de la salud, enfermedades dermatológicas y respiratorias, y en el caso de las alteraciones en la alimentación se presentan cuadros de abulia, inapetencia o ansiedad (Universidad Simón Bolívar, 2012).

Dentro de los 293 casos atendidos por la Universidad de Pamplona se han identificado las siguientes afectaciones:

TABLA 14 AFECTACIONES PSICOSOCIALES EN LA COMUNIDAD

Afectación	Personas
Afectación Psicosocial: Problemas Económicos, insuficiencia de Ayuda Humanitaria, Problemas de vivienda, necesidad de apoyo en la Educación, entre otros temas sociales y económicos.	178
Afectación Emocional: Abandono, Alteración emocional, tristeza, aislamiento, desesperanza	45
Duelo: Perdidas Físicas y Emocionales	30
Problemas Familiares : Violencia intrafamiliar, y conflictos en la dinámicas familiares	17
Problemas de Salud : Dificultades a nivel físico, y problemas para acceder el servicio de salud	17
Síntomas de Depresión	4
Alteraciones del Sueño	2

Fuente: (Universidad de Pamplona, 2013)

4.3. Impactos económicos

Los impactos económicos están relacionados con las consecuencias de una actividad que afectan los medios de subsistencia, los ingresos y egresos, la distribución de las rentas, el empleo, el costo de vida y los usos del suelo. Su escala de incidencia (poblacional, regional, local) depende de la magnitud de las acciones que lo generaron y el tipo de fenómeno generado. Para el caso de Gramalote, de acuerdo al estudio de la Universidad Simón Bolívar y otros procesos de estudio y análisis de la situación de la comunidad, el desastre incidió de la siguiente manera:

Debido a la destrucción del casco urbano, las instituciones que se encontraban localizadas en él debieron cerrar o trasladarse a otros municipios, y los centros de intercambio urbano-rural y local-regional desaparecieron casi por completo (manteniéndose la zona de La Lomita que de alguna manera ha suplido una parte de las funciones de este intercambio), configurándose un drástico cambio en la naturaleza y cantidad de las actividades económicas del municipio.

4.3.1. Afectación grave de la conectividad con la zona rural y la subregión

Las dinámicas sociales y económicas entre la población de Gramalote y su zona de influencia, que iba más allá del municipio, se daban especialmente a través de la conectividad generada por las vías terrestres. A partir del fenómeno de lluvias del 2010 y 2011 las diferentes redes se deterioran, acrecentando la situación de dificultad de la comunicación en la región.

Paralelo a esta situación, el proceso de reubicación de la casi totalidad de la población del casco urbano en zonas distantes, generó la pérdida de espacios de comunicación, especialmente en lo que corresponde a los servicios prestados al sector productivo agropecuario como es la mecánica y la provisión de insumos, esta situación ha ocasionado el quiebre de la conexión con los gramaloteros y el fortalecimiento de los lazos de comunicación económica con otros actores y lugares.

Así mismo la reubicación del casco urbano en un predio diferente, situación obligatoria por las condiciones geológicas del antiguo casco urbano, afecta la conectividad con algunas veredas y municipios, como es el caso de Villa Caro (la vía proyectada al predio Miraflores genera un desvío que lo hace más lejos), que a futuro obligan a la búsqueda de alternativas complementarias de conectividad.

4.3.2. Fracturación del intercambio comercial urbano-rural

Dentro del debilitamiento de las redes de apoyo social, mencionadas anteriormente, es importante destacar que existía una relación directa de subsistencia entre el antiguo casco de Gramalote, su área rural y otros municipios, como es el caso de Lourdes y Villa Caro, centrada fundamentalmente en el intercambio de productos agropecuarios (centro de acopio de café), la oferta comercial (venta de productos agropecuarios) y los servicios públicos de nivel regional (hospital regional y Normal de Educación) que poseía Gramalote en su cabecera municipal. El desplazamiento físico significó una ruptura con el

territorio, que ha generado que la población de la zona rural de Gramalote y los municipios circundantes, asuman sus dinámicas económicas y sociales en otros centros poblacionales. Recuperar esta relación es uno de los grandes retos en el reasentamiento.

Pero también la zona rural y los alrededores perdieron el mercado más próximo con que contaban para vender sus productos, como lo expresa el estudio citado “el costo de la alimentación era bajo debido a su cercanía con la zona rural, la cual les proveía los alimentos perecederos como las frutas, verduras, carnes y lácteos” (Universidad Simón Bolívar, 2012)

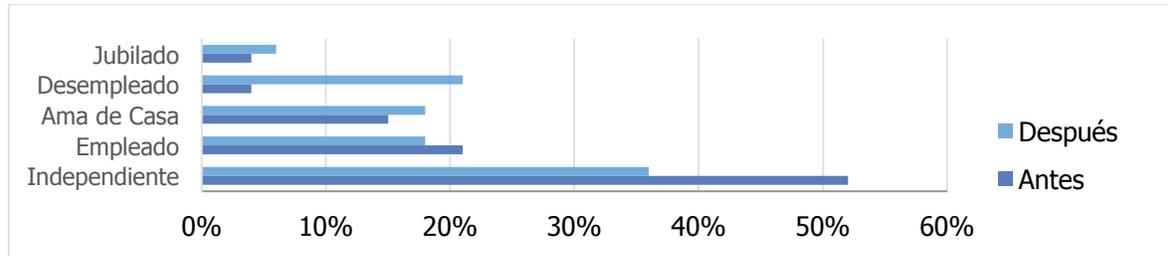
4.3.3. Pérdida o disminución de los medios de subsistencia

El deterioro total del casco urbano de Gramalote, en algunos casos aunado a los hechos de robos a los negocios que se presentaron en la primera etapa del desplazamiento de la población, generaron la pérdida, casi total de los activos familiares y su posibilidad de generación de ingresos. Los gramaloteros y sus familias sienten que perdieron todo su capital, en este grupo no solo se incluye a los que poseían un negocio sino también a los que tenían arrendado un predio, cuyo ingreso mensual constituía fuente de sustento de la familia.

Por otro lado, el gran empleador formal de la población era el sector público, ya que entre las instituciones educativas, la administración municipal, el juzgado, las entidades de salud, la policía y el Banco Agrario, se empleaban un total de 230 personas (Universidad Simón Bolívar, 2012), que, o debieron trasladarse del municipio o perdieron su espacio de trabajo. En ese sentido, en la Tabla 15 se nota una reducción en los ingresos que genera cada familia, conclusión a la que llegó el informe mencionado de la Universidad Simón Bolívar (2012)

Con respecto a la actividad de los jefes de hogar antes (2010) y después (2011) del desastre, se puede observar que se quintuplicó el número de desempleados, y que disminuyeron tanto el número de empleados como de independientes. De acuerdo con el estudio de la Universidad Simón Bolívar, uno de los factores que explican estas cifras es que el desastre también tuvo un impacto en las dinámicas de apoyo que existían entre las familias que habitaban el municipio, así como la posibilidad de acceso a recursos del campo.

FIGURA 24 ACTIVIDAD DE LOS JEFES DE HOGAR ANTES Y DESPUÉS DEL DESASTRE



Fuente: (Universidad Simón Bolívar, 2012)

4.3.4. Cambio en las actividades económicas de los gramaloteros

El desplazamiento de la población, en condiciones tan difíciles, hicieron que la gran mayoría de los gramaloteros se vieran obligados a asumir roles diferentes en los oficios y en sus fuentes de generación de ingresos.

TABLA 15 COMPARACIÓN DE LA OCUPACIÓN DE LOS JEFES DE HOGAR ANTES Y DESPUÉS DEL DESASTRE

Ocupación (jefes de hogar)	Cantidad		Porcentaje		Diferencia
	Antes del desastre	Después del desastre	Antes del desastre	Después del desastre	
Ama de casa	153	178	15%	18%	+3%
Desempleado	44	215	4%	22%	+18%
Empleado	207	181	21%	18%	-3%
Estudiante	17	10	2%	1%	-1%
Independiente	522	352	52%	35%	-17%
Jubilado	47	56	5%	6%	+1%
No activo	6	6	1%	1%	0%

Fuente: (Universidad Simón Bolívar, 2012)

La Tabla 15 muestra la diferencia entre la ocupación de los jefes de hogar al momento del desastre y en la actualidad. En esta es importante observar cómo aumentó críticamente el número de desempleados; el leve aumento de los jefes de hogar como amas de casa y la gran disminución de los trabajadores independientes (se podría establecer que la mayoría de jefes de hogar que antiguamente eran independientes se convirtieron en desempleados), así como una leve disminución en la población empleada.

4.3.5. Pérdida de ingresos y aumento del desempleo

Además de la pérdida de las actividades de tipo comercial que se daban dentro del casco urbano, existen otros tipos de ingresos que también se acabaron con la destrucción del mismo. Entre estos se destacan las actividades inmobiliarias representadas en el arriendo de inmuebles, ya sea por habitantes que poseían más de una propiedad, o por aquellas familias que subdividían sus viviendas con fines económicos.

Estas familias no sólo perdieron esta fuente de ingresos, sino que ahora deben asumir los costos de arrendamiento de las viviendas donde residen en la actualidad.

TABLA 16 COMPARACIÓN DE INGRESOS DE LAS FAMILIAS ANTES Y DESPUÉS DEL DESASTRE

Rango de ingresos de la familia	Número de familias		Porcentaje de familias		Diferencia
	Antes del desastre	Después del desastre	Antes del desastre	Después del desastre	
menor de 100 mil	118	252	12%	26%	+14%
de 100 mil a 200 mil	75	79	8%	8%	0%
de 200 mil a 300 mil	70	67	7%	7%	0%
de 300 mil a 400 mil	79	69	8%	7%	-1%
de 400 mil a 500 mil	74	60	8%	6%	-1%
de 500 mil a 600 mil	98	96	10%	10%	0%
de 600 mil a 700 mil	56	44	6%	5%	-1%
de 700 mil a 800 mil	40	45	4%	5%	+1%
de 800 mil a 900 mil	45	15	5%	2%	-3%
de 900 mil a 1 millón	48	27	5%	3%	-2%
mayor a 1 millón	271	220	28%	23%	-5%

Fuente: (Universidad Simón Bolívar, 2012)

En la Tabla 16 se observa claramente cómo en términos generales, los ingresos familiares sufrieron un impacto negativo, evidenciando que tanto los menores ingresos como los mayores fueron los rangos que sufrieron mayores transformaciones. Se puede observar que las familias que percibían ingresos menores a 100 mil pesos crecieron 14 puntos porcentuales, duplicándose; por su parte aquellas familias que ganan más de 800 mil pesos mensuales disminuyeron 10 puntos porcentuales. El estudio también muestra que las familias que ganaban menos de un salario mínimo crecieron luego del desastre de 453 familias a 550 familias.

Por otro lado, los principales proveedores de los negocios que funcionaban en Gramalote antes del desastre, eran las fincas ubicadas en la zona rural, particularmente para productos cárnicos, lácteos, frutas y verduras, y viceversa, es decir los residentes del área rural se proveían en el área urbana de aquellos bienes que no producían en sus fincas (Universidad Simón Bolívar, 2012).

Posterior al desastre, los proveedores de los negocios se encuentran principalmente en Cúcuta, lo que representa un impacto económico para los habitantes del área rural, debido a la caída en la demanda y consumo interno.

4.3.6. Pérdida de bienes y enseres

En 2012, los gramaloteros reportaron haber perdido la mayoría de sus bienes materiales y enseres (Universidad Simón Bolívar, 2012). Este estudio identificó 73 familias que habían solicitado créditos sobre sus propiedades en Gramalote, y que principalmente fueron destinados a la compra de inmuebles, o mantenimiento y mejora de los mismos.

Luego del desastre, 37 familias han solicitado préstamos que se han utilizado principalmente para la compra de vivienda, la manutención de la misma o la compra de enseres. El mismo estudio estableció, además, que con posterioridad al desastre, se han identificado 15 propietarios de negocios que han solicitado préstamos para la compra de bienes y enseres.

También es importante señalar que el mencionado estudio identificó 46 propietarios de negocios que obtuvieron préstamos para emprendimientos o mejoramiento de negocios a través de la adquisición de bienes antes del desastre. Estas personas, dada su situación económica, continúan en la actualidad con estas deudas, sin capacidad financiera para pagar las mensualidades de dichos créditos.

4.3.7. Aumento de los costos de vida

Tal como se ha mencionado en el documento, el costo de vida en el antiguo casco urbano de Gramalote era muy bajo, tanto de los servicios públicos domiciliarios, como de la alimentación (dada su cercanía con el área rural y su calidad de punto de intercambio de productos); esto mismo aplicaba para el transporte y la recreación.

La obligatoriedad y las condiciones de reubicación temporal a otros lugares, especialmente los ubicados en Cúcuta, además de generar problemas de ingresos, cambios de actividad y desempleo, también incrementó el costo de vida de las familias gramaloteras.

4.3.8. Destrucción de la infraestructura productiva

La destrucción de la casi totalidad de la infraestructura del casco urbano generó además de la pérdida de mucha de su actividad comercial, el cambio de las dinámicas económicas de la región.

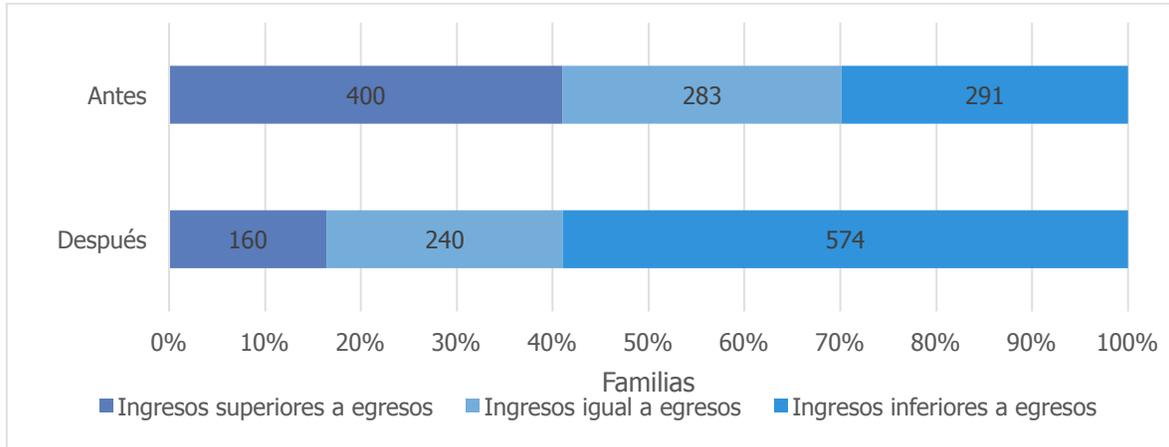
De acuerdo a la Universidad Simón Bolívar (2012), los establecimientos comerciales disminuyeron dramáticamente después del desastre. Si en el antiguo casco urbano existían 255 negocios de diferentes tipos, de ellos solo sobreviven 66, localizados en los lugares donde residen actualmente, que representan el 26% de lo que existía, manejados por los mismos gramaloteros.

Los casos más visibles tienen en común la dramática disminución de actividades de comercio al detal; por ejemplo las tiendas pasaron de 53 a 17, las misceláneas y papelerías pasaron de 26 a únicamente 2, las carnicerías de 17 a sólo 3, la venta de frutas y verduras de 16 a 3 (Universidad Simón Bolívar, 2012).

La única actividad con un descenso dramático que no pertenece a esta categoría y que requiere de mano de obra relativamente calificada es la correspondiente a sastrería, modistería y confecciones, que pasó de 24 negocios a 9.

La Figura 25 muestra cómo la pérdida de la infraestructura productiva, sumada a las dificultades propias de la reubicación que cada una de las familias tuvo que hacer en municipios de Norte de Santander afectó la balanza de ingresos y egresos de las familias gramaloterías. De acuerdo a la Universidad Simón Bolívar, el desastre provocó un descenso dramático de las familias con altos ingresos y, a su vez, un aumento de las familias con bajos ingresos. Dicha situación se muestra en la siguiente gráfica, que compara el número de familias que presentan ingresos más altos que sus egresos, una economía balanceada entre ingresos y gastos o, egresos más altos que sus ingresos. Se observa que, evidentemente, el desastre conllevó una transformación fuerte en las economías familiares de los gramaloteros, que presentan una situación muy diferente a la que encontraban en el antiguo casco urbano destruido.

FIGURA 25 COMPARACIÓN DE INGRESOS Y EGRESOS DE LAS FAMILIAS EN GRAMALOTE ANTES Y DESPUÉS DEL DESASTRE



Fuente: (Universidad Simón Bolívar, 2012)

4.4. Impactos institucionales

Estos impactos afectan directamente los servicios y bienes colectivos, la forma en que están establecidas las organizaciones sociales, así como aquellos que modifican las visiones y planes a corto mediano y largo plazo.

4.4.1. Pérdida de recursos comunales y organizacionales

Antes del desastre, los diferentes tipos de asociaciones comunitarias gramaloterías estaban relativamente organizadas, destacándose las organizaciones de adulto mayor, los grupos culturales, los grupos deportivos y las juntas de acción comunal. En la actualidad algunas de estas juntas se mantienen vigentes, a pesar de las dificultades que representa la desagregación de sus miembros, tal como se observa en la Tabla 17.

Se puede observar que, de acuerdo con este estudio, en la actualidad únicamente el 31% de las familias que anteriormente participaban en organizaciones comunitarias continúan participando, resaltando la desaparición de los grupos ecológicos, y la crítica disminución de los grupos culturales y deportivos. Todos los tipos de organizaciones censadas mantuvieron menos del 50% de las familias que las conformaban.

TABLA 17 PARTICIPACIÓN EN ORGANIZACIONES COMUNITARIAS: COMPARACIÓN ANTES Y DESPUÉS DEL DESASTRE

Tipo de organización comunitaria	Número de organizaciones		Porcentaje de organizaciones actuales respecto de las existentes antes del desastre
	Antes del desastre	Después del desastre	
Junta de acción comunal	41	15	37%
Adulto mayor	82	33	40%
Madres comunitarias	20	9	45%
Grupos culturales	47	8	17%
Grupos deportivos	45	10	22%
Grupos ecológicos	10	0	0%
TOTAL	245	75	31%

Fuente: (Universidad Simón Bolívar, 2012)

4.4.2.Reducción de la capacidad del municipio para prestar sus servicios

La capacidad del municipio para prestar servicios se vio drásticamente disminuida, particularmente por la destrucción de la infraestructura física para la prestación de servicios públicos (provisión de agua, energía, transporte, etc.) y sociales (educación, salud, atención a tercera edad, etc.), y porque desde el 17 de diciembre de 2010, los esfuerzos institucionales se han concentrado tanto en la atención a los damnificados por la emergencia, como en la gestión de la reconstrucción del casco urbano y el reasentamiento de la población, labores a las cuales normalmente no está destinada la totalidad de esfuerzos de una administración municipal.

Hasta el mes de noviembre de 2013, la alcaldía de Gramalote despachaba desde la ciudad de Cúcuta, así como los demás poderes municipales, mientras se finalizaba la construcción temporal del Centro Comunitario Andrés Entrena Parra en terrenos donados por la Cruz Roja Colombiana. Lo anterior significó que durante los tres primeros años posteriores a la tragedia, la atención al ciudadano sufriera de contratiempos, primero por la ausencia de la administración municipal en el territorio, pero también para aquellas personas que vivían temporalmente en otros municipios diferentes a Cúcuta.

4.4.3.Cambio en las metas a largo plazo del municipio

El éxito del proceso de reasentamiento de una fracción importante de la población urbana de Gramalote en el nuevo casco urbano se medirá por el porcentaje de gramaloteros que decidan reasentarse en el nuevo casco urbano. Los distintos componentes del proyecto tienen como principio la participación activa de la comunidad en la toma de decisiones sobre el nuevo asentamiento; por otro lado, las medidas de apoyo buscan garantizar una oferta de vivienda y servicios públicos

con el fin de incentivar el retorno. Todo lo anterior hace parte de las prioridades actuales de la administración municipal, que se convierten en las metas a seguir (en función del reasentamiento), reemplazando a las metas de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial vigentes.

Por otro lado, las dinámicas económicas y demográficas del municipio y la subregión se encontraban menguando históricamente desde mucho tiempo antes de la destrucción del casco urbano, para lo cual una reactivación económica sería una meta plausible en un caso corriente. En cambio, en el marco de un proceso de reasentamiento, los esfuerzos que buscan la creación de un mercado y una economía con el fin de garantizar la sostenibilidad económica y social del nuevo Gramalote en el mediano plazo, se convierten en las nuevas metas del municipio, por encima de mejoramientos sobre una realidad existente.

4.4.4. Polarización de la comunidad en torno a decisiones estratégicas y desconfianza en las instituciones

Uno de los aspectos que se ha generado con posterioridad al desastre, que ha tenido un impacto sobre la comunidad, generando fracturas sociales y una alta polarización, ha sido la división de grupos de la comunidad muy influyentes, en torno a decisiones del proceso de reasentamiento, particularmente aquellas relacionadas con la selección del lote donde se construirá el nuevo casco urbano.

La identificación inicial del sector de Pomarroso como el lugar para establecer el nuevo casco urbano del municipio, y la posterior selección definitiva del sector de Miraflores, una vez que el Fondo Adaptación recibió los estudios y análisis definitivos que fue necesario adelantar para seleccionar un lugar seguro y con mejores condiciones, generaron falsas expectativas y descontento en un sector de la población, que públicamente rechazó esta decisión.

Esta situación produjo, incluso, que en 2012, muchas personas se vincularan a dos asociaciones de la comunidad, cada una de las cuales abogaba y defendía los intereses de gramaloteros interesados en que el reasentamiento se llevara a cabo en un lugar diferente. Muchas de estas tensiones generaron conflictos al interior de muchas familias y entre antiguos vecinos.

El proceso ha generado mucha desconfianza en las instituciones, afectando gravemente el trabajo del equipo técnico a cargo del proyecto, que generalmente ha tenido que trabajar con comunidades poco receptivas y con una muy baja

credibilidad respecto del cumplimiento de compromisos del Gobierno Nacional para llevar a cabo el proyecto de reasentamiento en su integralidad.

El avance del proyecto en el sector Miraflores ha hecho que el grupo que buscaba que el casco urbano se construyera en el sector de Pomarroso haya cambiado su postura. En septiembre de 2014, más que oponerse a la decisión del Gobierno Nacional de construir el casco urbano en Miraflores, sus intereses se concentraban en lograr alternativas para que el sector de Pomarroso pudiera ser adecuado para prestar servicios turísticos. No obstante, subsiste una división social, que el proyecto de reasentamiento debe buscar resolver, pues la misma afecta sentiblemente la reconstrucción de tejido social comunitario.

4.4.5. Instrumentos de planificación desactualizados

La destrucción del casco urbano y la subsecuente decisión de reconstruirlo en otra vereda del municipio constituyen un cambio dramático en la configuración social, física y económica del municipio. Dichos cambios hicieron que los instrumentos de planificación con los que contaba el municipio hayan perdido su validez.

4.5. Impactos en las comunidades receptoras

Las familias de los predios que deben ser adquiridos para la construcción del nuevo casco urbano de Gramalote constituyen el grupo primario de atención, como población receptora. Estas familias ya han sido objeto de medidas económicas y sociales, previstas en el Plan de Reasentamiento de Miraflores. No obstante, además de los impactos resultantes del proceso de adquisición de sus predios, se prevé la generación de impactos sobre una población más amplia, ubicada en la vereda Miraflores, que al igual que mucha otra población rural del municipio, corresponde a adultos mayores.

Además de las siete familias a las que fue necesario comprar parcialmente su predio, y de la persona a la que se le adquirió su predio totalmente, en la vereda Miraflores también habitan otras familias que también se tiene previsto sufran diferentes afectaciones, en vista del inevitable cambio de las dinámicas socioeconómicas de la zona, que incluyen:

- Cambios en los sistemas de provisión de servicios públicos: la mayoría de las familias obtienen el agua, mediante captaciones directas de fuentes de agua, ubicadas muchas en el área de construcción del nuevo casco urbano. Esto obligará a que durante la construcción de las obras físicas, se adopten medidas para asegurar un aprovisionamiento alternativo, y que

posteriormente, se defina un nuevo modelo de acueducto y alcantarillado para esas familias.

- Daños sobre la vía de acceso existente: con el inicio de la etapa de construcción y la entrada de maquinaria pesada, se provocará un deterioro de la actual vía de acceso a Miraflores, afectándose la movilidad de la población residente en esta zona rural y de aquella que transita por este carreteable.
- Afectaciones Socioeconómicas: tanto en la etapa de construcción como en la de traslado, podrían generarse cambios en las dinámicas sociales y económicas locales, generando impactos en el nivel de ingresos de la población receptora y generando posibles focos de conflictos que será necesario prevenir.
- Afectaciones sobre los recursos naturales: La construcción del nuevo casco urbano tendrá un impacto directo sobre el territorio, que podrían poner en riesgo a algunas especies de fauna y cambios en el régimen hídrico, generando pérdida de recursos ambientales para la zona, que imponen la necesidad de adoptar medidas de mitigación.

Para los anteriores impactos el plan de reasentamiento tendrá que contemplar algunas medidas de mitigación y preventivas que protejan a la población receptora.

5. MARCO JURÍDICO

En las últimas décadas Colombia ha tenido que realizar procesos de reasentamiento de población originados en desastres de origen socio-natural o por hechos relacionados con el conflicto armado. Algunos casos reconocidos son el reasentamiento de Bojayá en el departamento del Chocó, el reasentamiento de Bahía Cupica, en el municipio de Bahía Solano, el reasentamiento de San Cayetano en Cundinamarca y los reasentamientos durante el proceso de reconstrucción tras el terremoto del Eje Cafetero, tal y como se ilustra a continuación:

TABLA 18. ALGUNOS CASOS DE PROCESOS DE REASENTAMIENTO EN EL PAÍS

Caso	Nº de familias	Nº de viviendas/ subsidios	Equipamientos	Tipo de evento	Año del desastre/ Inicio proceso	Año finalización
San Cayetano, Cundinamarca	220 familias	220	3 (Plaza de Mercado, Matadero, Centro Comercial)	Deslizamiento	1999	2002
Bojayá, Chocó	264 familias	264	6 (Colegio, Centro cultural, Ludoteca, Polideportivo, Iglesia y Centro de Salud)	Masacre	2002	2007
Nueva Esperanza, Bogotá	1.120 familias	1.106	No	Alto riesgo no mitigable	2004	2010
Eje Cafetero	130.000 familias	7.600 subsidios	No	Terremoto	1999	2002

Ante la ausencia de regulación específica en materia de reasentamiento de población en riesgo o afectada por desastres, cada entidad pública encargada, ya sea del orden nacional o territorial, ha construido sus propios mecanismos de

respuesta y las medidas para atender a la población, de acuerdo con el contexto o la coyuntura específica, y tomando como referencia legislación aplicable de carácter general, siempre bajo la premisa de que el Estado colombiano no actúa a la manera de una entidad aseguradora, para restituir el valor de los bienes destruidos, sino que responde a la calamidad para defender el derecho a la vida y la vivienda digna de los afectados.

En este sentido, el presente Plan de Reasentamiento se ha construido a partir de principios y derechos constitucionales como la vida y la vivienda digna, prácticas internacionales y la normativa existente en materia de respuesta a la emergencia, gestión del riesgo y ordenamiento territorial. La legislación aplicable a este tipo de proyectos hace énfasis en los mecanismos de manejo de las zonas afectadas por desastre y la adquisición de inmuebles, derechos y mejoras y al alcance de las competencias del Fondo Adaptación. Estas competencias se encuentran circunscritas a conjurar la situación de emergencia como consecuencia de los efectos producidos por el fenómeno de La Niña 2010-2011.

Así mismo, se encuentra respaldado en el contenido de tratados internacionales suscritos por Colombia, los cuales están constitucionalmente legitimados. Se incluyen como fuentes del presente documento también, los modelos de buenas prácticas implementados por la banca multilateral en proyectos cofinanciados como el caso del reasentamiento de Nueva Esperanza en la ciudad de Bogotá.

Este marco normativo ha permitido desarrollar una estrategia jurídica, con la cual se busca atender, por un lado, a la población que habitaba las zonas de desastre o los predios declarados en riesgo, y por el otro tener acceso al dominio de estos predios para darles un uso adecuado, a través de la entrega de los mismos a las entidades ambientales correspondientes. Esta estrategia jurídica forma parte integral del presente documento y se encuentra relacionada dentro de los documentos que soportan jurídicamente el Plan (Anexo 5).

A continuación se hace una breve reseña de la normativa que ha servido de soporte jurídico a las medidas adoptadas que se describirán en el numeral 7.

5.1. Marco legal de carácter internacional

El tratamiento que se debe brindar a las personas desplazadas por los efectos de la ola invernal para su reasentamiento, está enmarcado por la normativa internacional adoptada por Colombia, dada la prevalencia del derecho internacional y los derechos humanos sobre la regulación interna, tal como lo establece el

Artículo 93 de la Constitución Nacional (Correa, 2012). Dentro de las principales normas internacionales que consagran principios que sirven de base para la formulación de políticas y estrategias de reasentamiento de población por desastres naturales, que han sido ratificadas por Colombia, se encuentran las siguientes:

- Declaración Universal de Derechos Humanos
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- Convención sobre toda Forma de Discriminación Racial
- Convención sobre toda Forma de Discriminación contra la Mujer
- Convención sobre los Derechos del Niño
- Convenio 169 Pueblos Indígenas y Tribales OIT

Otro instrumento internacional para guiar el reasentamiento de población son los Principios Rectores de Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas, los cuales fueron presentados a la Comisión de Derechos Humanos en 1998 y reconocidos en 2005 por los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la Cumbre Mundial en Nueva York como "un marco internacional de importancia para proteger a las personas desplazadas dentro de sus países."

Estos principios, sirven como norma internacional para orientar a los gobiernos, organizaciones regionales y todos los otros actores pertinentes en la provisión de asistencia y protección a los desplazados internos, a su vez, identifican los derechos y garantías relacionados con la protección de los desplazados internos en todas las fases del desplazamiento, les protegen contra el desplazamiento arbitrario, sientan las bases para su protección y asistencia durante el desplazamiento y establecen garantías para su retorno, reasentamiento y reintegración en condiciones de seguridad. Aunque no constituyen un instrumento vinculante, los Principios reflejan y son consecuentes con el derecho internacional.

5.2. Marco legal de carácter nacional

Una adecuada articulación de la normativa nacional y territorial ha aportado los soportes jurídicos de las medidas que orientan el presente Plan de Reasentamiento, partiendo de las competencias asignadas al Fondo Adaptación, en el marco de la emergencia declarada con ocasión del fenómeno de La Niña 2010-2011, y de las que se encuentran en cabeza de los gobiernos locales, como responsables de atender los procesos de reasentamiento y de la gestión del riesgo de desastre. Los principales aspectos normativos considerados para la formulación de este documento son los siguientes:

5.2.1. Marco legal de emergencia

La intervención del Fondo Adaptación en Gramalote se rige principalmente por el conjunto de normas expedidas en el marco de la emergencia generada por el fenómeno climático denominado La Niña. En particular, es importante mencionar el Decreto 4580 de 2010, por el cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública, que contempló aspectos tales como: a) la habilitación de suelo para el desarrollo de proyectos de vivienda y hábitat; b) La evacuación y reasentamiento en condiciones seguras de la población afectada, c) El manejo de las zonas de alto riesgo o evacuadas por desastres para evitar que sean ocupadas de nuevo, d) Las compensaciones e indemnizaciones a propietarios, poseedores y tenedores de inmuebles que sean requeridos para el desarrollo de las obras de infraestructura y vivienda necesarias para llevar a cabo la reconstrucción y recuperación y e) El fortalecimiento de los instrumentos de coordinación interinstitucional.

En cuanto a la definición de los mecanismos para el otorgamiento de medidas de acceso a vivienda, el Decreto Ley 4674 de 2010, por el cual se dictan normas sobre evacuación de personas y se adoptan otras medidas, contempla en el artículo 3 que las autoridades territoriales deben organizar, coordinar y controlar a las entidades y organismos en la ejecución de acciones en las etapas de evaluación del riesgo, atención de la emergencia e implementación del programa de reubicación de familias localizadas en zonas de alto riesgo evacuación, para lo cual de manera expresa señala:

"Identificación y priorización de las personas en alto riesgo no mitigable y propender por la adquisición de los predios en alto riesgo y la asistencia técnica para la adquisición de la nueva alternativa habitacional" h) Implementar la metodología para determinar el Valor Único de Reconocimiento que posibilite el reasentamiento de las personas".

Este decreto establece un nexo económico entre el valor del inmueble afectado por el desastre o en riesgo y el valor de la vivienda de reposición, prevista para asegurar el derecho a la vivienda digna. De esta manera permite el uso de la metodología de Valor Único de Reconocimiento – VUR – que posibilita el acceso de la población a una alternativa de vivienda y al mismo tiempo facilita el manejo de los predios en alto riesgo. En el presente Plan, se adopta dicho mecanismo jurídico y financiero que permite reconocer un valor por el predio en riesgo, el cual forma parte del valor de la nueva vivienda, y que será complementado cuando sea necesario a través de un Valor Único Complementario, permitiendo así realizar el

cierre financiero para recibir en permuta una vivienda en el nuevo casco urbano de Gramalote.

5.2.2. Marco Legal para la Gestión del Riesgo de Desastres

La Ley 1523 de 2012, por medio de la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, señala como uno de los principales objetivos del sistema, la recuperación, entendida como: rehabilitación y reconstrucción de las condiciones socioeconómicas, ambientales y físicas, bajo criterios de seguridad y desarrollo sostenible, evitando reproducir situaciones de riesgo y generando mejores condiciones de vida, en desarrollo el cual se enmarca el proyecto de reasentamiento y rehabilitación económica del casco urbano de Gramalote.

La mencionada Ley, desarrolla en el capítulo VII un Régimen especial para situaciones de Desastre y Calamidad Pública, dentro del cual contempla que las entidades del orden nacional, entre otras, podrán adquirir total o parcialmente los bienes inmuebles o derechos reales que sean indispensables para adelantar el plan de acción específico, por negociación directa con los propietarios o mediante expropiación por vía administrativa, previa indemnización.

El reasentamiento de la población de Gramalote hizo necesaria la adquisición de predios en la vereda Miraflores con el objeto de tener suelo urbanizable para el traslado del nuevo casco urbano, igualmente es necesaria la conversión de los predios privados del antiguo casco urbano a bienes públicos, con el objeto de evitar la reproducción de una situación de riesgo por la alta posibilidad de una ocupación privada posterior.

5.2.3. Legislación Urbanística

La legislación colombiana en materia de reubicación o reasentamiento se encuentra contenida principalmente en las normas que regulan el ordenamiento territorial, y se inclina por una solución que implica: a) el reconocimiento de un valor a los bienes destruidos o afectados, b) la aplicación de dicho valor al precio de la vivienda en reposición, c) el recurso a una ayuda estatal que permita a los damnificados completar el valor total de la nueva vivienda, d) la entrega de viviendas en una localización segura y e) la entrega de las áreas catalogadas como de riesgo no recuperable que hayan sido desalojadas, a través de planes reubicación de asentamientos humanos, a las Corporaciones Autónomas Regionales para su manejo y cuidado.- Ley 9 de 1989, Ley 388 de 1997, Decreto 3905 de 2008, el Decreto 4674 de 2010-.

Sin embargo, el reasentamiento del nuevo casco urbano de Gramalote por su extensión y complejidad, es pionero en nuestro país, lo que impide darle un tratamiento estándar, y hace necesario la inclusión de elementos nuevos que se asemejen al proyecto urbanístico que es necesario realizar, siendo jurídicamente los lo más cercano, los macro proyectos enunciados en los artículos 113 y 114 de la Ley 388 de 1997 y las previsiones del Decreto 4821 de 2010.

5.2.4. Legislación y competencias del Fondo Adaptación para la adopción del plan de reasentamiento de Gramalote

El Fondo Adaptación, creado mediante Decreto 4819 de 2010 tiene como finalidad, entre otras, la gestión de proyectos para la reconstrucción de distintas clases de infraestructuras, las demás acciones que se requieran con ocasión del fenómeno de "La Niña", y para impedir definitivamente la prolongación de sus efectos, tendientes a la mitigación y prevención de riesgos y a la protección en lo sucesivo, de la población de las amenazas económicas, sociales y ambientales.

Durante el período de influencia del fenómeno de La Niña, se presentó el deslizamiento que destruyó el casco urbano del municipio de Gramalote, en razón de lo cual se incluyó su reasentamiento como uno de los proyectos prioritarios dentro del Plan Integral de Acción Específico para el Manejo de la Emergencia Generada por el fenómeno de La Niña 2010 - 2011⁹.

En consecuencia, el hoy Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio postuló el proyecto de reasentamiento del casco urbano y rehabilitación económica del Municipio de Gramalote ante el Consejo Directivo del Fondo, quien por unanimidad priorizó el proyecto y determinó que se podía dar inicio a la etapa de estructuración del proyecto mediante Acta No. 3 del 18 de agosto de 2011.

En efecto el Fondo Adaptación adelantó diferentes diagnósticos, descritos a lo largo del presente documento, entre los cuales se resaltan: i) el Plan de Acción Integral

⁹ Documento elaborado por parte del Gobierno Nacional que contenía la estrategia de atención de la emergencia y las actividades que se debían adelantar por parte de las entidades nacionales y territoriales.

– Lineamientos y Recomendaciones para el Reasentamiento del Casco Urbano del Municipio de Gramalote, Norte de Santander, ii) la Actualización y cierre de censo, estudios socioeconómicos e identificación de necesidades de la población de Gramalote afectada por el desastre del año 2010, iii) la elaboración de estudios de títulos de predios localizados en el antiguo casco urbano del municipio de Gramalote, y iv) el “Registro final de familias habitantes y el Inventario de predios y habitantes afectados del antiguo casco urbano del antiguo casco urbano del municipio de Gramalote”, el cual fue adoptado mediante la Resolución 881 del 18 de noviembre de 2014.

Con base en los diagnósticos mencionados, se construyó con la participación del Gobierno Nacional, en cabeza del Fondo Adaptación, el representante legal del municipio de Gramalote y el representante legal del departamento de Norte de Santander, las autoridades locales y los representantes de la comunidad, este documento denominado "Plan de Reasentamiento para la población habitante del casco urbano del municipio de Gramalote", con el fin de ejecutar el proyecto priorizado por el Consejo Directivo del Fondo, formalizar los objetivos, programas, proyectos y medidas para llevar a cabo el reasentamiento integral del municipio.

En ese orden, la implementación del Plan de reasentamiento del casco urbano de Gramalote se enmarca dentro de estas finalidades, y de manera específica dentro de las funciones asignadas al Gerente, establecidas en el artículo 4 del Decreto 4785 de 2014, entre las que se encuentra: Ejecutar los planes y proyectos aprobados por el Consejo Directivo que deban celebrarse con cargo a los recursos del Fondo.

5.3. Normatividad Local

Ante la necesidad de la reubicación se hizo necesario adelantar una revisión ordinaria y extraordinaria del EOT del Municipio de Gramalote, con el fin de habilitar el uso del suelo del nuevo casco urbano para el inicio de las obras civiles.

Esta nueva versión del EOT, se adoptó mediante Acuerdo 019 de diciembre de 2014, emitido por el Concejo Municipal de Gramalote. La expedición del mismo estuvo regida por las normas generales que regulan su trámite, sin que exista legislación especial para casos como el de Gramalote, teniendo en cuenta la magnitud de la emergencia que se pretende atender.

6. OBJETIVO Y MODALIDADES DEL PLAN DE REASENTAMIENTO

6.1. Objetivo General

Para atender los impactos generados por el desastre, el Plan de Reasentamiento busca garantizar, a través del restablecimiento integral de las condiciones sociales, económicas, urbanas, ambientales y administrativas del municipio, los derechos a la vida y al hábitat sostenible y seguro de la comunidad gramalotera.

6.2. Objetivos Específicos

El reasentamiento de la población de Gramalote pretende lograr los siguientes objetivos específicos:

- Contribuir a la recuperación del hábitat con una visión prospectiva de gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático, tendiente a evitar que se reproduzcan las condiciones de riesgo que dieron lugar al desastre.
- Contribuir a la recuperación del tejido social familiar y comunitario.
- Impulsar el desarrollo económico local y regional para asegurar la sostenibilidad del municipio.
- Fortalecer la capacidad administrativa e institucional del municipio para que se adapte a las nuevas condiciones territoriales.

6.3. Las fases del reasentamiento

El reasentamiento de la población que habitaba el casco urbano de Gramalote se entiende como una estrategia de gestión del riesgo enmarcada en el proceso de manejo del desastre, considerando que el riesgo se materializó y que las características geológicas del fenómeno hacen inviable la reconstrucción en el mismo sitio. En consecuencia, el reasentamiento se convierte en la alternativa más adecuada para la recuperación del hábitat y de los medios de vida de las familias afectadas, asegurándoles mejores condiciones, ya sea mediante el reasentamiento colectivo en la vereda Miraflores o mediante la reubicación individual.

Más allá de la reconstrucción física de las viviendas, se trata de una intervención integral que contempla diversas acciones en el ámbito social, económico, cultural e institucional con miras a lograr el restablecimiento del tejido social y de las dinámicas económicas que aseguren la sostenibilidad de la intervención en el largo plazo, lo cual requiere de la participación y compromiso tanto de las instituciones

del orden nacional y local involucradas en el proceso, como de la comunidad gramalotera en su conjunto.

El desarrollo del proyecto se ha dado en dos líneas de acción estrechamente relacionadas: una línea técnica y una línea de acompañamiento social y reactivación económica, que han avanzado de manera simultánea. Las actividades del proceso se pueden agrupar en las siguientes cuatro etapas:

a. Estructuración y pre-traslado:¹⁰

Durante esta etapa, la cual tuvo lugar entre abril de 2012 y diciembre de 2014, se realizó la selección de lugar de reasentamiento, así como las actividades que permitieron habilitar el suelo en Miraflores mediante la revisión excepcional del EOT, se llevó a cabo la gestión predial para adquirir los predios y se desarrollaron diseños urbanísticos y arquitectónicos para la construcción del nuevo casco urbano. Igualmente se elaboraron los diseños de infraestructura de acceso, agua y saneamiento básico.

Desde el punto de vista social, se estableció la línea base a partir de los estudios socio-económicos de la población afectada por el desastre y de los impactos ocasionados por éste, para llevar a cabo una atención inicial, complementaria a las labores de atención humanitaria y rehabilitación a cargo de Colombia Humanitaria. Igualmente se elaboró el diagnóstico técnico y jurídico de la tenencia de los predios del antiguo casco urbano. Estos estudios permitieron validar y adoptar el "Registro final de familias habitantes e inventario de predios y propietarios del antiguo casco urbano de Gramalote (resolución N°881 del 8 de noviembre de 2014 del Fondo Adaptación), y formular el Plan de Reasentamiento. Igualmente a partir de los diagnósticos iniciales, se han desarrollado las actividades de acompañamiento social, con énfasis en actividades colectivas, atención sicosocial y generación de ingresos.

En el siguiente esquema se presenta el resumen de actividades principales de esta fase:

10 Corresponde a las Etapas de estudios y gestión y de diseños (etapas 1 y 2) y comprende actividades de la etapa de ejecución (etapa 3) según el SISTEMA DE SEGUIMIENTO DE PROYECTOS DEL FONDO ADAPTACIÓN (PSA). Incluye también actividades relativas a las Fases I, II y III del componente técnico y Fases I y II del componente social (según definición inicial propuesta por Elena Correa mediante contrato N°031 de 2012).

COMPONENTE TÉCNICO	COMPONENTE SOCIAL
<ul style="list-style-type: none"> • Selección del área donde se ubicará el nuevo casco urbano. • Puesta en marcha de las acciones legales necesarias para lograr la habilitación del suelo. • Elaboración de diseños urbanos del nuevo casco urbano, así como de los equipamientos y las viviendas por construir. • Elaboración de estudios técnicos y diseños de detalle necesarios para la contratación de obras de infraestructura. • Obtención de licencias y permisos necesarios para la contratación de las obras de infraestructura. 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración del estudio socioeconómico de la población afectada. • Elaboración del inventario de predios del antiguo casco urbano. • Publicación del Registro Final de Familias Habitantes del Antiguo Casco Urbano. • Atención psicosocial y estabilización socioeconómica de población más vulnerable a través del acompañamiento social a cargo de la Universidad de Pamplona. • Asistencia técnica a los caficultores del municipio enfocada a mejorar su productividad a través del Convenio con la Federación de Cafeteros que contribuirá a la reactivación económica de Gramalote a través actividades de asistencia técnica. • Formulación del Plan de Reasentamiento de la población habitante del antiguo casco urbano, que defina las medidas de apoyo y acompañamiento a las que los diferentes grupos de población beneficiaria podrán acceder, así como su alcance y el presupuesto requerido para su ejecución.

b. Construcción de obras de infraestructura y preparación para el traslado: ¹¹

Esta etapa comprendió en un primer momento, la construcción de la IPS temporal y de la infraestructura de aguas para el funcionamiento del Centro de Servicios Andrés Entrena Parra, en operación desde finales del 2013. Por otra parte, a partir de noviembre de 2014, comprende la estructuración, contratación y ejecución de las obras de infraestructura, urbanismo, viviendas y equipamientos.

Desde el punto de vista social, el acompañamiento psicosocial y colectivo se debe empezar a complementar con un acompañamiento personalizado a cada grupo familiar cuyo objetivo es permitir que éstas, quienes van a ser trasladadas, se preparen adecuadamente con la formulación de planes de vida familiares, mediante los cuales, logren proyectar su vida en el nuevo casco urbano y fijen metas y objetivos para lograr la sostenibilidad del proceso. En esta etapa, se priorizan las siguientes actividades:

COMPONENTE TÉCNICO	COMPONENTE SOCIAL
<ul style="list-style-type: none"> • Contratación y ejecución de los contratos de urbanismo, viviendas y equipamientos esenciales y sus correspondientes interventorías. • Contratación y ejecución de los contratos de las obras hidráulicas y sus correspondientes interventorías. • Contratación y ejecución de los contratos de obra viales y sus correspondientes interventorías. 	<ul style="list-style-type: none"> • Contratación y ejecución de las obras del Centro de Servicios Andrés Entrena Parra. • Formulación e inicio del proceso de implementación de planes de vida de cada familia a ser reasentada. • Saneamiento jurídico de los predios del antiguo casco urbano y transferencia de su propiedad al Municipio de Gramalote. • Convocatoria y selección de la población no propietaria que

¹¹ Comprende actividades clasificadas dentro de la Etapa de ejecución (etapa 3) según el SISTEMA DE SEGUIMIENTO DE PROYECTOS DEL FONDO ADAPTACIÓN (PSA). Incluye también actividades relativas a las Fase II, III y IV del componente técnico y fase II del componente social (según definición inicial propuesta por Elena Correa mediante contrato N°031 de 2012)

	<p>será beneficiaria de una vivienda.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asignación de las viviendas de los propietarios y no propietarios que resulten priorizados en la convocatoria que realizará el Fondo Adaptación. • Formulación de planes de negocios, de aquellos emprendimientos que se establecerán en el nuevo casco urbano. • Formulación y puesta en marcha de proyectos productivos y emprendimientos asociativos. • Identificación de la oferta de servicios sociales y económicos que requieren los gramaloteros para hacer viable el traslado. Así mismo, el establecimiento de acuerdos con las instituciones respectivas para lograr una adecuada prestación de los mismos.
--	---

c. Traslado: ¹²

Durante esta etapa se pretende poner en marcha medidas de apoyo logístico, administrativo y social a las familias, necesarias para lograr un traslado exitoso de la comunidad gramalotera que opte por la modalidad de reasentamiento colectivo. Incluye las siguientes actividades:

¹² Comprende actividades de la Fase III y IV (según definición inicial propuesta por Elena Correa mediante contrato N°031 de 2012)

COMPONENTE TÉCNICO	COMPONENTE SOCIAL
<ul style="list-style-type: none"> • Entrega de las obras a medidas que se van culminando a los responsables institucionales. • Puesta en operación de los servicios públicos. • Puesta en operación de servicios básicos sociales y económicos que viabilizan la residencia en el nuevo casco urbano. • Entrega de las viviendas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Proceso de escrituración y entrega de las viviendas. • Actividades colectivas de traslado. • Implementación de planes de vida familiares. • Formulación e inicio de implementación de planes de vida comunitarios, incluyendo la elaboración de manuales de convivencia barrial. • Montaje de emprendimientos en el nuevo casco urbano. • Promoción de inversiones y puesta en marcha de programas y proyectos de entidades prestadoras de servicios de gobierno, sociales y económicos mínimos.

d. Post-traslado: ¹³

En esta fase se deben establecer las bases para que los actores institucionales apropien el nuevo casco urbano y reactiven sus actividades de prestación de servicios a la comunidad, y para que las familias trasladadas logren consolidar su vida en el nuevo casco urbano, respetando y aprovechando adecuadamente su nuevo hábitat y proyectándose en el largo plazo. Comprende las siguientes actividades:

¹³ Comprende actividades de la Fase III y IV (según definición inicial propuesta por Elena Correa mediante contrato N°031 de 2012)

COMPONENTE TÉCNICO	COMPONENTE SOCIAL
<ul style="list-style-type: none"> Mejoramiento de la infraestructura vial terciaria y productiva del municipio. 	<ul style="list-style-type: none"> Consolidación de emprendimientos en el nuevo casco urbano. Consolidación de planes de vida familiares y comunitarios. Consolidación de la oferta de servicios sociales y económicos para la población gramalotera. Evaluación del Plan de reasentamiento.

En los apartes siguientes, se describen los objetivos y principios que orientan el proceso de reasentamiento. También se establecen las modalidades de reasentamiento y los diferentes programas, proyectos y medidas que se tienen previstas para atender a las familias beneficiarias, en las diferentes fases descritas.

6.4. Modalidades del reasentamiento

Para efectos de este Plan se reconocen dos modalidades de atención: i) el reasentamiento colectivo y ii) la reubicación individual, las cuales se describen a continuación.

6.4.1. Reasentamiento colectivo

Este reasentamiento se entiende como el traslado de forma grupal de las familias afectadas por el desastre al nuevo casco urbano de Gramalote, que será construido en la vereda Miraflores.

6.4.2. Reubicación individual

Esta modalidad consiste en la reubicación de las familias que han decidido libremente no participar en el reasentamiento colectivo, y que serán atendidas por el "Programa nacional de reubicación y reconstrucción de viviendas para la atención de hogares damnificados y/o localizados en zonas de alto riesgo no mitigable afectados por los eventos derivados del Fenómeno de La Niña 2010-2011" del Fondo Adaptación, a través de la oferta de vivienda prevista por el operador zonal de vivienda de Norte de Santander en dicho departamento, y de acuerdo con las condiciones establecidas en el Manual operativo de operadores

zonales de vivienda (resoluciones 009 de 2013 y 046 de 2013 o aquellas que las modifiquen, adicionen o sustituyan).

6.5. PRINCIPIOS

El Plan de Reasentamiento se regirá por los siguientes principios:

6.5.1. Restablecimiento

El reasentamiento colectivo tiene por objetivo fundamental restablecer condiciones adecuadas de hábitat de la población que resultó afectada por el desastre, con el fin de evitar la reproducción del riesgo causal.

6.5.2. Libre elección

Las familias afectadas podrán optar de manera voluntaria por el reasentamiento colectivo o la reubicación individual, siempre y cuando cumplan con las condiciones de elegibilidad según sea el caso. La libertad de elección no incluye aquella de permanecer en la zona afectada bajo riesgo de desastre, en razón al principio de prevalencia del interés social sobre el individual y al carácter mandatorio de la gestión del riesgo en su fase de manejo del desastre.

6.5.3. Prevalencia del interés general

En el proceso de reasentamiento, el interés público o social prevalecerá sobre los intereses particulares involucrados. Las autoridades involucradas harán cumplir esta previsión constitucional en el marco de sus competencias.

6.5.4. Diversidad

El proceso deberá respetar la diversidad cultural, social, económica, religiosa, étnica y sexual de las personas y hogares reasentados.

6.5.5. Participación

Las familias que hacen parte del proceso tienen derecho a participar en las decisiones concernientes al mismo. La participación se referirá en especial a las alternativas de localización, a las características del proyecto urbanístico y al tratamiento que recibirá cada hogar en ese proyecto.

6.5.6. Buena fe

Todos los partícipes en el proceso de reasentamiento, actuarán de conformidad con el principio constitucional de la buena fe, observándola, presumiéndola en los demás intervinientes y absteniéndose de conductas que la vulneren.

6.5.7. Corresponsabilidad

Las familias que hacen parte del reasentamiento serán corresponsables en el proceso. Asumirán las decisiones que adopten, participarán en las diferentes instancias de toma de decisiones, entregarán de manera oportuna y completa la documentación requerida en los plazos fijados por el Fondo Adaptación, las autoridades territoriales y las demás entidades involucradas, y se comprometerán con la formulación e implementación de los planes de vida a través de los cuales se establecerán sus deberes y derechos durante las fases de pre-traslado y de post-traslado.

En materia de gestión del riesgo, la corresponsabilidad de las familias implica cumplir con disposiciones de manejo del antiguo casco urbano señaladas en este documento, acatar lo dispuesto por las autoridades y actuar con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes.

6.5.8. Coordinación

Las autoridades nacionales y locales, y todos los actores involucrados en el proceso de reasentamiento, coordinarán sus intervenciones para lograr su desenvolvimiento articulado, integrado y armónico, evitando así la duplicación de acciones por parte de los actores involucrados.

7. DESCRIPCIÓN DE LOS PROGRAMAS DEL PLAN DE REASENTAMIENTO

El alcance de la intervención en el marco del presente plan se establece a través de 6 componentes, que comprenden 16 proyectos (Tabla 19), compuestos a su vez por 40 medidas de respuesta, los cuales tienen en cuenta los diferentes aspectos técnicos, jurídicos y financieros, así como las características socioeconómicas de las familias, las condiciones jurídicas de los inmuebles afectados del antiguo casco urbano y la situación de la administración municipal.

TABLA 19 COMPONENTES Y PROGRAMAS DEL PLAN DE REASENTAMIENTO DE GRAMALOTE

Componentes	Programas
1. ACCESO A UN HÁBITAT SOSTENIBLE Y SEGURO	Selección y adquisición de un lugar seguro
	Habilitación del suelo
	Consolidación de la nueva cabecera municipal en Miraflores
	Acceso a una vivienda digna
2. RECONSTRUCCIÓN DEL TEJIDO SOCIAL PARA UNA COMUNIDAD RESILIENTE	Acompañamiento colectivo
	Acompañamiento familiar
3. DESARROLLO ECONÓMICO CON ENFOQUE REGIONAL, INTEGRAL Y SOSTENIBLE	Desarrollo de capacidades
	Rehabilitación económica
	Reactivación económica
4. GOBERNANZA Y FORTALECIMIENTO DEL GOBIERNO LOCAL	Manejo del antiguo casco urbano
	Apoyo al fortalecimiento del Sistema Municipal de Gestión del Riesgo de Gramalote
	Ordenamiento territorial integral del municipio
	Gestión pública municipal eficaz
	Sistema de información municipal
5. PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE IMPACTOS A LA POBLACIÓN RECEPTORA	Acciones para la mitigación de impactos a la población receptora
6. MECANISMOS DE COMUNICACIÓN EFECTIVA Y PERMANENTE	Diseño e implementación de un sistema de comunicación e información a la comunidad gramalotera

A continuación se describen las medidas que componen cada proyecto. Después de cada descripción, se incluye un esquema que incluye la población objetivo, los criterios de elegibilidad previstos, la entidad responsable, al igual que los indicadores con su respectiva meta de resultado para cada una de las medidas.

7.1. Acceso a un hábitat sostenible y seguro

7.1.1. Selección y adquisición de un lugar seguro

7.1.1.1. Selección del lugar del reasentamiento

La selección de un lugar seguro para el reasentamiento es uno de los aspectos fundamentales para lograr asegurar a la población mejores condiciones de vida y la sostenibilidad del nuevo caso urbano. Por esta razón, para la selección del sector escogido en la vereda Miraflores, se tuvieron en cuenta además de los estudios de amenaza por remoción en masa y geotécnicos, variables tales como la disponibilidad de vías de acceso, la posibilidad de articulación regional y urbano-rural, el clima, la disponibilidad de agua y las facilidades para prestación de servicios públicos, el impacto ambiental y su potencialidades desde el punto de vista de servicios ecosistémicos y el tiempo de construcción (Anexo 3)

Población objetivo: Población de Gramalote	
Condiciones de elegibilidad: N/A	
Entidad coordinadora: Fondo Adaptación	
Entidades involucradas: Servicio Geológico Colombiano (estudios geológicos) Corponor (Servicios públicos) Gobernación de Norte de Santander (vías) Conservación Internacional (medio ambiente) Sociedad Colombiana de Geotecnia (estabilidad del terreno) Universidad Simón Bolívar (integración regional y urbano regional).	
Fase	Estructuración y pre-traslado
Indicador	Meta de Resultado
Lote seguro seleccionado a partir de matriz multi-criterio	1

7.1.1.2. Gestión predial

Una vez seleccionado el lugar de reasentamiento, la gestión predial tiene como objetivo permitir la adquisición de los predios necesarios para el desarrollo del casco urbano en la vereda Miraflores de Gramalote. El instrumento mediante el cual se definieron las acciones y políticas para llevar a cabo la adquisición y el reasentamiento de la población es el "*Plan de Reasentamiento de la población de Miraflores*", adoptado mediante Resolución del Fondo Adaptación N° 44 de 2013. Dicho plan define los mecanismos jurídicos de adquisición y establece las medidas

de compensación económica y acompañamiento aplicables a la población beneficiaria, considerando que se trata de un reasentamiento por obra pública (Anexo 4).

Población objetivo: Población de Gramalote	
Condiciones de elegibilidad: N/A	
Entidad coordinadora: Fondo Adaptación	
Entidades involucradas: IGAC INCODER Superintendencia de Notariado y Registro Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Cúcuta Alcaldía Municipal de Gramalote	
Fase	Estructuración y pre-traslado
Indicador	Meta de resultado
Área total necesaria adquirida	100%
Predios adquiridos	10

7.1.2. Habilitación del suelo

7.1.2.1. Revisión excepcional del Esquema de Ordenamiento Territorial

De acuerdo con el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) de Gramalote, adoptado en el año 2002, el sector de Miraflores pertenece al suelo rural. Por esta razón, se hace necesario realizar una revisión excepcional del EOT en los aspectos relacionados con el componente urbano, que habilite el suelo como zona urbana, para que se pueda construir allí el nuevo casco urbano, en condiciones de seguridad y sostenibilidad óptimas. Mediante dicha revisión se busca también darle manejo ambiental al sector donde se encuentra el casco urbano destruido para que no se vuelva a habitar, evitando que ocurra de nuevo un desastre en el futuro.

Población objetivo: Población de Gramalote	
Condiciones de elegibilidad: N/A	
Entidad coordinadora: Municipio de Gramalote	
Entidades involucradas: Concejo Municipal de Gramalote	

Fondo Adaptación CORPONOR Consejo Territorial de Planeación	
Fase	Estructuración y pre-traslado
Indicador	Meta de Resultado
Proyecto de revisión excepcional al Esquema de Ordenamiento Territorial adoptado por acuerdo del Concejo Municipal	1
Proyecto de decreto de cartilla del espacio público para adopción de la alcaldía municipal	1
Proyecto de decreto compilatorio para adopción de la alcaldía municipal	1

7.1.3. Consolidación de la nueva cabecera municipal en Miraflores

7.1.3.1. Dotación de redes de acueducto y alcantarillado

La construcción y puesta en funcionamiento de la infraestructura hidráulica para la provisión de agua, así como la dotación de una red de acueducto y de redes separadas de alcantarillado pluvial y sanitario, asegura tanto el acceso a agua potable, como la correcta disposición de las aguas residuales y el manejo sostenible del drenaje urbano, buscando evitar la generación de nuevos riesgos.

Población objetivo: Población de Gramalote Familias que optan por reasentamiento colectivo	
Condiciones de elegibilidad: N/A	
Entidad coordinadora: Fondo Adaptación	
Entidades involucradas: Gobernación de Norte de Santander	
Fase	Construcción de obras de infraestructura y preparación para el traslado
Indicador	Meta de Resultado
Infraestructuras hidráulicas (PTAR; PTAP y redes) construidas	100%

Familias reasentadas con acceso a la red urbana de acueducto	100%
Familias reasentadas con acceso a la red urbana de alcantarillado sanitario	100%
Familias reasentadas con acceso a la red urbana de alcantarillado pluvial	100%

7.1.3.2. Construcción y puesta en funcionamiento de las redes eléctricas, de telecomunicaciones y gas

La construcción y puesta en funcionamiento de las redes eléctricas y de telecomunicaciones y gas, asegura altos estándares en la prestación de servicios públicos fundamentales, que contribuyen a mejorar la calidad de vida y favorecen la productividad económica.

Población objetivo: Población de Gramalote Familias que optan por reasentamiento colectivo	
Condiciones de elegibilidad: N/A	
Entidades coordinadoras: Fondo Adaptación Municipio de Gramalote Centrales Eléctricas de Norte de Santander	
Entidades involucradas: Gobernación de Norte de Santander Gases de Oriente Ministerio de las Telecomunicaciones	
Fase	Construcción de obras de infraestructura y preparación para el traslado
Indicador	Meta de Resultado
Familias reasentadas con acceso a los servicios de energía eléctrica / gas / telecomunicaciones	100%

7.1.3.3. Diseño y construcción de la infraestructura vial

La conectividad del nuevo casco urbano de Gramalote con sus municipios vecinos está asegurada con la construcción de la vía de acceso desde Puente Cuervo y la salida hacia Lourdes mediante lo cual se resitúa el casco urbano en el circuito vial de la subregión.

Población objetivo:

Población de Gramalote	
Condiciones de elegibilidad: N/A	
Entidades coordinadoras: Fondo Adaptación	
Entidades involucradas: Gobernación de Norte de Santander Fondo Adaptación	
Fase	Construcción de obras de infraestructura y preparación para el traslado
Indicador	Meta de Resultado
Infraestructura vial construida de acuerdo al cronograma de obras	100%

7.1.3.4. Generación y sostenibilidad de espacios públicos

A partir de la estructura ecológica principal, que tiene como objetivo una ocupación del espacio urbano que respeta la configuración geomorfológica, hídrica y ecosistémica, se ha estructurado un sistema de espacios públicos, que promueve la convivencia y facilita la comunicación entre los vecinos, aspecto fundamental para el desarrollo de la actividad colectiva del municipio.

El nuevo entorno urbano permitirá que los gramaloteros tengan amplios parques, así como corredores ecológicos y plazas, que invitarán a la población habitante y a los visitantes a recorrer el casco urbano, estimulando así actividades comerciales y recreativas, que podrán contribuir al sostenimiento del municipio.

Población objetivo: Población de Gramalote	
Condiciones de elegibilidad: N/A	
Entidades coordinadoras: Fondo Adaptación	
Entidades involucradas: Municipio de Gramalote	
Fase:	Construcción de obras de infraestructura y preparación para el traslado
Indicador	Meta de Resultado
m ² de espacio público por habitante	10m ²

7.1.3.5. Construcción de equipamientos para la actividad pública de Gramalote

La construcción de equipamientos públicos, asegura la prestación de servicios básicos de salud, educación e institucionales, y en la medida en que se desarrollen con el concurso de las diferentes entidades del estado y de la empresa privada, promoverán actividades culturales, deportivas y económicas. Se espera que se conviertan en centralidades en torno a los cuales se dinamicen las actividades urbanas.

Población objetivo: Población de Gramalote	
Condiciones de elegibilidad: N/A	
Entidades coordinadoras: Fondo Adaptación Municipio de Gramalote Gobernación de Norte de Santander	
Entidades involucradas: Sociedad Colombiana de Arquitectos Ministerio de Educación Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Ministerio de Cultura Coldeportes Empresa privada	
Fase	Construcción de obras de infraestructura y preparación para el traslado
Indicador	Meta de Resultado
Equipamientos diseñados (CAM, hospital, polideportivo, casa de la cultura, casa del desarrollo rural, casa del adulto mayor, plaza de mercado y colegio)	8
Equipamientos esenciales construidos, dotados y entregados (colegio, hospital, CAM y plaza de mercado) en la fase de pre-traslado.	3
Familias reasentadas/familias con acceso a equipamientos de salud y educación	100%
Equipamientos económicos, culturales, sociales y deportivos gestionados (casa de la cultura, casa del adulto mayor, casa del campesino, polideportivo)	4

7.1.4. Acceso a una vivienda digna

La solución de vivienda legal, técnicamente segura y sostenible contribuye al restablecimiento de los derechos fundamentales a la vida y a la vivienda digna de las familias que habitaban el casco urbano de Gramalote en el momento del desastre o afectadas por el proyecto de reasentamiento.

El tipo de solución a la cual podrá acceder cada familia, depende del grado de afectación, de la condición de tenencia que ejercía sobre el predio que habitaba, según el Registro Final, y de la modalidad de reasentamiento que escoja, siempre y cuando cumpla con las condiciones y criterios de elegibilidad previstos, los cuales se detallan para cada una de las medidas que se describen enseguida.

7.1.4.1. Solución de vivienda en el nuevo casco urbano de Gramalote de aproximadamente 70m² en lotes de hasta 150m² en reposición del inmueble que habitaba en el antiguo casco urbano cuyo valor no podrá ser superior a 135 SMMLV, para familias habitantes propietarias, poseedoras, titulares de derechos y acciones u ocupantes de baldíos.

Esta medida está dirigida a aquellas familias que perdieron la vivienda que habitaban cuando ocurrió el desastre, en calidad de propietarias, poseedoras, titulares de derechos y acciones u ocupantes de baldíos según el Registro final de familias habitantes (Ver numeral 3).

Para el otorgamiento de esta medida, la metodología prevista, de conformidad con lo señalado en el literal h del artículo 3 del Decreto 4674 de 2010, consiste en la aplicación de un proceso de permuta entre el Fondo Adaptación y las familias titulares de derechos inmobiliarios, de acuerdo con la metodología del instrumento denominado Valor Único de Reconocimiento (VUR). Este instrumento posibilita a dichas familias el acceso a una vivienda de reposición en el nuevo casco urbano, para lo cual la familia debe aportar el mejor derecho que tenga sobre el o los predios en alto riesgo (predios localizados en el casco urbano destruido), el o los cuales serán transferidos al municipio de Gramalote mediante la figura de permuta por la vivienda nueva.

El VUR se aplicará con la siguiente fórmula:

$$\text{VUR} = \text{VPR} + \text{VCV}$$

Dónde:

VUR (Valor Único de Reconocimiento): representado por la alternativa habitacional en Miraflores que transfiere el Fondo Adaptación a las familias, en calidad de permuta con cargo al proyecto urbanístico mediante el cual se consolidará el nuevo casco urbano del municipio, cuyo valor máximo es de 135 SMMLV.

VPR (Valor del Predio en Riesgo): es el valor del predio o de la sumatoria de los predios y mejoras en riesgo o destruidas, sobre los cuales las familias ostentan derechos reales de dominio, ocupación o posesión, de conformidad con en el valor del avalúo comercial urbano elaborado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Estos derechos se adquirirán a través del proceso de negociación directa, mediante el mecanismo de permuta, establecido en la Ley 1523 de 2012 complementado en aspectos de carácter especial por lo señalado en las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997. La única forma de pago ofertada es la imputación del valor del avalúo del predio o la sumatoria de valor de los predios al pago de la alternativa habitacional en el nuevo casco urbano de Gramalote.

VCV (Valor Complementario por Vulnerabilidad): es el reconocimiento por vulnerabilidad económica, con el fin de que la familia pueda adquirir una alternativa habitacional legalmente viable, técnicamente segura, ambientalmente salubre y económicamente sostenible. Se aplica cuando el Valor del predio o de la sumatoria de los predios y mejoras en riesgo o destruidas (VPR) es inferior al valor máximo de la alternativa habitacional en Miraflores, establecido en 135 SMMLV.

Cuando el avalúo del predio en riesgo o la sumatoria de los predios sea superior a 135 SMMLV, el Fondo Adaptación sólo reconocerá un valor máximo igual al valor de la alternativa habitacional que se entregará en el proyecto urbanístico de Miraflores.

Población objetivo:

- Familias incluidas en el Registro final de familias habitantes, clasificadas según la condición de tenencia del predio que habitaban como propietarios, poseedores, titulares de derechos y acciones u ocupantes de baldíos.
- Familias incluidas en el Registro final de familias habitantes en calidad propietarias, poseedoras, titulares de derechos y acciones y ocupantes de baldío que tienen al menos un predio en el casco urbano adicional al predio en el que habitaban en el momento del desastre.
- Familias incluidas en el Registro final de familias habitantes, clasificadas según la condición de tenencia del predio que habitaban como tenedoras simples, que a la vez son propietarias, poseedoras, ocupantes de baldío y titulares de derechos y acciones de una vivienda habitada en el antiguo casco urbano.

Condiciones de elegibilidad:

- Acogerse de manera voluntaria a la modalidad de reasentamiento colectivo en el nuevo casco urbano.
- Garantizar que el predio o los predios en alto riesgo, que serán objeto de permuta, están saneados jurídicamente para que sea viable realizar su correspondiente transferencia de dominio.
- Aceptar la oferta de permuta que efectúe el Fondo Adaptación sobre los derechos inmobiliarios del predio o los predios en alto riesgo que serán objeto de permuta por la nueva alternativa habitacional en Miraflores bajo el esquema VUR.
- Firmar la promesa de permuta del o los derechos inmobiliarios de los inmuebles y la escritura cuando sea viable, con el Fondo Adaptación o quien este delegue.
- No ser propietaria de otra vivienda en ninguna parte del país, salvo en aquellos casos donde se demuestre plenamente que habitar en esa otra vivienda pone en inminente riesgo la vida de alguno de los miembros de la familia; que ésta no cumple con las condiciones de vivienda digna; o que, si bien cumple con las condiciones de vivienda digna, habitarla genera condiciones de vulnerabilidad social o económica para la familia, de acuerdo con los criterios que para estos efectos defina el Fondo.
- Aceptar las condiciones de corresponsabilidad y reciprocidad derivadas del proceso de reasentamiento.
- En la escrituración de la vivienda nueva se constituirá patrimonio de familia si aplica y la obligación de restituir el inmueble al Estado en caso de que los beneficiarios transfieran cualquier derecho real sobre la solución de vivienda antes de transcurridos 5 años desde el momento de la firma de la escritura.
- No ser habitante bajo ninguna clase de tenencia de viviendas definitivas o temporales en suelos del municipio que no tengan la destinación de vivienda. Para acceder a la vivienda en Miraflores, las familias tendrán que firmar un compromiso de demolición de la vivienda ilegal o localizada en zona de alto riesgo.

Nota: El predio o los predios en alto riesgo objeto de permuta, serán entregados en primera instancia al municipio, el cual adelantará las gestiones necesarias para realizar su transferencia a la Corporación Autónoma Regional, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 121 de la ley 388 de 1997.

Entidad coordinadora: Fondo Adaptación	
Entidades involucradas: Alcaldía Municipal de Gramalote Superintendencia de notariado y registro Notaría de Gramalote	
Fase	Construcción de obras de infraestructura y preparación para el traslado
Indicador	Meta de Resultado
Familias con viviendas escrituradas y entregadas / familias que optaron por la modalidad de reasentamiento colectivo y que cumplen con las condiciones de elegibilidad.	100%

7.1.4.2. Solución de Vivienda de interés prioritario a través del "Programa Nacional de Reubicación y Reconstrucción de viviendas afectadas por el Fenómeno de La Niña 2010-2011", para familias habitantes en calidad de propietarias, poseedoras, titulares de derechos y acciones u ocupantes de baldíos, que se acojan a la modalidad de reubicación individual.

Como medida de vivienda para las familias que accedan de manera voluntaria a la modalidad de reubicación individual, se tiene prevista una solución en el departamento de Norte de Santander a través del "Programa nacional de reubicación y reconstrucción de viviendas afectadas por el Fenómeno de la Niña 2010-2011". El acceso a esta medida estará regido por las condiciones establecidas por el Manual Operativo de Vivienda del Fondo Adaptación, adoptado mediante la resolución 009 de 2013, modificada mediante resolución 046 del 16 de septiembre de 2013 y aquellas que las modifiquen, adicionen o sustituyan).

Aquellos que accedan a la modalidad de reubicación individual deberán transferir al Municipio de Gramalote el predio o los predios en riesgo en el antiguo casco urbano de Gramalote o el mejor derecho que tengan sobre los mismos.

Población objetivo:

- Familias incluidas en el Registro final de familias habitantes, clasificadas según la condición de tenencia del predio que habitaban como propietarios, poseedores, titulares de derechos y acciones u ocupantes de baldíos.
- Familias incluidas en el Registro final de familias habitantes en calidad propietarias-poseedoras-titulares de derechos y acciones y ocupantes que tienen al menos un predio en el casco urbano adicional al predio en el que habitaban en el momento del desastre.
- Familias incluidas en el Registro final de familias habitantes, clasificadas según la condición de tenencia del predio que habitaban como tenedoras simples, que a la vez son propietarias-poseedoras-ocupantes de baldío, titulares de derechos y acciones de otra vivienda habitada en el antiguo casco urbano.

Condiciones de elegibilidad:

- Estar incluido en el Registro final de familias habitantes
- Renunciar de manera expresa a la modalidad de reasentamiento colectivo y acogerse de manera voluntaria a la modalidad de reubicación individual de acuerdo con las condiciones establecidas por el Manual operativo de operadores zonales de vivienda o los documentos que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.
- Ser propietario, ocupante, titular de derechos y acciones o poseedor del predio que habitaba en el antiguo casco urbano de Gramalote.
- Ser tenedor simple del predio que habitaba en el antiguo casco urbano, y simultáneamente propietario, ocupante, titular de derechos y acciones o poseedor de una vivienda habitada en el antiguo casco urbano.
- Entregar los derechos inmobiliarios y escritura cuando sea viable del predio o de los predios que habitaba en el antiguo casco urbano a nombre del municipio de Gramalote a través del mecanismo que defina el Fondo.
- Cumplir con los requisitos de elegibilidad establecidos en el Manual Operativo de Operadores Zonales del Fondo Adaptación o los documentos que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.

Entidades coordinadoras:

Fondo Adaptación

Entidades involucradas:

Operadores Zonales de vivienda del Fondo Adaptación

Fase	Construcción de obras de infraestructura y preparación para el traslado
Indicador	Meta de Resultado
Familias con viviendas escrituradas y entregadas / familias que optaron por la modalidad de reubicación individual y que cumplen con las condiciones de elegibilidad	100%

7.1.4.3. Programa de auto-construcción en sitio propio para familias no habitantes, propietarias, titulares de derechos y acciones u ocupantes de baldíos registradas en el Inventario final de predios y propietarios que no tienen vivienda propia en ninguna otra parte del país

Esta solución está prevista para aquellas familias no habitantes que están registradas en el Inventario de predios y propietarios, y cuya vivienda en el casco urbano destruido era su única vivienda habitable en condiciones de vivienda digna en el país. Estas familias, si bien no son elegibles para acceder a una vivienda en Miraflores bajo las condiciones descritas en los numerales 7.1.4.1 y 7.1.4.2, dado que no la habitaban en el casco urbano de Gramalote cuando ocurrió el desastre, presentan una condición particular puesto que perdieron su única vivienda.

Para responder a esta condición, el Fondo Adaptación desarrollará un programa de auto-construcción que le permitirá a la familia acceder a una vivienda en el nuevo casco urbano en Miraflores, la cual será desarrollada en el lote urbanizado objeto de permuta por el o los predios en alto riesgo de la familia, según las condiciones descritas en el proyecto de manejo del antiguo casco urbano (numeral 7.4.1).

Esta medida comprenderá:

- Apoyo de hasta 18 SMMLV para materiales
- Asistencia técnica

Población objetivo:

Propietarios, titulares de derechos y acciones u ocupantes de baldíos registrados en el Inventario de predios y propietarios, que no aparecen en el Registro final de familias habitantes, cuya vivienda en el casco urbano destruido era su única vivienda habitable en condiciones de vivienda digna en el país.

Condiciones de elegibilidad:

- Ser propietario de una vivienda en el casco urbano destruido, la cual era su única vivienda habitable en condiciones de vivienda digna en el país, u otros predios incluido(s) en el Inventario final de predios y propietarios.
- No ser propietario de vivienda en ninguna parte del país
- Haber obtenido a través del proceso de permuta un predio urbanizado en el nuevo caso urbano de acuerdo con las condiciones establecidas en el proyecto de manejo del antiguo casco urbano (numeral 7.4).
- Suscribir los acuerdos que se establezcan para acceder al programa

Entidades coordinadoras: Fondo Adaptación	
Entidades involucradas: Municipio de Gramalote	
Fase	Construcción de obras de infraestructura y preparación para el traslado
Indicador	Meta de Resultado
Familias con viviendas escrituradas y entregadas / familias que optaron por la modalidad de reubicación individual y que cumplen con las condiciones de elegibilidad	100%

7.1.4.4. Solución de Vivienda de Interés Prioritario (VIP) en el nuevo casco urbano de Gramalote de aproximadamente 50m² para población del área rural, no atendida por operador zonal.

Esta solución está prevista para aquellas familias habitantes de la zona rural de Gramalote, cuya vivienda fue destruida durante el período de influencia del fenómeno de La Niña, que cumplen con las condiciones de elegibilidad según la verificación realizada por el operador zonal de vivienda en el marco del "Programa Nacional de Reubicación y Reconstrucción de viviendas afectadas por Fenómeno de La Niña 2010-2011" del Fondo Adaptación, que no fueron atendidas en el marco de dicho programa, debido a la imposibilidad de reconstruir en sitio propio.

Población objetivo:

Familias habitantes del área rural del municipio de Gramalote declaradas elegibles por el operador zonal de vivienda del "Programa Nacional de Reubicación y Reconstrucción de viviendas afectadas por Fenómeno de La Niña 2010-2011" del Fondo Adaptación, que no fueron atendidas en el marco de dicho programa.

Condiciones de elegibilidad:

- Haber sido declarado elegible por el operador zonal de vivienda del Fondo Adaptación.
- Acogerse de manera voluntaria a la modalidad de reasentamiento colectivo en el nuevo casco urbano.
- Aceptar las condiciones de corresponsabilidad y reciprocidad derivadas del proceso de reasentamiento.
- Demoler la vivienda rural en riesgo al momento de la escrituración de la solución de vivienda
- Firmar la promesa y escritura, con las siguientes cláusulas de condición resolutoria: i) Las establecidas en el manual operativo de vivienda o los documentos que lo modifiquen, adicionen o sustituyan; ii) Prohibición de

utilizar para vivienda el predio rural si esté se encuentra en zona de alto riesgo, según los usos del suelo que se definan en la revisión ordinaria del EOT.	
Entidades coordinadoras: Fondo Adaptación	
Entidades involucradas: Municipio de Gramalote	
Fase	Construcción de obras de infraestructura y preparación para el traslado
Indicador	Meta de Resultado
Familias que fueron declaradas como elegibles por el operador zonal de vivienda del Fondo Adaptación y que no fueron atendidas por el mismo, con vivienda escriturada y entregada en el nuevo casco urbano	24

7.1.4.5. Solución de Vivienda de Interés Prioritario (VIP) en el nuevo casco urbano de Gramalote de aproximadamente 50m² para población beneficiaria del Plan de reasentamiento de Miraflores.

Esta medida está prevista para aquellas familias a quienes se les entregará como activo generador de renta una vivienda en el nuevo casco urbano, de conformidad con el "Plan de Reasentamiento de Miraflores" adoptado mediante resolución 044 de 2013 y demás actos administrativos.

Población objetivo: Familias beneficiarias de medida de restablecimiento económico de acuerdo con el Plan de Reasentamiento de la población de la Vereda Miraflores y de conformidad con las Resoluciones 366, 367, 397, 398 y 399 de 2014.
Condiciones de elegibilidad: <ul style="list-style-type: none"> • Ser destinatario de los actos administrativos relacionados con compensaciones económicas y de restablecimiento en el proceso de reasentamiento de la vereda Miraflores. • Aceptar las condiciones de corresponsabilidad y reciprocidad derivadas del proceso de reasentamiento colectivo en el nuevo casco urbano de gramalote
Entidades coordinadoras: Fondo Adaptación
Entidades involucradas: Municipio de Gramalote Notaría de Gramalote

Fase	Traslado
Indicador	Meta de Resultado
Familias que fueron beneficiadas con un activo generador de renta en el Plan de Reasentamiento de Miraflores con viviendas escrituradas y entregadas	5

7.1.4.6. Convocatoria para asignación por concurso de un número limitado de soluciones de viviendas de Interés Prioritario (VIP), de aproximadamente 50m², para aquellas familias o núcleos familiares habitantes en calidad de tenedoras simples.

Con el objetivo de contribuir a la reconstrucción del tejido social de Gramalote e incentivar el retorno del mayor número de gramaloteros, el Fondo Adaptación en coordinación con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Municipio de Gramalote, desarrollará un número limitado de soluciones de vivienda VIP para las familias o núcleos familiares habitantes, incluidos en el Registro final de familias habitantes, bajo la categoría de tenedor simple. Dichas familias deberán postularse a un proceso de convocatoria mediante el cual se asignarán las viviendas disponibles.

En el caso de familias con varios núcleos en condición de tenedor simple que en el Registro final de familias habitantes aparecen asociadas a una misma matrícula, sólo se aceptará una (1) postulación por familia.

Población objetivo:

- Familias incluidas en el Registro final de habitantes cuya condición de tenencia era la de tenedor simple de la vivienda que habitaba en el antiguo casco urbano.

Condiciones de elegibilidad:

- Estar incluido en el Registro final de familias habitantes en calidad de tenedor simple.
- Acogerse de manera voluntaria a la modalidad de reasentamiento colectivo en el nuevo casco urbano.
- Cumplir con las condiciones de elegibilidad que se definan en el momento de la convocatoria, y que son aplicables a programas de esta naturaleza.

Entidades coordinadoras:

Fondo Adaptación
 Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
 Municipio de Gramalote

Entidades involucradas: N/A	
Fase	Construcción de obras de infraestructura y preparación para el traslado
Indicador	Meta de Resultado
Número de viviendas escrituradas y entregadas	380 viviendas

7.2. Reconstrucción del tejido social para una comunidad resiliente

Se tiene previsto la puesta en marcha de diferentes medidas, a nivel comunitario y familiar, que ayuden a la comunidad gramalotera a superar los impactos psicológicos por la abrupta transformación de su hábitat, prepararse para el traslado y construir lazos de convivencia que contribuyan a que las familias se adapten a su nuevo entorno y reconstruyan el tejido social de Gramalote.

7.2.1. Acompañamiento colectivo

7.2.1.1. *Diseño e implementación de un programa psicosocial comunitario en la fase de pre-traslado*

Las familias gramaloteras afectadas por el desastre, que se encuentran dispersas en diferentes sectores de Cúcuta y otros municipios cercanos, recibirán atención psicosocial colectiva a través de encuentros grupales, que hacen énfasis en la superación de traumas y conflictos y en el restablecimiento del tejido social.

Población objetivo: Familias incluidas en el Registro final de familias habitantes	
Condiciones de elegibilidad: N/A	
Entidades coordinadoras: Fondo Adaptación	
Entidades involucradas: Universidad de Pamplona Entidades involucradas con actividades de acompañamiento social	
Fase	Estructuración y pre-traslado
Indicador	Meta de Resultado
Familias representadas por al menos un integrante del núcleo familiar, que han participado en al menos un encuentro grupal/Familias incluidas en el Registro final de familias habitantes	60%

7.2.1.2. Encuentros colectivos de apropiación del proceso y del nuevo casco urbano

En todas las fases del reasentamiento se realizarán actividades colectivas a través de espacios de participación y apropiación cultural, que buscan involucrar a la población en las diferentes etapas de desarrollo del proyecto, tales como diseño, planificación y construcción, con el objetivo de generar sentido de pertenencia frente al mismo.

Población objetivo: Familias incluidas en el Registro final de familias habitantes	
Condiciones de elegibilidad: Familias que aceptaron la modalidad del reasentamiento colectivo en el nuevo casco urbano.	
Entidades coordinadoras: Fondo Adaptación	
Entidades involucradas Universidad de Pamplona Entidades involucradas con actividades de acompañamiento social Municipio de Gramalote	
Fase	Estructuración y pre-traslado
Indicador	Meta de Resultado
Número de actividades colectivas realizadas (entre 2015 y 2016)	6
Familias representadas por al menos un integrante del núcleo familiar, que asisten al menos a una actividad de apropiación/ Familias incluidas en el Registro final de familias habitantes	80%

7.2.1.3. Apoyo a la formulación e implementación de planes de vida comunitarios en la fase del post-traslado

Con esta medida se busca promocionar la participación activa de organizaciones comunitarias, particularmente aquellas que representan los barrios, en los procesos de la gestión pública y social, la rendición de cuentas, y otros aspectos fundamentales para la consolidación del reasentamiento.

Se hará énfasis en las siguientes líneas de trabajo:

- Formación en control social, evaluación de políticas públicas y generación de una cultura de veeduría ciudadana.
- Creación de espacios e instrumentos de diálogo y de mecanismos presenciales y virtuales para la participación ciudadana.
- Ordenamiento territorial y gestión del riesgo.
- Aprovechamiento y sostenibilidad de los espacios públicos

La metodología por implementar será la formulación de Planes de vida comunitarios, donde se trabajarán las siguientes dimensiones:

- Psicosocial
- Hábitat y convivencia
- Gestión del riesgo y medio ambiente
- Cultura y memoria
- Gobernanza

Población objetivo: Organizaciones comunitarias y juntas de acción comunal	
Condiciones de elegibilidad: N/A	
Entidades coordinadora: Fondo Adaptación	
Entidad involucradas Entidades involucradas con actividades de acompañamiento social Municipio de Gramalote	
Fase	Post-traslado
Indicador	Meta de Resultado
Planes vida comunitarios formulados / número de barrios	100%

7.2.2. Acompañamiento familiar

7.2.2.1. Atención psicosocial prioritaria a personas más afectadas por el desastre, en la fase de pre-traslado

Aquellos casos de personas que presentan mayores afectaciones emocionales y psicosociales, duelos no resueltos, síntomas depresivos, problemas de salud, problemas familiares y adicciones, recibirán acompañamiento profesional prioritario a través de visitas domiciliarias y seguimiento.

Población objetivo: Población de Gramalote	
Condiciones de elegibilidad: Personas identificadas por la Universidad Simón Bolívar y por la Universidad de Pamplona, que requieran atención psicosocial individual de forma prioritaria.	
Entidades coordinadoras: Fondo Adaptación	
Entidades involucradas: Universidad de Pamplona Instituciones del Estado que ofrecen servicios sociales Sistema de salud	
Fase	Pre-traslado
Indicador	Meta de Resultado
Personas atendidas por la Universidad de Pamplona / Personas que requieren atención psicosocial individual	80%

7.2.2.2. Apoyo en la formulación e implementación de su plan de vida, a las familias que opten por el reasentamiento colectivo

Cada familia beneficiaria que opte por el reasentamiento colectivo contará con acompañamiento profesional para la elaboración e implementación de un Plan de vida familiar, que le permitirá planear su traslado y adaptarse a su entorno en el nuevo casco urbano de Gramalote. Dentro de los planes de vida familiares, que estarán enmarcados en el principio de corresponsabilidad y bajo un enfoque de desarrollo de capacidades y participación, cada familia establecerá una línea de base, y definirá logros y metas por alcanzar en relación con las siguientes dimensiones del desarrollo familiar:

- Psicosocial
- Habitabilidad
- Relaciones comunitarias y normas de convivencia
- Desarrollo económico
- Acceso a servicios sociales

Población objetivo: Familias incluidas en el Registro final de familias habitantes
Condiciones de elegibilidad: Acogerse voluntariamente a la modalidad de reasentamiento colectivo en el nuevo casco urbano Manifestar su voluntad de construir e implementar su respectivo plan de vida familiar, con el acompañamiento profesional ofrecido

Entidades coordinadoras: Fondo Adaptación	
Entidades involucradas: Instituciones del Estado que ofrecen servicios sociales y económicos	
Fase	Construcción de obras de infraestructura y preparación para el traslado
Indicador	Meta de Resultado
Familias con plan de vida formulado en la fase de Construcción de obras de infraestructura y preparación para el traslado /Familias que optan por reasentamiento colectivo.	100%
Familias con planes de vida en implementación en la fase de pos-traslado/Familias que optan por reasentamiento colectivo.	100%

7.2.2.3. Acompañamiento jurídico y administrativo para el traslado al nuevo casco urbano

Las familias propietarias, poseedoras, ocupantes y titulares de derechos y acciones que se acojan a la modalidad de reasentamiento colectivo recibirán acompañamiento para llevar a cabo los trámites administrativos relacionados con el reasentamiento que incluyen:

- Firma de la aceptación de la oferta relacionada con el presente Plan de Reasentamiento
- Firma de la promesa y de la correspondiente escritura de permuta

Por otra parte, de este grupo de familias, aquellas que lo soliciten, recibirán orientación jurídica en trámites que les corresponde llevar a cabo para lograr el saneamiento jurídico del predio en riesgo. Esta orientación incluye únicamente labores de asesoría y orientación, y no comprende la representación judicial ni trámites ante autoridades judiciales o administrativas.

Población objetivo: Familias incluidas en el Registro final de familias habitantes en calidad de propietarias, poseedoras, titulares de derechos y acciones u ocupantes de baldíos
Condiciones de elegibilidad: Acogerse de manera voluntaria a la modalidad de reasentamiento colectivo en el nuevo casco urbano
Entidades coordinadoras: Fondo Adaptación
Entidades involucradas:

Entidades involucradas con actividades de acompañamiento social Municipio de Gramalote	
Fase	Construcción de obras de infraestructura y preparación para el traslado
Indicador	Meta de Resultado
Familias con viviendas escriturada y registrada / Viviendas asignadas	100%
Familias que reciben asesoría y orientación jurídica / Familias que solicitaron dicho acompañamiento	100%

7.2.2.4. Apoyo al saneamiento de predios con limitaciones al dominio por patrimonio de familia que sean objeto de VUR

Con el fin de facilitar la aplicación de las medidas VUR a aquellas familias cuya propiedad tiene afectación por patrimonio de familia, se dispone de un apoyo económico por una sola vez para que la familia pueda levantar ante un juez o notario la limitación inscrita.

Población objetivo: Familias incluidas en el Registro final de familias habitantes	
Condiciones de elegibilidad: <ul style="list-style-type: none"> • Acogerse de manera voluntaria a la modalidad de reasentamiento colectivo en el nuevo casco urbano • Ser propietario de un predio objeto de VUR que de acuerdo con el estudio de títulos realizado mediante contrato N°057 de 2013 del Fondo Adaptación, tiene limitación al dominio de su inmueble en el antiguo casco urbano por patrimonio de familia 	
Entidades coordinadoras: Fondo Adaptación	
Entidades involucradas: Rama judicial o notaría	
Fase	Construcción de obras de infraestructura y preparación para el traslado
Indicador	Meta de Resultado
Familias con vivienda escriturada/Familias elegibles para VUR con limitación al dominio por patrimonio de familia que solicitan apoyo	100%

7.2.2.5. Gestión de la oferta social del Estado para atención de las familias beneficiarias del plan de reasentamiento

Esta medida tiene como objetivo identificar la demanda de servicios sociales de las familias atendidas a través de la formulación de los planes de vida familiares, y establecer alianzas y acuerdos con instituciones del orden nacional y regional, que permitan su atención prioritaria, mediante la articulación de una oferta prioritaria de servicios en la fase de post-traslado.

Población objetivo: Familias incluidas en el Registro final de familias habitantes	
Condiciones de elegibilidad: Depende de cada programa o condiciones de servicios de las instituciones que se comprometan con la atención prioritaria de la población de Gramalote.	
Entidades coordinadoras: Fondo Adaptación	
Entidades involucradas: Instituciones del Estado que ofrecen servicios sociales y económicos	
Indicador	Meta de Resultado
Acuerdos de inversión con entidades realizadas	5

7.3. Desarrollo económico con enfoque regional, integral y sostenible

Para generar las condiciones adecuadas de sostenibilidad y desarrollo económico del reasentamiento, se tiene prevista la adopción de diversas medidas de apoyo y acompañamiento, orientadas a impulsar la actividad empresarial, dinamizar el comercio, facilitar la inversión y generar dinamismo local y regional. Dichas medidas tienen como objetivo posicionar el nuevo casco urbano como una centralidad y polo de provisión de bienes y servicios en la subregión, e impulsar el turismo y servicios asociados.

7.3.1. Desarrollo de capacidades

7.3.1.1. Capacitación y entrenamiento para el empleo

Esta medida consiste en el desarrollo de actividades de capacitación y entrenamiento, que incluyen programas, talleres y cursos de formación de los gramaloteros en oficios y habilidades, que les permita liderar una apuesta de desarrollo económico para Gramalote. Estas actividades se realizan en coordinación con instituciones de la región, como el SENA y la Cámara de Comercio de Cúcuta.

Población objetivo: Población de Gramalote	
Condiciones de elegibilidad: De acuerdo con lo establecido por cada programa, taller o curso ofrecido	
Entidades coordinadoras: Fondo Adaptación	
Entidades involucradas Universidad de Pamplona Sena Cámara de Comercio de Cúcuta Fundación Escuela Taller de Bogotá Gobernación de Norte de Santander Municipio de Gramalote	
Fase	Estructuración y pre-traslado Construcción de obras de infraestructura y preparación para el traslado
Indicador	Meta de Resultado
Gramaloteros entrenados y capacitados	500

7.3.1.2. *Becas de estudios superiores para gramaloteros*

Esta medida consiste en el ofrecimiento de becas de estudios superiores a miembros de familias gramaloterías, para que puedan mejorar su formación y, por ende, sus oportunidades futuras de empleo. Con esto se busca, además, preparar un grupo de población que pueda asumir la responsabilidad del desarrollo del municipio y la región, así como administrar adecuadamente la infraestructura construida e impulsar servicios y emprendimiento que aseguren su vitalidad económica.

Población objetivo: Familias incluidas en el Diagnóstico socioeconómico elaborado por la Universidad Simón Bolívar en desarrollo del Convenio 056 de 2012 suscrito con el Fondo Adaptación.	
Condiciones de elegibilidad: Según reglamento de la Universidad de Pamplona o de la institución académica oferente.	
Entidades coordinadoras: Fondo Adaptación	
Entidades involucradas: Universidad de Pamplona Gobernación de Norte de Santander Municipio de Gramalote	

Fase	Estructuración y pre-traslado Construcción de obras de infraestructura y preparación para el traslado
Indicador	Meta de Resultado
Becas de pregrado otorgadas a gramaloteros	80
Becas de posgrado otorgadas a gramaloteros	15

7.3.2. Rehabilitación económica

7.3.2.1. Apoyo técnico y financiero a pequeños emprendimientos que contribuyan a la rehabilitación económica de los gramaloteros en la fase de pre-traslado y preparación para el traslado.

Esta medida busca acompañar técnica y financieramente a pequeños emprendimientos, prioritariamente de carácter asociativo, que contribuyan no solo a la generación de ingresos de las familias gramaloteras, sino también a impulsar procesos de asociación y reestablecer lazos comunitarios. Este acompañamiento comprende:

- Identificación de apuestas productivas
- Formación y capacitación
- Fortalecimiento organizacional
- Apoyo a la puesta en marcha y operación
- Constitución de acuerdos y estrategias comerciales

Población objetivo: Población de Gramalote
Condiciones de elegibilidad: De acuerdo con los criterios de asignación definidos por la Universidad de Pamplona en desarrollo del Convenio 010 de 2013 suscrito con el Fondo Adaptación.
Entidad coordinadora: Fondo Adaptación
Entidades involucradas: SENA Cámara de Comercio de Cúcuta Universidad de Pamplona

Fase	Estructuración y pre-traslado Construcción de obras de infraestructura y preparación para el traslado
Indicador	Meta de Resultado
Emprendimientos apoyados	48
Número de personas vinculadas a los emprendimientos	220

7.3.2.2. Empleo para los gramaloteros durante la ejecución de las obras

A través de esta medida se busca identificar la oferta de empleo durante la fase de construcción, y ofrecer programas de capacitación y entrenamiento que les permita a los gramaloteros aprovecharla. El desarrollo de esta medida incluye:

- Caracterización de perfiles laborales
- Identificación de oportunidades de empleo en la fase de construcción de las obras
- Registro de trabajadores gramaloteros en bolsas de empleo, que faciliten su participación en procesos de selección
- Capacitación y entrenamiento
- Empleo de gramaloteros en los contratos de obra

Población objetivo: Población de Gramalote	
Condiciones de elegibilidad: De acuerdo con los perfiles requeridos por los contratistas de obra	
Entidad coordinadora Fondo Adaptación	
Entidades involucradas Universidad de Pamplona Sena	
Fase	Construcción de obras de infraestructura y preparación para el traslado
Indicador	Meta de Resultado
Gramaloteros empleados en la construcción	60

7.3.2.3. Apoyo a emprendimientos para la provisión de bienes y servicios a los contratos de obra del reasentamiento

A través de esta medida se busca impulsar emprendimientos durante la ejecución de las obras, enfocados a ofrecer bienes y servicios básicos que éstas demanden. El desarrollo de la medida incluye:

- Identificación de la demanda de bienes y servicios
- Identificación de posibles proveedores dentro de la población gramalotera
- Capacitación, asesoría y apoyo para el montaje y desarrollo de los emprendimientos

Población objetivo: Población de Gramalote	
Condiciones de elegibilidad: Según calidad, pertinencia y viabilidad de las postulaciones. Prelación a las familias ubicadas en la vereda Miraflores	
Entidad coordinadora: Fondo Adaptación	
Entidades involucradas: SENA	
Fase	Construcción de obras de infraestructura y preparación para el traslado
Indicador	Meta de Resultado
Contratistas de obra que contratan al menos una actividad relacionada con la provisión de bienes y servicios con gramaloteros / Contratistas de obra vinculados al proyecto de reasentamiento	100%

7.3.2.4. Apoyo a emprendimientos y microempresas que operarán en el nuevo casco urbano para contribuir a la reactivación económica del municipio

A través de esta medida se busca brindar asistencia técnica y apoyo financiero para el desarrollo de emprendimientos, de carácter innovador e incluyente, que beneficien a la población que se va a trasladar al nuevo casco urbano, mediante la formulación y puesta en marcha de planes de negocios.

La implementación de esta medida, en una primera instancia, comprende:

- Convocatoria para que se postulen ideas de negocios

- Asistencia técnica para la formulación de planes de negocio de las ideas de negocio seleccionadas de acuerdo con la demanda de bienes y servicios proyectada en el nuevo casco urbano que sean

En una segunda instancia, aquellos planes de negocio que resulten viabilizados recibirán apoyo para su implementación, lo cual podrá incluir:

- Asesoría en materia organizacional
- Asesoría comercial
- Capital semilla
- Apoyo a la dotación de infraestructura productiva

Población objetivo: Familias vinculadas al reasentamiento colectivo	
Condiciones de elegibilidad: Propuestas de emprendimientos que sean mejor calificados por su carácter innovador, la asociatividad, la vinculación de grupos de población prioritarios (becados, vulnerables) y el retorno social (número total de familias vinculadas)	
Entidades coordinadoras: Fondo Adaptación	
Entidades involucradas Municipio de Gramalote	
Fase	Construcción de obras de infraestructura y preparación para el traslado Post-traslado
Indicador	Meta de Resultado
Ideas de negocio postuladas seleccionadas como viables para desarrollo de plan de negocio	100
Emprendimientos implementados	80

7.3.2.5. Acceso a la infraestructura económica en el nuevo casco urbano

A través de esta medida se busca establecer las reglas de asignación y/o venta de la infraestructura comercial o lotes para uso comercial que se desarrollen en el nuevo casco urbano.

Población objetivo: <ul style="list-style-type: none"> • Emprendimientos que requieren de infraestructura productiva para su operación • Inversionistas
--

Condiciones de elegibilidad: Según mecanismos que se definan para la asignación o venta de la infraestructura productiva disponible		
Entidades coordinadoras: Fondo Adaptación		
Entidades involucradas Municipio de Gramalote		
Fase		Construcción de infraestructura y preparación para el traslado Post-traslado
Indicador		Meta de Resultado
Infraestructura disponible/infraestructura asignada	comercial comercial	100%

7.3.2.6. *Apoyo financiero para emprendimientos*

Esta medida tiene como objetivo impulsar el establecimiento de alianzas entre el Fondo Adaptación, el Municipio de Gramalote e instituciones financieras, que faciliten el acceso al crédito de los emprendimientos o desarrollos productivos que se implementen, con el fin de complementar las demás medidas de desarrollo económico. Para este fin se busca que las entidades aliadas generen un portafolio de productos que se adapte a las necesidades de financiamiento de la población de Gramalote.

Del mismo modo, con el apoyo de las entidades financieras involucradas, se establecerá un plan de educación financiera que le permita a los gramaloteros conocer y acceder al portafolio de servicios que se establezcan.

Población objetivo: Población de Gramalote		
Condiciones de elegibilidad: Según los criterios de las entidades financieras		
Entidades coordinadoras: Fondo Adaptación		
Entidades involucradas Municipio de Gramalote Gobernación de Norte de Santander Banco Agrario Otras entidades financieras		
Fase		Construcción de infraestructura y Preparación para el traslado
Indicador		Meta de Resultado

Alianzas con instituciones financieras	2
--	---

7.3.3. Reactivación económica

7.3.3.1. Fomento a la localización y promoción de inversión de instituciones públicas y privadas en el nuevo casco urbano de Gramalote

Esta medida tiene como objetivo promover actividades de acercamiento con empresarios y sectores productivos, empresarios locales e instituciones del sector público y privado, que potencialmente puedan invertir en el municipio de Gramalote para dinamizar la economía local y subregional. En particular, se tiene previsto realizar actividades tales como:

- Organización de eventos y giras técnicas, que le permitan a potenciales inversionistas conocer el potencial de Gramalote.
- Vitrinas inmobiliarias para puesta en venta de infraestructura productiva o predios de uso comercial o industrial.
- Gestión conjunta de proyectos que favorezcan el establecimiento e inversión de empresas e instituciones en Gramalote.

Población objetivo: Instituciones públicas y empresas privadas interesadas ofrecer bienes y servicios en Gramalote	
Condiciones de elegibilidad: Según mecanismos que se definan para la asignación o venta de la infraestructura productiva disponible o para el establecimiento de acuerdos y alianza que promuevan el desarrollo comercial y económico del municipio	
Entidades coordinadoras: Municipio de Gramalote Fondo Adaptación	
Entidades involucradas: Empresas privadas e instituciones públicas interesadas	
Fase	Preparación para el traslado
Indicador	Meta de Resultado
Instituciones públicas o privadas instaladas en el nuevo casco urbano de Gramalote	5

7.3.3.2. Impulso a proyectos productivos de bienes y servicios agropecuarios y/o agroindustriales, para la generación de ingresos y dinamización de la economía local

Esta medida busca impulsar la formulación y puesta en marcha de proyectos productivos y agropecuarios, a través de alianzas con instituciones que contribuyan a reactivar la economía del municipio y a dinamizar el intercambio urbano – rural. Se priorizarán proyectos con enfoque de cadena productiva, que generen valor agregado, estimulen el retorno de profesionales jóvenes a Gramalote y generen las mayores oportunidades de empleo. Estos proyectos podrán incluir:

- Capital semilla
- Adecuación de tierras
- Comercialización y transformación
- Apoyo a la dotación de infraestructura productiva
- Acceso al sistema bancario
- Capacitación y asistencia técnica
- Uso de tecnología aplicada al campo

Población objetivo: Población de Gramalote	
Condiciones de elegibilidad: De acuerdo con los criterios definidos por cada proyecto productivo	
Entidades coordinadoras: Fondo Adaptación Municipio de Gramalote	
Entidades involucradas Gobernación de Norte de Santander Federación Nacional de Cafeteros Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Ministerio de Comercio, Industria y Turismo Sena Incoder	
Fase	Preparación para el traslado
Indicador	Meta de Resultado
Familias beneficiadas con los proyectos productivos implementados / Total de familias rurales de Gramalote (946)	500

7.4. Gobernanza y fortalecimiento del gobierno local

7.4.1. Manejo del antiguo casco urbano

El Fondo Adaptación, en ejecución del Convenio 056 de 2013, suscrito con el Municipio de Gramalote, y especialmente en ejercicio de los principios de subsidiaridad y concurrencia, apoyará a la autoridad municipal en la ejecución de acciones que le permitan incorporar los predios en alto riesgo del casco urbano destruido al suelo de protección del territorio para su posterior entrega a la autoridad ambiental, según lo definido en el Acuerdo del Concejo Municipal 019 de 2014, mediante el cual se adoptó la revisión excepcional al Esquema de Ordenamiento Territorial de Gramalote.

Estas acciones persiguen diferentes objetivos:

- Apoyar al municipio en el manejo de la zona del desastre para evitar una nueva ocupación y la construcción de riesgos futuros.
- Promover la vinculación al proceso de reasentamiento de la población que si bien no habitaba en el antiguo casco urbano, juega un papel fundamental en el desarrollo económico y social del municipio.
- Mitigar los impactos económicos del desastre
- Incentivar la actividad inmobiliaria en el nuevo casco urbano y la dinamización de la economía.

A continuación se describen las medidas de manejo previstas.

7.4.1.1. Adquisición de predios declarados en alto riesgo, que no sean objeto de permuta a través de VUR, ni adquiridos a cambio del otorgamiento de una solución de vivienda, con fines de manejo de la zona del desastre y dinamización inmobiliaria del nuevo casco urbano mediante permuta por lotes urbanizados en el nuevo casco urbano de Gramalote

Esta medida está inicialmente prevista con el objetivo de adquirir los predios declarados en alto riesgo a través de negociación directa con los propietarios que acepten su permuta por lotes urbanizados en el nuevo casco urbano de Gramalote.

La medida se implementará en la fase final de construcción del proyecto urbanístico y por lo tanto su aplicación podrá modificarse conforme con el avance de la implementación del Plan de reasentamiento. En cualquier caso se efectuarán tantas adquisiciones como lotes efectivamente se obtengan con la ejecución del

proyecto, de acuerdo con las condiciones de priorización y asignación que se establezcan para el efecto por parte del Fondo.

A continuación se describen los parámetros inicialmente previstos para la aplicación de la medida:

- El valor de los inmuebles en el antiguo casco urbano corresponde al determinado por el avalúo comercial urbano vigente previo al desastre, establecido en valor presente al momento de la oferta, con base en la información que proporcione el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2011).
- En ningún caso se ofrecerá más de un lote urbanizado así la persona sea propietaria de varios predios.
- Para el proceso de negociación, se aplicará la tabla de equivalencias que se presenta en la Tabla 20 de acuerdo con la cual la tipología del lote urbanizado en Miraflores que se ofertará en permuta, corresponde al rango dentro del cual se encuentre el valor o la sumatoria de valor de los predios en alto riesgo de cada propietario según el mencionado avalúo.
- Se otorgará un Reconocimiento por reactivación económica (RRE) a aquellos propietarios cuyo predio o sumatoria de predios sea inferior al valor del lote urbanizado que se ofrezca.

TABLA 20 TABLA DE EQUIVALENCIAS PARA ADQUISICIÓN DE PREDIOS

Rangos de valor de predio o sumatoria de predios en riesgo	Lote urbanizado en Miraflores
< o = 23 SMMLV	TIPO A: 60 m ²
> 23 SMMLV < o igual 29 SMMLV	TIPO B: 75 m ²
> 29 SMMLV < o igual 46 SMMLV	TIPO C: 120 m ²
> 46 SMMLV	TIPO D: 150 m ²

Población objetivo:

- Propietarios, titulares de derechos y acciones y ocupantes de baldíos de predios ubicados en el antiguo casco urbano que no sean objeto de permuta a través de VUR, ni adquiridos a cambio del otorgamiento de una solución de vivienda bajo la modalidad de reubicación individual.
- Familias habitantes en calidad de propietarias, titulares de derechos y acciones y ocupantes de baldío según el Registro final de familias

habitantes, que no resulten elegibles para acceder a una solución de vivienda según las condiciones descritas en los numerales 7.1.4.1 y 7.1.4.2.	
Condiciones de elegibilidad:	
<ul style="list-style-type: none"> • Que el o los predios objeto de permuta estén incluidos en el Inventario de Predios y propietarios • Realizar el saneamiento del predio o los predios en riesgo para garantizar la transferencia de la propiedad. • Aceptar las condiciones de corresponsabilidad y reciprocidad derivadas del proceso de reasentamiento. • Aceptar la oferta de permuta que efectúe el Fondo Adaptación, sobre el o los predios en alto riesgo por un lote urbanizado de acuerdo con las equivalencias de la Tabla 20. • Firmar la escritura de permuta del inmueble en riesgo 	
Entidades coordinadoras:	
Municipio de Gramalote Fondo Adaptación	
Entidades involucradas:	
Notaría de Gramalote	
Fase	Post-traslado
Indicador	Meta de Resultado
Familias no habitantes permutan su predio en alto riesgo por predio urbanizado en el nuevo casco urbano	103
Predios disponibles en el nuevo casco urbano son permutados por predios en el antiguo casco urbano	100%

7.4.1.2. Adquisición de predios no residenciales, cuya propiedad está en cabeza de instituciones públicas y privadas.

El Fondo Adaptación adquirirá los predios declarados en alto riesgo cuya propiedad está en cabeza de instituciones públicas y privadas que hacían presencia en Gramalote al momento del desastre, para su posterior entrega al municipio, como parte de las medidas de manejo del antiguo casco urbano.

Con esta medida se busca impulsar el retorno al nuevo casco urbano, conservando y, en lo posible ampliando, la red de instituciones que al momento del desastre hacía presencia en Gramalote.

A continuación se describen los parámetros para la aplicación de la medida:



- El valor de los inmuebles en el antiguo casco urbano corresponde al determinado por el avalúo comercial urbano vigente previo al desastre, establecido en valor presente al momento de la oferta, con base en la información que proporcione el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2011).
- Como mecanismo de pago, el Fondo ofrecerá a la institución pública o privada lotes urbanizados previstos para uso institucional en el diseño urbano, tomando como referencia un valor estimado de metro cuadrado en el nuevo casco urbano de 0,38 SMMLV.
- En el caso en que el lote que se ofrezca supere o sea menor que el valor del predio en alto riesgo, se harán las negociaciones a que haya lugar entre las partes.
- En ningún caso se ofrecerá más de un lote así la entidad sea propietaria de varios predios.
- En atención a la necesidad de la reactivación económica del municipio, el Fondo Adaptación promoverá alianzas público privadas para el retorno de las entidades al casco urbano.

Población objetivo:

Personas jurídicas titulares de derecho de dominio de predios no residenciales.

Condiciones de elegibilidad:

- Ser entidad pública o privada propietaria de uno o más predios ubicados en zonas declaradas de alto riesgo, incluido(s) en el Inventario de Predios adoptado mediante Resolución 881 de 2014 del Fondo Adaptación.
- El predio en riesgo debe encontrarse saneado para garantizar la transferencia de la propiedad.
- Aceptar la oferta de permuta que efectúe el Fondo Adaptación, sobre el (los) lote(s) ubicado(s) en el antiguo casco urbano, por un lote urbanizado en Miraflores.
- Firmar la promesa y escritura de permuta del inmueble con el Fondo Adaptación o quien este delegue en favor de un tercero (municipio de Gramalote).
- Aportar escritura registrada del predio en el antiguo casco urbano y entregar el bien inmueble saneado, mediante permuta, al Fondo Adaptación.

Entidades coordinadoras:

Municipio de Gramalote
Fondo Adaptación

Entidades involucradas:

Telefónica - Telecom
Banco Agrario de Colombia
Asociación Sindical de Institutores

Federación Nacional de Cafeteros de Colombia Centrales Eléctricas de Norte de Santander Congregación de Hermanas Betlemitas Hijas Del Sagrado Corazón De Jesús Asociación de la Comunidad Religiosa de Santa Clara del Municipio de Gramalote / Ana Dolores Prada Ramírez y Convento Clarisas Ministerio De Defensa (Policía Nacional) Iglesia Cristiana Pentecostés	
Fase	Preparación para el traslado
Indicador	Meta de Resultado
Número de predios del antiguo casco urbano no residenciales adquiridos de acuerdo con las condiciones de compra-venta establecidas	10

7.4.2. Apoyo al fortalecimiento del Sistema Municipal de Gestión del Riesgo de Gramalote

7.4.2.1. Instalación de una estación de monitoreo hidrometereológico.

Con el fin de apoyar al municipio en la implementación del Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Gramalote (CMGRD, 2012), específicamente en la acción de *Desarrollo de sistemas de alertas tempranas y respuesta en casos de emergencia y desastre*, del programa de *Preparación para la respuesta*, se instalará una estación de monitoreo hidrometeorológico en el nuevo casco urbano. Dicha estación se inserta dentro de la red del IDEAM, como parte del proyecto de fortalecimiento de la red de alertas tempranas del país que se desarrolla con recursos del Fondo Adaptación.

Población objetivo: Población de Gramalote	
Condiciones de elegibilidad: No aplica	
Entidades coordinadoras: Fondo Adaptación Municipio de Gramalote	
Entidades involucradas: IDEAM	
Fase	Preparación para el traslado
Indicador	Meta de Resultado
Estación de monitoreo hidrometereológico instalada y funcionando	1

7.4.2.2. Formulación de un proyecto para el desarrollo de un centro de interpretación sobre gestión del riesgo, resiliencia y memoria del desastre en la "Casa de la Cultura"

Esta medida busca fortalecer la acción de *Información y comunicación comunitaria*, que hace parte del programa de *Conocimiento del riesgo*, previsto en el Plan Municipal de Gestión del Riesgo (CMGRD, 2012). La medida tiene como objetivo aumentar el nivel de percepción del riesgo de los gramaloteros a partir de la construcción colectiva de la memoria del desastre ocurrido en 2010, así como del entendimiento de las lecciones aprendidas durante el proceso de recuperación. Lo anterior, con una visión de largo plazo que permita a futuras generaciones tener mayor resiliencia y capacidad de gestionar el riesgo en su territorio.

Población objetivo: Población de Gramalote	
Condiciones de elegibilidad: N/A	
Entidades coordinadoras: Fondo Adaptación	
Entidades involucradas: Ministerio de Cultura UNGRD Municipio de Gramalote Organismos de cooperación internacional	
Fase	Preparación para el traslado
Indicador	Meta de Resultado
Proyecto de centro de interpretación de gestión del riesgo, resiliencia y de la memoria formulado y gestionado	1

7.4.2.3. Fortalecimiento del sistema municipal de alertas tempranas

Se establecerá un mecanismo de apoyo al municipio para que en desarrollo del Plan Municipal de Gestión del Riesgo, se establezca un sistema de alertas tempranas, que contemple la capacitación y entrenamiento de 32 líderes comunitarios, para que comprendan los procesos de generación y reducción de riesgos e involucren este conocimiento en su vida cotidiana.

Población objetivo: Población de Gramalote	
Condiciones de elegibilidad: N/A	
Entidades coordinadoras: Municipio de Gramalote Fondo Adaptación	
Entidades involucradas: UNGRD Municipio de Gramalote Gobernación de Norte de Santander	
Fase	Preparación para el traslado
Indicador	Meta de Resultado
Sistema de alertas tempranas diseñado y en operación	1
Líderes comunitarios entrenados en gestión del riesgo y adaptación al cambio climático	32

7.4.2.4. Programa de promoción del aseguramiento de la infraestructura pública y privada como medida de reducción de la vulnerabilidad fiscal del municipio ante desastres

7.4.2.4.1. Aseguramiento de infraestructura privada

El municipio, el Fondo de Adaptación y Fasecolda, trabajarán en la definición del diseño y condiciones generales del producto que podría ser ofertado por las compañías de seguros y adquirido por los propietarios de viviendas y negocios. Se promoverá la capacitación de los gramaloteros en educación financiera y aseguramiento con el fin de promover la cultura de la autoprotección como aspecto esencial de la gestión del riesgo.

Población objetivo: Población de Gramalote	
Condiciones de elegibilidad: N/A	
Entidades coordinadoras: Municipio de Gramalote Fondo Adaptación	
Entidades involucradas: Fasecolda	

Fase	Preparación para el traslado
Indicador	Meta de Resultado
Número de eventos de socialización de alternativas de aseguramiento privado realizado con familias que optan con reasentamiento colectivo realizados	2
Número de familias que optan por reasentamiento colectivo/Número de familias que conocen alternativas de aseguramiento privado	60%

7.4.2.4.2. Aseguramiento de infraestructura pública

De acuerdo con el artículo 101 y 107 de la Ley 42 de 1993, es deber de los servidores públicos, asegurar los bienes inmuebles que tienen a su cargo, con lo cual, se hace obligatoria la contratación de pólizas de seguros que los amparen frente a diferentes amenazas.

Con el fin de que la Alcaldía de Gramalote y otras entidades públicas que hagan presencia en el municipio, puedan conocer las diferentes opciones de coberturas necesarias para la protección de los bienes inmuebles, tales como colegios, hospitales y centros administrativos, entre otros, el Fondo Adaptación promoverá a través del gremio de aseguradoras, espacios de socialización y capacitación en la materia.

Población objetivo: Municipio de Gramalote Departamento de Norte de Santander Entidades privadas que prestan servicios públicos y servicios sociales	
Condiciones de elegibilidad: N/A	
Entidades coordinadoras: Municipio de Gramalote Fondo Adaptación	
Entidades involucradas: Fasecolda	
Fase	Preparación para el traslado
Indicador	Meta de Resultado
Reunión de acercamiento entre sector asegurador y entidades responsables de infraestructura pública involucradas	1

celebrada.

7.4.3. Ordenamiento territorial integral del municipio

El traslado de la cabecera municipal genera transformaciones importantes en las dinámicas del municipio. Por lo anterior, el Fondo Adaptación apoya a la administración municipal para que adelante la revisión ordinaria del Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT), de acuerdo con lo estipulado por la Ley 388 de 1997, con el fin de que se armonice el ordenamiento territorial del municipio con el nuevo contexto urbano.

Población objetivo: Población de Gramalote	
Condiciones de elegibilidad: N/A	
Entidades coordinadoras: Municipio de Gramalote	
Entidades involucradas: Fondo Adaptación Concejo Municipal Gobernación de Norte de Santander	
Fase	Pre-traslado
Indicador	Meta de Resultado
Proyecto de revisión ordinaria del EOT de Gramalote en su componente rural presentado por el alcalde ante el Concejo Municipal	1

7.4.4. Gestión pública municipal eficaz

7.4.4.1. Apoyo al establecimiento de un plan de estructura organizacional de la administración municipal eficaz

Esta medida contempla la articulación de acciones de coordinación interinstitucional con entidades del orden nacional y departamental, que le permitan al municipio, adelantar un proceso de reestructuración operativa y administrativa, para responder a las nuevas características del casco urbano y a las necesidades que se generen en este nuevo contexto.

Población objetivo: Municipio de Gramalote	
Condiciones de elegibilidad: N/A	
Entidades coordinadoras: Municipio de Gramalote	

Entidades involucradas: Universidad de Pamplona ESAP Ministerio de Hacienda y Crédito Público Departamento Nacional de Planeación Fondo Adaptación	
Fase:	Preparación para el traslado
Indicador	Meta de Resultado
Proyecto de reestructuración organizacional de la administración municipal elaborado y presentado ante el Concejo Municipal	1

7.4.4.2. Apoyo al municipio para el manejo eficaz de las finanzas públicas

Esta medida busca articular una oferta de servicios e impulsar apoyo de entidades nacionales al municipio para que mejore la eficacia de sus finanzas públicas mediante prácticas y procedimientos administrativos, y sistemas de cobro tributario, consistente con las buenas prácticas y recomendaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Lo anterior, para apoyar la sostenibilidad de la administración pública del municipio en el largo plazo, en armonía con las nuevas necesidades de operación y mantenimiento de la infraestructura que se construirá.

Población objetivo: Municipio de Gramalote	
Condiciones de elegibilidad: N/A	
Entidades coordinadoras: Fondo Adaptación Municipio de Gramalote	
Entidades involucradas: Gobernación de Norte de Santander Ministerio de Hacienda y Crédito Público Departamento Nacional de Planeación	
Fase	Preparación para el traslado
Indicador	Meta de Resultado
Modelo de finanzas públicas formulado con su respectivo plan de implementación	1

7.4.4.3. Apoyo al municipio para la estructuración del modelo de operación de los servicios públicos municipales

Esta medida busca apoyar al municipio, mediante la coordinación con instituciones líderes en el tema, para que defina la estructuración técnica, legal, administrativa y financiera del modelo prestación de servicios públicos. Se proyecta que el nuevo casco urbano de Gramalote tenga una cobertura total de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, según lo establece el EOT. El municipio deberá definir, también, los modelos de prestación de los servicios de energía, telecomunicaciones y gas, para lo cual se impulsarán acciones de coordinación y apoyo institucional de las entidades rectoras en la materia a nivel nacional y regional.

Población objetivo: Municipio de Gramalote	
Condiciones de elegibilidad: N/A	
Entidades coordinadoras: Municipio de Gramalote	
Entidades involucradas: Gobernación de Norte de Santander CENS Gases de Oriente Empresas prestadoras de servicios de telecomunicaciones Concejo Municipal Fondo Adaptación	
Fase	Preparación para el Traslado
Indicador	Meta de Resultado
Modelo de prestación de servicios públicos estructurado	1

7.4.4.4. Estrategia de sostenibilidad de equipamientos, bienes fiscales y espacios públicos

Mediante esta medida se pretende apoyar al municipio, mediante la coordinación con entidades nacionales y regionales, en el establecimiento de una estrategia de gestión y sostenibilidad de los equipamientos y espacios públicos a su cargo. Esta estrategia, además de prever los recursos financieros y las regulaciones a nivel municipal, debe establecer los lineamientos que orienten la participación de la comunidad y otras instituciones públicas y privadas, que podrán aportar a la sostenibilidad de los mismos.

Población objetivo: Municipio de Gramalote	
Condiciones de elegibilidad: N/A	
Entidades coordinadoras: Fondo Adaptación Municipio de Gramalote	
Entidades involucradas: Secretaría de Gobierno de Norte de Santander	
Fase	Preparación para el traslado
Indicador	Meta de Resultado
Estrategia de sostenibilidad de equipamientos, bienes fiscales y espacios públicos formulada e implementada por parte de la alcaldía	1

7.4.5. Sistema de información municipal

7.4.5.1. *Desarrollo de un sistema de información geográfico y de monitoreo de las familias beneficiarias del proyecto de reasentamiento y transferencia al municipio*

Con el objetivo de tener la información del proyecto consolidada, la Universidad de Pamplona, en desarrollo del Convenio 010 de 2013 suscrito con el Fondo Adaptación, tiene a su cargo el desarrollo de un sistema de información del proyecto de reasentamiento, que permita integrar la información generada durante el proceso (diagnósticos socioeconómico, jurídicos, etc.), con la estructura catastral del nuevo casco urbano y realizar el seguimiento de las familias y la atención que se les ha brindado durante el proceso. Este sistema será entregado al municipio como una plataforma que le permita fortalecer su capacidad de gestión de la información para la toma de decisiones

Población objetivo: Municipio de Gramalote	
Condiciones de elegibilidad: N/A	
Entidades coordinadoras: Fondo Adaptación Municipio de Gramalote	
Entidades involucradas: Universidad de Pamplona	
Fase	Preparación para el traslado
Indicador	Meta de Resultado

Sistema de información en funcionamiento	1
Sistema de información transferido al municipio de Gramalote	1

7.5. Prevención y mitigación de impactos a la población receptora

7.5.1. Monitoreo permanente a posibles impactos de las obras de construcción del nuevo casco urbano sobre el recurso hídrico de la vereda Miraflores

En vista del aumento de población en la zona durante el periodo de construcción, así como las diferentes intervenciones que implicarán las obras en la zona, se mantendrá una constante observación a la provisión de agua de la zona de influencia del proyecto y se tomarán las medidas de mitigación necesarias a través de planes de manejo ambiental.

Población objetivo: Población de la vereda Miraflores	
Condiciones de elegibilidad: N/A	
Entidades coordinadoras: Fondo Adaptación	
Entidades involucradas: Municipio de Gramalote	
Fase	Preparación para el traslado
Indicador	Meta de Resultado
Planes de manejo ambiental formulados e implementados / Contratos de obra.	100%

7.6. Mecanismos de comunicación efectiva y permanente

7.6.1.1. *Diseño e implementación de un sistema de comunicación e información a la comunidad gramalotera*

El proyecto requiere de canales y mecanismos de comunicación permanente sobre los avances y aspectos críticos. La estrategia de información a los gramaloteros está enfocada a incrementar la confianza de éstos frente al reasentamiento y a permitirles hacer seguimiento al proyecto y conocer de forma asertiva y directa los diferentes aspectos del mismo, lo cual permite cerrar las brechas de desinformación que surgen en procesos con alto impacto social como éste.

Será prioritario el conocimiento por parte de cada familia beneficiaria del Plan de reasentamiento, para comprender las diferentes medidas previstas y la manera en que las mismas aplican a su caso particular. Esto les permitirá a aquellas que sean propietarias, poseedoras o tenedoras de derechos tomar una decisión informada sobre la modalidad de reasentamiento a escoger.

Se conformará un grupo de comunicadores para el desarrollo, que se encargará de divulgar periódicamente los avances y novedades del proyecto de reasentamiento, y de recoger las inquietudes de la comunidad respecto del trabajo que adelantan las diversas instituciones vinculadas.

Población objetivo: Población de Gramalote	
Condiciones de elegibilidad: N/A	
Entidades coordinadoras: Fondo Adaptación	
Entidades involucradas: Universidad de Pamplona Medios de comunicación locales y nacionales	
Indicador	Meta de Resultado
Familias que, frente a encuesta realizada a través del acompañamiento familiar, se encuentran satisfechas frente al sistema de comunicaciones del proyecto.	70%
Número de comunicadores para el desarrollo capacitados y desarrollando material informativo	10
Número de familias beneficiarias que conocen el Plan de reasentamiento	100%

8. SISTEMA DE SERVICIO AL CIUDADANO

Se establecerá un sistema de servicio al ciudadano con el objetivo de brindar respuestas oportunas a las quejas, reclamos o conflictos que puedan presentarse. Lo anterior, teniendo en cuenta lo señalado por el artículo 2 de la Constitución Política, "son fines esenciales del Estado, servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo".

En desarrollo del sistema de servicio al ciudadano se contemplan la conformación de un Equipo Local de Seguimiento (ELS), integrado por personas con interés en participar en el desarrollo de su territorio, encargados de divulgar información y ejercer control social sobre intervenciones en su municipio.

El sistema de servicios al ciudadano contempla:

- Instalación, por parte del contratista de obra, de un punto de Servicio de Atención al Ciudadano (SAC), donde la comunidad recibirá información constante y dejará sus inquietudes, quejas, reclamos y sugerencias en relación con el proyecto de reasentamiento.
- Producir respuesta oportuna a preguntas, quejas y reclamos presentadas por la comunidad a través de diferentes canales (comunicaciones directas, derechos de petición, buzones y carteleras, pagina web).
- Poner en marcha una estrategia de difusión permanente de respuestas a preguntas frecuentes.
- Realizar foros de auditorías visibles.

Población objetivo: Población de Gramalote	
Condiciones de elegibilidad: N/A	
Entidades coordinadoras: Fondo Adaptación	
Entidades involucradas: Alcaldía de Gramalote	
Indicador	Meta de Resultado
ELS conformado	1
Auditorías visibles realizadas	4 anuales

Punto de SAC en funcionamiento durante obra	1
---	---

9. MONITOREO Y SEGUIMIENTO

El sistema de monitoreo y seguimiento consiste en observar, registrar y sistematizar las actividades del proyecto. El sistema de monitoreo se constituirá alrededor de las metas, objetivos, población beneficiaria, y las fecha de cumplimiento. Para esto, se han establecido unos indicadores, que constituyen una fórmula matemática que usualmente se mide en la división entre lo alcanzado y lo programado. Tanto el monitoreo como la evaluación requieren de indicadores robustos que sean concretos, verificables y medibles para cada uno de los objetivos que se están evaluando.

El Fondo Adaptación administrará el sistema de información, alimentado por los datos obtenidos en el estudio socioeconómico, estudio de títulos del antiguo casco urbano y los cambios que ocurran en desarrollo del proyecto de reasentamiento.

Para la difusión de los resultados del sistema de seguimiento y evaluación, el Fondo Adaptación diseñará y administrará un tablero de control, que permitirá verificar metas y ejecución, así como medir la capacidad de los actores involucrados para cumplir realmente con los objetivos propuestos (oferta institucional, visitas de acompañamiento, etc.).

Los instrumentos de control de gestión del tablero de control serán una batería de indicadores, donde se consignen las definiciones estratégicas, los indicadores de desempeño, las evaluaciones y el balance de la gestión integral por cada una de los actores involucrados en el proyecto. Cada uno de estos datos consignados servirá para analizar y dar cuenta de los resultados de cada uno de estos en la implementación del mismo.

La batería de indicadores base para hacer seguimiento y monitoreo del Plan de Reasentamiento, incluirá al menos la batería de indicadores incluida en la Tabla 21.

Los mecanismos de seguimiento en el marco de la coordinación interinstitucional, se diseñarán con el fin de medir qué tan efectiva es la oferta, si se cumple realmente con los objetivos del proyecto, y si los beneficiarios están gozando efectivamente de una mejoría en su nivel de vida, aparte del cumplimiento de metas, la ejecución presupuestal, y la entrega de oferta.

Es fundamental que la oferta que se entregue esté enmarcada dentro de una visión de proyección a largo plazo del municipio de Gramalote, es decir, que los esfuerzos no sean aislados y puntuales, sino que hagan parte de una estrategia de reactivación de la vida en el municipio con unos objetivos claros para todos los actores.

Finalmente, los procesos de seguimiento de la implementación del Proyecto de Reasentamiento, deben ir permanentemente acompañados por la sociedad civil y la comunidad como se mencionó anteriormente. La participación de la sociedad civil en el seguimiento y monitoreo del proyecto debe ser visto como una importante oportunidad de legitimación del mismo y de creación y fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil y de procesos de veeduría ciudadana.

A los dieciocho meses de cerrado el proyecto de reasentamiento a cargo del Fondo Adaptación, será necesario realizar una evaluación post, que permita medir el impacto y efectividad de las medidas contempladas a más largo plazo dentro del plan de reasentamiento. De igual forma esta evaluación permitirá conocer el grado de permanencia, adaptabilidad y pertenencia en el nuevo casco urbano.

El reasentamiento de Gramalote contará con un documento de sistematización de la experiencia, que permita conocer los aprendizajes y los aciertos y desaciertos durante el desarrollo del proyecto. Un proceso de sistematización permite dar insumos para futuras experiencias de reasentamiento en el país o fuera de él, e inclusive podría crear antecedentes para la formulación de políticas públicas relacionadas con el tema.

TABLA 21 INDICADORES DEL PLAN DE REASENTAMIENTO DEL CASCO URBANO DE GRAMALOTE

COMPONENTE	PROYECTO	MEDIDA	INDICADOR	META DE RESULTADO	
1. ACCESO A UN HÁBITAT SOSTENIBLE Y SEGURO	Selección y adquisición de un lugar seguro	Selección del lugar del reasentamiento	Lote seguro seleccionado a partir de matriz multicriterio	1	
			Área total necesaria adquirida	100%	
	Habilitación del suelo	Revisión excepcional del Esquema de Ordenamiento Territorial	Gestión predial	Predios adquiridos	10
			Proyecto de revisión excepcional al Esquema de Ordenamiento Territorial adoptado por acuerdo del Concejo Municipal	Proyecto de decreto de cartilla del espacio público para adopción de la alcaldía municipal	1
				Proyecto de decreto compilatorio para adopción de la alcaldía municipal	1
			Infraestructuras hidráulicas (PTAR, PTAP y redes) construidas	100%	
			Familias reasentadas con acceso a la red urbana de acueducto	100%	
			Familias reasentadas con acceso a la red urbana de alcantarillado sanitario	100%	
			Familias reasentadas con acceso a la red urbana de alcantarillado pluvial	100%	
			Familias reasentadas con acceso a los servicios de energía eléctrica / gas / telecomunicaciones	100%	
			Infraestructura vial construida de acuerdo al cronograma de obras	100%	
			Generación y sostenibilidad de espacios públicos	m2 de espacio público por habitante	10 m2
			Consolidación de la nueva cabecera municipal en Miraflores	Equipamientos diseñados (CAM, hospital, polideportivo, casa de la cultura, casa del desarrollo rural, casa del adulto mayor, plaza de mercado y colegio)	8
	Equipamientos esenciales construidos, dotados y entregados (colegio, hospital, CAM y plaza de mercado) en la fase de pe-traslado.	3			
	Familias reasentadas/familias con acceso a equipamientos de salud y educación	100%			

		<p>Solución de vivienda en el nuevo casco urbano de Gramalote de aproximadamente 70m2 en lotes de hasta 150m2 en reposición del inmueble que habitaba en el antiguo casco urbano cuyo valor no podrá ser superior a 135 SMMLV, para familias habitantes propietarias, poseedoras, titulares de derechos y acciones u ocupantes de baldíos</p>	<p>Equipamientos económicos, culturales, sociales y deportivos gestionados (casa de la cultura, casa del adulto mayor, casa del campesino, polideportivo)</p>	4
	<p>Acceso a una vivienda digna</p>	<p>Solución de Vivienda de Interés Prioritario a través del "Programa Nacional de Reubicación y Reconstrucción de viviendas afectadas por el Fenómeno de La Niña 2010-2011", para familias habitantes en calidad de propietarias, poseedoras, titulares de derechos y acciones u ocupantes de baldíos, que se acojan a la modalidad de reubicación individual</p> <p>Programa de auto-construcción en sitio propio para familias no habitantes, propietarias, titulares de derechos y acciones u ocupantes de baldíos registradas en el Inventario final de predios y propietarios que no tienen vivienda propia en ninguna otra parte del país</p>	<p>Familias con viviendas escrituradas y entregadas / familias que optaron por la modalidad de reasentamiento colectivo y que cumplen con las condiciones de elegibilidad.</p>	100%
		<p>Solución de Vivienda de Interés Prioritario en el nuevo casco urbano de Gramalote de aproximadamente 50m2 para población del área rural, no atendida por operador zonal</p> <p>Solución de Vivienda de Interés Prioritario (VIP) en el nuevo casco urbano de Gramalote de aproximadamente 50m2 para población beneficiaria del Plan de reasentamiento de Miraflores</p>	<p>Familias con viviendas escrituradas y entregadas / familias que optaron por la modalidad de reubicación individual y que cumplen con las condiciones de elegibilidad</p>	100%
		<p>Solución de Vivienda de Interés Prioritario en el nuevo casco urbano de Gramalote de aproximadamente 50m2 para población del área rural, no atendida por operador zonal</p>	<p>Familias que fueron declaradas como elegibles por el operador zonal de vivienda del Fondo Adaptación y que no fueron atendidas por el mismo, con vivienda escriturada y entregada en el nuevo casco urbano</p>	24
		<p>Solución de Vivienda de Interés Prioritario (VIP) en el nuevo casco urbano de Gramalote de aproximadamente 50m2 para población beneficiaria del Plan de reasentamiento de Miraflores</p>	<p>Familias que fueron beneficiadas con un activo generador de renta en el Plan de Reasentamiento de Miraflores con viviendas escrituradas y entregadas</p>	5

		Convocatoria para asignación por concurso de un número limitado de soluciones de viviendas de Interés Prioritario (VIP), de aproximadamente 50m ² , para aquellas familias o núcleos familiares habitantes en calidad de tenedoras simples.	Número de viviendas escrituradas y entregadas	380
2. RECONSTRUCCIÓN DEL TEJIDO SOCIAL PARA UNA COMUNIDAD RESILIENTE	Acompañamiento colectivo	Diseño e implementación de un programa psicosocial comunitario en la fase de pre-traslado	Familias representadas por al menos un integrante del núcleo familiar, que han participado en al menos un encuentro grupal/Familias incluidas en el Registro final de familias habitantes	60%
			Numero de actividades colectivas realizadas (entre 2015 y 2016)	6
		Encuentros colectivos de apropiación del proceso y del nuevo casco urbano	Familias representadas por al menos un integrante del núcleo familiar, que asisten al menos a una actividad de apropiación/ Familias incluidas en el Registro final de familias habitantes	80%
			Planes vida comunitarios formulados / número de barrios	100%
		Apoyo a la formulación e implementación de Planes de vida comunitarios en la fase del post-traslado	Personas atendidas por la Universidad de Pamplona / Personas que requirieren atención psicosocial individual	80%
			Familias con plan de vida formulado en la fase de Construcción de obras de infraestructura y preparación para el traslado /Familias que optan por reasentamiento colectivo.	100%
Atención psicosocial prioritaria a personas más afectadas por el desastre, en la fase de pre-traslado	Familias con planes de vida en implementación en la fase de pos-traslado/Familias que optan por reasentamiento colectivo.	100%		
	Familias con viviendas escriturada y registradas / Viviendas asignadas	100%		
Acompañamiento jurídico y administrativo para el traslado al nuevo casco urbano	Familias que reciben orientación y asesoría jurídica / Familias que solicitaron dicho acompañamiento	100%		
	Familias con vivienda escriturada/Familias elegibles para VUR con limitación al dominio por patrimonio de familia que solicitan apoyo	100%		
Acompañamiento familiar	Gestión de la oferta social del estado para atención de las familias beneficiarias del Plan de Reasentamiento	Acuerdos de inversión con entidades realizadas	5	

3. DESARROLLO ECONÓMICO CON ENFOQUE REGIONAL, INTEGRAL Y SOSTENIBLE	Rehabilitación económica	Capacitación y entrenamiento para el empleo	Gramaloteros entrenados y capacitados	500
		Becas de estudios superiores para gramaloteros	Becas de pregrado otorgadas a gramaloteros	80
		Apoyo técnico y financiero a pequeños emprendimientos que contribuyan a la rehabilitación económica de los gramaloteros en la fase de pre-traslado y preparación para el traslado.	Becas de posgrado otorgadas a gramaloteros Emprendimientos apoyados	15 48
		Empleo para los gramaloteros en la fase de construcción	Número de personas vinculadas a los emprendimientos	220
		Apoyo a emprendimientos para la provisión de bienes y servicios a los contratos de obra del reasentamiento	Gramaloteros empleados en la construcción	60
		Apoyo a emprendimientos y microempresas que operarán en el nuevo casco urbano para contribuir a la reactivación económica del municipio	Contratistas de obra que contratan al menos una actividad relacionada con la provisión de bienes y servicios con gramaloteros / Contratistas de obra vinculados al proyecto de reasentamiento	100%
		Acceso de la infraestructura económica en el nuevo casco urbano	Ideas de negocio postuladas seleccionadas como viables para desarrollo de plan de negocio	100
		Apoyo financiero para emprendimientos	Emprendimientos implementados	80
		Fomento a la localización y promoción de inversión de instituciones públicas y privadas en el nuevo casco urbano de Gramalote	Infraestructura comercial disponible/infraestructura comercial asignada Alianzas con instituciones financieras	100% 2
		Reactivación económica	Instituciones públicas o privadas instaladas en el nuevo casco urbano de Gramalote	5
4. GOBERNANZA Y FORTALECIMIENTO DEL GOBIERNO	Manejo del antiguo casco urbano	Impulso a proyectos productivos de bienes y servicios agropecuarios y/o agroindustriales, para la generación de ingresos y dinamización de la economía local	Familias beneficiadas con los proyectos productivos implementados / Total de familias rurales de Gramalote (946)	500
		Adquisición de predios declarados en alto riesgo, que no sean objeto de permuta a través de VUR, ni adquiridos a cambio del	Familias no habitantes que no tienen ninguna otra vivienda en el resto del país permuta su predio en alto riesgo por predio urbanizado en el nuevo casco urbano	103

LOCAL						
<p>Apoyo al fortalecimiento del Sistema Municipal de Gestión del Riesgo de Gramalote</p>	<p>otorgamiento de una solución de vivienda, con fines de manejo de la zona del desastre y dinamización inmobiliaria del nuevo casco urbano mediante permuta por lotes urbanizados en el nuevo casco urbano de Gramalote</p>	<p>Predios disponibles en el nuevo casco urbano son permutados por predios en el antiguo casco urbano</p>	<p>100%</p>	<p>Adquisición de predios no residenciales, cuya propiedad está en cabeza de instituciones públicas y privadas.</p>	<p>Número de predios del antiguo casco urbano no residenciales adquiridos de acuerdo con las condiciones de compra-venta establecidas</p>	<p>10</p>
				<p>Instalación de una estación de monitoreo hidrometeorológico.</p>	<p>Estación de monitoreo hidrometeorológico instalada y funcionando</p>	<p>1</p>
				<p>Formulación de un proyecto para el desarrollo de un centro de interpretación sobre gestión del riesgo, resiliencia y memoria del desastre en la "Casa de la Cultura"</p>	<p>Proyecto de centro de interpretación de gestión del riesgo, resiliencia y de la memoria formulado y gestionado</p>	<p>1</p>
				<p>Fortalecimiento de un sistema municipal de alertas tempranas</p>	<p>Sistema de alertas tempranas diseñado y en operación</p>	<p>1</p>
				<p>Programa de promoción del aseguramiento de la infraestructura pública y privada como medida de reducción de la vulnerabilidad fiscal del municipio ante desastres</p>	<p>Líderes comunitarios entrenados en temas de manejo del riesgo y adaptación al cambio climático</p>	<p>32</p>
				<p>Revisión ordinaria del Esquema de Ordenamiento Territorial</p>	<p>Número de eventos de socialización de alternativas de reasentamiento privado realizado con familias que optan con reasentamiento colectivo realizados</p>	<p>2</p>
				<p>Apoyo al establecimiento de una estructura organizacional de la administración municipal eficaz</p>	<p>Número de familias que optan por reasentamiento colectivo/Número de familias que conocen alternativas de aseguramiento privado</p>	<p>60%</p>
				<p>Apoyo al municipio para el manejo eficaz de las finanzas públicas</p>	<p>Reunión de acercamiento entre sector asegurador y entidades responsables de infraestructura pública involucradas celebrada</p>	<p>1</p>
				<p>Apoyo al municipio para la estructuración del modelo de operación de los servicios públicos municipales</p>	<p>Proyecto de revisión ordinaria del EOT de Gramalote en su componente rural presentado por el alcalde ante el Concejo Municipal</p>	<p>1</p>
				<p>Gestión pública municipal eficaz</p>	<p>Proyecto de reestructuración organizacional de la administración municipal elaborado y presentado ante el Concejo Municipal</p>	<p>1</p>
	<p>Modelo de finanzas públicas formulado con su respectivo plan de implementación</p>	<p>1</p>				
	<p>Modelo de prestación de servicios públicos estructurado</p>	<p>1</p>				

	Sistema de información municipal	Estrategia de sostenibilidad de equipamientos, bienes fiscales y espacios públicos	Estrategia de sostenibilidad de equipamientos, bienes fiscales y espacios públicos formulada e implementada por parte de la alcaldía	1
		Desarrollo de un sistema de información geográfico y de monitoreo de las familias beneficiarias del proyecto de reasentamiento y transferencia al municipio	Sistema de información en funcionamiento Gramalote	1
		Monitoreo permanente a posibles impactos de las obras de construcción del nuevo casco urbano sobre el recurso hídrico de la vereda Miraflores recursos	Planes de manejo ambiental formulados e implementados / Contratos de obra.	100%
5. PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE IMPACTOS A LA POBLACION RECEPTORA	Acciones para la mitigación de impactos a la población receptora	Diseño e implementación de un sistema de comunicación e información a la comunidad gramalotera	Familias que, frente a encuesta realizada a través del acompañamiento familiar, se encuentran satisfechas frente al sistema de comunicación del proyecto.	70%
			Número de comunicadores para el desarrollo capacitados y desarrollando material informativo	10
			Número de familias beneficiarias que conocen el Plan de reasentamiento	100%
6. MECANISMOS DE COMUNICACION EFECTIVA Y PERMANENTE				

10. CRONOGRAMA

El proyecto de reasentamiento contempla 4 fases, previamente indicadas en este documento. El detalle de la programación de estas actividades se incluye en el Anexo 6.

11. GLOSARIO

Derecho de dominio: Es quien tiene derecho real sobre el predio, para gozar y disponer de él.

Derechos reales: Son los que ejercen las personas sobre el inmueble de manera autónoma e independiente sin que dependan de otro (dominio, herencia, uso, hipoteca, posesión).

Familia habitante: Grupo de personas con algún grado de consanguinidad en donde el sujeto inicia el proceso de socialización a partir del aprendizaje e interiorización de un conjunto de valores, costumbres y tradiciones que le permiten asumir unos roles al interior del grupo y en relación con otros sistemas, que habitaba una vivienda en el casco urbano de Gramalote en el momento del desastre.

Inventario de predios y propietarios: Adoptado mediante resolución N°881 del 18 de noviembre de 2014, comprende el inventario total de predios identificados a través de los estudios de títulos en el casco urbano destruido, e identifica a sus respectivos propietarios.

Jefe de hogar: Es aquella persona i) Con propiedad, copropiedad o posesión sobre las viviendas, y ii) que es reconocida por el resto de la familia como tal por su autoridad, aporte económico o edad.

Núcleo familiar: Personas que forman parte de una familia, pero crean entre sí una estructura familiar autónoma diferente a la del resto.

Ocupante: Es quien acredite la construcción de mejoras sobre un bien baldío.

Poseedor: Es quien ejerce la tenencia del predio con ánimo de señor o dueño. Tiene posesión quien habita el predio, se considera dueño y no reconoce a otro como propietario.

Predio en alto riesgo: Es el predio localizado en el casco urbano destruido, área declarada zona de alto riesgo no mitigable en el acuerdo del Concejo Municipal N°19 de 2014 mediante el cual se adopta la revisión excepcional del Esquema de Ordenamiento Territorial.

Propietario: Es quien ostenta el derecho de dominio sobre el predio, tiene a su nombre escritura pública de compraventa inscrita en la oficina de registro de instrumentos públicos.

Registro final de familias habitantes: Adoptado mediante resolución N°881 del 18 de noviembre de 2014, contiene la relación de familias que habitaban en el casco urbano en el momento del desastre, identificando al jefe de familia, los integrantes de la familia o núcleo y la relación de tenencia con el predio que habitaban.

Saneamiento jurídico de los predios: Con el objeto realizar la transferencia de los predios en riesgo a favor del municipio de Gramalote, los propietarios deben realizar el proceso de saneamiento predial de los mismos, esto es que la propiedad no cuente con una limitación al dominio previo a la firma de la escritura de Permuta, como una obligación que adquiere en el contrato de promesa de permuta. Tipos de limitación al dominio: Afectación a vivienda familiar, hipotecada a entidad financiera, hipotecada a persona natural, patrimonio de familia, embargo, fideicomiso civil, usufructo, servidumbre de obra pública, predio declarado en riesgo.

Tenedor simple: Es quien habita el predio ejerciendo tenencia, no como dueño, sino en lugar o a nombre del dueño, por ejemplo.

VUR (Valor único de reconocimiento): Representado por la alternativa habitacional en Miraflores que transfiere el Fondo Adaptación a las familias en calidad de permuta con cargo al proyecto urbanístico de construcción del nuevo casco urbano de Gramalote, cuyo valor máximo es de 135 SMMLV.

VPR (Valor del predio en riesgo): es el valor del predio o las mejoras, en riesgo o destruido sobre el cual las familias ostentan derechos reales de dominio, ocupación o posesión, de conformidad con el valor del avalúo comercial urbano efectuado por el Instituto "Geográfico Agustín Codazzi", actualizado al momento de la oferta.

VCV (Valor Complementario por Vulnerabilidad): Es el reconocimiento por vulnerabilidad económica, a fin de que la familia pueda adquirir una alternativa habitacional legalmente viable, técnicamente segura, ambientalmente salubre y económicamente sostenible. Consiste en la diferencia entre el valor del Predio en riesgo (VPR) y el valor máximo de la alternativa habitacional en Miraflores, establecido en 135 SMMLV. El VCV se asignará únicamente cuando el VPR haya sido avaluado por un valor inferior al valor de la vivienda en Miraflores.

VLU: (Valor lote urbanizado): Valor del lote urbanizado en el nuevo casco urbano de Gramalote- Miraflores, que se ofrece como permuta de predio en alto

riesgo, respecto de predios no susceptibles de VUR, o no adquiridos a través de reubicación individual.

12. BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía de Gramalote. (2014). Proyecto de acuerdo No. 019 de 2014. *Por el cual se adopta la revisión excepcional al Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Gramalote*. Gramalote.
- Cámara de Comercio de Cúcuta. (2013). *Proyecto de diseño urbano-paisajístico, estudios ambientales, modificación EOT y estudios y diseños de infraestructura para el nuevo casco urbano de Gramalote*. Cúcuta: Fondo Adaptación.
- Cámara de Comercio de Cúcuta. (2013). Proyecto de diseño urbano-paisajístico, estudios ambientales, modificación EOT y estudios y diseños de infraestructura para el nuevo casco urbano de Gramalote. Informe No.2. , 1. Cúcuta: Fondo Adaptación.
- Chahín Vargas y Asociados. (2014). *Elaboración de estudios de títulos de predios localizados en el antiguo casco urbano del municipio de Gramalote*. Bogotá: Fondo Adaptación.
- CMGRD. (2012). *Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Gramalote*. Gramalote, Norte de Santander: Alcaldía Municipal.
- Concejo de Gramalote. (2014). Acuerdo 019 de 2014 . Gramalote, Norte de Santander: Municipio de Gramalote.
- Correa, E., Ramírez, F., & Sanahuja, H. (2011). *Guía de reasentamiento para poblaciones en riesgo de desastre*. Washington: Banco Mundial - GFDRR.
- Correa, E. (2012). Contrato N° 031 de 2014. Informe final de actividades y productos abril 24 – octubre 24, 2012.
- DANE. (2005). Perfil del municipio de Gramalote. Obtenido de Censo 2005: https://www.dane.gov.co/files/censo2005/PERFIL_PDF_CG2005/54313T7T000.PDF
- DANE. (2005). *Proyecciones municipales de población 1985-2020*. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- Fondo Adaptación. (2011). *Acta No. 007* . Consejo Directivo, Bogotá.

- Fondo Adaptación. (2014). *Resolución 881 de 2014 "Por la cual se adopta el Registro final de familias habitantes y el inventario de predios y propietarios del antiguo casco urbano de Gramalote"*. Cúcuta: Fondo Adaptación.
- Fondo Nacional de Calamidades- Subcuenta Colombia Humanitaria, Plan estratégico, Bogotá, Enero de 2012.
- Golay, Christophe, y Özden, Melik. (2007) El derecho a la vivienda. Un derecho humano fundamental estipulado por la ONU y reconocido por tratados regionales y por numerosas constituciones nacionales. Ed. Programa de Derechos Humanos de Centro Europa – Tercer Mundo (CETIM).
- INGEOMINAS. (2011). *Estudio de prefactibilidad de sitios para reubicación del casco urbano del municipio de Gramalote, Norte de Santander*. Bogotá: Ingeominas.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2011). *Informe de Avalúo Comercial Urbano* . Bogotá: IGAC.
- Municipio de Gramalote. (2014). *Acuerdo 019 de 2014*. Gramalote, Norte de Santander: Municipio de Gramalote.
- Municipio de Gramalote. (2014). *Revisión ordinaria al Esquema de Ordenamiento Territorial*. Convenio derivado No. 105 de 2013 del Convenio marco 056 de 2013 suscrito con el Fondo Adaptación. Gramalote: Alcaldía.
- Özden, Melik. Los desplazados internos. Situación actual en lo que se refiere a los derechos de los desplazados internos y de los Principios Rectores adoptados en este sentido por la ONU. Ed. Programa de Derechos Humanos de Centro Europa – Tercer Mundo (CETIM). Pags.42 y 44. 2006.
- Páez, L. (2009). *Historia de la Región de Ocaña (1899-2008)*. Ocaña: Jaguar Group Producciones.
- Servicio Geológico Colombiano. (2012). Informe final del estudio de prefactibilidad de sitios para reubicación del municipio de Gramalote, departamento Norte de Santander. Bogotá: SGC.
- Servicio Geológico Colombiano. (2012b). Estudios de geología y geomorfología escala 1:25.000 para la reubicación del casco urbano del municipio de Gramalote, Departamento de Norte de Santander. Volúmen 1. Ministerio de Minas y Energía. Instituto Colombiano de Geología y Minería.

Servivienda. (2012). Plan de acción integral, lineamientos y recomendaciones para el reasentamiento del casco urbano del municipio de Gramalote, Norte de Santander. Bogotá: MAVDT.

Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. Guía municipal para la gestión del riesgo. Proyecto de Asistencia Técnica en Gestión del Riesgo a Nivel Municipal y Departamental en Colombia, Programa de Reducción de la Vulnerabilidad Fiscal del Estado frente a Desastres Naturales del Banco Mundial. Ministerio del Interior y de Justicia. Diciembre de 2010.

Tudda, Gabriel. (2014) El Sistema universal de protección de los derechos humanos. Pag. 1. Consultado el 24 de abril de 2014 en la página web www.dipublico.com.ar/doc/231.pdf. 2010.

Universidad de Pamplona. (Septiembre de 2013). Mapa de actores comunitario, institucional y de organizaciones comunitarias del municipio de Gramalote. (A. Durán, & Y. Sanguino, Edits.) Cúcuta: Universidad de Pamplona.

Universidad Simón Bolívar. (2012). *Actualización y cierre de censo, estudios socioeconómicos, identificación de necesidades de la población de Gramalote*. Cúcuta: Universidad Simón Bolívar.

ANEXO 1

Anexo 1: Decretos y resoluciones de orden municipal sobre el desastre de Gramalote

Decretos y resoluciones de orden municipal sobre el desastre de Gramalote. 2010-2012			
No. Decreto	Entidad	Motivo	Artículos o apartes relevantes
Decreto 061 de 2010 20 de diciembre de 2010	Alcaldía de Gramalote	"Por el cual se declara la situación de desastre en el municipio de Gramalote, Norte de Santander"	<ol style="list-style-type: none"> 1. Según consta en el acta de fecha 20 de diciembre de 2010, el Comité Local para la prevención y atención de desastres señaló que la situación presentada como consecuencia de la falla geológica y de la misma ola invernal la cual destruyó la totalidad del casco urbano del municipio era constitutiva de desastre, por lo tanto emitió concepto favorable para la declaratoria de desastre en el municipio" 2. "El CLOPAD procederá a elaborar con base en el plan local para la prevención y atención de desastres, un Plan de acción específico para el manejo de la situación declarada que será de obligatorio cumplimiento" 3. "Para los efectos del presente decreto se entenderán como personas damnificadas o afectadas por el desastre, aquellas que se encuentren en los censos de afectados elaborados por el CLOPAD"
28 de diciembre de 2010	Ingeominas	Informe	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se recomienda la no construcción y/o habitación de la vía que conduce a los municipios de Lourdes, Villa Caro y Cáchira y al corregimiento de Nazareth. 2. No permitir el acceso de personas al casco urbano del municipio ya que la totalidad de las viviendas
Decreto 001 de 2011 14 de enero de 2011	Alcaldía de Gramalote	"Por el cual se toman medidas preventivas ante la emergencia presentada en el municipio de Gramalote, Norte de Santander y se dictan otras disposiciones."	<ol style="list-style-type: none"> 1. Prohíbese el tránsito de vehículos con sobrepeso por el casco urbano del municipio 2. Prohíbese el parqueo o estacionamiento de toda clase de vehículos en el casco urbano, en el área comprendida entre puente cuervo y la salida hacia los municipio de Villacaro-Lourdes 3. Prohíbese el ingreso de personas al municipio de Gramalote que no se encuentren en tránsito por el mismo 4. Prohíbese la sustracción de todo tipo de elementos del casco urbano, sin la respectiva autorización por autoridad competente.
Decreto 006 de 2011 04 de marzo de 2011	Alcaldía de Gramalote	"Por el cual se toman medidas provisionales en cuanto a las autorizaciones de sustracción de elementos del casco	<ol style="list-style-type: none"> 1. Suspender provisionalmente las autorizaciones para la sustracción de los elementos de las casas de habitación e igualmente se prohíbe sustraer pisos, baldosas de las mismas teniendo en cuenta que las lluvias desestabilizan el terreno lo que ocasionaría un peligro para las personas que transitan las vías hacia los municipios circunvecinos

		urbano"	
Decreto 011 de 2011 28 de abril de 2011	Alcaldía de Gramalote	"Por el cual se toman medidas provisionales en cuanto a las autorizaciones de sustracción de elementos del casco urbano" – Suspensión por 30 días de autorizaciones de sustracción	1. Suspender temporalmente y por un término de treinta días calendario las autorizaciones para la sustracción de los elementos de las casas de habitación e igualmente se prohíbe sustraer pisos, baldosas de las mismas teniendo en cuenta que las lluvias desestabilizan el terreno lo que ocasionaría un peligro para las personas que transitan las vías hacia los municipios circunvecinos.
Resolución 001 de 2011 15 de septiembre de 2011	Comisaría de Familia con funciones policivas de Gramalote	"Por medio de la cual se dispone la demolición por amenaza de ruina atendiendo el desastre natural ocasionando la destrucción del casco urbano del municipio de Gramalote"	1. Declarar, como en efecto se expresa en estado de ruina e inminente peligro, las edificaciones que se encuentran ubicadas por la vía y que es obligatorio tránsito para las personas que se trasladan en vehículos particulares y de uso público diariamente hacia lugares como corregimiento Carmen de Nazaareth, los municipios de Villacaro, Lourdes, Cachica y el mismo Gramalote que se trasladan a sus veredas y como consecuencia se dispone la demolición de los inmuebles referidos". Predios en los barrios Santa Rosa, San José, Calle Real, Centro, La Lomita, Nueva Granada. 2. Conceder un término de treinta (30) días a partir de la ejecutoria de la presente providencia para dar cumplimiento a la demolición dispuesta en el numeral anterior de esta resolución.
Oficio 023 de 2012 16 de enero de 2012	Alcaldía de Gramalote	Solicitud de intervención inmediata a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo Anexo: Informe técnico para la demolición de las edificaciones oficiales que amenazan ruinas en el casco urbano del municipio de Gramalote.	1 – A la fecha las ruinas se encuentran en un avanzado estado de deterioro y descomposición, generando un alto nivel de riesgo y peligrosidad para la integridad de los transeúntes, habitantes del sector rural y de los municipios de Lourdes y Villacaro, quienes forzosamente deben cruzar la zona de desastre para llegar a su destino 3 – Las condiciones fiscales o presupuestales que enmarcan a nuestro municipio de sexta categoría, son precarias e insuficientes para atender la magnitud del problema que desborda la capacidad de respuesta institucional local". 5 – A un año de sucedidos los hechos, esta administración no ha encontrado el eco suficiente ante los entes nacionales y departamentales para la atención inmediata de la problemática aquí descrita. Las finanzas locales se vieron seriamente afectadas, al desaparecer al casco urbano, por lo que, dejamos de percibir recursos propios, para gastos de funcionamiento. Es necesario entonces contar con el apoyo en recursos de
Oficio 023 de 2012 27 de enero de	Alcaldía de Gramalote	Alcance a la solicitud de intervención inmediata realizada a la Unidad Nacional para la gestión del	

2012		riesgo.	manera directa por parte de esa Dirección, para que el ente territorial pueda sufragar los gastos que demanda la demolición, o en caso contrario, que se asuma de manera inmediata de parte de ese despacho el manejo de la demolición de las ruinas, para mitigar los inminentes riesgos
Decreto No. 007 2 de marzo de 2012	Alcaldía de Gramalote	"Por medio del cual se prohíbe el ingreso a las ruinas y la extracción de material residual del destruido casco urbano del municipio de Gramalote, Norte de Santander."	<ol style="list-style-type: none"> 1. Prohibir el ingreso de personas a la totalidad de las viviendas y edificios del equipamiento institucional y privado del destruido casco urbano de Gramalote 3. Prohibir la extracción de materiales de construcción y ornamentación residual como bloques ladrillos, tejas, puertas, ventanas y baterías sanitarias entre otros. 4. Prohibir la construcción de viviendas y/o habitación, sobre la que da salida del destruido casco urbano conduce los municipios de Villacaro, Lourdes y Santiago. 5. Prohibir la construcción de nuevas edificaciones en cualquier material, en todo el perímetro del casco urbano destruido del municipio de Gramalote, incluido el sector del barrio la lomita.
Resolución No. 002 de 2012 02 de mayo de 2012	Alcaldía de Gramalote	"Por medio de la cual se dispone la demolición total de las estructuras de las edificaciones colapsadas por presentar agotamiento generalizado de sus elementos estructurales y que se encuentran ubicadas en el perímetro de lo que fuera el casco urbano de Gramalote	

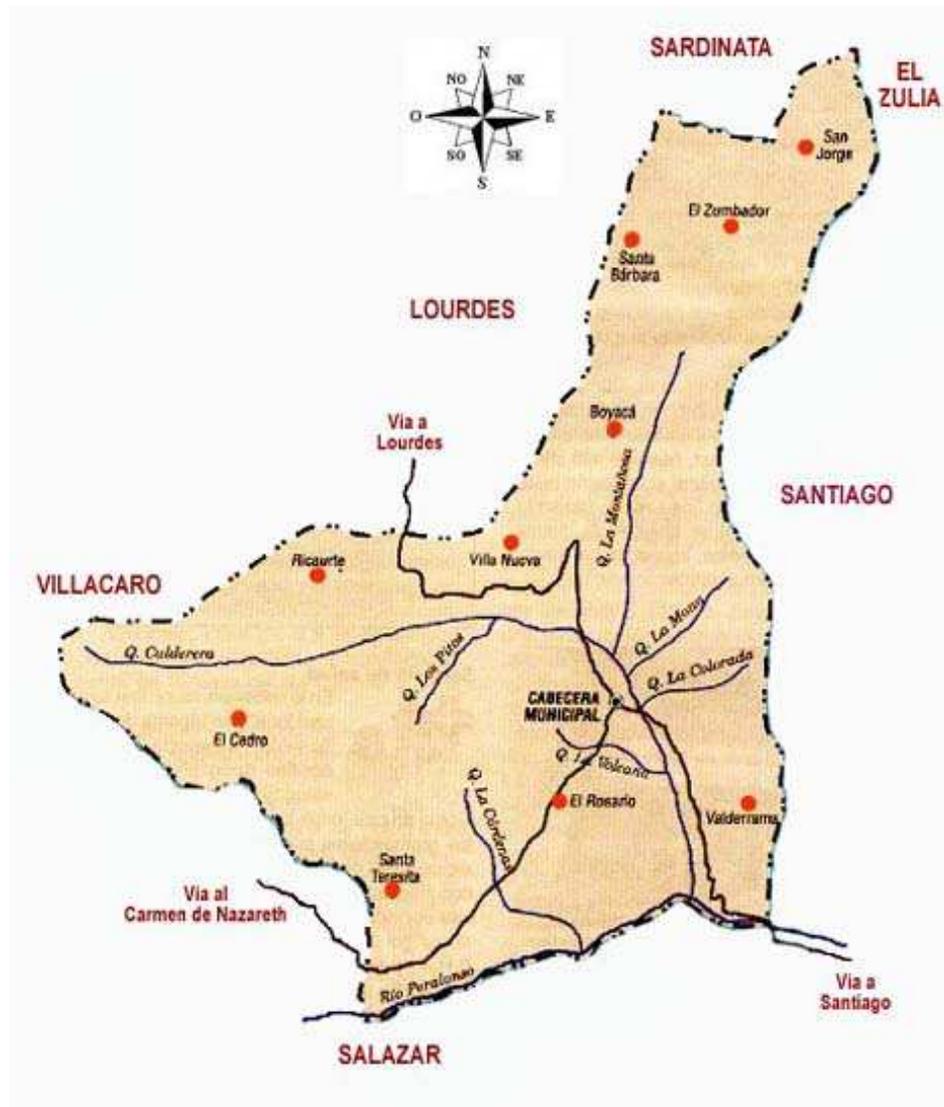
ANEXO 2

2013

Fondo Nacional de
Gestión del Riesgo de
Desastres – Subcuenta
Colombia Humanitaria

Agosto 12 de 2013

Colombia Humanitaria



[BALANCE MUNICIPIO GRAMALOTE]

1. ANTECEDENTES

El territorio de Gramalote, ubicado en el departamento de Norte de Santander, se convirtió en uno de símbolos de la tragedia ocurrida a causa del Fenómeno de la Niña 2010 – 2011. El pasado 16 y 17 de Diciembre de 2010, fue necesario que evacuaran de la cabecera municipal aproximadamente 3.300 personas, a causa de movimientos de remoción en masa que ocasionaron deslizamientos. A partir de este desastre de origen natural, el Gobierno Nacional ha estado presente para los Gramaloteros, a fin de restablecer las condiciones de vida de sus habitantes afectados. Las acciones de Colombia Humanitaria en todo el departamento de Norte de Santander corresponden al 5,7% del total de la inversión nacional. Por su parte, la intervención de Colombia Humanitaria a los efectos del Fenómeno de la Niña en Gramalote ha sido del orden de \$19.705 millones, que representa el 6,7% del total de la inversión en Norte de Santander.

2. ACCIONES SUBCUENTA COLOMBIA HUMANITARIA

En el diagrama a continuación se presenta la inversión realizada en las diferentes líneas de intervención de la Subcuenta Colombia Humanitaria.

Diagrama 1. Inversión Colombia Humanitaria en el municipio de Gramalote



Fuente: Subcuenta Colombia Humanitaria

A nivel de resultados en detalle, los siguientes cuadros presentan las acciones en cada una de las líneas de intervención y el detalle de las mismas:

Tabla 1. Resultados por línea de intervención

LINEA/COMPONENTE DE ATENCION	RESULTADOS CUANTITATIVOS
ACOMPAÑAMIENTO SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> • 2.825 Mercados y Kits de aseo beneficiando 1.534 familias. • 1.267 Familias beneficiadas en Arriendos, la mayoría por casi dos años. • Pago de arriendo de Casa de Gobierno en Gramalote desde agosto de 2011 a la fecha. • 206 Viviendas Reparadas. • 66 Unidades Habitacionales de albergues construidas. • Gestión de Alojamientos Temporales por parte de OIM. • 100 Planes de Vida familiar en el municipio, a través del convenio con el Secretariado Nacional de Pastoral Social. • 66 familias participantes del Proyecto Cultura en los Albergues.
OBRAS ENTIDADES TERRITORIALES	<ul style="list-style-type: none"> • 4 obras aprobadas en el municipio de Gramalote por valor \$984.408.534. Todas corresponden a obras menores. A julio de 2013, se ha legalizado el 99,9% del total de recursos aprobados. • <u>Rehabilitación</u>: 1 vía reparada. • <u>Mitigación</u>: 3 taludes contenidos.
PROYECTOS ENTIDADES NACIONALES	<ul style="list-style-type: none"> • Rehabilitación de 25 sedes educativas: 63 aulas temporales intervenidas, 423 unidades de Mobiliario Básico y 30 baterías sanitarias. • 3 caños canalizados por parte de CORPONOR en convenio con Minambiente. • Estudio de Prefactibilidad para viabilizar reasentamiento en el municipio de Gramalote.
REACTIVACIÓN ECONÓMICA	<ul style="list-style-type: none"> • 136 Personas contratadas a través del Programa de Empleo de Emergencia por 4.5 meses en promedio.

3. PERSPECTIVAS 2013

➤ Pago de Apoyo en arriendos

De acuerdo a lo dispuesto en la Junta Directiva No. 27, se aprobaron recursos para pago de 6 meses adicionales de arriendos a 1.259 familias en Gramalote, durante el periodo Julio a Diciembre de 2013.

➤ Proyecto de Recuperación de Medios de Vida

A través de la Estrategia de Recuperación de Medios de Vida, y en convenio con el Socio Territorial Fundación Social JJ Pita, está en ejecución entre junio de 2013 a marzo de 2014, proyecto en el municipio de Gramalote, que consiste en el fortalecimiento de 250 familias vinculadas a las organizaciones comunitarias afectadas por el Fenómeno de la Niña 2010 – 2011 en capacidades asociativas, administrativas, técnicas y empresariales que les permita restablecer sus medios de vida.

Tabla 2. Intervención en la Línea Atención Humanitaria

Línea de Intervención	Operador	Rubro	Familias atendidas	% Avance
MERCADOS Y KIT DE ASEO		Primer Giro	1.291	100%
		Segundo Giro	1.419	100%
APOYO EN ARRIENDOS	Corporación Paz y Futuro	Primer_Giro (3.5 Meses)	1.267	100%
		Segundo_Giro (3.5 Meses)	1.205	100%
		Tercer_Giro (3.5 Meses)	1.203	100%
		Cuarto_Giro (3.5 Meses)	1.230	100%
		Quinto_Giro (3.5 Meses)	1.230	100%
		Sexto_Giro (3.5 Meses)	1.230	100%
		Séptimo_Giro (1.5 Meses)	1.230	100%
		Octavo_Giro (6 Meses)	1.259	100%
ALBERGUES HABITACIONALES (FASE I y II)	Gobierno - Comunidad- Apoyo del Sena	Unidades a construir	66	100%
		Unidades habitaciones construidas	66	100%
REPARACIÓN DE VIVIENDA	Servivienda	Viviendas a reparar (Registro Inicial)	229	100%
		Viviendas diagnosticadas viables a reparar	206	
		Viviendas reparadas	206	
		Viviendas No viables a reparar	23	

Tabla 3. Intervención Obras Infraestructura Entidades Nacionales

MUNICIPIO	OBJETO DE LA OBRA	ENTIDAD	TIPO DE OBRA	TIPO DE SOLICITUD	EJECUCIÓN	Valor Aprobado \$	Trasladados a Cartera Colectiva \$	Girado Contratistas \$	% Avance Físico promedio	Valor Legalizado
GRAMALOTE	CONSTRUCCION DE ESTRUCTURAS DE CONTENCIÓN Y ESTABILIZACIÓN DE TALUD EN LA VIA DE LA VEREDA BOYACA CONDUCE A LA VEREDA EL ZUMBADOR EN EL K11+700 DEL MUNICIPIO DE GRAMALOTE NORTE DE	ALCALDE	CONTENCIÓN TALUDES	OBRA MENOR	NORMAL	249.807.268	249.573.335	249.573.335	100,0%	249.807.268
	CONSTRUCCION DE ESTRUCTURAS DE CONTENCIÓN Y ESTABILIZACIÓN DE TALUD EN LA VIA DE LA VEREDA BOYACA CONDUCE A LA VEREDA EL ZUMBADOR EN EL K12+200 DEL MUNICIPIO DE GRAMALOTE NORTE DE	ALCALDE	CONTENCIÓN TALUDES	OBRA MENOR	NORMAL	249.762.086	249.762.086	249.541.231	100,0%	249.741.231
	CONSTRUCCION DE ESTRUCTURAS DE CONTENCIÓN Y ESTABILIZACIÓN DE TALUD EN LA VIA DE LA VEREDA BOYACA CONDUCE A LA VEREDA EL ZUMBADOR EN EL K9+300 DEL MUNICIPIO DE GRAMALOTE NORTE DE	ALCALDE	CONTENCIÓN TALUDES	OBRA MENOR	NORMAL	249.799.180	249.799.180	249.586.549	100,0%	249.785.550
	REHABILITACIÓN DE VÍA GRAMALOTE - EL CARMEN DE NAZARETH	GOBERNADOR	REPARACIÓN DE VÍAS	OBRA MENOR	NORMAL	235.040.000	234.912.257	234.912.257	100,0%	235.040.000
Total GRAMALOTE						984.408.534	984.046.858	983.613.372	100,0%	984.374.049
Total general						984.408.534	984.046.858	983.613.372	100,0%	984.374.049

Tabla 4. Intervención convenios con Entidades Nacionales

CONVENIOS EN EJECUCIÓN MUNICIPIO GRAMALOTE

Fecha de Actualizac Julio 30 de 2013

Entidad - Convenio	# PROYECTOS Y SUBPROYECTOS	INVERSIÓN PROGRAMADA PARA EJECUCIÓN	VALOR EJECUTADO DECLARADO %	Promedio de AVANCE FISICO
MADS - VICEMINISTERIO DE AMBIENTE	1	3.514.000.000	3.514.000.000	100%
MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL	25	1.631.827.171	1.631.827.171	100%
Total general	26	5.145.827.171	5.145.827.171	

OTROS CONVENIOS EN EJECUCIÓN MUNICIPIO GRAMALOTE

Entidad - Convenio	Actividades	INVERSIÓN PROGRAMADA PARA EJECUCIÓN	VALOR EJECUTADO DECLARADO \$	Promedio de AVANCE FISICO
MVCT - VICEMINISTERIO DE VIVIENDA	1	2.000.000.000	2.000.000.000	100%
FEDERACIÓN NACIONAL DE CAFETEROS (1ª fase)	1	8.065.400	7.922.900	100%
FEDERACIÓN NACIONAL DE CAFETEROS (2ª fase)	1	4.430.045	4.359.045	98%
DPS (Registro Único de Damnificados)	1	14.802.551	14.802.551	100%
DPS (Programa de Empleo de Emergencia)	1	264.215.784	264.215.784	100%
Total general	5	2.291.513.780	2.291.300.280	

OTROS

Entidad - Convenio	Actividades	INVERSIÓN PROGRAMADA PARA EJECUCIÓN	VALOR EJECUTADO DECLARADO \$	Promedio de AVANCE FISICO
UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES - (Giros directos)	3	750.000.000	749.896.560	100%
Total general	3	750.000.000	749.896.560	

*La información correspondiente al Ministerio de Educación fue ajustada con base en informe actualizado suministrado por la Entidad.

ANEXO 3

Anexo 3: Matriz multicriterio para la selección de un lote seguro

Mediante el Decreto 4819 del 29 de diciembre de 2010, se creó el Fondo Adaptación (FONDO), cuyo objeto es la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de "La Niña", con personería jurídica, autonomía presupuestal y financiera, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Según el Decreto 4819 de 2010, este Fondo tiene como finalidad la identificación, estructuración y gestión de proyectos, ejecución de procesos contractuales, disposición y transferencia de recursos para la recuperación, construcción y reconstrucción de la infraestructura de transporte, de telecomunicaciones, de ambiente, de agricultura, de servicios públicos, de vivienda, de educación, de salud, de acueductos y alcantarillados, humedales, zonas inundables estratégicas, rehabilitación económica de sectores agrícolas, ganaderos y pecuarios afectados por la ola invernal y demás acciones que se requieran con ocasión del fenómeno de "La Niña", así como para impedir definitivamente la prolongación de sus efectos, tendientes a la mitigación y prevención de riesgos y a la protección en lo sucesivo, de la población de las amenazas económicas, sociales y ambientales que están sucediendo.

En el municipio de Gramalote, Norte de Santander, la actividad agrícola y pecuaria asociada a un proceso intensivo de deforestación, ocasionó un deterioro grave en las laderas, comprometiendo así la estabilidad del terreno. Con el fenómeno de La Niña, esta situación se agravó y los días 16 y 17 de diciembre de 2010, se presentaron los mayores daños debido a que la velocidad de deslizamiento estimada alcanzó los 3.8m por hora. Dada la magnitud de los daños y la amenaza que los movimientos representaban, las autoridades locales tomaron la decisión de desalojar la población de la parte urbana. Los deslizamientos destruyeron el casco urbano de Gramalote. De acuerdo con el Servicio Geológico Colombiano, el casco urbano del municipio debe reasentarse con el fin de salvaguardar la vida de los gramaloteros.

Mediante Acta No. 003 del 18 de agosto de 2011, el Consejo Directivo del FONDO aprobó por unanimidad la priorización del reasentamiento del casco urbano y rehabilitación económica del Municipio de Gramalote con un presupuesto asignado de OCHENTA Y SIETE MIL MILLONES DE PESOS M/CTE (\$87.000.000.000), además manifestó la importancia de aclarar adecuadamente en la fase de estructuración los siguientes aspectos:

1. El modelo de adquisición de propiedad y subsidio de vivienda en términos de las características de metraje y localización.
2. Los mecanismos de financiación que garanticen la sostenibilidad de las intervenciones. En este sentido se sugirió analizar el impacto de la intervención con relación a las capacidades financieras de los hogares, de tal manera que se tengan en cuenta los compromisos futuros que se generarán, tales como impuestos, servicios públicos, etc.
3. La documentación del proceso de construcción y socialización de la intervención.

Por otra parte, en desarrollo del Convenio celebrado entre Colombia Humanitaria, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio) y la Fundación Servivienda el 25 de mayo de 2011, se realizó el estudio de pre-factibilidad para el reasentamiento del Municipio de Gramalote.

Servivienda presentó dos alternativas de zonas para la reubicación de dicho municipio, a partir de las recomendaciones del Servicio Geológico Colombiano (antes Ingeominas) y de otras variables de tipo social y económico, las dos opciones fueron: Sector de Pomaroso en la Vereda Valderrama y sector de

Miraflores al Norte del Instituto Agrícola, ambos localizados en el Municipio de Gramalote, para las cuales se empezaron a realizar estudios geotécnicos por parte del Servicio Geológico Colombiano.

Aunque el Servicio Geológico Colombiano (SGC) comenzó a realizar dichos estudios en ambos sectores, en septiembre de 2011 la “Comisión intersectorial para apoyar al municipio de Gramalote” (creada por Decreto 1150 de 2011) seleccionó el sector de Pomarroso como zona de reasentamiento, tomando en consideración los resultados parciales de los estudios adelantados en el marco del convenio con Servivienda mencionados, pero sin esperar los resultados de los estudios geotécnicos previstos para ambos sectores preseleccionados. En razón de lo anterior, la Comisión solicitó al SGC que suspendiera la exploración del sector de Miraflores y que se concentrara únicamente en estudios para el sector de Pomarroso.

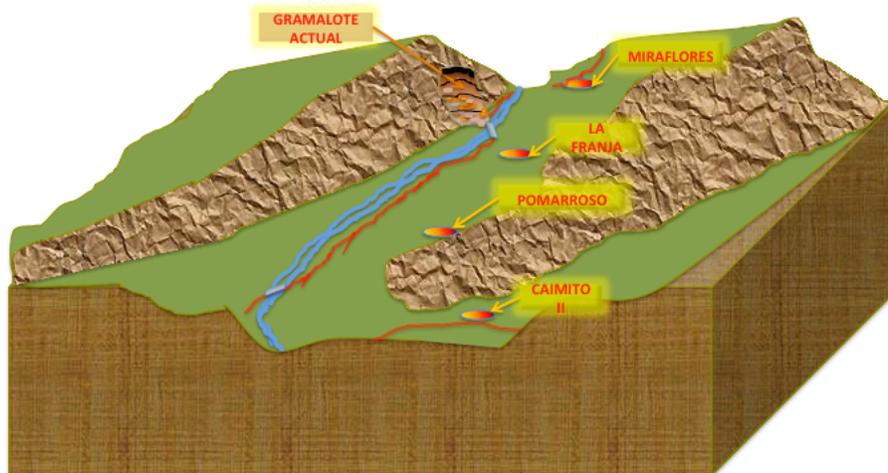
El 19 de abril de 2012, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a nombre de la Comisión Intersectorial creada para el caso, presentó ante las autoridades y la comunidad el Estudio de Prefactibilidad del Reasentamiento del Municipio de Gramalote, realizado por Servivienda, el cual sugirió que el reasentamiento se llevara a cabo en el sector de “Pomarroso”. Dicho estudio se entregó ese mismo día al FONDO.

De inmediato, el FONDO conformó con las autoridades regionales y locales de Gramalote una mesa de trabajo para avanzar en el reasentamiento a la que posteriormente se vincularon líderes sociales, de veedurías y de asociaciones comunitarias de esa población. Como primera actividad del proceso, se revisó el Estudio de Prefactibilidad mencionado y se concluyó que era necesario culminar los estudios geológicos que se habían adelantado tanto para Pomarroso como para Miraflores, con el fin de contar con dos alternativas y de ajustar los criterios de evaluación con los que se habían comparado ambos sectores. Los criterios evaluados mediante una matriz de evaluación multi-criterio incluyeron: estabilidad, clima, vías, articulación regional y urbano-regional, servicios públicos, medio ambiente y tiempo de desarrollo del proyecto.

En relación con el componente de estabilidad del terreno, el Fondo Adaptación contrató mediante contratos 042, 044 y 045 de 2012, en desarrollo de la metodología indicada por el Servicio Geológico Colombiano desde finales de 2011 cuando se contrataron las primeras perforaciones, los insumos necesarios para que dicha entidad pudiera concluir los mapas de amenaza por deslizamiento a escala 1:5.000 de ambos sectores. Dichos mapas, elaborados en el marco del convenio Interadministrativo de colaboración N°008 de 2012 celebrado entre el SGC y el Fondo, fueron entregados por el SGC el 30 de julio pasado mediante el informe final “Estudio de prefactibilidad de sitios para la reubicación del casco urbano del municipio de Gramalote”. El estudio concluyó que tanto “Pomarroso” como “Miraflores” presentaban problemas de inestabilidad que era necesario manejar mediante obras de mitigación para garantizar la seguridad del reasentamiento. Dado que esta información era insuficiente para seleccionar alguno de los dos sectores puesto que se debía definir el alcance y costo de dichas obras, se decidió, en seguimiento de la metodología planteada por el SGC, contratar a la Sociedad Colombiana de Geotecnia mediante contrato N°100 de 2012 para complementar los estudios realizados por el SGC en materia de análisis geotécnico a escala más detallada.

Adicionalmente, las entidades nacionales comprometidas en el proceso, con el acompañamiento de la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, recomendaron la inclusión de nuevos sectores en la matriz de evaluación. Con la mesa de trabajo y el Servicio Geológico Colombiano se decidió estudiar, bajo los mismos criterios de evaluación, además de Pomarroso y Miraflores, la zona

donde se encuentra Llano de Torres – La Lomita – La Palestina, ubicada a lo largo de la carretera principal del municipio, que denominamos “La Franja” y el sector Caimito II localizado en el municipio de Santiago. En la evaluación de los criterios participaron, además de los integrantes de la mesa de trabajo, las siguientes entidades: Corponor (Servicio públicos), Secretaría de Infraestructura de Norte de Santander (vías), Conservación Internacional (medio ambiente), Sociedad Colombiana de Geotecnia (estabilidad del terreno) y Universidad Simón Bolívar (integración regional y urbano regional).



A continuación se presenta el resumen de los resultados obtenidos en los diferentes criterios evaluados:

ESTABILIDAD DEL TERRENO. Este análisis mostró que, dados sus problemas de inestabilidad, La Franja, Caimito II y Pomarroso, en ese orden, requieren las obras de mitigación más costosas. Miraflores, en cambio, requiere obras por metro cuadrado que cuestan la mitad de las obras requeridas para Caimito y La Franja.

VÍAS DE ACCESO. Se encontró que la zona de Pomarroso es la que requiere construcción de vías de mayor longitud, para un total de 25 kilómetros; para Caimito y La Franja se necesitan vías de aproximadamente 10 kilómetros y para Miraflores de 7 kilómetros aproximadamente.

ARTICULACIÓN REGIONAL. Miraflores es la zona que resulta más cercana al Municipio de Lourdes y la más lejana al Municipio de Cúcuta. Pomarroso presenta distancias considerables tanto a Lourdes como al Municipio de Cúcuta, pero menores para Villa Caro. La Franja presenta menores distancias para Villa Caro y el Municipio de Cúcuta, pero mayores para Lourdes. Caimito es el más cercano al Municipio de Cúcuta pero el más lejano de Lourdes y Villa Caro.

RELACIÓN URBANO-RURAL. El análisis de las zonas estudiadas y su relación con las 24 veredas, mostró que 21 de las 24 veredas tendrían distancias óptimas y medias (a menos de 10 y 20 kilómetros respectivamente) de Miraflores, y similares a La Franja. En estas veredas habita entre el 85% y 90% de la población rural de Gramalote. En el caso de Pomarroso las veredas localizadas a distancias óptimas serían 10 y para Caimito, sólo 5 veredas.

CLIMA. En cuanto al clima no se encontró ninguna diferencia entre las zonas de Pomarroso, Miraflores y La Franja, ya que todas ellas se encuentran localizadas en el mismo piso térmico, Caimito es el único que se encuentra en un piso térmico diferente.

SERVICIOS PÚBLICOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO. Se determinó que la única fuente confiable de agua es la quebrada La Calderera. Los estudios mostraron que las distancias más cortas para las conducciones del acueducto y alcantarillado son para las zonas de Caimito y La Franja, seguidas por Miraflores, mientras que las distancias a Pomarroso casi duplican las de las primeras zonas.

MEDIO AMBIENTE. Se encontró que la zona de Miraflores, seguida por La Franja, serían las que afectarían en menor medida el balance hídrico, la capacidad de interceptación de neblina y los servicios ecosistémicos asociados al agua, carbono y biodiversidad en la cuenca del río Peralonso.

TIEMPO DE CONSTRUCCIÓN. Finalmente, el tiempo que llevaría construir el nuevo casco urbano en Pomarroso sería de 4 años y medio aproximadamente; en La Franja, 4 años por todas las obras de mitigación que se deberían hacer allí; y en Miraflores y Caimito tomaría un tiempo similar de 3 años y medio aproximadamente.

El resumen de la matriz multi-criterio se presenta en la tabla 1. Con base en los resultados obtenidos, se concluyó que la zona de Miraflores, en comparación con las otras áreas, es la más conveniente para la reubicación del nuevo casco urbano de Gramalote por el tipo de obras de mitigación que requiere, la longitud de las vías, la longitud de la conducción del acueducto y alcantarillado. Además, su localización favorece la mayoría de la población rural de las veredas, y tanto el tiempo de construcción del nuevo asentamiento como su impacto ambiental sobre la cuenca del río Peralonso sería menor.

Tabla 1. Resultados matriz de evaluación multi-criterio

COMPONENTE / DIMENSION	PESO	PONDERACIÓN POMARROSO	PONDERACIÓN MIRAFLORES	PONDERACIÓN CAIMITO	PONDERACIÓN FRANJA
Estabilidad	30	22,37	30,00	15,30	14,25
Vías	20	5,50	20,00	14,33	15,29
Articulación regional y urbano-rural	14	9,46	12,48	7,76	12,67
Servicios públicos	8	3,71	6,36	8,00	7,17
Medio Ambiente	8	5,09	8,00	5,82	5,45
Duración	20	14,62	19,00	20,00	15,20
TOTALES	100	60,75	95,84	71,21	70,02

Estudios realizados:

1. Estudio de pre-factibilidad para el reasentamiento del Municipio de Gramalote. Convenio Interadministrativo No. 1005-09-64- 2011 del 25 de mayo de 2011 celebrado entre Colombia Humanitaria, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio) y la Fundación Servivienda el 25 de mayo de 2011.

2. Estudio de prefactibilidad de sitios para la reubicación del casco urbano del municipio de Gramalote. Convenio Interadministrativo de colaboración N°008 de 2012 celebrado entre el Servicio Geológico Colombiano y el Fondo Adaptación.

3. Estudio de zonificación por remoción en masa y términos de referencia para diseño y construcción de obras de mitigación en el predio miraflores, para el reasentamiento del casco urbano de gramalote (norte de santander). Contrato N°100 de 2012 entre el Fondo Adaptación y la Sociedad Colombiana de Geotecnia.

ANEXO 4

Fondo Adaptación



PLAN DE REASENTAMIENTO DE LA POBLACIÓN DE LA VEREDA MIRAFLORES LOCALIZADA
EN EL SECTOR DE REASENTAMIENTO DEL NUEVO CASCO URBANO DEL MUNICIPIO DE
GRAMALOTE

Proyecto de reasentamiento del casco urbano y rehabilitación económica del
municipio de Gramalote

Bogotá, septiembre de 2013

TABLA DE CONTENIDO

1. Introducción	3
2. Marco legal	5
2.1. Marco de competencias del Fondo Adaptación para la adquisición de inmuebles	5
2.2. Marco jurídico de las compensaciones y medidas de mitigación aplicables al presente Plan de Reasentamientos	6
3. Definición de los predios a ser adquiridos y población objetivo	9
4. Objetivo del Plan de Reasentamiento de Miraflores	10
5. Componentes y alcance	10
5.1. Medidas de compensación económica	10
5.1.1. <i>Pérdida de Vivienda</i>	11
5.1.2. <i>Pérdida de ingresos</i>	11
5.1.3. <i>Pérdida de activos de subsistencia</i>	14
5.1.4. <i>Costos de transacción</i>	14
5.1.5. <i>Aplicación de las medidas de compensación económica según predio, titulares de derechos y/o hogares residentes</i>	15
5.2. Medidas de acompañamiento durante el proceso de negociación predial y de traslado 17	
5.2.1. <i>Apoyo para el restablecimiento de condiciones económicas y medios de subsistencia de la población beneficiaria que se quedará habitando en la vereda Miraflores o áreas aledañas</i>	17
5.2.2. <i>Acompañamiento en la adquisición y traslado a la vivienda o inmueble de reposición</i> ..	18
5.2.3. <i>Acompañamiento psicosocial</i>	18
5.2.4. <i>Acompañamiento jurídico y asesoría en la negociación</i>	19
5.2.5. <i>Información y comunicaciones</i>	19
5.2.6. <i>Quejas y reclamos</i>	19
5.2.7. <i>Aplicación de las medidas de acompañamiento</i>	20
6. Entidades responsables, coordinación y recursos disponibles para la ejecución del presente Plan de Reasentamientos	20
6.1. Fondo Adaptación	20
6.2. Chahín Vargas & Asociados S.A.S	20
6.3. Universidad de Pamplona	22
7. Seguimiento y evaluación	22
Anexo 1. Polígono de adquisición predial	23
Anexo 2. Costos referidos por el Sistema de Información de Precios de Insumos y Factores Asociados a la Producción – SIPSA del Ministerio de Agricultura y la Unidad Municipal de Asistencia Técnica – UMATA de Gramalote.	24

Anexo 3. Índice de precios al consumidor – IPC que reporta el Departamento Administrativo Nacional de estadística – DANE,, Variaciones porcentuales período 1998-2013.....	56
Anexo 4. Modelamiento de Instrumentos de manejo por cada unidad predial /social.....	57
Anexo 5. Estructura del marco lógico del Plan de Reasentamiento.....	77

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Matriz multi-criterio para la selección del sector de reasentamiento	3
Tabla 2. Predios por adquirir en el sector de Miraflores para el desarrollo del proyecto	9
Tabla 3. Medidas de compensación económica por hogar / titular de derechos. Fuente: Chahín Vargas. Estudio Socioeconómico. junio de 2013	16
Tabla 4. Medidas de apoyo para el restablecimiento de condiciones económicas y medios de subsistencia – Unidades familiares por atender en la vereda Miraflores.....	17
Tabla 5. Medidas de acompañamiento psicosocial – Unidades familiares a atender en la vereda Miraflores	18
Tabla anexo 4 1 Predio la Zarza (Fuente. Chahín Vargas. Estudio Socioeconómico. Junio de 2013)	58
Tabla anexo 4 2. Predio San Luis Fuente. Chahín Vargas. Estudio Socioeconómico. Junio de 2013.....	59
Tabla anexo 4 3. Predio Palo Caído (Fuente. Chahín Vargas. Estudio Socioeconómico. Junio de 2013).....	60
Tabla anexo 4 4 Mi Banquito. Fuente. Chahín Vargas. Estudio Socioeconómico. Junio de 2013).....	61
Tabla anexo 4 5 Tobogán. Fuente. Chahín Vargas. Estudio Socioeconómico. Junio de 2013	62
Tabla anexo 4 6 El Naranja. Fuente. Chahín Vargas. Estudio Socioeconómico. Junio de 2013	64
Tabla anexo 4 7 San Andrés Fuente. Chahín Vargas. Estudio Socioeconómico. Junio de 2013	65
Tabla anexo 4 8 El Silencio. Fuente. Chahín Vargas. Estudio Socioeconómico. Junio de 2013	66
Tabla anexo 4 9. Medidas de manejo para el hogar de Buenos Aires según impactos y vulnerabilidad Fuente. Chahín Vargas. Estudio Socioeconómico. Junio de 2013.....	68
Tabla anexo 4 10. Medidas de manejo para el hogar de la unidad predial de Pomarroso por impactos según vulnerabilidad Fuente. Chahín Vargas. Estudio Socioeconómico. Junio de 2013.....	69
Tabla anexo 4 11. Medidas de manejo para el hogar de la unidad predial La Trinidad por impactos según vulnerabilidad Fuente. Chahín Vargas. Estudio Socioeconómico. Junio de 2013.....	71
Tabla anexo 4 12. Medidas de manejo para el hogar de la unidad predial San Alejo por impactos según vulnerabilidad Fuente. Chahín Vargas. Estudio Socioeconómico. Junio de 2013	72
Tabla anexo 4 13. Monterredondo Fuente. Chahín Vargas. Estudio Socioeconómico. Junio de 2013.....	74
Tabla anexo 4 14 Medidas de manejo para El Mirador. Fuente. Chahín Vargas. Estudio Socioeconómico. Junio de 2013	75
Tabla anexo 4 15. Medidas de manejo para la unidad predial Cristalitos por impactos según vulnerabilidad Fuente. Chahín Vargas. Estudio Socioeconómico. Junio de 2013.....	76

1. Introducción

Este documento contiene el plan de reasentamiento de la población de la vereda Miraflores, que habita el sector donde se ubicará el nuevo casco urbano de Gramalote – en adelante denominado “Plan de Reasentamiento de Miraflores”, el cual hace parte del “Proyecto de Reasentamiento del Casco Urbano y Rehabilitación Económica del Municipio de Gramalote”, a cargo del Fondo Adaptación, según aprobación de su Consejo Directivo a través del Acta No. 003 del 18 de agosto de 2011. El reasentamiento de Gramalote ha sido concebido como un proyecto integral, que incluye los siguientes componentes:

- a. Selección, delimitación y zonificación del lote
- b. Acompañamiento social y estabilización económica
- c. Gestión predial
- d. Ordenamiento territorial y urbanismo
- e. Diseño y ejecución de obras
- f. Obras de reasentamiento preventivo

El primer componente, correspondiente a la selección, delimitación y zonificación de los terrenos donde se ubicará el nuevo casco urbano, comprendió los estudios de factibilidad que permitieron identificar el sector de Miraflores como el sector más apropiado. Para la selección de los terrenos se estableció, en coordinación con la Mesa de Trabajo para el Reasentamiento de Gramalote¹ una matriz multi-criterio, cuyos resultados se presentan en la tabla 1.

Componente / Dimensión	Peso	Ponderación Pomaroso	Ponderación Miraflores	Ponderación Caimito	Ponderación La Franja
Estabilidad	30	22,37	30,00	15,30	14,25
Vías	20	5,50	20,00	14,33	15,29
Articulación regional y urbano-rural	14	9,46	12,48	7,76	12,67
Servicios públicos	8	3,71	6,36	8,00	7,17
Medio Ambiente	8	5,09	8,00	5,82	5,45
Duración	20	14,62	19,00	20,00	15,20
TOTALES	100	60,75	95,84	71,21	70,02

Tabla 1. Matriz multi-criterio para la selección del sector de reasentamiento

Así mismo, dichos estudios permitieron delimitar el área que se requiere para el desarrollo urbano, en términos de viabilidad ambiental, técnica y geotécnica.

¹ Mediante Acta del 16 de abril de 2012 el FONDO ADAPTACIÓN, junto con la Alcaldía de Gramalote, la Gobernación de Norte de Santander, el Concejo Municipal de Gramalote, la Parroquia y la Personería de este municipio, acordaron la creación de una Mesa de Trabajo, con el objeto de definir los pasos que permitieran que el proceso se llevara a cabo con la mayor agilidad, garantizando la seguridad física de los gramaloteros, protegiendo la vocación económica del municipio y el arraigo sociocultural de sus habitantes. A esta instancia de trabajo local se vincularon posteriormente líderes sociales, de veedurías y de asociaciones comunitarias de esa población.

Una vez surtida esta fase y realizado el anuncio oficial de la selección del sector de Miraflores por parte del Presidente de la República, Juan Manuel Santos Calderón, en el mes de diciembre de 2012, se puso en marcha el componente de gestión inmobiliaria cuyo fin es la adquisición de los predios para llevar a cabo el proyecto.

El proceso de gestión inmobiliaria para el desarrollo del Proyecto de Reasentamiento del Casco Urbano y Rehabilitación Económica del Municipio de Gramalote comprende las siguientes actividades:

- a. **Avalúos comerciales:** consisten en el valor comercial de compra de los predios. De acuerdo con lo acordado en el marco de la sesión de la Comisión Intersectorial para el reasentamiento de Gramalote, celebrada el día 17 de enero de 2013, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi realizó los avalúos comerciales sobre los predios localizados en el área de influencia del reasentamiento del casco urbano de Gramalote de la vereda Miraflores, los cuales fueron remitidos al Fondo Adaptación mediante oficio radicado No. 20138100008462 del 19 de febrero de 2013. Dichos avalúos fueron ajustados posteriormente, a partir del proceso de actualización de áreas topográficas de los predios y de la definición de las porciones precisas que sería necesario adquirir de cada predio.
- b. **Estudios de títulos:** consisten en el análisis de la situación jurídica de los inmuebles. Para obtenerlos, el Fondo Adaptación celebró el Contrato N°025 con la firma Chahín Vargas & Asociados, con objeto de realizar las actividades de análisis de títulos y gestión inmobiliaria necesarias para permitir adquirir los predios localizados en el sector de Miraflores. En desarrollo de este contrato se realizaron los estudios de títulos, las actividades de levantamiento topográfico, conservación catastral de las áreas levantadas y demás actividades necesarias para determinar la situación jurídica de los predios.
- c. **Diagnóstico socio-económico de la población y aplicación de medidas de compensación económicas y de mitigación:** consiste en el análisis de la población que habita o es propietaria de los predios que se van a adquirir con el fin de establecer las medidas de compensación económica y de acompañamiento durante el proceso de adquisición o reasentamiento en los casos en que sea necesario. Como parte del contrato con Chahín Vargas y Asociados, dicha firma entregó, en el mes de julio de 2013, el diagnóstico socio-económico de las unidades sociales de la vereda Miraflores a las que se les adquirirán los predios en los que se ubicará el casco urbano de Gramalote. En desarrollo de esta labor, se estableció una metodología e instrumentos de captura y procesamiento de la información social y económica, y se modeló una matriz de impactos, a partir de la cual se identificaron las mencionadas medidas de compensación, mitigación o atención en relación con las implicaciones del reasentamiento para dichas familias.
- d. **Adquisición de inmuebles:** una vez se cuenta con los avalúos y con los documentos técnicos y jurídicos de cada uno de los predios o porciones de predios por adquirir, se procede con el proceso de negociación con los propietarios o titulares de derechos.

El Plan de Reasentamiento de Miraflores que se presenta en este documento se deriva del diagnóstico socioeconómico mencionado y complementa el proceso de adquisición de inmuebles. Se pretende con él definir las medidas y acciones concretas que permitan acompañar a los hogares y los titulares de los derechos de los predios que serán adquiridos en la vereda Miraflores, así como mantener a la comunidad

gramalotera debidamente informada sobre este proceso estratégico del Proyecto de Reasentamiento del Casco Urbano y Rehabilitación Económica del Municipio de Gramalote.

Es pertinente aclarar que dichas medidas de acompañamiento a los hogares y titulares de derechos de los predios por adquirir, así como las decisiones definitivas en relación con la adquisición total o parcial de los predios que se proponen en este documento, podrán ser ajustadas durante el proceso de negociación y en concordancia con los planteamientos urbanísticos para el desarrollo del nuevo casco urbano.

2. Marco legal

2.1. Marco de competencias del Fondo Adaptación para la adquisición de inmuebles

El reasentamiento de la población de la vereda Miraflores es motivado por razones de utilidad pública, relacionadas con la necesidad de disponer de suelo urbanizable para el reasentamiento del nuevo casco urbano de Gramalote. Por lo tanto, hace parte integral de un proceso más amplio de reasentamiento por desastre, que fue la causa que originó la destrucción del casco urbano de este municipio en diciembre de 2010.

La adquisición de los predios de Miraflores necesarios para llevar a cabo el reasentamiento, se ampara en lo dispuesto en la Ley 1523 de 2012 “por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”. Al respecto, esta norma establece en su artículo 73 lo siguiente:

“Adquisición de predios. Declarada una situación de desastre o calamidad pública y hasta tanto se declare el retorno a la normalidad, el Gobierno Nacional a través de cualquiera de sus Ministerios o Departamentos Administrativos, Entidades del Orden Nacional, las Entidades Territoriales o las Entidades Descentralizadas de cualquier nivel administrativo, podrán adquirir total o parcialmente los bienes inmuebles o derechos reales que sean indispensables para adelantar el plan de acción específico, por negociación directa con los propietarios o mediante expropiación por vía administrativa, previa indemnización”.

El Plan de Acción Específico (PAE), al cual hace referencia el artículo 73, es el instrumento mediante el cual se disponen las acciones que se llevarán a cabo para atender una situación de desastre declarada. El PAE, tal como lo establece el artículo 61 de la misma ley es de obligatorio cumplimiento para todas las entidades públicas y privadas.

Frente a los eventos derivados del Fenómeno de La Niña 2010-2011, fue declarada la situación de desastre en todo el territorio nacional mediante el Decreto 4579 de 2010, y en consecuencia la Dirección de Gestión del Riesgo (hoy Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre) presentó antes las diferentes instancias públicas y privadas el *Plan integral de acción específico para el Manejo de la emergencia generada por el Fenómeno de la niña 2010 – 2011* en agosto de 2011. En dicho plan se estableció la prioridad de llevar a cabo el reasentamiento del casco urbano del municipio de Gramalote.

Adicionalmente, existen otras normas que regulan los procesos de gestión predial que han sido consideradas para la formulación del presente Plan de Reasentamiento de Miraflores:

- a. Ley 9 de 1989, por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones

- b. Ley 3 de 1991, por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones
- c. Ley 388 de 1997, Por el cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones
- d. Ley 1523 de 2012, por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones
- e. Decreto 4580 de 2010, por el cual se declara el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública.

2.2. Marco jurídico de las compensaciones y medidas de mitigación aplicables al presente Plan de Reasentamientos

De acuerdo con el “Estudio socioeconómico de unidades sociales y estructuración de compensación” presentado en julio de 2013 por la firma Chahín Vargas y Asociados en desarrollo del contrato N°025 de 2013, existe un marco jurídico y de buenas prácticas para definir los instrumentos de compensación y medidas de mitigación que contribuyan al restablecimiento de condiciones y calidad de vida de la población sujeta a procesos de reasentamiento por obra pública.

Las normas constitucionales que sustentan el proceso de gestión predial son las siguientes:

ARTICULO 58. <Artículo modificado por el artículo 1o. del Acto Legislativo 1 de 1999. El nuevo texto es el siguiente:> Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad. Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio.

ARTICULO 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación <sic>, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

ARTICULO 51. Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

Especial atención merece la jurisprudencia constitucional en el tema puntual. Al respecto, es importante señalar la Sentencia C-1074-02 de 4 de diciembre de 2002 de la Corte Constitucional, en la cual el Magistrado Ponente Dr. Manuel José Cepeda Espinosa afirma que:

“La indemnización no se limita al precio del bien expropiado. Si bien la jurisprudencia reconoce que el particular también sufre daños adicionales a la pérdida patrimonial del inmueble, el cálculo del resarcimiento que deba recibir el particular, no se limita a considerar el valor comercial del bien, sino que puede abarcar los daños y perjuicios sufridos por el afectado por el hecho de la expropiación”.

“El requisito constitucional de que la indemnización sea justa, lleva necesariamente a no exigir que siempre responda integralmente a los intereses del afectado. En ciertas ocasiones dicha indemnización puede cumplir una función meramente compensatoria, en otras, una función reparatoria que comprenda tanto el daño emergente como el lucro cesante, y ocasionalmente una función restitutiva, cuando ello sea necesario para garantizarle efectividad de derechos especialmente protegidos en la Carta”.

“Si bien la Carta exige que la indemnización en caso de expropiación sea previa y justa, el artículo 58 de la Carta no exige que al particular le sea pagada una indemnización por la totalidad de los daños y costos que sufre en caso de expropiación para asegurar que éste pueda alcanzar una situación semejante a la que tenía antes de la expropiación. Dado que el valor de la indemnización debe ser calculado consultando los intereses de la comunidad y del particular, es posible que en ciertos casos específicos, la indemnización no tenga que cumplir una función restitutiva.”

“En razón a la función social de la propiedad y a la posibilidad de consultar los intereses de la comunidad, no solo los del afectado, la indemnización no tiene que ser siempre restitutiva en el sentido de cubrir todo lo necesario para que el propietario logre sustituir el bien expropiado por otro del cual pueda gozar en condiciones semejantes a las que existían antes de la expropiación. En todo caso, la indemnización que se pague tiene que ser previa, justa y cumplir, al menos, una función compensatoria.”

“La indemnización debe ser justa, es decir, debe ser fijada teniendo en cuenta los intereses de la comunidad y del afectado y, por lo tanto, esos intereses deben ser ponderados caso por caso. La ponderación dentro del marco legal y constitucional la hará el juez civil en el evento de expropiación por vía judicial, y la entidad expropiante o el juez contencioso en el evento de la expropiación por vía administrativa; la función de la indemnización es, por regla general, de orden reparatorio. Comprende tanto el daño emergente como el lucro cesante. No obstante, en algunas circunstancias, al ser consultados los intereses de la comunidad y asumir dichos intereses un peso especial, ésta puede reducirse y cumplir tan sólo una función compensatoria. De otra parte, en circunstancias diversas, al ser consultados los intereses del afectado y adquirir éstos una relevancia constitucional especial, como en el evento de la vivienda familiar y en otros que serán precisados en esta sentencia, la indemnización puede, tanto en su monto como en su forma de pago, asumir una modalidad que la lleve a cumplir una función restitutiva.”

Esta misma interpretación constitucional fue recogida por la sentencia Sentencia C-227/11, al pronunciarse sobre la exequibilidad del Decreto 4628 de 13 de diciembre de 2010, en el marco de la

declaratoria de emergencia económica y social que hoy cobija esta intervención del Estado. La sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero ponente: Ricardo Hoyos Duque, del 5 de marzo de 2004 (Radicación número: 41001-23-31-000-1990-5647-01(14543)) que indica:

“La expropiación, es un mecanismo a través del cual el Estado, en ejercicio de sus facultades y con el objeto de satisfacer el interés público y de cumplir con los fines generales y sociales en favor de la comunidad, adquiere inmuebles de propiedad particular previo el lleno de los requisitos constitucionales y legales.

Para la Corte Constitucional es “una operación de derecho público por la cual el Estado obliga a un particular a cumplir la tradición del dominio privado al dominio público de un bien, en beneficio de la comunidad y mediante una indemnización previa.”

La expropiación constituye un procedimiento extraordinario y de excepción, al que sólo se acude para satisfacer fines de “utilidad pública”, *strictu sensu* y no debe emplearse cuando la respectiva necesidad o utilidad pública puede satisfacerse imponiendo otra medida eficaz. Explica que no es un medio de especulación oficial ni de enriquecimiento injusto a costa del expropiado; que es de aplicación restrictiva, pues sólo debe recurrirse a ella como última ratio; que las disposiciones de las leyes formales sobre expropiación, sólo son válidas en tanto sean razonables, no arbitrarias y no impliquen un ataque o desconocimiento del derecho de propiedad y que está sometida al principio “in dubio pro domino”, según el cual la interpretación de las normas y principios sobre expropiación, debe favorecer al expropiado.

La institución, que fue regulada en el artículo 30 de la Constitución de 1886 y en el artículo 58 de la Carta de 1991, contiene un elemento esencial, condicionante y garantista, cual es el derecho del expropiado a ser indemnizado previamente y que según la Corte Constitucional persigue compensar “un singular sacrificio de los derechos del afectado, en la medida en que vulnera su voluntad para disponer de parte de su peculio,” puesto que “equilibra los derechos objeto del daño ocasionado: ubi expropriatio ibi indemnitas”.

“La indemnización “incluye no sólo el valor de la edificación, mejoras y predio sino también cualquier otro daño que hubiere sufrido el expropiado o damnificado, como el lucro cesante por arrendamientos dejados de percibir o el valor de las cosechas perdidas si se trataba de un bien cultivado por él mismo, etc. Como quedó dicho, si el propietario pide y demuestra la ocurrencia de perjuicios diferentes, deberán serle reconocidos en la providencia correspondiente” (Cita la Sentencia proferida el 10 de mayo de 2001, expediente 11783).

La adquisición de terrenos en Miraflores es a todas luces necesaria para llevar a buen término el Proyecto de reasentamiento del casco urbano de Gramalote, y como ya se mencionó tendrá sustento en la noción de utilidad pública. En este caso, es el Estado quien decide de manera voluntaria, afectar a los pobladores con el objetivo de interés público de toda la comunidad de Gramalote afectada por el desastre. No obstante, cabe anotar que las condiciones del Reasentamiento de Miraflores difieren del reasentamiento del casco urbano de Gramalote, en el sentido en que el reasentamiento en este último caso se da por un fenómeno natural irresistible constitutivo de fuerza mayor que no podía evitarse. En este sentido, el estado calamitoso de los habitantes del casco urbano no tuvo origen en acciones del Estado sino en una fuerza exterior y por consiguiente, no puede hablarse de una ruptura deliberada del equilibrio en las cargas públicas que los ciudadanos deben soportar.

3. Definición de los predios a ser adquiridos y población objetivo

La selección de las áreas por adquirir resulta de superponer los resultados del trabajo adelantado por Chahín Vargas & Asociados, en relación con la situación técnica y jurídica de los inmuebles y las condiciones socioeconómicas de la población residente, sobre el área que al interior del sector de Miraflores inicialmente seleccionado fue identificada como zona urbanizable desde el punto de vista geotécnico y ambiental a partir de los trabajos desarrollados para el Fondo por la Sociedad Colombiana de Geotecnia (informe de Zonificación por Remoción en Masa del predio Miraflores para el Reasentamiento del Casco Urbano de Gramalote, abril de 2013) y Conservación Internacional (Estudio regional para la identificación de las áreas estratégicas para la provisión de servicios eco-sistémicos relacionados con agua, carbón y turismo y su incidencia en la selección del sitio de reubicación del casco urbano del municipio de Gramalote bajo escenarios actuales y futuros de cambio climático, febrero de 2013). A partir de esta superposición se identificó lo que en adelante se denominará el *polígono de adquisición predial*, que incluye los inmuebles o porciones de inmuebles que deben adquirirse para el desarrollo del nuevo casco urbano de Gramalote (Ver Anexo 1).

La población objetivo del Plan de Reasentamiento de Miraflores que se presenta en la Tabla 2, corresponde a las unidades familiares ocupantes y a los titulares de derechos de los inmuebles o mejoras que es necesario adquirir, y que hayan sido requeridos mediante resoluciones de adquisición de predios adoptadas por el Fondo Adaptación para el desarrollo del nuevo casco urbano del municipio de Gramalote.

Nombre del predio	Titular de Dominio	Titular de derechos y acciones	Titular de ocupación	Folio de matrícula inmobiliaria	Área de la oferta de compra
Monte Redondo	Wilson Orlando Quintero Guevara	N/A	N/A	260-218263	28 has - 1304 m ²
El Mirador	José Antonio Ballesteros Peñaranda – Sucesión Ilíquida	Pablo Antonio Ballesteros Staper, Ana Rita Ballesteros Staper – Herederos determinados e indeterminados	N/A	260-129476	34 has - 7710 Ha
Cristalitos	Margarita Gómez Leal – Sucesión Ilíquida	Nino Alexander Gómez Leal – Herederos determinados e indeterminados	N/A	260-133057	15 has - 1442 m ²
San Alejo	La Nación – Baldío con antecedente registral	Horacio Estapers - Sucesión Ilíquida – Herederos determinados e indeterminados	Heli González Mendoza quien deriva su derecho de la sucesión ilíquida de Horacio Estapers – Herederos determinados e indeterminados	260-173544	5 has - 2145 m ²
El Naranjito	La Nación – Baldío con antecedente registral	Horacio Estapers - Sucesión Ilíquida – Herederos determinados e indeterminados	Pablo Antonio Ballesteros Estapers quien deriva su derecho de la sucesión ilíquida de Horacio Estapers – Herederos determinados e indeterminados	260-173545	2 has - 3535 m ²

Buenos Aires	Carmen Sofía Gómez Leal	N/A	N/A	260-137402	6 has - 879 m ²
La Zarza	Margarita Correa Viuda de Ballesteros	N/A	N/A	260-125197	2 has - 807 m ²
Mi Banquito	Pablo Antonio Ballesteros Estaper	N/A	N/A	260 -248642	4 has – 4504 m ²
Palo Caído	Margarita Correa Viuda de Ballesteros	N/A	N/A	260 - 125199	2 ha - 3846 m ²
San Andrés	Florentina Cotamo Corredor	N/A	N/A	260-144422	7 ha - 5998 m ²

Tabla 2. Predios por adquirir en el sector de Miraflores para el desarrollo del proyecto

4. Objetivo del Plan de Reasentamiento de Miraflores

Ofrecer a los titulares de derechos, titulares de derechos y acciones y/o hogares residentes de los predios que serán adquiridos en Miraflores, medidas de compensación económica y medidas de acompañamiento durante el proceso de negociación predial y de traslado en los siguientes ámbitos.

- a. Apoyo al restablecimiento de condiciones económicas, dentro del marco legal anteriormente descrito
- b. Acompañamiento optativo al propietario, en la adquisición vivienda o inmueble de reposición
- c. Acompañamiento psicosocial
- d. Información y comunicaciones
- e. Apoyo jurídico

Las medidas de acompañamiento serán implementadas por la Universidad de Pamplona en el marco del convenio N°010 de 2013 con el Fondo Adaptación que tiene por objeto definir y establecer la estrategia de acompañamiento social para las familias vinculadas al proceso de reasentamiento del municipio de Gramalote.

5. Componentes y alcance

5.1. Medidas de compensación económica

A continuación se detallan las medidas de compensación económica que serán consideradas en el Plan de Reasentamiento de Miraflores, las cuales fueron diseñadas por Chahín Vargas & Asociados para el Fondo Adaptación. Las compensaciones consisten en un reconocimiento económico que se hace en el proceso de adquisición de inmuebles, ya sea al hogar residente, al titular de derechos o a ambos, según el caso particular, con el fin compensar los costos generados por el traslado, relacionados con:

- a) Pérdida temporal de la vivienda
- b) Pérdida temporal de ingresos
- c) Pérdida temporal de activos necesarios para la subsistencia
- d) Costos de transacción

A continuación se presenta la metodología, diseñada por la firma especialista Chahín Vargas & Asociados, mediante la cual se calcula el valor económico de las compensaciones relacionadas con cada uno de los impactos mencionados.

5.1.1. Pérdida de Vivienda

La pérdida temporal de vivienda constituye el impacto más inmediato que experimentan las personas involucradas en la adquisición de los predios que conforman el polígono de adquisición predial. Este impacto implica, en términos económicos, la pérdida del patrimonio, el cual eventualmente puede representar el activo fijo de mayor valor para un hogar.

La fórmula de compensación de la pérdida de la vivienda se estableció de la siguiente forma:

$$\text{Compensación} = \text{Valor de reposición de vivienda} - \text{avalúo de la vivienda}$$

Dónde:

- Valor de reposición = corresponde al valor de referencia con el que se podría reponer la vivienda en condiciones dignas para el hogar. El costo referente de la vivienda de reposición será como máximo el valor de vivienda de interés prioritario equivalente a 70 SMMLV.
- Avalúo de vivienda = corresponde al avalúo comercial realizado por el IGAC.

5.1.2. Pérdida de ingresos

La pérdida de ingresos corresponde a la afectación de los flujos de ingresos de un hogar directamente relacionados con la actividad económica desarrollada a partir de activos del predio que son susceptibles de pérdida en el escenario de expropiación.

Las pérdidas de ingresos se encuentran divididas en:

- a) Cultivos transitorios
- b) Cultivos permanentes
- c) Cultivos semipermanentes
- d) Actividades pecuarias

El cálculo de las compensaciones por pérdida de ingresos se hace de la siguiente manera:

5.1.2.1. Cálculo de cultivos transitorios (Ing_{tr})

Las variables para el cálculo de la compensación de cultivos transitorios son:

- C_{1tr} = Costo de adecuación del terreno y siembra
- C_{2tr} = Costos de mantenimiento (Labores + aplicación de insumos)
- C_{3tr} = Costos de insumos (materiales, fertilizantes, fungicidas, insecticidas, coadyuvantes, herbicidas)
- C_{4tr} = Utilidad esperada del cultivo al final de la cosecha

La fórmula para la compensación es:

$$Ing_{tr} = C_{1tr} + C_{2tr} + C_{3tr} + C_{4tr}$$

El referente de costos de adecuación de terrenos, mantenimiento e insumos, será obtenido sobre la base de cultivos en condiciones similares a las establecidas en cada inmueble, teniendo como base la información de las entidades técnicas agropecuarias con presencia en el municipio y/o región.

Para efectos de este documento se toma como base los costos de cultivos por hectárea referidos por el Sistema de Información de Precios de Insumos y Factores Asociados a la Producción – SIPSA del Ministerio de Agricultura. Para aquellos costos de cultivos que por su variedad y particularidad no estén referidos en el sistema de información de precios, se tomará como base las tablas de costos que desarrolle la Unidad Municipal de Asistencia Técnica – UMATA de la zona. Estos datos están contenidos en el Anexo 2.

Todos los costos se actualizarán a la fecha de su liquidación con el Índice de precios al consumidor – IPC que reporta el Departamento Administrativo Nacional de estadística – DANE. Estos datos están contenidos en el Anexo 3.

5.1.2.2. Cálculo cultivos permanentes (Ing_{pr})

Las variables para el cálculo de la compensación de cultivos permanentes son:

- C_{1pr} = Costo de adecuación del terreno y siembra
- C_{2pr} = Costos de mantenimiento de la producción que está esperando (Labores + Aplicación de insumos)
- C_{3pr} = Costos de insumos (materiales, fertilizantes, fungicidas, insecticidas, coadyuvantes, herbicidas)
- C_{4pr} = Utilidad esperada desde el momento de la compra hasta el momento en que el activo se encuentre en etapa productiva.

La fórmula para la compensación es:

$$Ing_{pr} = C_1 + C_2 + C_3 + C_4$$

El referente de costos de adecuación de terrenos, mantenimiento e insumos, será obtenido sobre la base de cultivos en condiciones similares a las establecidas en cada inmueble, teniendo como base la información de las entidades técnicas agropecuarias con presencia en el municipio y/o región.

Para efectos de este documento se toma como base los costos de cultivos por hectárea referidos por el Sistema de Información de Precios de Insumos y Factores Asociados a la Producción – SIPSA del Ministerio de Agricultura. Para aquellos costos de cultivos que por su variedad y particularidad no estén referidos en el sistema de información de precios, se tomará como base las tablas de costos que desarrolle la Unidad Municipal de Asistencia Técnica – UMATA de la zona. Estos datos están contenidos en el Anexo 2.

Todos los costos se actualizarán a la fecha de su liquidación con el Índice de precios al consumidor – IPC que reporta el Departamento Administrativo Nacional de estadística – DANE. Estos datos están contenidos en el Anexo 3.

5.1.2.3. Cálculo cultivos semipermanente (Ing_{spr})

Las variables para el cálculo de la compensación de cultivos semipermanentes son:

- C_{1spr} = Costo de adecuación del terreno y siembra

- C_{2spr} = Costos de mantenimiento de la producción que está esperando (Labores + Aplicación de insumos)
- C_{3spr} = Costos de insumos (materiales, fertilizantes, fungicidas, insecticidas, coadyuvantes, herbicidas)
- C_{4spr} = Utilidad esperada desde el momento de la compra hasta el momento en que el activo se encuentre en etapa productiva.

La fórmula para la compensación es:

$$Ing_{spr} = C_{1spr} + C_2 + C_3 + C_4$$

El referente de costos de adecuación de terrenos, mantenimiento e insumos, será obtenido sobre la base de cultivos en condiciones similares a las establecidas en cada inmueble, teniendo como base la información de las entidades técnicas agropecuarias con presencia en el municipio y/o región.

Para efectos de este documento se toma como base los costos de cultivos por hectárea referidos por el Sistema de Información de Precios de Insumos y Factores Asociados a la Producción – SIPSA del Ministerio de Agricultura. Para aquellos costos de cultivos que por su variedad y particularidad no estén referidos en el sistema de información de precios, se tomará como base las tablas de costos que desarrolle la Unidad Municipal de Asistencia Técnica – UMATA de la zona. Estos datos están contenidos en el Anexo 2.

Todos los costos se actualizarán a la fecha de su liquidación con el Índice de precios al consumidor – IPC que reporta el Departamento Administrativo Nacional de estadística – DANE. Estos datos están contenidos en el Anexo 3.

5.1.2.4. Cálculo actividades pecuarias

Será evaluado si existe una ruptura en el flujo de ingresos que no pueda ser compensada inmediatamente con la reposición de un activo de condiciones similares.

Las variables para el cálculo de la compensación son las siguientes:

- C_1 = Costo de instalación
- C_2 = Costos de mano de obra
- C_3 = Alimentación y sanidad
- C_4 = Utilidad esperada desde el momento de la compra hasta el momento en que el activo recupere la capacidad productiva que tenía antes de la compra.

La fórmula para la compensación en el caso en que el flujo de ingresos no puede ser compensado inmediatamente con la reposición del activo:

$$Ing_{pr} = C_1 + C_2 + C_3 + C_4$$

En el caso en que se pueda compensar inmediatamente el flujo de activos, la compensación es 0.

El referente de costos de adecuación de instalación, mano de obra, alimentación y sanidad, será obtenido sobre la base de cultivos en condiciones similares a las establecidas en cada inmueble, teniendo como base la información de las entidades técnicas agropecuarias con presencia en el municipio y/o región.

Para efectos de este documento se toma como base los costos de referidos por el Sistema de Información de Precios de Insumos y Factores Asociados a la Producción – SIPSA del Ministerio de Agricultura. Para aquellos costos que por su variedad y particularidad no estén referidos en el sistema de información de precios, se tomará como base las tablas de costos que desarrolle la Unidad Municipal de Asistencia Técnica – UMATA de la zona. Estos datos están contenidos en el Anexo 2.

Todos los costos se actualizarán a la fecha de su liquidación con el Índice de precios al consumidor – IPC que reporta el Departamento Administrativo Nacional de estadística – DANE. Estos datos están contenidos en el Anexo 3.

5.1.3. Pérdida de activos de subsistencia

Hace referencia al riesgo asociado a la pérdida de activos ubicados en el predio que proveen a los hogares los bienes de consumo básico para garantizar la seguridad alimentaria de cada uno de los integrantes del hogar, y por lo tanto de su subsistencia.

El cálculo se realiza con base en el valor de la canasta básica de alimentos utilizada para la medición de pobreza extrema desde el punto de vista monetario por el Departamento Nacional de Planeación. El valor de la canasta básica mínima para un mes corresponde por persona en sectores rurales a 12,72 SMDLV.

Esta alternativa de compensación es temporal y abarcará un período máximo de un año, que es el tiempo máximo necesario estimado para reestablecer los cultivos de subsistencia. Las condiciones para esta compensación se acordarán para cada caso específico y en cualquier caso el período establecido se contará a partir de la entrega del inmueble.

5.1.4. Costos de transacción

Son:

- a. Costos de transporte de activos y personas;
- b. Costos por no trabajar (costo de oportunidad) y
- c. Costos jurídicos.

La fórmula para el cálculo de la compensación por costos de transacción es:

$$C_{tr} = C_t + C_o + C_j$$

Donde,

C_t : Costos de transporte de activos de cada predio: El costo en el cual el beneficiario debe incurrir para trasladar sus activos en el momento de entrega del inmueble. Para esto es necesario establecer un límite superior de costos de transporte de acuerdo a información estadística de referencia. El monto que se reconocerá por costos de transporte de activos de cada predio es el equivalente a 0,5 SMLMV para aquellas Unidades Sociales que se van a reasentar a menos de 20 km de distancia y de 1,0 SMLMV para los que se van a reasentar a más de 20 km del sitio actual de vivienda. La información necesaria para la cuantificación proviene del mecanismo de verificación que se implemente. Esta información consiste en conocer la distancia a la cual finalmente decide reasentarse la unidad social. Se reconoce para el valor de especies menores,

el valor de 0,2 SMLMV, para el traslado de semovientes 0,1 SMLMV por unidad de Gran unidad de Ganado Bovina, para traslado de porcinos se reconoce 0,004 SMLM y para traslado de implementos de producción agrícola y pecuaria sin importar el volumen, el monto es de 0,2 SMLMV. El total de esta compensación por especies se reconoce hasta 2,0 SMLMV. Esta compensación se pagará una sola vez.

C_o : Costo de oportunidad de no trabajar los días dedicados al desplazamiento y el proceso de reasentamiento. El monto máximo de reconocimiento será 87,28 SMDLV, por una sola vez.

C_j : Costos jurídicos necesarios para realizar los trámites legales del proceso de reasentamiento. Corresponde a gastos de notariado y registro tanto para el proceso de enajenación a favor del Fondo como para la adquisición de la vivienda de reposición en los casos en que aplique, hasta por un valor de compra equivalente a 70smmlv).

Estos costos podrán ser asumidos por el hogar y reembolsados, o directamente pagados por el Fondo.

5.1.5. Aplicación de las medidas de compensación económica según predio, titulares de derechos y/o hogares residentes

A partir de la metodología señalada diseñada por Chahín Vargas & Asociados y de los resultados del estudio socioeconómico de los hogares de Miraflores también realizado por dicha firma, el Fondo Adaptación adopta este procedimiento de compensación económica. Es importante señalar que algunas de estas medidas están dirigidas a los titulares de derechos, ya sea de pleno dominio o acciones, mientras que otras se dirigen a los hogares ocupantes dicho inmuebles.

En la tabla 3 se presenta el tipo de compensación económica que le corresponde a cada predio, titular de derecho y/o hogar residente.

Nº	PREDIO	Titular de derechos	Herederos de sucesión	Representant e de hogar ocupante	TIPO DE ADQUISICIÓN		COMPENSACIONES ECONÓMICAS				
					Adquisición parcial del predio para conservar vivienda (AP)	Adquisición total del predio (AT)	Compensación por pérdida de vivienda (CPV)	Compensación por pérdida de ingresos (CPI)	Compensación por pérdida de activos para subsistencia (CPA)	Compensación por costos de transacción (CCT)	
1	Monte Redondo	Wilson Orlando Quintero Guevara			AT		Titular de derechos de dominio			Titular de derechos de dominio	
2	El Mirador	José Antonio Ballesteros Peñaranda - Sucesión ilíquida	Pablo Antonio Ballesteros Estaper		AT		Ocupante			Herederos de sucesión	
3	Cristalitos	Margarita Gómez Leal - Sucesión ilíquida	Nino Alexander Gómez Leal - Herederos determinados e indeterminados		AT		Titular de derechos de dominio			Titular de derechos de dominio	
4	San Alejo	La Nación - Baldío con antecedente registral	Horacio Estapers - Sucesión ilíquida - Herederos determinados e indeterminados	Ramón Cotamo Molina	AT	Hogar residente	Ocupante	Hogar residente		Herederos de sucesión	
5	El Naranjito	La Nación - Baldío con antecedente registral	Horacio Estapers - Sucesión ilíquida - Herederos determinados e indeterminados		AT		Ocupante			Herederos de sucesión	

Nº	PREDIO	Titular de derechos	Herederos de sucesión	Representante de hogar ocupante	TIPO DE ADQUISICIÓN		COMPENSACIONES ECONÓMICAS				
					Adquisición parcial del predio para conservar vivienda (AP)	Adquisición total del predio (AT)	Compensación por pérdida de vivienda (CPV)	Compensación por pérdida de ingresos (CPI)	Compensación por pérdida de activos para subsistencia (CPA)	Compensación por costos de transacción (CCT)	
6	Buenos Aires	Carmen Sofía Gómez Leal	N/A	Carmen Sofía Gómez Leal	AP			Ocupante	Hogar residente	Hogar residente	Titular de derechos
7	La Zarza	Margarita Correa Viuda de Ballesteros	N/A	Margarita Correa viuda de Ballesteros	AP			Ocupante	Hogar residente	Hogar residente	Titular de derechos
8	Palo Caído	Pablo Antonio Ballesteros Estaper	N/A			AT		Ocupante	Hogar residente	Hogar residente	Titular de derechos
9	Mi Banquito	Margarita Correa Viuda de Ballesteros	N/A	Pablo Ballesteros Camargo	AP			Ocupante	Hogar residente	Hogar residente	Titular de derechos
10	San Andrés	Florentina Cotamo Corredor	N/A	Teófilo Castellanos		AT	Hogar residente	Ocupante	Hogar residente	Hogar residente	Titular de derechos

Tabla 3. Medidas de compensación económica por hogar / titular de derechos. Fuente: Chahín Vargas. Estudio Socioeconómico, junio de 2013

5.2. Medidas de acompañamiento durante el proceso de negociación predial y de traslado

5.2.1. Apoyo para el restablecimiento de condiciones económicas y medios de subsistencia de la población beneficiaria que se quedará habitando en la vereda Miraflores o áreas aledañas

Como complemento a las compensaciones económicas, se tiene prevista la implementación de medidas de apoyo y acompañamiento para el restablecimiento de condiciones económicas de las familias que actualmente habitan los predios comprendidos dentro del polígono de adquisición predial, las cuales se enuncian en la Tabla 4:

Hogar y/o predios correspondientes	Aspecto por compensar	Medidas previstas en estudio socioeconómico
Castellanos Cotamo (San Andrés, El Silencio)	<ul style="list-style-type: none"> • Pérdida temporal de los ingresos asociados a los predios del reasentamiento de Gramalote 	<ul style="list-style-type: none"> • Acompañamiento para la restauración de las unidades económicas: apicultura, producción de aceite de higuera, agrícolas, de subsistencia y producción de excedentes
Correa (La Zarza, Palo Caído)	<ul style="list-style-type: none"> • Pérdida temporal de activos para la subsistencia asociados a los predios del reasentamiento de Gramalote 	<ul style="list-style-type: none"> • Acompañamiento para el ordenamiento de la Unidad Productiva. • Acompañamiento técnico y social.
Ballesteros (Mi Banquito, El Naranjo)		<ul style="list-style-type: none"> • Acompañamiento para el ordenamiento de la Unidad Productiva. • Asistencia técnica y social para la intensificación de la unidad productiva
Gómez Leal (Buenos Aires)		<ul style="list-style-type: none"> • Acompañamiento para el ordenamiento de la Unidad Productiva. • Asistencia técnica y social para la intensificación de la unidad productiva • Acompañamiento técnico y social.
González Aparicio (San Alejo)		<ul style="list-style-type: none"> • Acompañamiento para la reposición de la unidad productiva. • Acompañamiento técnico y social.

Tabla 4. Medidas de apoyo para el restablecimiento de condiciones económicas y medios de subsistencia – Unidades familiares por atender en la vereda Miraflores

La Universidad de Pamplona, a través del equipo de trabajo que se encarga del componente de generación de ingresos y estabilización socioeconómica, será la institución responsable de la ejecución de estas medidas, que harán énfasis en actividades agropecuarias y otros proyectos productivos. Se ha determinado que las mismas se prolonguen hasta cuando se reestablezcan las condiciones mínimas de sostenimiento en la nueva ubicación del hogar con un máximo de 12 meses. Su objetivo es orientar y apoyar el adecuado manejo e inversión de los recursos recibidos en materia de compensaciones.

5.2.2. Acompañamiento en la adquisición y traslado a la vivienda o inmueble de reposición

En los casos en que la familia residente deba trasladarse a una nueva vivienda por efectos de la compra total del inmueble, y sea beneficiaria de la compensación económica por pérdida de vivienda, el acompañamiento cubrirá los siguientes aspectos:

- Apoyo en el análisis de la oferta de inmuebles en el mercado
- Apoyo y asesoría técnica y legal para la negociación del nuevo inmueble, de tal forma que éste se encuentre dentro del marco legal y normativo y en zona segura.
- Acompañamiento en el proceso de adquisición del inmueble de reposición.
- Capacitación para la adaptación del hogar a la nueva vivienda, el uso eficiente y seguro de servicios públicos, la gestión del riesgo y la cultura de pago.

5.2.3. Acompañamiento psicosocial

La Universidad de Pamplona ofrecerá acompañamiento psicosocial a los hogares que deban reasentarse, con el objetivo de propender por el restablecimiento de sus redes sociales, evitar su marginalización y apoyar el acceso de los adultos mayores a los programas e iniciativas del municipio y del departamento. Las medidas de acompañamiento psicosocial se describen en la tabla 5.

Hogar y predios correspondientes	Aspectos por manejar	Medidas de mitigación previstas en estudio socioeconómico de Chahín Vargas
Castellanos Cotamo (San Andrés, El Silencio)	<ul style="list-style-type: none"> • Pérdida de redes sociales vecinales • Pérdida de redes sociales familiares • Alteraciones psicosociales • Afectación a las disposiciones culturales de una vejez digna 	<ul style="list-style-type: none"> • Acompañamiento psicosocial durante y después del reasentamiento • Acompañamiento para la recuperación de la funcionalidad de la vivienda.
Correa (La Zarza, Palo Caído)	<ul style="list-style-type: none"> • Pérdida de redes sociales vecinales • Pérdida de redes sociales familiares • Alteraciones psicosociales • Afectación a las disposiciones culturales de una vejez digna 	<ul style="list-style-type: none"> • Acompañamiento psicosocial • Gestión con entidades competentes para el monitoreo de la morbilidad a los miembros del hogar que se pueda generar por el desplazamiento
Ballesteros (Mi Banquito, El Naranjo)	<ul style="list-style-type: none"> • Pérdida de redes sociales vecinales • Pérdida de redes sociales familiares • Alteraciones psicosociales • Afectación a las disposiciones culturales de una vejez digna 	<ul style="list-style-type: none"> • Acompañamiento psicosocial • Monitoreo de morbilidad a los miembros del hogar
Gómez Leal (Buenos Aires)	<ul style="list-style-type: none"> • Afectación o destrucción de contextos funerarios • Afectación del contexto cultural rural • Pérdida de redes sociales vecinales • Pérdida de redes sociales familiares • Alteraciones psicosociales • Afectación a las disposiciones culturales de una vejez digna 	<ul style="list-style-type: none"> • Acompañamiento psicosocial • Gestión con entidades competentes para el monitoreo de la morbilidad a los miembros del hogar que se pueda generar por el desplazamiento
González Aparicio (San Alejo)	<ul style="list-style-type: none"> • Pérdida de redes sociales vecinales • Pérdida de redes sociales familiares • Alteraciones psicosociales • Afectación a las disposiciones culturales de una vejez digna 	<ul style="list-style-type: none"> • Acompañamiento psicosocial durante y después del reasentamiento • Acompañamiento para la recuperación de la funcionalidad de la vivienda.

Tabla 5. Medidas de acompañamiento psicosocial – Unidades familiares a atender en la vereda Miraflores

Teniendo en cuenta el alto sentido de pertenencia y de relación con el territorio de las familias, se contará con una estrategia de intervención que les permita valorar y recuperar su historia oral e identidades colectivas, junto con los conocimientos y prácticas tradicionales, en un enfoque de investigación y acción participativa.

5.2.4. Acompañamiento jurídico y asesoría en la negociación

En los casos en los cuales la tenencia del inmueble se encuentra en un proceso de sucesión ilíquida, dado el fallecimiento del titular de los derechos, en aras de que los sucesores puedan acceder a los montos a los que tienen derecho por el valor del inmueble, la Universidad de Pamplona ofrecerá asesoría jurídica para que puedan liquidar sus sucesiones.

Adicionalmente, para los sucesores que lo deseen el Fondo podrá apoyar los gastos que genere la sucesión vía notarial con cargo al valor del bien.

Se brindará, también, asesoría en relación con actividades de bancarización para aquellos titulares de derechos que lo requieran, a fin de que puedan ser pagados debidamente los valores de la negociación de sus predios.

5.2.5. Información y comunicaciones

Corresponde a la serie de actividades y acciones dirigidas a crear las condiciones de diálogo suficientes para la sensibilización, información, comunicación, concertación y traslado de las unidades sociales objeto del programa, así como a la explicación de los procedimientos a seguir y las implicaciones legales que se derivan del proceso de reasentamiento.

En esta materia, la Universidad de Pamplona pondrá en marcha una estrategia que le permitirá a los hogares vinculados al proyecto de Reasentamiento de Miraflores conocer en detalle:

- Los métodos y resultados del avalúo de los inmuebles por parte del IGAC
- Los tipos y montos de las compensaciones económicas que el Fondo pagará a los titulares de derechos a partir de la metodología diseñada por Chahín Vargas & Asociados
- La forma y fechas de pago correspondientes
- Los mecanismos de apoyo para aquellos hogares que deberán adquirir de viviendas e inmuebles de reposición
- Los tipo de asesorías y acompañamientos que se ofrecerán a los hogares para acompañar el restablecimiento de sus condiciones económicas y medios de subsistencia, la atención psicosocial y la realización de trámites y actividades de tipo jurídico que les permita a los involucrados en sucesiones liquidar las mismas.

Así mismo, se establecerán mecanismos de información general para la población gramalotera, y específicos para los habitantes de la vereda Miraflores que no serán desplazados por las obras públicas de construcción del nuevo casco urbano, que les permita conocer los avances del proyecto en materia de gestión predial.

5.2.6. Quejas y reclamos

Se ha establecido un mecanismo con el apoyo de la Universidad de Pamplona que le permitirá a los hogares y titulares de derechos involucrados en el presente Plan de Reasentamientos presentar quejas o reclamos, así como solicitar aclaraciones sobre el proceso de adquisición predial en Miraflores.

Para tal fin se dispondrá de personal para mantener contacto con los hogares y titulares de derechos de los predios que se van a adquirir para el establecimiento del nuevo casco urbano de Gramalote en Miraflores. Este personal se encargará de remitir cualquier solicitud, queja o reclamo que se presente al Fondo Adaptación, y de hacer llegar la respuesta que al respecto se genere a quien la haya requerido. Lo anterior no excluye cualquier otra vía de comunicación válida.

5.2.7. Aplicación de las medidas de acompañamiento

En el Anexo 4 se presenta el modelamiento de los instrumentos de acompañamiento por cada unidad predial y/o social, diseñado por la firma Chahín Vargas y asociados.

6. Entidades responsables, coordinación y recursos disponibles para la ejecución del presente Plan de Reasentamientos

A continuación se presentan las responsabilidades y tareas de las entidades involucradas en la coordinación y puesta en marcha del presente Plan de Reasentamiento

6.1. Fondo Adaptación

El Fondo Adaptación estará a cargo de las siguientes actividades:

- a. Coordinar el diseño y puesta del Plan de Reasentamiento de Miraflores (a partir de los insumos y procedimientos diseñados por Chahín Vargas & Asociados)
- b. Realizar el seguimiento y evaluación de las actividades previstas en el presente documento
- c. Adoptar los correctivos y demás medidas de mejora que permitan superar inconvenientes e imprevistos.

6.2. Chahín Vargas & Asociados S.A.S

El Contrato No. 25 de 2013, con Otrosí No. 2 del 18 de abril de 2013, la firma Chahín Vargas & Asociados S.A.S, tiene por objeto “realizar las actividades de análisis de títulos y gestión inmobiliaria necesarias para permitir al Fondo adquirir los predios localizados en el sector seleccionado para llevar a cabo el reasentamiento del casco urbano del municipio de Gramalote, en zona rural del municipio de Gramalote (Norte de Santander), y realizar el acompañamiento técnico y jurídico durante el proceso de negociación de las propiedades”. Las obligaciones del contratista son, entre otras:

- a. Realizar las actividades de análisis de títulos y gestión inmobiliaria necesarias para permitir al Fondo adquirir los predios localizados en el sector seleccionado para llevar a cabo el reasentamiento del casco urbano del municipio de Gramalote, en zona rural del municipio de Gramalote (Norte de Santander), y realizar el acompañamiento técnico y jurídico durante el proceso de negociación de las propiedades.
- b. Realizar el estudio de títulos de acuerdo con la Ley 1448 y la Ley 791 del 2002 de los predios rurales localizados en el área seleccionada para el reasentamiento del nuevo casco urbano del Municipio de Gramalote.
- c. Realizar la delimitación de cada lote por medidas y linderos (esto incluye la formación predial existente y la delimitación de las fracciones que se requiera adquirir).

- d. Realizar el proceso de identificación de los propietarios, recopilación y trámite de la información necesaria que éstos deben suministrar.
- e. Apoyar al Fondo en todos los procesos de interlocución y negociación con los propietarios.
- f. Gestionar y tramitar, ante las oficinas de registro, notarías, catastro y demás que se requieran la información necesaria para llevar a cabo el estudio de títulos (escrituras públicas, certificados de libertad faltantes, etc.)
- g. Realizar el estudio de capacidad legal de vendedores y compradores
- h. Elaborar los contratos de oferta, opción, promesa de venta y escritura de venta conforme a las diferentes etapas del negocio
- i. Realizar la discusión con los propietarios sobre plazos y forma de pago, correrán por cuenta del contratista todas las actividades necesarias para que estas discusiones tengan lugar.
- j. Elaborar actas de las reuniones previas a la negociación final y las actas de entrega y recibo de la negociación de los predios.
- k. Realizar todos los trámites de registro de las escrituras correspondientes de acuerdo con las negociaciones realizadas
- l. Realizar las actividades necesarias para la adquisición de los predios con dificultades de saneamiento al mejor derecho, y en los casos en que se requiera, definir los lineamientos jurídicos para realizar el saneamiento del predio.
- m. En los casos en que se requiera expropiación, definir los lineamientos jurídicos y establecer los costos para llevar a cabo el proceso.
- n. Realizar el diagnóstico socio-económico de las unidades sociales con las cuales se negociarán los predios.
- o. Diseñar la metodología e instrumentos de captura y procesamiento de la información social y económica de las unidades sociales objeto de la gestión, es decir aquellas unidades familiares o individuos, propietarios o poseedores con quien se llevará a cabo la negociación de los predios localizados en el sector de Miraflores.
- p. Capturar la información primaria y secundaria con cada una de las unidades sociales en la zona de estudio.
- q. Elaborar una matriz de aspectos por atender y medidas de manejo en relación con las implicaciones sociales del reasentamiento del cual serán objeto debido a obra pública (desarrollo del nuevo casco urbano).
- r. Elaboración de un instrumento para determinar la compensación de las unidades sociales.
- s. Modelamiento de instrumentos para cada una de las unidades sociales identificadas con los estudios de títulos.
- t. Asistencia técnica durante las jornadas de socialización y demás reuniones de información en aspectos relacionados con el proceso de gestión predial que se llevará a cabo en Gramalote y Cúcuta en los meses de abril y mayo.

En relación con el Plan de Reasentamiento de Miraflores esta empresa se encargará específicamente de:

- a. Desarrollar para el Fondo Adaptación las actividades de gestión predial mencionadas

- b. Liquidar valor de la compensación económica, para pagar a cada propietario, que incluya avalúos, compensaciones económicas y demás ítems a que haya lugar.

6.3. Universidad de Pamplona

El Convenio Interadministrativo 010 de 2013 con la Universidad de Pamplona, tiene por objeto “convenir el marco de las relaciones interinstitucionales entre **EL FONDO** y **LA UNIVERSIDAD**, para definir y establecer una estrategia de acompañamiento social (Fase II) que profundice el trabajo con las familias vinculadas al proceso de reasentamiento del municipio de Gramalote”, he incluye los siguientes componentes:

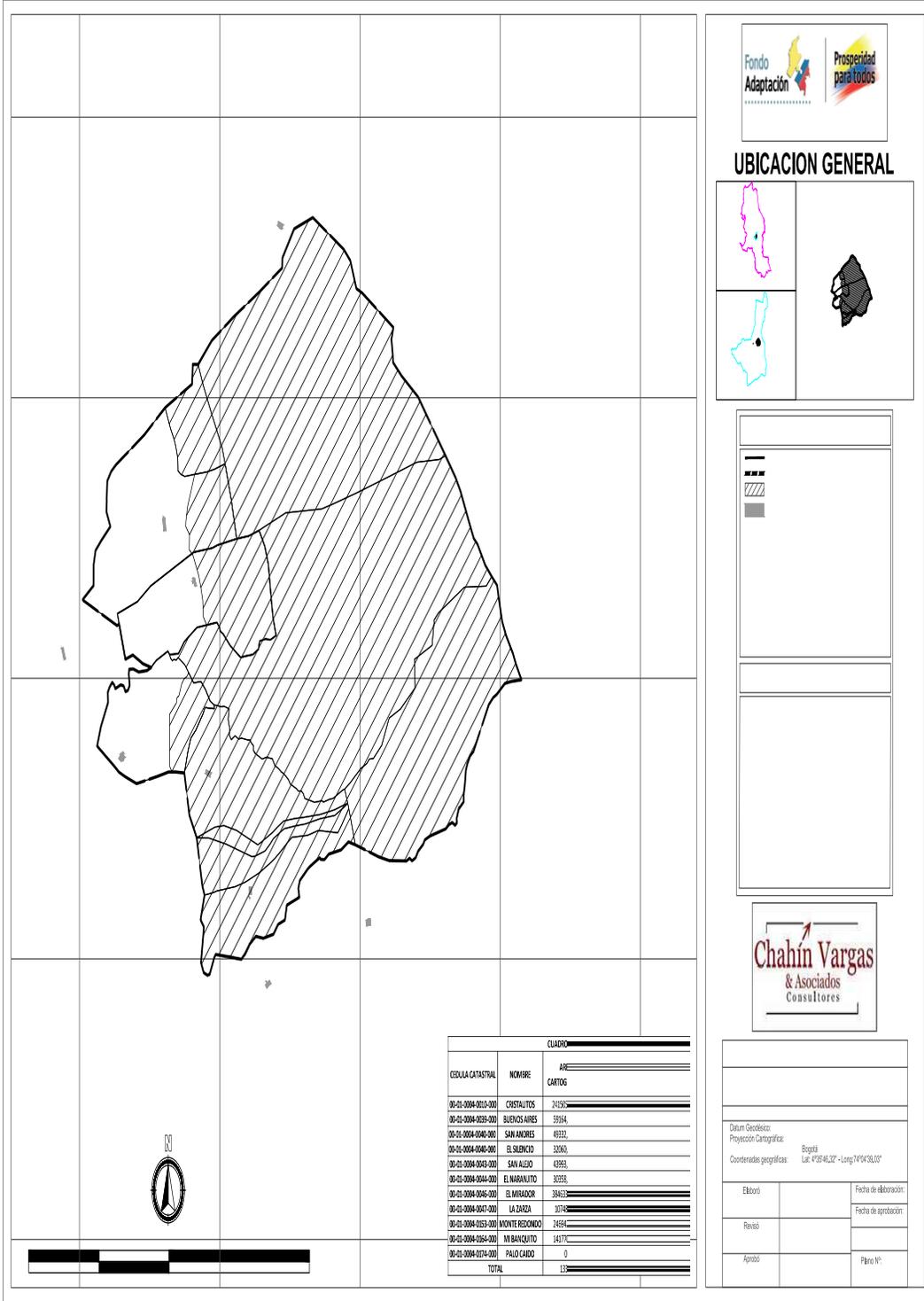
- a. Gestión, Planificación y Articulación de planes y actividades
- b. Atención Psicosocial a los damnificados y/o habitantes actuales del lote donde se va a desarrollar el proyecto de reasentamiento.
- c. Apoyo para desarrollo de proyectos de generación de ingresos y estabilización socioeconómica-
- d. Desarrollo de capacidades organizacionales y humanas del grupo de damnificados.
- e. Comunicación e información pública relacionada con el proyecto.
- f. Fortalecimiento de gobierno local del municipio de Gramalote.
- g. Gestión de la información
- h. Monitoreo y evaluación del desarrollo del acompañamiento social
- i. Apoyo logístico y operativo de los procesos asociados al acompañamiento social

En relación con el Plan de Reasentamiento de Miraflores, esta institución se encargará específicamente de coordinar el desarrollo de las medidas de acompañamiento social, apoyo a la actividad económica y en materia de manejo y gestión de la información.

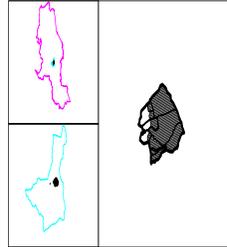
7. Seguimiento y evaluación

Para facilitar el seguimiento y evaluación del presente Plan de Reasentamiento de Miraflores se ha elaborado una Matriz de Marco Lógico, correspondiente al Anexo 5, que señala los componentes antes descritos, sus indicadores correspondientes y las fuentes de verificación.

Anexo 1. Polígono de adquisición predial



UBICACION GENERAL



CUADRO		
ESCALA CATASTRAL	NOMBRE	ÁREA CARTOG.
00-01-0004-0010-000	CRISTALITOS	24129
00-01-0004-0020-000	BUENOS AIRES	59104
00-01-0004-0040-000	SAN ANTONES	49231
00-01-0004-0040-000	EL SILENCIO	32060
00-01-0004-0040-000	SAN ALDO	43991
00-01-0004-0040-000	EL MARIANITO	30359
00-01-0004-0040-000	EL MIRADOR	33413
00-01-0004-0041-000	LA ZARZA	10718
00-01-0004-0050-000	MONTES RECONDO	24594
00-01-0004-0050-000	IN BANQUITO	14677
00-01-0004-0070-000	PAJO CALDO	0
	TOTAL	13

Datum Geodésico:
 Proyección Cartográfica: Bogotá
 Coordenadas geográficas: Lat: 4°55'46,32" - Long: 74°04'38,00"

Elaboró	Fecha de elaboración:
Revisó	Fecha de aprobación:
Aprobó	Folio N°

Anexo 2. Costos referidos por el Sistema de Información de Precios de Insumos y Factores Asociados a la Producción – SIPSA del Ministerio de Agricultura y la Unidad Municipal de Asistencia Técnica – UMATA de Gramalote.

**COSTO DE PRODUCCION
POR HECTAREA**



Región: Santanderes
Cultivo: Caña Panelera
Duración ciclo: 15 años
Tipo productor: Pequeño Menor a 20 Has
Actualización: Diciembre 2010

ITEM	Corte 1				
	V. Total	% Par.	Jornales	Hr/Maq	Pases
COSTO DIRECTO	7.027.370	81,8			
Adecuación Terreno	358.500	4,2	13	4	
Adecuación	262.500	3,1	13		
Preparación	96.000	1,1		4	
Siembra	367.500	4,3	18		
Mantenimiento Cultivo	759.850	8,8	37		
Labores culturales	462.000	5,4	22		
Aplicación insumos	297.850	3,5	15		
Cosecha	3.372.228	39,3	110		
Insumos	2.169.292	25,3		Unid. Empleadas	
Material propagación	490.000	5,7	7.000	Unidades	
Enmienda	180.000	2,1	900,0	Kg - Lt	
Abono orgánico y acondicionadores	66.000	0,8	300,0	Kg - Lt	
Fertilizantes edáficos	1.022.417	11,9	825,0	Kg - Lt	
Insecticidas	594	0,01	0,1	Kg - Lt	
Herbicidas	400.782	4,7	19,7	Kg - Lt	
Coadyuvantes	9.500	0,1	0,5	Kg - Lt	
COSTO INDIRECTO	1.562.190	18,2			
Arriendo	1.000.000	11,6			
Administración ¹	210.821	2,5			
Imprevistos ²	351.369	4,1			
COSTO TOTAL *	8.589.560	100,0			
Rendimiento (Kg/Ha) *	90.000				
Costo Unitario (Kg)	95				

(1) 3% sobre costos directos

(2) 5% sobre costos directos

* Costos y rendimientos en material vegetal

Fuente: Sistema de Información de Precios de Insumos y Factores. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Corporación Colombia Internacional. Cálculos Corporación Colombia Internacional.



COSTO DE PRODUCCION POR HECTAREA



Región: Santanderes
Cultivo: Caña Panelera
Duración ciclo: 15 años
Tipo productor: Pequeño Menor a 20 Has
Actualización: Diciembre 2010

ITEM	Corte 2				
	V. Total	% Par.	Jornales	Hr/Maq	Pases
COSTO DIRECTO	4.085.961	75,5			
Siembra	126.000	2,3	6		
Mantenimiento Cultivo	568.400	10,5	27		
Labores culturales	462.000	8,5	22		
Aplicación insumos	106.400	2,0	5		
Cosecha	2.385.228	44,1	63		
Insumos	1.006.333	18,6	Unid. Empleadas		
Fertilizantes edáficos	791.400	14,6	600,0	Kg - Lt	
Fungicidas	138.000	2,5	1,0	Kg - Lt	
Insecticidas	17.933	0,3	2,0	Kg - Lt	
Herbicidas	59.000	1,1	2,5	Kg - Lt	
COSTO INDIRECTO	1.326.877	24,5			
Arriendo	1.000.000	18,5			
Administración ¹	122.579	2,3			
Imprevistos ²	204.298	3,8			
COSTO TOTAL *	5.412.838	100,0			
Rendimiento (Kg/Ha) *	60.500				
Costo Unitario (Kg)	89				

(1) 3% sobre costos directos

(2) 5% sobre costos directos

* Costos y rendimientos en material vegetal

Fuente: Sistema de Información de Precios de Insumos y Factores. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Corporación Colombia Internacional. Cálculos Corporación Colombia Internacional.



COSTO DE PRODUCCION POR HECTAREA



Región: Santanderes
Cultivo: Maíz Amarillo Tradicional
Duración ciclo: 3 meses
Tipo productor: Pequeño Menor a 5 Has
Actualización: Diciembre 2010

ITEM	Ciclo				
	V. Total	% Par.	Jornales	Hr/Maq	Pases
COSTO DIRECTO	1.183.639	81,9			
Adecuación Terreno	290.914	20,1	11		1
Adecuación	174.167	12,1	8		
Preparación	116.748	8,1	3		1
Siembra	102.667	7,1	5		
Mantenimiento Cultivo	143.000	9,9	7		
Labores culturales	88.000	6,1	4		
Aplicación insumos	55.000	3,8	3		
Cosecha	95.333	6,6	4		
Insumos	514.028	35,6		Unid. Empleadas	
Material propagación	200.167	13,9	17		Kilos
Enmienda	64.222	4,4	333,3		Kg - Lt
Abono orgánico y acondicionadores	205.889	14,2	833,3		Kg - Lt
Fertilizantes edáficos	23.667	1,6	16,7		Kg - Lt
Insecticidas	4.500	0,3	1,0		Kg - Lt
Herbicidas	15.583	1,1	1,3		Kg - Lt
Empaque	37.697	2,6			
Bultos	37.697	2,6			
COSTO INDIRECTO	261.426	18,1			
Arriendo	166.735	11,5			
Administración ¹	35.509	2,5			
Imprevistos ²	59.182	4,1			
COSTO TOTAL *	1.445.065	100,0			
Rendimiento (Kg/Ha) *	2.150				
Costo Unitario (Kg)	672				

(1) 3% sobre costos directos

(2) 5% sobre costos directos

* Costo y rendimiento en maíz desgranado

Fuente: Sistema de Información de Precios de Insumos y Factores. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Corporación Colombia Internacional. Cálculos Corporación Colombia Internacional.



COSTO DE PRODUCCION POR HECTAREA



Región: Santanderes
Cultivo: Plátano
Duración ciclo: 3 años
Tipo productor: Mediano Entre 0,5 - 1,8 Has
Actualización: Diciembre 2010

ITEM	Año 1				
	V. Total	% Par.	Jornales	Hr/Maq	Pases
COSTO DIRECTO	3.166.449	78,8			
Adecuación Terreno	352.721	8,8	9	4	
Adecuación	189.037	4,7	9		
Preparación	163.684	4,1		4	
Siembra	366.667	9,1	17		
Mantenimiento Cultivo	909.333	22,6	41		
Labores culturales	630.667	15,7	28		
Aplicación insumos	278.667	6,9	13		
Cosecha	146.667	3,6	7		
Insumos	1.194.473	29,7	Unid. Empleadas		
Material propagación	363.333	9,0	727	Unidades	
Enmienda	33.155	0,8	172,1	Kg - Lt	
Abono orgánico y acondicionadores	333.046	8,3	960,0	Kg - Lt	
Fertilizantes edáficos	274.584	6,8	198,5	Kg - Lt	
Fertilizantes foliares	3.667	0,1	0,3	Kg - Lt	
Fungicidas	101.400	2,5	6,3	Kg - Lt	
Insecticidas	33.787	0,8	1,0	Kg - Lt	
Herbicidas	49.031	1,2	3,0	Kg - Lt	
Otros	2.471	0,1	0,2	Kg - Lt	
Empaque	99.360	2,5			
Bultos	99.360	2,5			
Transporte insumos	97.229	2,4			
COSTO INDIRECTO	853.127	21,2			
Arriendo	500.000	12,4			
Asistencia técnica	99.811	2,5			
Administración ¹	94.993	2,4			
Imprevistos ²	158.322	3,9			
COSTO TOTAL	4.019.576	100,0			
Rendimiento (Kg/Ha)	7.569				
Costo Unitario (Kg)	531				

(1) 3% sobre costos directos

(2) 5% sobre costos directos

Fuente: Sistema de Información de Precios de Insumos y Factores. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Corporación Colombia Internacional. Cálculos Corporación Colombia Internacional.



COSTO DE PRODUCCION POR HECTAREA



Región: Santanderes
Cultivo: Plátano
Duración ciclo: 3 años
Tipo productor: Mediano Entre 0,5 - 1,8 Has
Actualización: Diciembre 2010

ITEM	Año 2				
	V. Total	% Par.	Jornales	Hr/Maq	Pases
COSTO DIRECTO	1.563.963	68,3			
Mantenimiento Cultivo	630.667	27,6	29		
Labores culturales	403.333	17,6	18		
Aplicación insumos	227.333	9,9	10		
Cosecha	234.667	10,3	11		
Insumos	491.993	21,5		Unid. Empleadas	
Abono orgánico y acondicionadores	72.276	3,2	208,3	Kg - Lt	
Fertilizantes edáficos	274.584	12,0	198,5	Kg - Lt	
Fertilizantes foliares	3.667	0,2	0,3	Kg - Lt	
Fungicidas	111.000	4,8	8,0	Kg - Lt	
Insecticidas	30.467	1,3	0,9	Kg - Lt	
Empaque	162.189	7,1			
Bultos	162.189	7,1			
Transporte insumos	44.447	1,9			
COSTO INDIRECTO	724.928	31,7			
Arriendo	500.000	21,8			
Asistencia técnica	99.811	4,4			
Administración ¹	46.919	2,0			
Imprevistos ²	78.198	3,4			
COSTO TOTAL	2.288.891	100,0			
Rendimiento (Kg/Ha)	9.333				
Costo Unitario (Kg)	245				

(1) 3% sobre costos directos

(2) 5% sobre costos directos

Fuente: Sistema de Información de Precios de Insumos y Factores. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Corporación Colombia Internacional. Cálculos Corporación Colombia Internacional.



San José de Cúcuta, Agosto 15 de 2013

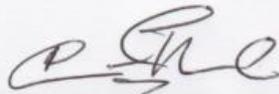
Doctora
SONIA ALEJANDRA RODRIGUEZ TORRENTE
Alcaldesa Popular
Municipio de Gramalote
E. S. D.

Cordial Saludo,

Con el presente escrito, me permito rendir informe de las actividades que vienen realizando la UMATA, junto con los delegados de la empresa CHAHIN VARGAS S.A.S, con el objetivo de tratar un tema trascendental en los trabajos que se vienen realizando para la reconstrucción de Nuestro Municipio.

La importancia del tema radica en valorar la hectárea cultivada de los diferentes productos agrícolas que se siembran en los predios que están en proceso de adquisición en el sector Rural de Miraflores, con destino a la reconstrucción del nuevo casco Urbano del Municipio de Gramalote, con las especificaciones del caso. Es mi deber poner en conocimiento oportunamente señora Alcaldesa para lo de su competencia, ya que en representación de Nuestro Municipio usted debe refrendar oficialmente este informe para que se surtan los trámites de rigor.

Atentamente,



CARLOS HUMBERTO CASTELLANOS CASTILLO
TECNICO UMATA
C.C. 5.450.512 de Gramalote

Anexo

- Cuadro de avalúos de los diferentes cultivos relacionados.

	República de Colombia – Departamento Norte de Santander Alcaldía Municipal de Gramalote Nit 890.501.404-1 Sistema de Gestión de la Calidad	Código	FGC07 v.00
---	--	--------	---------------

200 - 000520

San José de Cúcuta, 16 de Agosto de 2013.

Doctora:
CARMEN AREVALO CORREA
 Gerente Fondo de Adaptación
 Calle 75 No 5 - 88 Piso 3. Teléf.: 57(1)5082054
 Bogotá D.C.

Asunto: Remisión informe de UMATA, Municipio de Gramalote N. de S.

Respetuoso saludo Dra. Carmen:

De manera atenta me permito remitir el informe de costos de producción por hectárea en la Vereda Miraflores del Municipio de Gramalote elaborado por un funcionario de la UMATA de esta localidad, para su conocimiento y trámites pertinentes.

Quedo atenta a cualquier inquietud al respecto.

Atentamente,


SONIA ALEJANDRA RODRIGUEZ TORRENTE
 Alcaldesa Municipal.

Anexo lo enunciado en veinticinco (25) Folios

Proyecto: MarlenyRN
 Aprobó: SoniaART.

Distribución: Original: Fondo de Adaptación
 Copia: Despacho Alcaldía Municipal

"Fé, Trabajo y Alegría" Gramalote, 2012-2015

Avenida 5 No. 14 – 87 B/ La Playa. Tel. 5727200. Email: alcaldia@gramalote-nortedesantander.gov.co



Alcaldía de GRAMALOTE - NORTE DE SANTANDER
"Fé, Trabajo y Alegría"

Asistencia Técnica Agropecuaria - UMATA

COSTO DE PRODUCCION POR HECTAREA					
Región:	Santanderes				
Cultivo:	Pasto Elefante				
Duración ciclo:	12 meses				
Tipo productor:	Pequeño menor 2 has				
Actualización:	01/08/2013				
ITEM	V. Total	% Par.	Jornales	Hr/Maq	Pases
COSTO DIRECTO	1.225.000	92,69			
Adecuación Terreno	500.000	37,79	20	0	
Adecuación	250.000	18,90	10		
Preparación	250.000	18,90	10		
Siembrá	250.000	18,90	5		
Mantenimiento Cultivo	250.000	18,90	10		
Labores culturales	125.000	9,45	5		
Aplicación insumos	125.000	9,45	5		
Cosecha	0	0,00	0		
Insumos	225.000	17,01	UNIDAD EMPLEADAS		
Material propagación	0	0,00			
Enmienda	0	0,00			
Abono orgánico y acondicionadores 2	200.000	15,12	1000	kilos	
Fertilizantes edáficos	0	0,00	0	kilos	
Fertilizantes foliares	0	0,00	0	kilos	
Fungicidas	0	0,00	0	kilos	
Insecticidas	0	0,00	0	kilos	
Herbicidas	25.000	1,89	1	kilos	
Otros	0	0,00			
Empaque	0	0,00			
Bultos	0	0,00			
Transporte insumos	0	0,00			
COSTO INDIRECTO	98.000	7,41			
Arriendo	0	0,00			
Asistencia técnica	0	0,00			
Administración ¹	36.750	2,78			
Imprevistos ²	61.250	4,63			
COSTO TOTAL	1.323.000	100,00			
Rendimiento (Kg/Ha) *	15.000				
Costo Unitario (Kg)	88				
VALOR COMERCIAL EN LA ZONA	1.500.000				

(1) 3% sobre costos directos

(2) 5% sobre costos directos

* Costo y rendimiento

FUENTE: UNIDAD MUNICIPAL DE ASISTENCIA TÉCNICA AGROPECUARIA

Elaboró: Carlos Humberto Castellanos Castillo
Técnico Unidad Municipal de Asistencia técnica - UMATA



Alcaldía de GRAMALOTE - NORTE DE SANTANDER
"Fé, Trabajo y Alegría"

Asistencia Técnica Agropecuaria - UMATA

COSTO DE PRODUCCIÓN POR HECTAREA					
Región:	Santanderes				
Cultivo:	Pasto Imperial				
Duración ciclo:	12 meses				
Tipo productor:	Pequeño menor 2 has				
Actualización:	01/06/2013				
ITEM	V. Total	% Par.	Jornales	Hrr/Maq	Pases
COSTO DIRECTO	900.000	92,59			
Adecuación Terreno	250.000	25,72	10	0	
Adecuación	125.000	12,86	5		
Preparación	125.000	12,86	5		
Siembra	125.000	12,86	5		
Mantenimiento Cultivo	300.000	30,86	20		
Labores culturales	250.000	25,72	15		
Aplicación insumos	50.000	5,14	5		
Cosecha	0	0,00	0		
Insumos	225.000	23,15			
Material propagación	0	0,00			
Enmienda	0	0,00			
Abono orgánico y acondicionadores 2	0	0,00			
Fertilizantes edáficos	200.000	20,58	1000	kilos	
Fertilizantes foliares	0	0,00	0	kilos	
Fungicidas	0	0,00	0	kilos	
Insecticidas	0	0,00	0	kilos	
Herbicidas	0	0,00	0	kilos	
Otros	25.000	2,57	1	kilos	
Empaque	0	0,00			
Bultos	0	0,00			
Transporte insumos	0	0,00			
COSTO INDIRECTO	72.000	7,41			
Arriendo	0	0,00			
Asistencia técnica	0	0,00			
Administración 1	0	0,00			
Imprevistos 2	27.000	2,78			
	45.000	4,63			
COSTO TOTAL	972.000	100,00			
Rendimiento (Kg/Ha) *	15.000				
Costo Unitario (Kg)	65				
VALOR COMERCIAL EN LA ZONA	1.200.000				

(1) 3% sobre costos directos
(2) 5% sobre costos directos
* Costo y rendimiento

FUENTE: UNIDAD MUNICIPAL DE ASISTENCIA TECNICA AGROPECUARIA

Elaboró: Carlos Humberto Castellanos Castillo
Tecnico Unidad Municipal de Asistencia tecnica - UMATA



Aldía de GRAMALOTE - NORTE DE SANTANDER
"Fé, Trabajo y Alegría"

Asistencia Técnica Agropecuaria - UMATA

COSTO DE PRODUCCION POR HECTAREA					
Región:	Santanderes				
Cultivo:	Nido de Culeca				
Duración ciclo:	12 meses				
Tipo productor:	Pequeño menor 2 has				
Actualización:	01/08/2013				
ITEM	V. Total	% Par.	Jornales	Hr/Maq	Pases
COSTO DIRECTO					
Adecuación Terreno	375.000	92,59			
Adecuación	175.000	43,21	7	0	
Preparación	125.000	30,86	5		
Siembra	50.000	12,35	2		
Mantenimiento Cultivo	75.000	18,52	3		
Labores culturales	125.000	30,86	5		
Aplicación insumos	125.000	30,86	5		
Cosecha	0	0,00	0		
Insumos	0	0,00	0		
Material propagación	0	0,00			
Enmienda	0	0,00			
Abono orgánico y acondicionadores 2	0	0,00			
Fertilizantes edáficos	0	0,00		0 kilos	
Fertilizantes foliares	0	0,00		0 kilos	
Fungicidas	0	0,00		0 kilos	
Insecticidas	0	0,00		0 kilos	
Herbicidas	0	0,00		0 kilos	
Otros	0	0,00		0 kilos	
Empaque	0	0,00			
Bultos	0	0,00			
Transporte insumos	0	0,00			
COSTO INDIRECTO					
Arriendo	30.000	7,41			
Asistencia técnica	0	0,00			
Administración 1	0	0,00			
Imprevistos 2	11.250	2,78			
COSTO TOTAL	18.750	4,63			
Rendimiento (Kg/Ha) *	405.000	100,00			
Costo Unitario (Kg)	15.000				
VALOR COMERCIAL EN LA ZONA	27				
	800.000				

(1) 3% sobre costos directos
(2) 5% sobre costos directos
* Costo y rendimiento

FUENTE: UNIDAD MUNICIPAL DE ASISTENCIA TECNICA AGROPECUARIA

CSME

Elaboró: Carlos Humberto Castellanos Castillo
Técnico Unidad Municipal de Asistencia técnica - UMATA



Alcaldía de GRAMALOTE - NORTE DE SANTANDER
 "Fé, Trabajo y Alegría"
 Asistencia Técnica Agropecuaria - UMATA

COSTO DE PRODUCCION POR HECTAREA					
Región:	Santanderes				
Cultivo:	Pasto Estrella				
Duración ciclo:	12 meses				
Tipo productor:	Pequeño menor 2 has				
Actualización:	01/08/2013				
ITEM	V. Total	% Par.	Jornales	Hr/Maq	Pases
COSTO DIRECTO	300.000	92,59			
Adecuación Terreno	125.000	38,58	5	0	
Adecuación	75.000	23,15	3		
Preparación	50.000	15,43	2		
Siembra	50.000	15,43	2		
Mantenimiento Cultivo	125.000	38,58	5		
Labores culturales	125.000	38,58	5		
Aplicación insumos	0	0,00	0		
Cosecha	0	0,00	0		
Insumos	0	0,00			
Material propagación	0	0,00			
Enmienda	0	0,00			
Abono orgánico y acondicionadores 2	0	0,00	0	kilos	
Fertilizantes edáficos	0	0,00	0	kilos	
Fertilizantes foliares	0	0,00	0	kilos	
Fungicidas	0	0,00	0	kilos	
Insecticidas	0	0,00	0	kilos	
Herbicidas	0	0,00	0	kilos	
Otros	0	0,00			
Empaque	0	0,00			
Bultos	0	0,00			
Transporte insumos	0	0,00			
COSTO INDIRECTO	24.000	7,41			
Arriendo	0	0,00			
Asistencia técnica	0	0,00			
Administración ¹	9.000	2,78			
Imprevistos ²	15.000	4,63			
COSTO TOTAL	324.000	100,00			
Rendimiento (Kg/Ha) *	15.000				
Costo Unitario (Kg)	22				
VALOR COMERCIAL EN LA ZONA	500.000				

(1) 3% sobre costos directos
 (2) 5% sobre costos directos
 * Costo y rendimiento

FUENTE: UNIDAD MUNICIPAL DE ASISTENCIA TECNICA AGROPECUARIA

Elaboró: Carlos Humberto Castellanos Castillo
 Tecnico Unidad Municipal de Asistencia tecnica - UMATA



Aldía de GRAMALOTE - NORTE DE SANTANDER
"Fé, Trabajo y Alegría"

Asistencia Técnica Agropecuaria - UMATA

COSTO DE PRODUCCION POR HECTAREA					
Región:	Santanderes				
Cultivo:	Pasto Brachiaria o Sabaneta				
Duración ciclo:	12 meses				
Tipo productor:	Pequeño menor 5 has				
Actualización:	01/08/2013				
ITEM	V. Total	% Par.	Jornales	Hr/Maq	Pases
COSTO DIRECTO	675.000	92,59			
Adecuación Terreno	250.000	34,29	10	0	
Adecuación	125.000	17,15	5		
Preparación	125.000	17,15	5		
Siembra	125.000	17,15	5		
Mantenimiento Cultivo	175.000	24,01	10		
Labores culturales	125.000	17,15	5		
Aplicación insumos	50.000	6,86	5		
Cosecha	0	0,00	0		
Insumos	125.000	17,15			UNIDAD EMPLEADAS
Material propagación	0	0,00			
Enmienda	0	0,00			
Abono orgánico y acondicionadores 2	100.000	13,72	500	kilos	
Fertilizantes edáficos	0	0,00	0	kilos	
Fertilizantes foliares	0	0,00	0	kilos	
Fungicidas	0	0,00	0	kilos	
Insecticidas	0	0,00	0	kilos	
Herbicidas	25.000	3,43	1	kilos	
Otros	0	0,00			
Empaque	0	0,00			
Bultos	0	0,00			
Transporte insumos	0	0,00			
COSTO INDIRECTO	54.000	7,41			
Arriendo	0	0,00			
Asistencia técnica	0	0,00			
Administración ¹	20.250	2,78			
Imprevistos ²	33.750	4,63			
COSTO TOTAL	729.000	100,00			
Rendimiento (Kg/Ha) *	16.000				
Costo Unitario (Kg)	49				
VALOR COMERCIAL EN LA ZONA	1.000.000				

(1) 3% sobre costos directos

(2) 5% sobre costos directos

* Costo y rendimiento

FUENTE: UNIDAD MUNICIPAL DE ASISTENCIA TECNICA AGROPECUARIA

Elaboró: Carlos Humberto Castellanos Castillo
Técnico Unidad Municipal de Asistencia técnica - UMATA



Alcaldía de GRAMALOTE - NORTE DE SANTANDER
"Fé, Trabajo y Alegría"

Asistencia Técnica Agropecuaria - UMATA

COSTO DE PRODUCCION POR HECTAREA					
Región:	Santanderes				
Cultivo:	Pasto Paja Puya o Nativo				
Duración ciclo:	12 meses				
Tipo productor:	Pegusño menor 2 has				
Actualización:	01/09/2013				
ITEM	V. Total	% Par.	Jornales	Hr/Maq	Pases
COSTO DIRECTO	225.000	92,59			
Adecuación Terreno	100.000	41,15	4	0	
Adecuación	50.000	20,58	2		
Preparación	50.000	20,58	2		
Siembra	50.000	20,58	2		
Mantenimiento Cultivo	75.000	30,86	3		
Labores culturales	75.000	30,86	3		
Aplicación insumos	0	0,00	0		
Cosecha	0	0,00	0		
Insumos	0	0,00			
Material propegación	0	0,00			
Enmienda	0	0,00			
Abono orgánico y acondicionadores 2	0	0,00	0	0 kilos	
Fertilizantes edáficos	0	0,00	0	0 kilos	
Fertilizantes foliares	0	0,00	0	0 kilos	
Fungicidas	0	0,00	0	0 kilos	
Insecticidas	0	0,00	0	0 kilos	
Herbicidas	0	0,00	0	0 kilos	
Otros	0	0,00			
Empaque	0	0,00			
Bultos	0	0,00			
Transporte insumos	0	0,00			
COSTO INDIRECTO	18.000	7,41			
Arriendo	0	0,00			
Asistencia técnica	0	0,00			
Administración 1	6.750	2,78			
Imprevistos 2	11.250	4,63			
COSTO TOTAL	243.000	100,00			
Rendimiento (Kg/Ha) *	15.000				
Costo Unitario (Kg)	16				
VALOR COMERCIAL EN LA ZONA	400.800				

(1) 3% sobre costos directos

(2) 5% sobre costos directos

* Costo y rendimiento

FUENTE: UNIDAD MUNICIPAL DE ASISTENCIA TECNICA AGROPECUARIA

C. Sue

Elaboró: Carlos Humberto Castellanos Castillo
Tecnico Unidad Municipal de Asistencia tecnica - UMATA



Alcaldía de GRAMALOTE - NORTE DE SANTANDER
"Fé, Trabajo y Alegría"

Asistencia Técnica Agropecuaria - UMATA

COSTO DE PRODUCCION POR HECTAREA					
Región:	Santanderes				
Cultivo:	Paso King Grass				
Duración ciclo:	12 meses				
Tipo productor:	Pequeño menor 5 has				
Actualización:	01/08/2013				
ITEM	V. Total	% Par.	Jornales	Hrr/Maq	Pases
COSTO DIRECTO	1.825.000	92,59			
Adecuación Terreno	875.000	44,39	35	0	
Adecuación	500.000	25,37	20		
Preparación	375.000	19,03	15		
Siembra	375.000	19,03	15		
Mantenimiento Cultivo	350.000	17,76	20		
Labores culturales	250.000	12,68	10		
Aplicación insumos	100.000	5,07	10		
Cosecha	0	0,00	0		
Insumos	225.000	11,42			
Material propagación	0	0,00			
Enmienda	0	0,00			
Abono orgánico y acondicionadores 2	200.000	10,15	1000	kilos	
Fertilizantes edáficos	0	0,00	0	kilos	
Fertilizantes foliares	0	0,00	0	kilos	
Fungicidas	0	0,00	0	kilos	
Insecticidas	0	0,00	0	kilos	
Herbicidas	25.000	1,27	1	kilos	
Otros	0	0,00			
Empaque	0	0,00			
Bultos	0	0,00			
Transporte insumos	0	0,00			
COSTO INDIRECTO	146.000	7,41			
Arriendo	0	0,00			
Asistencia técnica	0	0,00			
Administración 1	54.750	2,78			
Imprevistos 2	91.250	4,63			
COSTO TOTAL	1.971.000	100,00			
Rendimiento (Kg/Ha) *	18.000				
Costo Unitario (Kg)	131				
VALOR COMERCIAL EN LA ZONA	2.500.000				

(1) 3% sobre costos directos

(2) 5% sobre costos directos

* Costo y rendimiento

FUENTE: UNIDAD MUNICIPAL DE ASISTENCIA TECNICA AGROPECUARIA

Elaboró: Carlos Humberto Castellanos Castillo
Tecnico Unidad Municipal de Asistencia tecnica - UMATA



Aldía de GRAMALOTE - NORTE DE SANTANDER
"Fé, Trabajo y Alegría"

Asistencia Técnica Agropecuaria - UMATA

COSTO DE PRODUCCION POR HECTAREA					
Región:	Santanderes				
Cultivo:	Pasto Yaragua				
Duración ciclo:	12 meses				
Tipo productor:	Pequeño menor 3 has				
Actualización:	01/08/2013				
ITEM	V. Total	% Par.	Jornales	Hri/Mag	Pases
COSTO DIRECTO	925.000	92,59			
Adecuación Terreno	250.000	25,03	10	0	
Adecuación	125.000	12,51	5		
Preparación	125.000	12,51	5		
Siembra	125.000	12,51	5		
Mantenimiento Cultivo	425.000	42,54	20		
Labores culturales	375.000	37,54	15		
Aplicación insumos	50.000	5,01	5		
Cosecha	0	0,00	0		
Insumos	125.000	12,51	UNIDAD EMPLEADAS		
Material propagación	0	0,00			
Enmienda	0	0,00			
Abono orgánico y acondicionadores 2	100.000	10,01	500	kilos	
Fertilizantes edáficos	0	0,00	0	kilos	
Fertilizantes foliares	0	0,00	0	kilos	
Fungicidas	0	0,00	0	kilos	
Insecticidas	0	0,00	0	kilos	
Herbicidas	25.000	2,50	1	kilos	
Otros	0	0,00			
Empaque	0	0,00			
Bultos	0	0,00			
Transporte insumos	0	0,00			
COSTO INDIRECTO	74.000	7,41			
Amiando	0	0,00			
Asistencia técnica	0	0,00			
Administración *	27.750	2,78			
Imprevistos *	46.250	4,63			
COSTO TOTAL	999.000	100,00			
Rendimiento (Kg/Ha) *	16.000				
Costo Unitario (Kg)	67				
VALOR COMERCIAL EN LA ZONA	1.260.000				

(1) 3% sobre costos directos

(2) 5% sobre costos directos

* Costo y rendimiento

FUENTE: UNIDAD MUNICIPAL DE ASISTENCIA TECNICA AGROPECUARIA

Elaboró: Carlos Humberto Castellanos Castillo
Técnico Unidad Municipal de Asistencia técnica - UMATA



Aldía de GRAMALOTE - NORTE DE SANTANDER
"Fé, Trabajo y Alegría"

Asistencia Técnica Agropecuaria - UMATA

COSTO DE PRODUCCION POR HECTAREA					
Región:	Santanderes				
Cultivo:	Manzana criolla				
Duración ciclo:	5 años				
Tipo productor:	Pequeño Menor a 2 Has				
Actualización:	01/08/2013				
ITEM	V. Total	% Par.	Jornales	Hr/Maq	Pases
COSTO DIRECTO					
Adecuación Terreno	1.340.000	92,59			
Adecuación	375.000	25,91	15	0	
Preparación	250.000	17,27	10		
Siembra	125.000	8,64	5		
Mantenimiento Cultivo	125.000	8,64	5		
Labores culturales	250.000	17,27	10		
Aplicación insumos	125.000	8,64	5		
Cosecha	125.000	8,64	5		
Insumos	375.000	25,91	15		
Material propogación	215.000	14,86			
Enmienda	0	0,00			
Abono orgánico y acondicionadores 2	0	0,00			
Fertilizantes edáficos	200.000	13,82	1000	kilos	
Fertilizantes foliares	0	0,00	0		
Fungicidas	0	0,00	0		
Insecticidas	0	0,00	0		
Herbicidas	15.000	1,04	1	kilos	
Otros	0	0,00	0		
Empaque	0	0,00	0		
Bultos	0	0,00			
Transporte insumos	0	0,00		huacales	
COSTO INDIRECTO					
Arriendo	107.200	7,41			
Asistencia técnica	0	0,00			
Administración *	0	0,00			
Imprevistos *	40.200	2,78			
COSTO TOTAL	67.000	4,63			
Rendimiento (Kg/ha) *	1.447.200	100,00			
Costo Unitario (Kg)	800				
VALOR COMERCIAL EN LA ZONA	1.889				
	2.000.000				

(1) 3% sobre costos directos
(2) 5% sobre costos directos
* Costo y rendimiento

FUENTE: UNIDAD MUNICIPAL DE ASISTENCIA TECNICA AGROPECUARIA

Handwritten signature

Elaboró: Carlos Humberto Castellanos Castillo
Tecnico Unidad Municipal de Asistencia técnica - UMATA



Alcaldía de GRAMALOTE - NORTE DE SANTANDER
"Fé, Trabajo y Alegría"

Asistencia Técnica Agropecuaria - UMATA

COSTO DE PRODUCCION POR HECTAREA					
Región:	Santanderes				
Cultivo:	Cerezo				
Duración ciclo:	5 Años				
Tipo productor:	Pequeño Menor a 2 Has				
Actualización:	01/08/2013				
ITEM	V. Total	% Par.	Jornales	Hr/Maq	Pases
COSTO DIRECTO	2.675.000	92,59			
Adecuación Terreno	750.000	25,96	30	0	
Adecuación	375.000	12,98	15		
Preparación	375.000	12,98	15		
Siembra	375.000	12,98	15		
Mantenimiento Cultivo	500.000	17,31	20		
Labores culturales	250.000	8,65	10		
Aplicación insumos	250.000	8,65	10		
Cosecha	750.000	25,96	30		
Insumos	200.000	6,92			UNIDAD EMPLEADAS
Material propagación	0	0,00			
Enmienda	0	0,00			
Abono orgánico y acondicionadores 2	200.000	6,92	1000	kilos	
Fertilizantes edáficos	0	0,00	0		
Fertilizantes foliares	0	0,00	0		
Fungicidas	0	0,00	0		
Insecticidas	0	0,00	0		
Herbicidas	0	0,00	0		
Otros	0	0,00	0		
Empaque	0	0,00			
Bultos	0	0,00			
Transporte insumos	100.000	3,48			
COSTO INDIRECTO	214.000	7,41			
Arriendo	0	0,00			
Asistencia técnica	0	0,00			
Administración 1	80.250	2,78			
Imprevistos 2	133.750	4,63			
COSTO TOTAL	2.889.000	100,00			
Rendimiento (Kg/ha) *	2.400				
Costo Unitario (Kg)	1.204				
VALOR COMERCIAL EN LA ZONA	3.600.000				

(1) 3% sobre costos directos

(2) 5% sobre costos directos

* Costo y rendimiento

FUENTE: UNIDAD MUNICIPAL DE ASISTENCIA TECNICA AGROPECUARIA

Elaboró: Carlos Humberto Castellanos Castillo
Tecnico Unidad Municipal de Asistencia tecnica - UMATA



Aldia de GRAMALOTE - NORTE DE SANTANDER
"Fé, Trabajo y Alegria"

Asistencia Técnica Agropecuaria - UMATA

COSTO DE PRODUCCION POR HECTAREA					
Región:	Santanderes				
Cultivo:	Mango				
Duración ciclo:	20 años				
Tipo productor:	Pequeño Menor a 2 Has				
Actualización:	01/08/2013				
ITEM	V. Total	% Par.	Jornales	Hr/Mag	Pases
COSTO DIRECTO	2.710.000	92,59			
Adecuación Terreno	625.000	21,35	25	0	
Adecuación	375.000	12,81	15		
Preparación	250.000	8,54	10		
Siembra	250.000	8,54	10		
Mantenimiento Cultivo					
Labores culturales	375.000	12,81	15		
Aplicación insumos	250.000	8,54	10		
Cosecha	125.000	4,27	5		
Insumos	1.000.000	34,17	40		
Material propagación	200.000	6,83			
Enmienda	0	0,00			
Abono orgánico y acondicionadores 2	0	0,00			
Fertilizantes edáficos	200.000	6,83	1000	kilos	
Fertilizantes foliares	0	0,00	0		
Fungicidas	0	0,00	0		
Insecticidas	0	0,00	0		
Herbicidas	0	0,00	0	kilos	
Otros	0	0,00	0	kilos	
Empaque	0	0,00	0		
Bultos	160.000	5,47			
Transporte insumos	160.000	5,47			huacales
COSTO INDIRECTO	100.000	3,42			
Arriendo	216.800	7,41			
Asistencia técnica	0	0,00			
Administración *	0	0,00			
Imprevistos ²	81.300	2,78			
COSTO TOTAL	2.926.800	100,00			
Rendimiento (Kg/Ha) *	16.000				
Costo Unitario (Kg)	183				
VALOR COMERCIAL EN LA ZONA	3.600.000				

(1) 3% sobre costos directos
(2) 5% sobre costos directos
* Costo y rendimiento

FUENTE: UNIDAD MUNICIPAL DE ASISTENCIA TÉCNICA AGROPECUARIA

CHC

Elaboró: Carlos Humberto Castellanos Castillo
Técnico Unidad Municipal de Asistencia técnica - UMATA



Alcaldía de GRAMALOTE - NORTE DE SANTANDER
"Fé, Trabajo y Alegría"

Asistencia Técnica Agropecuaria - UMATA

COSTO DE PRODUCCIÓN POR HECTAREA					
Región:	Santanderes				
Cultivo:	Gusyaba				
Duración ciclo:	5 años				
Tipo productor:	Pequeño Menor a 2 Has				
Actualización:	01/08/2013				
ITEM	V. Total	% Par.	Jornales	Hr/Maq	Pases
COSTO DIRECTO	2.215.000	92,59			
Adecuación Terreno	625.000	26,13	25	0	
Adecuación	375.000	15,68	15		
Preparación	250.000	10,45	10		
Siembra	250.000	10,45	10		
Mantenimiento Cultivo	375.000	15,68	15		
Labores culturales	250.000	10,45	10		
Aplicación insumos	125.000	5,23	5		
Cosecha	250.000	10,45	10		
Insumos	215.000	8,99			
Material propagación	0	0,00			
Enmienda	0	0,00			
Abono orgánico y acondicionadores 2	200.000	8,36	1000	kilos	
Fertilizantes edáficos	0	0,00	0		
Fertilizantes foliares	0	0,00	1		
Fungicidas	0	0,00	0		
Insecticidas	15.000	0,63	1	kilos	
Herbicidas	0	0,00	0	kilos	
Otros	0	0,00			
Empaque	400.000	16,72			
Bultos	400.000	16,72			
Transporte insumos	100.000	4,18			canastilla
COSTO INDIRECTO	177.200	7,41			
Arriendo	0	0,00			
Asistencia técnica	0	0,00			
Administración *	66.450	2,78			
Imprevistos ²	110.750	4,63			
COSTO TOTAL	2.392.200	100,00			
Rendimiento (Kg/Ha) *	4.800				
Costo Unitario (Kg)	498				
VALOR COMERCIAL EN LA ZONA	3.000.000				

(1) 3% sobre costos directos
(2) 5% sobre costos directos
* Costo y rendimiento

FUENTE: UNIDAD MUNICIPAL DE ASISTENCIA TECNICA AGROPECUARIA

Elaboró: Carlos Humberto Castellanos Castillo
Tecnico Unidad Municipal de Asistencia tecnica - UMATA



Alcaldía de GRAMALOTE - NORTE DE SANTANDER
"Fé, Trabajo y Alegría"

Asistencia Técnica Agropecuaria - UMATA

COSTO DE PRODUCCION POR HECTAREA					
Región:	Santanderes				
Cultivo:	Para la India				
Duración ciclo:	10 años				
Tipo productor:	Pequeño Menor a 2 Has				
Actualización:	01/08/2013				
ITEM	V. Total	% Par.	Jornales	Hr/Maq	Pases
COSTO DIRECTO	13.090.000	92,59			
Adecuación Terreno	1.250.000	8,84	50	0	
Adecuación	750.000	5,31	30		
Preparación	500.000	3,54	20		
Siembra	500.000	3,54	20		
Mantenimiento Cultivo	1.125.000	7,96	45		
Labores culturales	625.000	4,42	25		
Aplicación insumos	500.000	3,54	20		
Cosecha	1.750.000	12,38	70		
Insumos	165.000	1,17			
Material propagación	0	0,00			
Enmienda	0	0,00			
Abono orgánico y acondicionadores 2	100.000	0,71	500	kilos	
Fertilizantes edáficos	0	0,00	0		
Fertilizantes foliares	50.000	0,35	1		
Fungicidas	0	0,00	0		
Insecticidas	15.000	0,11	1	kilos	
Herbicidas	0	0,00	0	kilos	
Otros	0	0,00			
Empaque	8.000.000	56,59			
Bultos	8.000.000	56,59			
Transporte insumos	300.000	2,12			canastilla
COSTO INDIRECTO	1.047.200	7,41			
Arriendo	0	0,00			
Asistencia técnica	0	0,00			
Administración 1	392.700	2,78			
Imprevistos 2	654.500	4,63			
COSTO TOTAL	14.137.200	100,00			
Rendimiento (Kg/Ha) *	40.000				
Costo Unitario (Kg)	353				
VALOR COMERCIAL EN LA ZONA	20.000.000				

(1) 3% sobre costos directos
(2) 5% sobre costos directos
* Costo y rendimiento

FUENTE: UNIDAD MUNICIPAL DE ASISTENCIA TECNICA AGROPECUARIA

Elaboró: Carlos Humberto Castellanos Castillo
Tecnico Unidad Municipal de Asistencia tecnica - UMATA



Alcaldía de GRAMALOTE - NORTE DE SANTANDER
"Fé, Trabajo y Alegría"

Asistencia Técnica Agropecuaria - UMATA

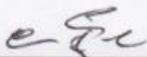
COSTO DE PRODUCCION POR HECTAREA					
Región:	Santanderes				
Cultivo:	Aguacate				
Duración ciclo:	10 años				
Tipo productor:	Pequeño Menor a 2 Has				
Actualización:	01/08/2013				
ITEM	V. Total	% Par.	Jornales	Hr/Mag	Pases
COSTO DIRECTO	5.625.000	92,59			
Adecuación Terreno	1.875.000	30,86	75	0	
Adecuación	1.000.000	16,46	40		
Preparación	875.000	14,40	35		
Siembra	750.000	12,35	30		
Mantenimiento Cultivo	1.375.000	22,63	55		
Labores culturales	750.000	12,35	30		
Aplicación insumos	625.000	10,29	25		
Cosecha	750.000	12,35	30		
Insumos	375.000	6,17			
Material propagación	0	0,00			
Enmienda	0	0,00			
Abono orgánico y acondicionadores 2	250.000	4,12	2500 kilos		
Fertilizantes edáficos	0	0,00	0		
Fertilizantes foliares	30.000	0,49	2		
Fungicidas	30.000	0,49	2		
Insecticidas	15.000	0,25	1 kilos		
Herbicidas	50.000	0,82	2 kilos		
Otros	0	0,00			
Empaque	200.000	3,29			
Bultos	200.000	3,29	costales		
Transporte insumos	300.000	4,94			
COSTO INDIRECTO	450.000	7,41			
Arriendo	0	0,00			
Asistencia técnica	0	0,00			
Administración 1	168.750	2,78			
Imprevistos 2	281.250	4,63			
COSTO TOTAL	6.075.000	100,00			
Rendimiento (Kg/Ha) *	15.889				
Costo Unitario (Kg)	485				
VALOR COMERCIAL EN LA ZONA	7.508.500				

(1) 3% sobre costos directos

(2) 5% sobre costos directos

* Costo y rendimiento

FUENTE: UNIDAD MUNICIPAL DE ASISTENCIA TÉCNICA AGROPECUARIA


Elaboró: Carlos Humberto Castellanos Castillo
Técnico Unidad Municipal de Asistencia técnica - UMATA



Alcaldía de GRAMALOTE - NORTE DE SANTANDER
"Fé, Trabajo y Alegría"

Asistencia Técnica Agropecuaria - UMATA

COSTO DE PRODUCCION POR HECTAREA					
Región:	Santanderes				
Cultivo:	Yuca				
Duración ciclo:	18 meses				
Tipo productor:	Pequeño Menor a 2 Has				
Actualización:	01/08/2013				
ITEM	V. Total	% Par.	Jornales	Hr/Maq	Pases
COSTO DIRECTO	2.050.000	92,59			
Adecuación Terreno	875.000	39,52	35	0	
Adecuación	500.000	22,58	20		
Preparación	375.000	16,94	15		
Siembra	375.000	16,94	15		
Mantenimiento Cultivo	250.000	11,29			
Labores culturales	250.000	11,29	10		
Aplicación insumos	0	0,00	0		
Cosecha	250.000	11,29	10		
Insumos	0	0,00			
Material propagación	0	0,00			
Enmienda	0	0,00			
Abono orgánico y acondicionadores 2	0	0,00			
Fertilizantes edáficos	0	0,00			
Fertilizantes foliares	0	0,00			
Fungicidas	0	0,00			
Insecticidas	0	0,00			
Herbicidas	0	0,00			
Otros	0	0,00			
Empaque	300.000	13,55			
Bultos	300.000	13,55			
Transporte insumos	0	0,00			
COSTO INDIRECTO	164.000	7,41			
Arriendo	0	0,00			
Asistencia técnica	0	0,00			
Administración ¹	61.500	2,78			
Imprevistos ²	102.500	4,63			
COSTO TOTAL	2.214.000	100,00			
Rendimiento (Kg/Ha) *	12.000				
Costo Unitario (Kg)	185				
VALOR COMERCIAL EN LA ZONA	2.900.000				

(1) 3% sobre costos directos

(2) 5% sobre costos directos

* Costo y rendimiento

FUENTE: UNIDAD MUNICIPAL DE ASISTENCIA TÉCNICA AGROPECUARIA

CHC

Elaboró: Carlos Humberto Castellanos Castillo
Técnico Unidad Municipal de Asistencia técnica - UMATA



Aldía de GRAMALOTE - NORTE DE SANTANDER
"Fé, Trabajo y Alegría"

Asistencia Técnica Agropecuaria - UMATA

COSTO DE PRODUCCION POR HECTAREA					
Región:	Santanderes				
Cultivo:	Limon comun				
Duración ciclo:	6 Años				
Tipo productor:	Pequeño Menor a 2 Has				
Actualización:	01/08/2013				
ITEM	V. Total	% Par.	Jornales	Hr/Maq	Pases
COSTO DIRECTO	4.830.000	92,59			
Adecuación Terreno	1.500.000	28,76	60	0	
Adecuación	750.000	14,38	30		
Preparación	750.000	14,38	30		
Siembra	500.000	9,59	20		
Mantenimiento Cultivo	1.000.000	19,17	40		
Labores culturales	500.000	9,59	20		
Aplicación insumos	500.000	9,59	20		
Cosecha	1.000.000	19,17	40		
Insumos	230.000	4,41			
Material propagación					
Enmienda		0,00			
Abono orgánico y acondicionadores 2	200.000	3,83	1000 kilo		
Fertilizantes edáficos		0,00			
Fertilizantes foliares		0,00			
Fungicidas	15.000	0,29		1 kilo	
Insecticidas	15.000	0,29		1 kilo	
Herbicidas		0,00			
Otros		0,00			
Empaque	300.000	5,75			
Bultos	300.000	5,75	costales		
Transporte insumos	300.000	5,75			
COSTO INDIRECTO	386.400	7,41			
Arriendo	0	0,00			
Asistencia técnica	0	0,00			
Administración *	144.900	2,78			
Imprevistos *	241.500	4,63			
COSTO TOTAL	5.216.400	100,00			
Rendimiento (Kg/Ha)	30.000				
Costo Unitario (Kg)	174				
VALOR COMERCIAL EN LA ZONA	7.280.000				

(1) 3% sobre costos directos

(2) 5% sobre costos directos

* Costo y rendimiento

FUENTE: UNIDAD MUNICIPAL DE ASISTENCIA TECNICA AGROPECUARIA

CHC

Elaboró: Carlos Humberto Castellanos Castillo
Tecnico Unidad Municipal de Asistencia tecnica - UMATA



Alcaldía de GRAMALOTE - NORTE DE SANTANDER
"Fé, Trabajo y Alegría"

Asistencia Técnica Agropecuaria - UMATA

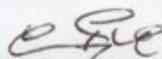
COSTO DE PRODUCCION POR HECTAREA					
Región:	Santanderes				
Cultivo:	Naranja comun				
Duración ciclo:	10 Años				
Tipo productor:	Pequeño Menor a 2 Has				
Actualización:	01/08/2013				
ITEM	V. Total	% Par.	Jornales	Hr/Meq	Pases
COSTO DIRECTO	6.180.000	92,59			
Adecuación Terreno	875.000	13,11	35	0	
Adecuación	500.000	7,49	20		
Preparación	375.000	5,62	15		
Siembra	375.000	5,62	15		
Mantenimiento Cultivo	750.000	11,24	30		
Labores culturales	375.000	5,62	15		
Aplicación insumos	375.000	5,62	15		
Cosecha	2.000.000	29,97	80		
Insumos	480.000	7,19			UNIDAD EMPLEADAS
Material propagación		0,00			
Enmienda		0,00			
Abono orgánico y acondicionadores 2	400.000	5,99	2000	kilos	
Fertilizantes edáficos		0,00			
Fertilizantes foliares		0,00			
Fungicidas	15.000	0,22	1	kilo	
Insecticidas	15.000	0,22	1	kilo	
Herbicidas	50.000	0,75	2	kilo	
Otros		0,00			
Empaque	500.000	7,49			
Bultos	500.000	7,49		costales	
Transporte Insumos	1.200.000	17,98			
COSTO INDIRECTO	494.400	7,41			
Arriendo	0	0,00			
Asistencia técnica	0	0,00			
Administración ¹	185.400	2,78			
Imprevistos ²	309.000	4,63			
COSTO TOTAL	6.674.400	100,00			
Rendimiento (Kg/Ha) * cargas	400				
Costo Unitario (Kg)	16,686				
VALOR COMERCIAL EN LA ZONA	13.000.000				

(1) 3% sobre costos directos

(2) 5% sobre costos directos

* Costo y rendimiento

FUENTE: UNIDAD MUNICIPAL DE ASISTENCIA TÉCNICA AGROPECUARIA


 Elaboró: Carlos Humberto Castellanos Castillo
 Tecnico Unidad Municipal de Asistencia tecnica - UMATA



Aldía de GRAMALOTE - NORTE DE SANTANDER
"Fé, Trabajo y Alegría"

Asistencia Técnica Agropecuaria - UMATA

COSTO DE PRODUCCIÓN POR HECTAREA					
Región:	Santanderes				
Cultivo:	Café tradicional				
Duración ciclo:	10 años				
Tipo productor:	Pequeño Menor a 2 Has				
Actualización:	01/08/2013				
ITEM	V. Total	% Par.	Jornales	Hr/Maq	Pases
COSTO DIRECTO	1.545.000	92,59			
Adecuación Terreno	375.000	22,47	15	0	
Adecuación	125.000	7,49	5		
Preparación	250.000	14,98	10		
Siembra	250.000	14,98	10		
Mantenimiento Cultivo	375.000	22,47	15		
Labores culturales	250.000	14,98	10		
Aplicación insumos	125.000	7,49	5		
Cosecha	375.000	22,47	15		
Insumos	130.000	7,79			
Material propagación	0	0,00			
Enmienda	0	0,00			
Abono orgánico y acondicionadores 2	100.000	5,99	500 kilos		
Fertilizantes edáficos	0	0,00			
Fertilizantes foliares	15.000	0,90	1 kilo		
Fungicidas	15.000	0,90	1 kilo		
Insecticidas	0	0,00			
Herbicidas	0	0,00			
Otros	0	0,00			
Empaque	40.000	2,40			
Bultos	40.000	2,40	costales		
Transporte insumos	0	0,00			
COSTO INDIRECTO	123.600	7,41			
Arriendo	0	0,00			
Asistencia técnica	0	0,00			
Administración 1	46.350	2,78			
Imprevistos 2	77.250	4,63			
COSTO TOTAL	1.668.600	100,00			
Rendimiento (Kg/Ha) *	600				
Costo Unitario (Kg)	2.781				
VALOR COMERCIAL EN LA ZONA	2.605.800				

(1) 3% sobre costos directos

(2) 5% sobre costos directos

* Costo y rendimiento

FUENTE: UNIDAD MUNICIPAL DE ASISTENCIA TECNICA AGROPECUARIA

CHC

Elaboró: Carlos Humberto Castellanos Castillo
Técnico Unidad Municipal de Asistencia técnica - UMATA



Alcaldía de GRAMALOTE - NORTE DE SANTANDER
"Fé, Trabajo y Alegría"

Asistencia Técnica Agropecuaria - UMATA

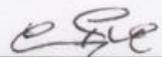
COSTO DE PRODUCCION POR HECTAREA					
Región:	Santanderes				
Cultivo:	Naranja comun				
Duración ciclo:	10 Años				
Tipo productor:	Pequeño Menor a 2 Has				
Actualización:	01/08/2013				
ITEM	V. Total	% Par.	Jornales	Hrr/Maq	Pases
COSTO DIRECTO	6.180.000	92,59			
Adecuación Terreno	875.000	13,11	35	0	
Adecuación	500.000	7,49	20		
Preparación	375.000	5,62	15		
Siembra	375.000	5,62	15		
Mantenimiento Cultivo	750.000	11,24	30		
Labores culturales	375.000	5,62	15		
Aplicación insumos	375.000	5,62	15		
Cosecha	2.000.000	29,97	80		
Insumos	480.000	7,19			
Material propagación		0,00			
Enmienda		0,00			
Abono orgánico y acondicionadores 2	400.000	5,99	2000	kilos	
Fertilizantes edáficos		0,00			
Fertilizantes foliares		0,00			
Fungicidas	15.000	0,22	1	kilo	
Insecticidas	15.000	0,22	1	kilo	
Herbicidas	50.000	0,75	2	kilo	
Otros		0,00			
Empaque	500.000	7,49			
Bultos	500.000	7,49			costales
Transporte insumos	1.200.000	17,98			
COSTO INDIRECTO	494.400	7,41			
Arriendo	0	0,00			
Asistencia técnica	0	0,00			
Administración 1	185.400	2,78			
Imprevistos 2	309.000	4,63			
COSTO TOTAL	6.674.400	100,00			
Rendimiento (Kg/Ha) * cargas	400				
Costo Unitario (Kg)	16,686				
VALOR COMERCIAL EN LA ZONA	18.000.000				

(1) 3% sobre costos directos

(2) 5% sobre costos directos

* Costo y rendimiento

FUENTE: UNIDAD MUNICIPAL DE ASISTENCIA TECNICA AGROPECUARIA


 Elaboró: Carlos Humberto Castellanos Castillo
 Técnico Unidad Municipal de Asistencia técnica - UMATA



Alcaldía de GRAMALOTE - NORTE DE SANTANDER
"Fé, Trabajo y Alegría"

Asistencia Técnica Agropecuaria - UMATA

COSTO DE PRODUCCION POR HECTAREA					
Región:	Santanderes				
Cultivo:	Platano Guineo				
Duración ciclo:	3 Años				
Tipo productor:	Pequeño Menor a 2 Has				
Actualización:	01/08/2013				
ITEM	V. Total	% Par.	Jornales	Hr/Maq	Pases
COSTO DIRECTO	3.260.000	92,59			
Adecuación Terreno	750.000	21,30	30	0	
Adecuación	375.000	10,65	15		
Preparación	375.000	10,65	15		
Siembra	375.000	10,65	15		
Mantenimiento Cultivo	1.000.000	28,40	40		
Labores culturales	750.000	21,30	30		
Aplicación insumos	250.000	7,10	10		
Cosecha	250.000	7,10	10		
Insumos	435.000	12,36			
Material propagación	0	0,00			
Enmienda	0	0,00			
Abono orgánico y acondicionadores 2	400.000	11,36	2000 kilos		
Fertilizantes edáficos	0	0,00			
Fertilizantes foliares	0	0,00			
Fungicidas	0	0,00			
Insecticidas	0	0,00			
Herbicidas	15.000	0,43	1 kilos		
Otros	20.000	0,57	1 kilos		
Empaque	150.000	4,26			
Bultos	150.000	4,26			
Transporte insumos	300.000	8,52			
COSTO INDIRECTO	260.800	7,41			
Arriendo	0	0,00			
Asistencia técnica	0	0,00			
Administración *	97.800	2,78			
Imprevistos ²	163.000	4,63			
COSTO TOTAL	3.520.800	100,00			
Rendimiento (Kg/Ha) *	6.999				
Costo Unitario (Kg)	587				
VALOR COMERCIAL EN LA ZONA	4.500.000				

(1) 3% sobre costos directos

(2) 5% sobre costos directos

* Costo y rendimiento

FUENTE: UNIDAD MUNICIPAL DE ASISTENCIA TÉCNICA AGROPECUARIA

Elaboró: Carlos Humberto Castellanos Castillo
Técnico Unidad Municipal de Asistencia técnica - UMATA



Alcaldía de GRAMALOTE - NORTE DE SANTANDER
"Fé, Trabajo y Alegría"

Asistencia Técnica Agropecuaria - UMATA

COSTO DE PRODUCCIÓN POR HECTAREA					
Región:	Santanderes				
Cultivo:	Plátano Chocheo				
Duración ciclo:	5 años				
Tipo productor:	Pequeño Menor a 2 Has				
Actualización:	01/08/2013				
ITEM	V. Total	% Par.	Jornales	Hrr/Maq	Pases
COSTO DIRECTO	1.750.000	92,59			
Adecuación Terreno	500.000	28,46	20	4	
Adecuación	250.000	13,23	10		
Preparación	250.000	13,23	10	4	
Siembra	125.000	6,61	5		
Mantenimiento Cultivo	750.000	39,68	30		
Labores culturales	750.000	39,68	30		
Aplicación insumos	0	0,00	0		
Cosecha	375.000	19,84	15		
Insumos	0	0,00			
Material propagación	0	0,00			
Enmienda	0	0,00			
Abono orgánico y acondicionadores 2	0	0,00			
Fertilizantes edáficos	0	0,00			
Fertilizantes foliares	0	0,00			
Fungicidas	0	0,00			
Insecticidas	0	0,00			
Herbicidas	0	0,00			
Otros	0	0,00			
Empaque	0	0,00			
Bultos	0	0,00			
Transporte insumos	0	0,00			
COSTO INDIRECTO	140.000	7,41			
Arriendo	0	0,00			
Asistencia técnica	0	0,00			
Administración 1	52.500	2,78			
Imprevistos 2	87.500	4,63			
COSTO TOTAL	1.890.000	100,00			
Rendimiento (Kg/Ha) *	4.000				
Costo Unitario (Kg)	473				
VALOR COMERCIAL EN LA ZONA	2.560.000				

(1) 3% sobre costos directos
(2) 5% sobre costos directos
* Costo y rendimiento

FUENTE: UNIDAD MUNICIPAL DE ASISTENCIA TÉCNICA AGROPECUARIA

Elaboró: Carlos Humberto Castellanos Castillo
Técnico Unidad Municipal de Asistencia técnica - UMATA



Alcaldía de GRAMALOTE - NORTE DE SANTANDER
"Fé, Trabajo y Alegría"

Asistencia Técnica Agropecuaria - UMATA

COSTO DE PRODUCCIÓN POR HECTÁREA					
Región:	Santanderes				
Cultivo:	Platano Dominicó				
Duración ciclo:	3 Años				
Tipo productor:	Pequeño Menor a 2 Has				
Actualización:	01/08/2013				
ITEM	V. Total	% Par.	Jornales	Hr/Maq	Pases
COSTO DIRECTO	2.660.000	92,99			
Adecuación Terreno	750.000	28,11	30	0	
Adecuación	500.000	17,40	20		
Preparación	250.000	8,70	10		
Siembra	250.000	8,70	10		
Mantenimiento Cultivo	875.000	30,46	35		
Labores culturales	750.000	28,11	30		
Aplicación insumos	125.000	4,35	5		
Cosecha	250.000	8,70	10		
Insumos	435.000	15,14			
Material propagación		0,00			
Enmienda		0,00			
Abono orgánico y acondicionadores 2	400.000	13,92	2000 kilos		
Fertilizantes edáficos		0,00			
Fertilizantes foliares		0,00			
Fungicidas		0,00			
Insecticidas	15.000	0,52	1 kilos		
Herbicidas	20.000	0,70	1 kilos		
Otros		0,00			
Empaque	0	0,00	200		
Bultos		0,00	200 costales		
Transporte insumos	100.000	3,48			
COSTO INDIRECTO	212.800	7,41			
Arriendo	0	0,00			
Asistencia técnica	0	0,00			
Administración ¹	79.800	2,78			
Imprevistos ²	133.000	4,63			
COSTO TOTAL	2.872.800	100,00			
Rendimiento (Kg/Ha) *	8.888				
Costo Unitario (Kg)	479				
VALOR COMERCIAL EN LA ZONA	4.888.888				

(1) 3% sobre costos directos
(2) 5% sobre costos directos
* Costo y rendimiento

FUENTE: UNIDAD MUNICIPAL DE ASISTENCIA TÉCNICA AGROPECUARIA

CHC

Elaboró: Carlos Humberto Castellanos Castillo
Técnico Unidad Municipal de Asistencia técnica - UMATA



Alcaldía de GRAMALOTE - NORTE DE SANTANDER
 "Fé, Trabajo y Alegría"
 Asistencia Técnica Agropecuaria - UMATA

COSTO DE PRODUCCIÓN POR HECTAREA					
Región:	Santanderes				
Cultivo:	Plátano Bocadillo				
Duración ciclo:	4 años				
Tipo productor:	Pequeño Menor a 2 Has				
Actualización:	01/08/2013				
ITEM	V. Total	% Par.	Jornales	Hr/Maq	Pases
COSTO DIRECTO	2,711.000	92,59			
Adecuación Terreno					
Adecuación	500.000	17,08	20		
Preparación	250.000	8,54	10		
Siembra	250.000	8,54	10		
Mantenimiento Cultivo	250.000	8,54	10		
Labores culturales	1.000.000	34,15	40		
Aplicación insumos	750.000	25,62	30		
Cosecha	250.000	8,54	10		
Insumos	375.000	12,81	15		
Material propagación	400.000	13,66			
Enmienda	0	0,00	0		
Abono orgánico y acondicionadores 2	0	0,00	0		
Fertilizantes edáficos	400.000	13,66	2000		
Fertilizantes foliares	0	0,00	0		
Fungicidas	0	0,00	0		
Insecticidas	0	0,00	0		
Herbicidas	0	0,00	0		
Otros	0	0,00	0		
Empaque	0	0,00	0		
Bultos	186.000	6,35			
Transporte insumos	186.000	6,35			
COSTO INDIRECTO	0	0,00			
Arriendo	216.880	7,41			
Asistencia técnica	0	0,00			
Administración *	0	0,00			
Imprevistos 2	81.330	2,78			
COSTO TOTAL	135.550	4,63			
Rendimiento (Kg/Ha) *	2.927.880	100,00			
Costo Unitario (Kg)	1.259				
VALOR COMERCIAL EN LA ZONA	2.342				
	3.760.000				

FUENTE: UNIDAD MUNICIPAL DE ASISTENCIA TÉCNICA AGROPECUARIA

CHC

Elaboró: Carlos Humberto Castellanos Castillo
 Técnico Unidad Municipal de Asistencia técnica - UMATA



Alcaldía de GRAMALOTE - NORTE DE SANTANDER
"Fé, Trabajo y Alegría"

Asistencia Técnica Agropecuaria - UMATA

COSTO DE PRODUCCIÓN POR HECTAREA					
Región:	Santanderes				
Cultivo:	Limón Mandarin				
Duración ciclo:	6 Años				
Tipo productor:	Pequeño Menor a 2 Has				
Actualización:	01/08/2013				
ITEM	V. Total	% Par.	Jornales	Hr/Maq	Pases
COSTO DIRECTO	4.055.000	92,59			
Adecuación Terreno	1.125.000	25,69	45	0	
Adecuación	1.125.000	25,69	45	0	
Preparación	750.000	17,13	30		
Siembra	375.000	8,56	15		
Mantenimiento Cultivo	500.000	11,42	20		
Labores culturales	1.000.000	22,83	40		
Aplicación insumos	500.000	11,42	20		
Cosecha	500.000	11,42	20		
Insumos	750.000	17,13	30		
Material propagación	200.000	4,57			
Enmienda	0	0,00			
Abono orgánico y acondicionadores 2	0	0,00			
Fertilizantes edáficos	200.000	4,57	kilos		
Fertilizantes foliares	0	0,00			
Fungicidas	0	0,00			
Insecticidas	0	0,00			
Herbicidas	0	0,00			
Otros	0	0,00			
Empaque	0	0,00			
Bultos	480.000	10,96			
Transporte insumos	480.000	10,96	costales		
COSTO INDIRECTO	324.400	7,41			
Arriendo	324.400	7,41			
Asistencia técnica	0	0			
Administración *	0	0			
Imprevistos *	121.650	2,78			
COSTO TOTAL	4.379.400	100			
Rendimiento (Kg/Ha)	202.750	4,63			
Costo Unitario (Kg)	30.000				
VALOR COMERCIAL EN LA ZONA	148				
	4.800.000				

(1) 3% sobre costos directos

(2) 5% sobre costos directos

* Costo y rendimiento

FUENTE: UNIDAD MUNICIPAL DE ASISTENCIA TÉCNICA AGROPECUARIA

Elaboró: Carlos Humberto Castellanos Castillo
Técnico Unidad Municipal de Asistencia técnica - UMATA



Alcaldia de GRAMALOTE - NORTE DE SANTANDER
"Fé, Trabajo y Alegría"

Asistencia Técnica Agropecuaria - UMATA

COSTO DE PRODUCCIÓN POR HÉCTAREA					
Región:	Santanderes				
Cultivo:	Café				
Duración ciclo:	10 Años				
Tipo productor:	Pequeño Menor a 2 Has				
Actualización:	01/08/2013				
ITEM	V. Total	% Par.	Jornales	Hr/Maq	Pases
COSTO DIRECTO	3.275.000	92,59			
Adecuación Terreno	875.000	24,74	35	0	
Adecuación	500.000	14,14	20		
Preparación	375.000	10,60	15		
Siembra	375.000	10,60	15		
Mantenimiento Cultivo	625.000	17,87	25		
Labores culturales	375.000	10,60	15		
Aplicación insumos	250.000	7,07	10		
Cosecha	1.000.000	28,27	40		
Insumos	400.000	11,31			UNIDAD EMPLEADAS
Material propagación	0	0,00			
Enmienda	0	0,00			
Abono orgánico y acondicionadores 2	400.000	11,31	2000	kilos	
Fertilizantes edáficos	0	0,00			
Fertilizantes foliares	0	0,00			
Fungicidas	0	0,00			
Insecticidas	0	0,00			
Herbicidas	0	0,00			
Otros	0	0,00			
Empaque	0	0			
Bultos	0	0,00			
Transporte insumos	0	0,00			
COSTO INDIRECTO	262.000	7,41			
Arriendo	0	0			
Asistencia técnica	0	0			
Administración 1	98.250	2,78			
Imprevistos 2	163.750	4,63			
COSTO TOTAL	3.537.000	100			
Rendimiento (Kg/Ha) *	35.000				
Costo Unitario (Kg)	101				
VALOR COMERCIAL EN LA ZONA	4.000.000				

(1) 3% sobre costos directos
(2) 5% sobre costos directos
* Costo y rendimiento

FUENTE: UNIDAD MUNICIPAL DE ASISTENCIA TÉCNICA AGROPECUARIA

Elaboró: Carlos Humberto Castellanos Castillo
Técnico Unidad Municipal de Asistencia técnica - UMATA

**Anexo 3. Índice de precios al consumidor – IPC que reporta el Departamento Administrativo Nacional de estadística – DANE,,
Variaciones porcentuales período 1998-2013**

Mes	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Enero	1,79	2,21	1,29	1,05	0,80	1,17	0,89	0,82	0,54	0,77	1,06	0,59	0,69	0,91	0,73	0,30
Febrero	3,28	1,70	2,30	1,89	1,26	1,11	1,20	1,02	0,66	1,17	1,51	0,84	0,83	0,60	0,61	0,44
Marzo	2,60	0,94	1,71	1,48	0,71	1,05	0,98	0,77	0,70	1,21	0,81	0,50	0,25	0,27	0,12	0,21
Abril	2,90	0,78	1,00	1,15	0,92	1,15	0,46	0,44	0,45	0,90	0,71	0,32	0,46	0,12	0,14	0,25
Mayo	1,56	0,48	0,52	0,42	0,60	0,49	0,38	0,41	0,33	0,30	0,93	0,01	0,10	0,28	0,30	0,28
Junio	1,22	0,28	-0,02	0,04	0,43	-0,05	0,60	0,40	0,30	0,12	0,86	-0,06	0,11	0,32	0,08	0,23
Julio	0,47	0,31	-0,04	0,11	0,02	-0,14	-0,03	0,05	0,41	0,17	0,48	-0,04	-0,04	0,14	-0,02	
Agosto	0,03	0,50	0,32	0,26	0,09	0,31	0,03	0,00	0,39	-0,13	0,19	0,04	0,11	-0,03	0,04	
Septiembre	0,29	0,33	0,43	0,37	0,36	0,22	0,30	0,43	0,29	0,08	-0,19	-0,11	-0,14	0,31	0,29	
Octubre	0,35	0,35	0,15	0,19	0,56	0,06	-0,01	0,23	-0,14	0,01	0,35	-0,13	-0,09	0,19	0,16	
Noviembre	0,17	0,48	0,33	0,12	0,78	0,35	0,28	0,11	0,24	0,47	0,28	-0,07	0,19	0,14	-0,14	
Diciembre	0,91	0,53	0,46	0,34	0,27	0,61	0,30	0,07	0,23	0,49	0,44	0,08	0,65	0,42	0,09	
En año corrido	16,70	9,23	8,75	7,65	6,99	6,49	5,50	4,85	4,48	5,69	7,67	2,00	3,17	3,73	2,44	1,73

Entre octubre de 2006 y septiembre de 2007 se realizó la Encuesta de Ingresos y Gastos en el macro de la Gran Encuesta Integrada de Hogares, teniendo una cobertura de 42733 hogares para las 24 principales ciudades del país, lo cual permitió determinar cambios en los hábitos de consumo y la estructura del gasto de la población colombiana. Con los resultados de esta encuesta, bajo el trabajo de un grupo interdisciplinario de especialistas y la asesoría de la entidad estadística del Canadá, se desarrolló una nueva metodología para calcular el IPC, que es aplicada a partir de enero de 2009. Se creó una nueva canasta con una estructura de dos niveles, uno fijo y uno flexible, que permite actualizar la canasta de bienes y servicios, por cambios en el consumo final en un período relativamente. Además de la ampliación de la canasta, el nuevo IPC-08 amplió su cobertura geográfica a 24 ciudades.
Base diciembre de 2008 = 100, Fuente DANE

Anexo 4. Modelamiento de Instrumentos de manejo por cada unidad predial /social

El modelamiento que se presenta se definió tanto para las unidades prediales donde habitan hogares y / o que hacen parte de una unidad productiva; así como aquellas en las no hay hogares residentes y/o aquellas en las se desarrollan actividades productivas o no productivas

Unidades prediales con usos residencial y productivo

En este grupo se presentan los predios de:

- La zarza, en donde se encuentra la vivienda, Palo caído y San Luís, estos dos últimos como parte de una única productiva desarrollada por el hogar de la Zarza.
- MI Banquito, en donde se encuentra la vivienda; El Naranjo y El Tobogán, en donde se desarrollan actividades económicas.
- San Andrés, en donde se encuentra la vivienda y el Silencio, en donde se desarrolla parte de las actividades productivas.

LA ZARZA				
IMPACTO	VALORACIÓN	VULNERABILIDAD	VALORACIÓN	MEDIDA DE MANEJO
DESPLAZAMIENTO DE POBLACIÓN	SEVERO	SOCIAL	ALTA	Adquisición parcial del predio, dejando liberada la vivienda y la parcela de pan coger. Acompañamiento al ordenamiento de la Unidad Productiva. Compensación económica. Acompañamiento técnico y social.
		ECONÓMICA		
		CULTURAL		
CAMBIOS EN EL PERFIL EPIDEMIOLÓGICO	SEVERO	SOCIAL	ALTA	Acompañamiento psicosocial con monitoreo de morbilidad a los miembros del hogar
		CULTURAL		
AFECTACIÓN O DESTRUCCIÓN DE CONTEXTOS FUNERARIOS	MODERADO	Convivencia con contextos funerarios	ALTA	Acompañamiento psicosocial y plan de manejo concertado con el hogar.
AFECTACIÓN DEL CONTEXTO CULTURAL RURAL	SEVERO	SOCIAL	ALTA	Acompañamiento para el mantenimiento de las actividades rurales características.
		CULTURAL		
		ECONÓMICA		
PÉRDIDA O AFECTACIÓN DE REDES SOCIALES VECINALES	MODERADO	SOCIAL	ALTA	Permanencia en la Vereda Miraflores.
		ECONÓMICA		
		CULTURAL		

PÉRDIDA O AFECTACIÓN DE REDES SOCIALES FAMILIARES	MODERADO	DEPENDENCIA DE REDES FAMILIARES	MUY ALTA	Permanencia en la Vereda Miraflores
ALTERACIONES PSICOSOCIALES	CRÍTICO	SOCIAL	ALTA	Acompañamiento psicosocial, técnico y jurídico
		CULTURAL		
AFECTACIÓN A LAS DISPOSICIONES CULTURALES DE UNA VEJEZ DIGNA	SEVERO	CULTURAL	ALTA	Mantener el hogar en el predio y continuar con el Programa de Adulto Mayor definido en la política del Plan de Desarrollo del Municipio.
		SOCIAL		
GENERACIÓN DE EXPECTATIVAS	SEVERO	SOCIAL	ALTA	Divulgación clara, oportuna, veraz y particularizada sobre la adquisición predial como el desarrollo del Proyecto de Construcción del Nuevo Caso Urbano de Gramalote. Atención de quejas, reclamos e inquietudes de manera oportuna. Acompañamiento social, jurídico y técnico.
		ECONÓMICA		

Tabla anexo 4 1 Predio la Zarza (Fuente. Chahín Vargas. Estudio Socioeconómico. Junio de 2013)

SAN LUIS				
IMPACTO	VALORACIÓN	VULNERABILIDAD	VALORACIÓN	MEDIDA DE MANEJO
DESPLAZAMIENTO DE POBLACIÓN	COMPATIBLES	SOCIAL	MEDIA	No adquisición del predio, por estar por fuera del área urbanizable y el hogar expresar su interés en continuar en el predio.
		ECONÓMICA		
		CULTURAL		
CAMBIOS EN EL PERFIL EPIDEMIOLÓGICO	COMPATIBLES	SOCIAL	BAJA	No requiere
		CULTURAL		
AFECTACIÓN O DESTRUCCIÓN DE CONTEXTOS FUNERARIOS	COMPATIBLES	Convivencia con contextos funerarios	BAJA	No requiere
AFECTACIÓN DEL CONTEXTO CULTURAL RURAL	COMPATIBLES	SOCIAL	MEDIA	No requiere
		CULTURAL		
		ECONÓMICA		
PÉRDIDA O AFECTACIÓN DE REDES SOCIALES	COMPATIBLES	SOCIAL	MEDIA	No requiere
		ECONÓMICA		

VECINALES		CULTURAL		
PÉRDIDA O AFECTACIÓN DE REDES SOCIALES FAMILIARES	COMPATIBLES	DEPENDENCIA DE REDES FAMILIARES	BAJA	No requiere
ALTERACIONES PSICOSOCIALES	COMPATIBLES	SOCIAL	BAJA	No requiere
		CULTURAL		
AFECTACIÓN A LAS DISPOSICIONES CULTURALES DE UNA VEJEZ DIGNA	COMPATIBLES	CULTURAL	BAJA	No requiere
		SOCIAL		
GENERACIÓN DE EXPECTATIVAS	MODERADO	SOCIAL	ALTA	Divulgación clara, oportuna, veraz y particularizada sobre la adquisición predial como el desarrollo del Proyecto de Construcción del Nuevo Caso Urbano de Gramalote. Atención de quejas, reclamos e inquietudes de manera oportuna. Acompañamiento social, jurídico y técnico.
		ECONÓMICA		

Tabla anexo 4 2. Predio San Luis Fuente. Chahín Vargas. Estudio Socioeconómico. Junio de 2013

PALO CAÍDO				
IMPACTO	VALORACIÓN	VULNERABILIDAD	VALORACIÓN	MEDIDA DE MANEJO
DESPLAZAMIENTO DE POBLACIÓN	COMPATIBLES	SOCIAL	MEDIA	Adquisición total del predio, con compensación de la unidad económica que aporta a la Zarza
		ECONÓMICA		
		CULTURAL		
CAMBIOS EN EL PERFIL EPIDEMIOLÓGICO	COMPATIBLES	SOCIAL	BAJA	No requiere
		CULTURAL		
AFECTACIÓN O DESTRUCCIÓN DE CONTEXTOS FUNERARIOS	COMPATIBLES	Convivencia con contextos funerarios	BAJA	No requiere
AFECTACIÓN DEL CONTEXTO CULTURAL RURAL	COMPATIBLES	SOCIAL	MEDIA	No requiere
		CULTURAL		
		ECONÓMICA		
PÉRDIDA O	COMPATIBLES	SOCIAL	MEDIA	No requiere

AFECTACIÓN DE REDES SOCIALES VECINALES		ECONÓMICA		
		CULTURAL		
PÉRDIDA O AFECTACIÓN DE REDES SOCIALES FAMILIARES	COMPATIBLES	DEPENDENCIA DE REDES FAMILIARES	BAJA	No requiere
ALTERACIONES PSICOSOCIALES	COMPATIBLES	SOCIAL	BAJA	No requiere
		CULTURAL		
AFECTACIÓN A LAS DISPOSICIONES CULTURALES DE UNA VEJEZ DIGNA	COMPATIBLES	CULTURAL	BAJA	No requiere
		SOCIAL		
GENERACIÓN DE EXPECTATIVAS	MODERADO	SOCIAL	ALTA	<p>Divulgación clara, oportuna, veraz y particularizada sobre la adquisición predial como el desarrollo del Proyecto de Construcción del Nuevo Caso Urbano de Gramalote.</p> <p>Atención de quejas, reclamos e inquietudes de manera oportuna.</p> <p>Acompañamiento social, jurídico y técnico.</p>
		ECONÓMICA		

Tabla anexo 4 3. Predio Palo Caído (Fuente. Chahín Vargas. Estudio Socioeconómico. Junio de 2013)

Medidas de manejo para el hogar, asociado a la unidad económica de los predios

Comprende los predios:

- Mi Banquito
- El Naranjo
- Tobogán

MI BANQUITO				
IMPACTOS	CALIFICACIÓN	VULNERABILIDAD	CALIFICACIÓN	MEDIDA DE MANEJO
DESPLAZAMIENTO DE POBLACIÓN	SEVERA	SOCIAL	ALTA	<p>Adquisición parcial del predio, dejando liberada la vivienda y la parcela de pan coger.</p> <p>Ordenamiento de la Unidad Productiva.</p> <p>Asistencia técnica y social para la intensificación de la unidad productiva</p> <p>Compensación económica</p> <p>Acompañamiento técnico y social.</p>
		ECONÓMICA		
		CULTURAL		
CAMBIOS EN EL PERFIL EPIDEMIOLÓGICO	MODERADO	SOCIAL	ALTA	<p>Acompañamiento psicosocial con monitoreo de morbilidad a los miembros del hogar</p>
		CULTURAL		

AFECCIÓN O DESTRUCCIÓN DE CONTEXTOS FUNERARIOS	COMPATIBLES	Convivencia con contextos funerarios	BAJA	No requiere
AFECCIÓN DEL CONTEXTO CULTURAL RURAL	SEVERO	SOCIAL	ALTA	Permanencia en la vereda Miraflores
		CULTURAL		
		ECONÓMICA		
PÉRDIDA O AFECCIÓN DE REDES SOCIALES VECINALES	MODERADO	SOCIAL	ALTA	Permanencia en la vereda Miraflores
		ECONÓMICA		
		CULTURAL		
PÉRDIDA O AFECCIÓN DE REDES SOCIALES FAMILIARES	MODERADO	DEPENDENCIA DE REDES FAMILIARES	BAJA	No requiere
ALTERACIONES PSICOSOCIALES	SEVERO	SOCIAL	ALTA	Acompañamiento psicosocial.
		CULTURAL		
AFECCIÓN A LAS DISPOSICIONES CULTURALES DE UNA VEJEZ DIGNA	CRITICO	CULTURAL	ALTA	Adquisición parcial del predio, dejando liberada la vivienda y la parcela de pan coger
		SOCIAL		
GENERACIÓN DE EXPECTATIVAS	SEVERO	SOCIAL	MUY ALTA	Divulgación clara, oportuna, veraz y particularizada sobre la adquisición predial como el desarrollo del Proyecto de Construcción del Nuevo Caso Urbano de Gramalote. Atención de quejas, reclamos e inquietudes de manera oportuna. Acompañamiento social, jurídico y técnico
		ECONÓMICA		

Tabla anexo 4 4 Mi Banquito. Fuente. Chahín Vargas. Estudio Socioeconómico. Junio de 2013)

TOBOGÁN				
IMPACTOS	VALORACIÓN	VULNERABILIDAD	VALORACIÓN	MEDIDA DE MANEJO
DESPLAZAMIENTO DE POBLACIÓN	COMPATIBLES	SOCIAL	MEDIA	No adquisición del predio, por estar por fuera del área urbanizable y el hogar expresar su interés en continuar en el predio.
		ECONÓMICA		
		CULTURAL		

CAMBIOS EN EL PERFIL EPIDEMIOLÓGICO	COMPATIBLES	SOCIAL	BAJA	No requiere
		CULTURAL		
AFECTACIÓN O DESTRUCCIÓN DE CONTEXTOS FUNERARIOS	COMPATIBLES	Convivencia con contextos funerarios	BAJA	No requiere
AFECTACIÓN DEL CONTEXTO CULTURAL RURAL	COMPATIBLES	SOCIAL	MEDIA	No requiere
		CULTURAL		
		ECONÓMICA		
PÉRDIDA O AFECTACIÓN DE REDES SOCIALES VECINALES	COMPATIBLES	SOCIAL	MEDIA	No requiere
		ECONÓMICA		
		CULTURAL		
PÉRDIDA O AFECTACIÓN DE REDES SOCIALES FAMILIARES	COMPATIBLES	DEPENDENCIA DE REDES FAMILIARES	BAJA	No requiere
ALTERACIONES PSICOSOCIALES	COMPATIBLES	SOCIAL	BAJA	No requiere
		CULTURAL		
AFECTACIÓN A LAS DISPOSICIONES CULTURALES DE UNA VEJEZ DIGNA	COMPATIBLES	CULTURAL	BAJA	No requiere
		SOCIAL		
GENERACIÓN DE EXPECTATIVAS	MODERADO	SOCIAL	ALTA	<p>Divulgación clara, oportuna, veraz y particularizada sobre la adquisición predial como el desarrollo del Proyecto de Construcción del Nuevo Caso Urbano de Gramalote.</p> <p>Atención de quejas, reclamos e inquietudes de manera oportuna.</p> <p>Acompañamiento social, jurídico y técnico.</p>
		ECONÓMICA		

Tabla anexo 4 5 Tobogán. Fuente. Chahin Vargas. Estudio Socioeconómico. Junio de 2013

EL NARANJO				
IMPACTOS	VALORACIÓN	VULNERABILIDAD	VALORACIÓN	MEDIDA DE MANEJO
DESPLAZAMIENTO DE POBLACIÓN	COMPATIBLES	SOCIAL	MEDIA	Adquisición total del predio, con compensación de la unidad económica
		ECONÓMICA		
		CULTURAL		
CAMBIOS EN EL PERFIL EPIDEMIOLÓGICO	COMPATIBLES	SOCIAL	BAJA	No requiere
		CULTURAL		
AFECCIÓN O DESTRUCCIÓN DE CONTEXTOS FUNERARIOS	COMPATIBLES	Convivencia con contextos funerarios	BAJA	No requiere
AFECCIÓN DEL CONTEXTO CULTURAL RURAL	COMPATIBLES	SOCIAL	MEDIA	No requiere
		CULTURAL		
		ECONÓMICA		
PÉRDIDA O AFECCIÓN DE REDES SOCIALES VECINALES	COMPATIBLES	SOCIAL	MEDIA	No requiere
		ECONÓMICA		
		CULTURAL		
PÉRDIDA O AFECCIÓN DE REDES SOCIALES FAMILIARES	COMPATIBLES	DEPENDENCIA DE REDES FAMILIARES	BAJA	No requiere
ALTERACIONES PSICOSOCIALES	COMPATIBLES	SOCIAL	BAJA	No requiere
		CULTURAL		
AFECCIÓN A LAS DISPOSICIONES CULTURALES DE UNA VEJEZ DIGNA	COMPATIBLES	CULTURAL	BAJA	No requiere
		SOCIAL		
GENERACIÓN DE EXPECTATIVAS	MODERADO	SOCIAL	ALTA	Divulgación clara, oportuna, veraz y particularizada sobre la adquisición predial como el desarrollo del Proyecto de Construcción del Nuevo Caso Urbano de Gramalote.
		ECONÓMICA		

				Atención de quejas, reclamos e inquietudes de manera oportuna. Acompañamiento social, jurídico y técnico.
--	--	--	--	--

Tabla anexo 4 6 El Naranjo. Fuente. Chahín Vargas. Estudio Socioeconómico. Junio de 2013

Medidas de manejo para el hogar asociado a la unidad económica compuesta por los predios

Comprende los predios:

- San Andrés
- El Silencio

SAN ANDRÉS				
IMPACTOS	VALORACIÓN	VULNERABILIDAD	VALORACIÓN	MEDIDA DE MANEJO
DESPLAZAMIENTO DE POBLACIÓN	SEVERO	SOCIAL	MUY ALTA	Compra total del predio. Reasentamiento voluntario concertado con el hogar (formulación de plan de reasentamiento participativo) Acompañamiento para la reposición de la unidad productiva. Compensación económica Acompañamiento social, técnico y jurídico.
		ECONÓMICA		
		CULTURAL		
CAMBIOS EN EL PERFIL EPIDEMIOLÓGICO	COMPATIBLE S	SOCIAL	BAJA	Acompañamiento psicosocial y monitoreo de morbilidad a los adultos mayores como al discapacitado.
		CULTURAL		
AFECTACIÓN O DESTRUCCIÓN DE CONTEXTOS FUNERARIOS	COMPATIBLE S	Convivencia con contextos funerarios	BAJA	No requiere
AFECTACIÓN DEL CONTEXTO CULTURAL RURAL	SEVERO	SOCIAL	MUY ALTA	Reasentamiento en la vereda Miraflores. Acompañamiento para la restauración de las unidades económicas: apicultura, producción de aceite de higuera, agrícolas, de subsistencia y producción de excedentes
		CULTURAL		
		ECONÓMICA		
PERDIDA O AFECTACIÓN DE REDES SOCIALES VECINALES	MODERADO	SOCIAL	MUY ALTA	Reasentamiento en la vereda Miraflores.
		ECONÓMICA		
		CULTURAL		

PÉRDIDA O AFECTACIÓN DE REDES SOCIALES FAMILIARES	MODERADO	DEPENDENCIA DE REDES FAMILIARES	MEDIA	Acompañamiento para la recuperación de la funcionalidad de la vivienda.
ALTERACIONES PSICOSOCIALES	CRÍTICO	SOCIAL	ALTA	Acompañamiento psicosocial durante el proceso de reasentamiento y posterior a éste.
		CULTURAL		
AFECTACIÓN A LAS DISPOSICIONES CULTURALES DE UNA VEJEZ DIGNA	CRÍTICO	CULTURAL	ALTA	Reasentamiento en la vereda Miraflores cerca al nuevo casco urbano, para garantizar la atención de los miembros del hogar.
		SOCIAL		
GENERACIÓN DE EXPECTATIVAS	SEVERO	SOCIAL	TOTAL	Divulgación clara, oportuna, veraz y particularizada sobre la adquisición predial como el desarrollo del Proyecto de Construcción del Nuevo Caso Urbano de Gramalote. Atención de quejas, reclamos e inquietudes de manera oportuna. Acompañamiento integral permanente - social, jurídico y técnico.
		ECONÓMICA		

Tabla anexo 4 7 San Andrés Fuente. Chahín Vargas. Estudio Socioeconómico. Junio de 2013

EL SILENCIO				
IMPACTOS	VALORACIÓN	VULNERABILIDAD	VALORACIÓN	MEDIDA DE MANEJO
DESPLAZAMIENTO DE POBLACIÓN	COMPATIBLE S	SOCIAL	ALTA	Adquisición total del predio, con compensación de la unidad económica que aporta a San Andrés
		ECONÓMICA		
		CULTURAL		
CAMBIOS EN EL PERFIL EPIDEMIOLÓGICO	COMPATIBLE S	SOCIAL	BAJA	Acompañamiento psicosocial
		CULTURAL		

AFECTACIÓN O DESTRUCCIÓN DE CONTEXTOS FUNERARIOS	COMPATIBLES	Convivencia con contextos funerarios	BAJA	No requiere
AFECTACIÓN DEL CONTEXTO CULTURAL RURAL	COMPATIBLES	SOCIAL	ALTA	No requiere
		CULTURAL		No requiere
		ECONÓMICA		No requiere
PÉRDIDA O AFECTACIÓN DE REDES SOCIALES VECINALES	COMPATIBLES	SOCIAL	ALTA	No requiere
		ECONÓMICA		No requiere
		CULTURAL		No requiere
PÉRDIDA O AFECTACIÓN DE REDES SOCIALES FAMILIARES	COMPATIBLES	DEPENDENCIA DE REDES FAMILIARES	BAJA	No requiere
ALTERACIONES PSICOSOCIALES	COMPATIBLES	SOCIAL	BAJA	No requiere
		CULTURAL		No requiere
AFECTACIÓN A LAS DISPOSICIONES CULTURALES DE UNA VEJEZ DIGNA	COMPATIBLES	CULTURAL	BAJA	No requiere
		SOCIAL		No requiere
GENERACIÓN DE EXPECTATIVAS	MODERADO	SOCIAL	ALTA	Divulgación clara, oportuna, veraz y particularizada sobre la adquisición predial como el desarrollo del Proyecto de Construcción del Nuevo Caso Urbano de Gramalote. Atención de quejas, reclamos e inquietudes de manera oportuna.
		ECONÓMICA		Acompañamiento integral permanente - social, jurídico y técnico.

Tabla anexo 4 8 El Silencio. Fuente. Chahín Vargas. Estudio Socioeconómico. Junio de 2013

Unidades prediales con uso residencial y productivo

En este grupo se presenta aquellas unidades prediales que posee diversos usos del suelo entre ellos el residencial permanente y el productivo.

En este grupo se presentan las unidades prediales:

- Buenos Aires
- Pomarroso
- La Trinidad
- San Alejo.

BUENOS AIRES				
IMPACTOS	VALORACIÓN	VULNERABILIDAD	VALORACIÓN	MEDIDA DE MANEJO
DESPLAZAMIENTO DE POBLACIÓN	SEVERO	SOCIAL	MUY ALTA	Adquisición parcial del predio, dejando liberada la vivienda y la parcela de pan coger. Acompañamiento para el ordenamiento de la Unidad Productiva. Asistencia técnica y social para la intensificación de la unidad productiva Compensación económica Acompañamiento técnico y social.
		ECONÓMICA		
		CULTURAL		
CAMBIOS EN EL PERFIL EPIDEMIOLÓGICO	MODERADO	SOCIAL	ALTA	Acompañamiento psicosocial y monitoreo a la morbilidad de los integrantes del hogar
		CULTURAL		
AFECCIÓN O DESTRUCCIÓN DE CONTEXTOS FUNERARIOS	SEVERO	Convivencia con contextos funerarios	ALTA	Acompañamiento psicosocial y plan de manejo concertado con el hogar
AFECCIÓN DEL CONTEXTO CULTURAL RURAL	SEVERO	SOCIAL	MUY ALTA	Acompañamiento psicosocial
		CULTURAL		
		ECONÓMICA		
PÉRDIDA O AFECCIÓN DE REDES SOCIALES VECINALES	MODERADO	SOCIAL	MUY ALTA	Permanencia en la vereda Miraflores
		ECONÓMICA		
		CULTURAL		

PÉRDIDA O AFECTACIÓN DE REDES SOCIALES FAMILIARES	MODERADO	DEPENDENCIA DE REDES FAMILIARES	MEDIA	No aplica
ALTERACIONES PSICOSOCIALES	CRÍTICO	SOCIAL	ALTA	Acompañamiento psicosocial
		CULTURAL		
AFECTACIÓN A LAS DISPOSICIONES CULTURALES DE UNA VEJEZ DIGNA	CRÍTICO	CULTURAL	ALTA	Adquisición parcial del predio, dejando liberada la vivienda y la parcela de pan coger
		SOCIAL		
GENERACIÓN DE EXPECTATIVAS	SEVERO	SOCIAL	TOTAL	<p>Divulgación clara, oportuna, veraz y particularizada sobre la adquisición predial como el desarrollo del Proyecto de Construcción del Nuevo Caso Urbano de Gramalote. Atención de quejas, reclamos e inquietudes de manera oportuna.</p> <p>Atención de quejas, reclamos e inquietudes de manera oportuna.</p> <p>Acompañamiento social, técnico y jurídico durante todo el proceso</p>
		ECONÓMICA		

Tabla anexo 4 9. Medidas de manejo para el hogar de Buenos Aires según impactos y vulnerabilidad Fuente. Chahín Vargas. Estudio Socioeconómico. Junio de 2013

POMARROSO				
IMPACTOS	VALORACIÓN	VULNERABILIDAD	VALORACIÓN	MEDIDA DE MANEJO
DESPLAZAMIENTO DE POBLACIÓN	SEVERO	SOCIAL	ALTA	No adquisición del predio, por estar por fuera del área urbanizable y el hogar expresar su interés en continuar en el predio.
		ECONÓMICA		
		CULTURAL		
CAMBIOS EN EL PERFIL EPIDEMIOLÓGICO	MODERADO	SOCIAL	MEDIA	Acompañamiento psicosocial y monitoreo de morbilidad dadas las condiciones de los miembros del hogar que permanecen de manera continua en el predio, dos adultos uno ellos adulto mayor.
		CULTURAL		

AFECCIÓN O DESTRUCCIÓN DE CONTEXTOS FUNERARIOS	COMPATIBLES	Convivencia con contextos funerarios	BAJA	No requiere
AFECCIÓN DEL CONTEXTO CULTURAL RURAL	MODERADO	SOCIAL	ALTA	Mantener el hogar en el predio, manteniendo la característica del suelo como rural.
		CULTURAL		
		ECONÓMICA		
PÉRDIDA O AFECCIÓN DE REDES SOCIALES VECINALES	MODERADO	SOCIAL	ALTA	Mantener el hogar en el predio, para asegurar la participación en los escenarios en los que son activos.
		ECONÓMICA		
		CULTURAL		
PÉRDIDA O AFECCIÓN DE REDES SOCIALES FAMILIARES	SEVERO	DEPENDENCIA DE REDES FAMILIARES	MEDIA	Mantener el hogar en el predio
ALTERACIONES PSICOSOCIALES	SEVERO	SOCIAL	MEDIA	Mantener la permanencia del hogar en el predio
		CULTURAL		
AFECCIÓN A LAS DISPOSICIONES CULTURALES DE UNA VEJEZ DIGNA	MODERADO	CULTURAL	MEDIA	Mantener el hogar en el predio y continuar con el Programa de Adulto Mayor definido en la política del Plan de Desarrollo del Municipio.
		SOCIAL		
GENERACIÓN DE EXPECTATIVAS	SEVERO	SOCIAL	MUY ALTA	Divulgación clara, oportuna, veraz y particularizada sobre la adquisición predial como el desarrollo del Proyecto de Construcción del Nuevo Caso Urbano de Gramalote. Atención de quejas, reclamos e inquietudes de manera oportuna.
		ECONÓMICA		

Tabla anexo 4 10. Medidas de manejo para el hogar de la unidad predial de Pomaroso por impactos según vulnerabilidad Fuente. Chahín Vargas. Estudio Socioeconómico. Junio de 2013

LA TRINIDAD				
IMPACTOS	VALORACIÓN	VULNERABILIDAD	VALORACIÓN	MEDIDA DE MANEJO
DESPLAZAMIENTO O DE POBLACIÓN	SEVERO	SOCIAL	ALTA	No adquisición del predio, por estar por fuera del área urbanizable y el hogar expresar su interés en continuar en el predio.
		ECONÓMICA		
		CULTURAL		
CAMBIOS EN EL PERFIL EPIDEMIOLÓGICO	MODERADO	SOCIAL	ALTA	Acompañamiento psicosocial y monitoreo de morbilidad dadas las condiciones de los miembros del hogar que permanecen de manera continua en el predio, dos adultos uno ellos adulto mayor.
		CULTURAL		
AFECTACIÓN O DESTRUCCIÓN DE CONTEXTOS FUNERARIOS	COMPATIBLES	Convivencia con contextos funerarios	BAJA	No requiere
AFECTACIÓN DEL CONTEXTO CULTURAL RURAL	MODERADO	SOCIAL	ALTA	Mantener la permanencia del hogar en el predio, manteniendo la característica del suelo como rural.
		CULTURAL		
		ECONÓMICA		
PÉRDIDA O AFECTACIÓN DE REDES SOCIALES VECINALES	MODERADO	Dependencia de redes sociales vecinales	MEDIA	Mantener la permanencia del hogar en el predio, para asegurar la participación en los escenarios en los que participan.
PÉRDIDA O AFECTACIÓN DE REDES SOCIALES FAMILIARES	MODERADO	DEPENDENCIA DE REDES FAMILIARES	BAJA	No requiere
ALTERACIONES PSICOSOCIALES	SEVERO	SOCIAL	ALTA	Mantener la permanencia del hogar en el predio
		CULTURAL		
AFECTACIÓN A LAS DISPOSICIONES CULTURALES DE UNA VEJEZ	MODERADO	CULTURAL	ALTA	Mantener el hogar en el predio y continuar con el Programa de Adulto Mayor definido en la política del Plan de Desarrollo del Municipio.
		SOCIAL		

DIGNA				
GENERACIÓN DE EXPECTATIVAS	SEVERO	SOCIAL ECONÓMICA	ALTA	Divulgación clara, oportuna, veraz y particularizada sobre la adquisición predial como el desarrollo del Proyecto de Construcción del Nuevo Caso Urbano de Gramalote. Atención de quejas, reclamos e inquietudes de manera oportuna. Atención de quejas, reclamos e inquietudes de manera oportuna.

Tabla anexo 4 11. Medidas de manejo para el hogar de la unidad predial La Trinidad por impactos según vulnerabilidad Fuente. Chahín Vargas. Estudio Socioeconómico. Junio de 2013

SAN ALEJO				
IMPACTOS	VALORACIÓN	VULNERABILIDAD	VALORACIÓN	MEDIDA DE MANEJO
DESPLAZAMIENTO DE POBLACIÓN	SEVERO	SOCIAL	MEDIA	Reasentamiento voluntario concertado con el hogar (formulación de plan de reasentamiento participativo) Acompañamiento a la reposición de la unidad productiva. Compensación económica Acompañamiento social, técnico y jurídico.
		ECONÓMICA		
		CULTURAL		
CAMBIOS EN EL PERFIL EPIDEMIOLÓGICO	MODERADO	SOCIAL	MEDIA	Acompañamiento psicosocial y gestión con entidades competentes para monitoreo de morbilidad.
		CULTURAL		
AFECTACIÓN O DESTRUCCIÓN DE CONTEXTOS FUNERARIOS	COMPATIBLES	Convivencia con contextos funerarios	BAJA	No requiere
AFECTACIÓN DEL CONTEXTO CULTURAL RURAL	MODERADO	SOCIAL	MEDIA	Reasentamiento en la vereda Miraflores. Restauración de las unidades económicas: taller de carpintería, agrícolas de subsistencia y producción de excedentes.
		CULTURAL		
		ECONÓMICA		

PÉRDIDA O AFECTACIÓN DE REDES SOCIALES VECINALES	MODERADO	SOCIAL	MEDIA	Reasentamiento en el sitio elegido por el hogar
		ECONÓMICA		
		CULTURAL		
PÉRDIDA O AFECTACIÓN DE REDES SOCIALES FAMILIARES	MODERADO	DEPENDENCIA DE REDES FAMILIARES	BAJA	Acompañamiento para la recuperación de la funcionalidad de la vivienda.
ALTERACIONES PSICOSOCIALES	MODERADO	SOCIAL	MEDIA	Acompañamiento psicosocial durante el proceso de reasentamiento y posterior a éste.
		CULTURAL		
AFECTACIÓN A LAS DISPOSICIONES CULTURALES DE UNA VEJEZ DIGNA	COMPATIBLES	CULTURAL	MEDIA	Reasentamiento y acompañamiento integral en el lugar definido por el hogar.
		SOCIAL		
GENERACIÓN DE EXPECTATIVAS	SEVERO	SOCIAL	MEDIA	<p>Divulgación clara, oportuna, veraz y particularizada sobre la adquisición predial.</p> <p>Atención de quejas, reclamos e inquietudes de manera oportuna.</p> <p>Acompañamiento integral permanente - social, jurídico y técnico.</p>
		ECONÓMICA		

Tabla anexo 4 12. Medidas de manejo para el hogar de la unidad predial San Alejo por impactos según vulnerabilidad Fuente. Chahín Vargas. Estudio Socioeconómico. Junio de 2013

Unidades prediales con uso productivo

En este grupo se presentan la unidad predial Monterredondo, dedicada a la actividad ganadera.

MONTERREDONDO				
IMPACTOS	VALORACIÓN	VULNERABILIDAD	VALORACIÓN	MEDIDA DE MANEJO
DESPLAZAMIENTO DE POBLACIÓN	COMPATIBLES	SOCIAL	MEDIA	Adquisición total del predio. Compensación económica
		ECONÓMICA		
		CULTURAL		
CAMBIOS EN EL PERFIL EPIDEMIOLÓGICO	COMPATIBLES	SOCIAL	BAJA	No requiere
		CULTURAL		
AFECTACIÓN O DESTRUCCIÓN DE CONTEXTOS FUNERARIOS	COMPATIBLES	Convivencia con contextos funerarios	BAJA	No requiere
AFECTACIÓN DEL CONTEXTO CULTURAL RURAL	COMPATIBLES	SOCIAL	MEDIA	No requiere
		CULTURAL		
		ECONÓMICA		
PÉRDIDA O AFECTACIÓN DE REDES SOCIALES VECINALES	COMPATIBLES	SOCIAL	MEDIA	No requiere
		ECONÓMICA		
		CULTURAL		
PÉRDIDA O AFECTACIÓN DE REDES SOCIALES FAMILIARES	COMPATIBLES	DEPENDENCIA DE REDES FAMILIARES	BAJA	No requiere
ALTERACIONES PSICOSOCIALES	COMPATIBLES	SOCIAL	BAJA	No requiere
		CULTURAL		
AFECTACIÓN A LAS DISPOSICIONES CULTURALES DE UNA VEJEZ DIGNA	COMPATIBLES	CULTURAL	BAJA	No requiere
		SOCIAL		
GENERACIÓN DE	SEVERO	SOCIAL	ALTA	Divulgación clara, oportuna, veraz y

EXPECTATIVAS		ECONÓMICA		particularizada sobre la adquisición predial. Atención de quejas, reclamos e inquietudes de manera oportuna. Acompañamiento jurídico y social
--------------	--	-----------	--	---

Tabla anexo 4 13. Monterredondo Fuente. Chahín Vargas. Estudio Socioeconómico. Junio de 2013

Unidades prediales sin uso productivo de subsistencia

En este grupo de unidades prediales se presentan El mirador y Cristalitos.

EL MIRADOR				
IMPACTOS	CALIFICACIÓN	VULNERABILIDAD	CALIFICACIÓN	MEDIDA DE MANEJO
DESPLAZAMIENTO DE POBLACIÓN	COMPATIBLES	SOCIAL	BAJA	Adquisición total del Predio Compensaciones económicas
		ECONÓMICA		
		CULTURAL		
CAMBIOS EN EL PERFIL EPIDEMIOLÓGICO	COMPATIBLES	SOCIAL	BAJA	No requiere
		CULTURAL		
AFECTACIÓN O DESTRUCCIÓN DE CONTEXTOS FUNERARIOS	COMPATIBLES	Convivencia con contextos funerarios	BAJA	No requiere
AFECTACIÓN DEL CONTEXTO CULTURAL RURAL	COMPATIBLES	SOCIAL	BAJA	No requiere
		CULTURAL		
		ECONÓMICA		
PÉRDIDA O AFECTACIÓN DE REDES SOCIALES VECINALES	COMPATIBLES	SOCIAL	BAJA	No requiere
		ECONÓMICA		
		CULTURAL		
PÉRDIDA O AFECTACIÓN DE REDES SOCIALES FAMILIARES	COMPATIBLES	DEPENDENCIA DE REDES FAMILIARES	BAJA	Acompañamiento socio jurídico durante el proceso de adquisición predial, que garantice el manejo, dada la presencia de conflictos familiares detectados hasta

				el momento.
ALTERACIONES PSICOSOCIALES	COMPATIBLES	SOCIAL	BAJA	Acompañamiento psicosocial
		CULTURAL		
AFECTACIÓN A LAS DISPOSICIONES CULTURALES DE UNA VEJEZ DIGNA	COMPATIBLES	CULTURAL	BAJA	No requiere
		SOCIAL		
GENERACIÓN DE EXPECTATIVAS	MODERADO	SOCIAL	BAJA	Divulgación clara, oportuna, veraz y particularizada sobre la adquisición predial. Atención de quejas, reclamos e inquietudes de manera oportuna. Acompañamiento jurídico y social
		ECONÓMICA		

Tabla anexo 4 14 Medidas de manejo para El Mirador. Fuente. Chahín Vargas. Estudio Socioeconómico. Junio de 2013

CRISTALITOS				
IMPACTOS	CALIFICACIÓN	VULNERABILIDAD	CALIFICACIÓN	MEDIDA DE MANEJO
DESPLAZAMIENTO DE POBLACIÓN	COMPATIBLES	SOCIAL	BAJA	Adquisición total del predio. Compensaciones económicas
		ECONÓMICA		
		CULTURAL		
CAMBIOS EN EL PERFIL EPIDEMIOLÓGICO	COMPATIBLES	SOCIAL	BAJA	No requiere
		CULTURAL		
AFECTACIÓN O DESTRUCCIÓN DE CONTEXTOS FUNERARIOS	COMPATIBLES	Convivencia con contextos funerarios	BAJA	No requiere
AFECTACIÓN DEL CONTEXTO CULTURAL RURAL	COMPATIBLES	SOCIAL	BAJA	No requiere
		CULTURAL		
		ECONÓMICA		

PÉRDIDA O AFECTACIÓN DE REDES SOCIALES VECINALES	COMPATIBLES	SOCIAL	BAJA	No requiere
		ECONÓMICA		
		CULTURAL		
PÉRDIDA O AFECTACIÓN DE REDES SOCIALES FAMILIARES	COMPATIBLES	DEPENDENCIA DE REDES FAMILIARES	BAJA	No requiere
ALTERACIONES PSICOSOCIALES	COMPATIBLES	SOCIAL	BAJA	No requiere
		CULTURAL		
AFECTACIÓN A LAS DISPOSICIONES CULTURALES DE UNA VEJEZ DIGNA	COMPATIBLES	CULTURAL	BAJA	No requiere
		SOCIAL		
GENERACIÓN DE EXPECTATIVAS	MODERADO	SOCIAL	BAJA	<p>Divulgación clara, oportuna, veraz y particularizada sobre la adquisición predial.</p> <p>Atención de quejas, reclamos e inquietudes de manera oportuna.</p> <p>Acompañamiento jurídico y social</p>
		ECONÓMICA		

Tabla anexo 4 15. Medidas de manejo para la unidad predial Cristalitos por impactos según vulnerabilidad Fuente. Chahín Vargas. Estudio Socioeconómico. Junio de 2013

Anexo 5. Estructura del marco lógico del Plan de Reasentamiento

Descripción	Indicadores	Fuentes de verificación	Condiciones externas
<p>Finalidad</p> <p>Objetivo de largo plazo* realizado al cumplirse el objetivo de proyecto. (*realizable dentro de 3 o 5 años luego de terminar el proyecto).</p> <p>Lograr que los hogares que hagan parte del Plan de Reasentamiento de Miraflores mejoren sus condiciones de vida</p>	<p>Miden el impacto general que tendrá el proyecto.</p> <p>La percepción de los beneficiarios sobre el proceso de reasentamiento es positiva</p>	<p>Fuentes de información que se pueden utilizar para verificar que los objetivos se lograron y que las condiciones mejoraron a largo plazo.</p> <p>Encuestas periódicas realizada a los beneficiarios</p> <p>Registro fotográfico y audiovisual</p>	<p>Describir las condiciones externas necesarias para mantener el estado de la finalidad (sostenibilidad, o continuidad en el tiempo de los beneficios generados)</p> <p>Los hogares establecen medios y medidas de largo plazo, que les permiten superar todos los impactos y vulnerabilidades a los que serán sometidos por el proceso de reasentamiento</p>
<p>Objetivo de proyecto</p> <p>Objetivo que debe ser realizado al término del proyecto</p> <p>Contribuir a que los imppados y vulnerabilidades de los hogares vinculados al Plan de Reasentamiento de Miraflores sea debidamente mitigados, mediante el establecimiento de compensaciones económicas y medidas de manejo adecuadas.</p>	<p>Describen el impacto logrado al final del proyecto. Deben incluir metas que reflejen la situación al finalizar el proyecto.</p> <p>Se han pagado las compensaciones acordadas</p> <p>Se ha cumplido efectivamente con cada una de las medidas de mitigación implementadas</p> <p>El avance del proyecto es satisfactorio, y acorde con el plan de trabajo establecido</p>	<p>Son las fuentes que el ejecutor y el evaluador pueden consultar para ver si los objetivos se están logrando.</p> <p>Actas de acuerdo de compensaciones</p> <p>Sistema de monitoreo y evaluación del proyecto</p> <p>Encuestas periódicas realizada a los beneficiarios</p> <p>Registro fotográfico y audiovisual</p>	<p>Describir las condiciones externas necesarias para que el objetivo de proyecto conduzca a la finalidad.</p> <p>El Fondo Adaptación ha definido los mecanismos y procedimientos internos necesarios para adquirir los predios y asegurar su seguridad y debida vigilancia y visibilización una vez los adquiere</p> <p>Las familias hacen uso adecuado de los apoyos y recursos entregados y aprovechan el acompañamiento previsto en este Plan de Reasentamiento.</p>

<p>Resultados</p> <p>Productos, que deben realizarse antes del término de los proyectos, específicos y concretos para alcanzar el objetivo de proyecto</p>	<p>Descripciones de cada uno de los componentes o productos que tienen que terminarse durante la ejecución</p>	<p>Indica dónde puede el evaluador encontrar las fuentes de información para verificar que los resultados que han sido contratados han sido producidos.</p>	<p>Describir las condiciones externas necesarias para que los resultados conduzcan el objetivo de proyecto.</p>
<p>1. Componente compensaciones económicas</p> <p>Las unidades familiares ocupantes y titulares de derechos son adecuadamente compensados.</p>	<p>Los ocupantes y titulares de derechos de los 10 predios a ser adquiridos total (7) o parcialmente (3) son debidamente compensados</p>	<p>Soportes del pago de indemnizaciones por el valor de la propiedad y compensaciones a cada familia</p> <p>Escrituras y certificados de tradición y libertad de los predios a nombre del Fondo Adaptación</p>	<p>Se cuenta con todos los insurnos por parte de IGAC, INCODER y demás entidades para proceder con el proceso de compra</p> <p>Se logran acuerdo con los representantes de cada predio para que el proceso de adquisición se realice de la forma más expedita</p>
<p>2. Componente apoyo al restablecimiento de condiciones socioeconómicas</p> <p>Los hogares son capacitados y apoyados para que administren adecuadamente sus nuevas viviendas, restablezcan sus actividades económicas y fuentes de ingreso y se integren a su nuevo entorno</p>	<p>Un total de 2 hogares reciben asesoría sobre cómo administrar sus nuevas viviendas / viviendas existente con cambios</p> <p>Los hogares de 4 predios reciben compensación por activos y reordenamiento, asistencia técnica para la reinstalación de la unidad productiva</p> <p>Los hogares de 5 predios reciben apoyo que les permite reponer su unidad productiva</p> <p>Los hogares de 4 predios adquiridos parcialmente reciben asistencia para la intensificación de su unidad productiva</p> <p>Los 7 hogares se integran adecuadamente a su nuevo entorno y restablecen sus redes sociales</p>	<p>Constancia de actividades de apoyo a los hogares para el restablecimiento de actividades económicas y/o generación de ingresos</p> <p>Registro escrito y audiovisual de actividades de promoción de la integración social de los miembros de los hogares en su nuevo entorno</p>	<p>Se logra la vinculación de socios estratégicos, que apoyan la sostenibilidad de las iniciativas identificadas</p> <p>La población beneficiaria autoriza que se realice un registro audiovisual de las actividades</p>

<p>3. Componente adquisición vivienda o inmueble de reposición</p> <p>Los hogares que lo requieren reciben sus inmuebles de reposición y son debidamente acompañados en los procesos de búsqueda, adquisición y traslado</p>	<p>Un total de 2 hogares son acompañados a lo largo de todo el proceso de búsqueda, adquisición y traslado de los inmuebles de reposición temporales y definitivos</p> <p>Un total de 2 hogares se trasladan a sus inmuebles de reposición temporales y definitivos</p>	<p>Actas de reuniones y registro de actividades de acompañamiento</p> <p>Registro del proceso de traslado de los hogares a los inmuebles de reposición</p>	<p>Se logran acuerdos al interior de cada hogar sobre la alternativa de traslado seleccionada y acordada con el Fondo Adaptación</p> <p>La población beneficiaria autoriza que se realice un registro audiovisual de las actividades</p>
<p>4. Componente de acompañamiento psicosocial</p>	<p>Un total de 6 hogares reciben atención psicosocial</p>	<p>Certificados de acompañamiento prestado</p> <p>Registro audiovisual de actividades de acompañamiento</p>	<p>La población beneficiaria acoge positivamente los ofrecimientos de acompañamiento psicosocial</p>
<p>Acompañamiento para la liquidación de sucesiones</p>	<p>Un total de tres hogares recibe asesoría para la liquidación de sus sucesiones</p>	<p>Certificado de asesores prestada</p>	<p>La población beneficiaria acoge positivamente los ofrecimientos de asesoría prestada</p>
<p>6. Componente de información y comunicación</p> <p>Los hogares y titulares de derechos directamente vinculados y las comunidades indirectamente afectadas, así como las autoridades locales reunidas en la Mesa de Trabajo de Gramalote, son debidamente informados sobre los aspectos críticos y avances del proyecto.</p>	<p>Las herramientas y medios de comunicación previstos en el Plan de Reasentamiento operan efectivamente a lo largo de todo el proyecto</p> <p>Los hogares conocen a lo largo de todo el proyecto los detalles del proceso de adquisición de su inmueble y del de reposición</p> <p>La comunidad de Miraflores y los miembros de la Mesa de Trabajo son debidamente informados sobre el Plan de Reasentamiento de Miraflores y su avance</p> <p>Se cuenta con un Sistema de Atención a las Familias de Miraflores que opera efectivamente a lo largo del proyecto</p>	<p>Registro de uso de medios y herramientas de comunicación</p> <p>Registro audiovisual y actas de reuniones informativas con cada familia</p> <p>Actas de reuniones</p> <p>Registro de uso del Sistema de Atención a las Familias de Miraflores</p>	<p>La población beneficiaria acoge positivamente el esquema de comunicación e información propuesto</p> <p>La población beneficiaria autoriza que se realice un registro audiovisual de las actividades</p>

<p>7. Componente de quejas y reclamos</p> <p>Los hogares y titulares de derechos directamente vinculados al Plan de Reasentamiento cuentan con un contacto directo que se encarga de atender sus quejas y reclamos.</p>	<p>Hay una persona dedicada exclusivamente a canalizar y asegurar la respuesta oportuna de las quejas y reclamos que tengan los beneficiarios directos de este Plan de Reasentamiento</p>	<p>Registro de quejas y reclamos solicitados y respondidos</p>	<p>La población beneficiaria acoge positivamente el esquema de quejas y reclamos</p> <p>La población beneficiaria autoriza que se realice un registro audiovisual de las actividades</p>
---	---	--	--

ANEXO 5



AECOM
Cra.7 No.71-21
Torre B Oficina 1301
Bogotá, D.C.

tel: (571) 313 6888
www.aecom.com

Bogotá, D.C. 15 de diciembre de 2014

Señores

FONDO ADAPTACIÓN

Atn. Juanita Lopez Peláez

Asesora Grado 3.

Subgerencia de Riesgos-

Calle 75 No. 5-88 Piso 4

La Ciudad

Referencia: Contrato No. 171 de 2013 – Gerencia Integral del proyecto de reasentamiento del casco urbano del Municipio de Gramalote bajo la supervisión y lineamientos de la subgerencia de gestión del riesgo del Fondo Adaptación

Asunto: Estrategia jurídica de reposición de vivienda y adquisición de predios en el antiguo casco urbano de Gramalote, a desarrollar en el plan de reasentamiento.

Apreciada Juanita:

Procedemos a remitir la estrategia del asunto en los siguientes términos:

1. Descripción general de la situación a conceptuar

El deslizamiento de tierra del casco urbano del municipio de Gramalote, que obligo a su evacuación de su población y que ocurrió el 17 de diciembre de 2010, está inmerso en los hechos acaecidos en Colombia durante el denominado Fenómeno de la Niña que se desarrolló de acuerdo con lo señalado por el gobierno Nacional, entre el 10 de abril de 2010 y se prolongó hasta el 30 de junio de 2011.

En el marco de la normatividad extraordinaria expedida por el Gobierno nacional para atender el fenómeno de la niña (2010- 2011), se expidió el Plan Integral de Acción Específico, el cual inició su aplicación a partir del mes de septiembre de 2011. Dicho Plan incluyó en su capítulo 4, en el numeral correspondiente a las acciones prioritarias en materia de vivienda, los proyectos que requirieran un Programa de reasentamiento, haciendo mención específica a la refundación del municipio de Gramalote, Norte de Santander.

gnh



AECOM
Cra.7 No.71-21
Torre B Oficina 1301
Bogotá, D.C.

tel: (571) 313 5888
www.aecom.com

El Consejo Directivo de Fondo Adaptación, mediante Acta No. 003 del 18 de agosto de 2011, aprobó el proyecto denominado "*Reasentamiento del casco urbano y rehabilitación económica del municipio de Gramalote*", en desarrollo del cual, el Fondo Adaptación suscribió los contratos necesarios para la estructuración y ejecución del proyecto, dentro de los que se encuentra el contrato suscrito con AECOM Technical Services INC., en cumplimiento del cual la gerencia debe presentar el Plan de reasentamiento de Gramalote.

Este plan incluye los programas a ejecutar a través de los cuales se implementarán entre otras, las medidas de apoyo a las familias afectadas, con las que se implementará la estrategia de transferencia de soluciones de vivienda y la adquisición de predios ubicados en el antiguo casco urbano de Gramalote, las que se señalarán mediante el presente documento.

2. Objetivo de la estrategia jurídica

El reasentamiento se puede contemplar como un ejercicio de traslado de población; es decir, un concepto de traslado espacial de la población hasta la creación de un nuevo territorio o hábitat de vida. Esta última acepción es la más completa, puesto que demuestra una visión integral de la situación por cuanto el proceso lleva implícitas unas condiciones, ya que su fin es mejorar las condiciones de vida, inicialmente en relación con las condiciones físico-naturales, pero también desde el punto de vista social, económico, entre otros.

En Colombia no existe una política reglamentaria específica para formular y ejecutar planes de reasentamiento, y menos aún si se trata no solo del reasentamiento de la población afectada sino de todo lo que constituye el reasentamiento del casco urbano y la rehabilitación económica del municipio de Gramalote.

Sin embargo, en desarrollo del marco constitucional y legal existente en el país, encontramos los elementos jurídicos sobre los cuales se pueden sustentar entre otras, las medidas de reposición de vivienda y adquisición de predios en riesgo, nos referimos concretamente a lo relacionado con derechos fundamentales como la dignidad humana, las garantías de los derechos constitucionales (Art. 1 y 2 Constitución Política de Colombia) y el derecho a vivienda en condiciones dignas; pues son estos derechos los que asignan el deber principal al Estado de generar políticas de vivienda y reasentamiento, deber reconocido también por vía jurisprudencial por parte de la Corte Constitucional en sentencia T-021/95 cuando señala que será obligación del Estado efectuar los actos

pmh

administrativos indispensables para que los afectados encuentren otro lugar donde vivir en condiciones similares a las que antes disfrutaban.

De conformidad con lo señalado en el Plan de acción específico del fenómeno de la niña 2010- 2011 y del proyecto aprobado por el Consejo Directivo del Fondo Adaptación, es perfectamente viable dar aplicación a los programas de reubicación de familias ubicadas en zonas de alto riesgo previstos en el artículo 53 de la Ley 9 de 1989, la Ley 2 de 1991, la Ley 388 de 1997 y Decreto 4674 de 2010 en las cuales se menciona en concreto la posibilidad de adquirir los predios en alto riesgo y de imputar el valor de los mismos al pago del inmueble donde se reubiquen los habitantes.

Existe de esta manera, normatividad en el campo del ordenamiento territorial y de excepción que contempla la prevención del riesgo, la mitigación del desastre, los procesos de reasentamiento y los programas de vivienda de interés social. El inconveniente se presenta al no existir un procedimiento claro y metodológico, lo que le otorga al operador jurídico discrecionalidad técnica para definir el procedimiento enmarcado en las normas mencionadas.

La estrategia para la adquisición de predios en riesgo y transferencia de unidades habitacionales desarrollada a través de medidas de apoyo en el Plan de reasentamiento de Gramalote, se plantea en tres fases: la primera nos permitió establecer el número de familias a reasentar, la relación de tenencia de cada una de ellas con el predio que habitaban y el número de predios a adquirir en el antiguo casco urbano, la segunda en la cual establecemos el mecanismo financiero y jurídico que permite el acceso efectivo de los habitantes a una solución de vivienda y la tercera relacionada con la adquisición de los predios en riesgo para su traslado final a la autoridad ambiental.

3. PRIMERA FASE: Publicación y validación del registro de familias habitantes del antiguo casco urbano e inventario de predios y titulares de derechos de dominio.

Esta primera fase se soporta en las funciones asignadas por la Ley 9 de 1989, y por el artículo 3º del Decreto 4674 de 2010, que ordena a las autoridades territoriales organizar y coordinar con las entidades competentes, las actividades relacionadas con la identificación y priorización de los habitantes en alto riesgo no mitigable, la cual se desarrolló de la siguiente manera:

Con el objeto de dar publicidad de los registros a la comunidad gramalotera, se procedió a publicar el "*Registro de familias habitantes y el inventario de predios y propietarios del antiguo casco urbano del municipio de Gramalote*", desde el día primero (1) de abril

gmh

de 2014 hasta el día nueve (9) de mayo de 2014, a través de carteleras ubicadas en la sede provisional de la Alcaldía de Gramalote (Centro Municipal Andrés Entrena Parra, vereda Valderrama); en la Casa de Gramalote ubicada en Cúcuta y en el Centro Tecnológico Municipal, ubicado en Cúcuta; listados en cuadernillo ubicados en: el Instituto Técnico Agrícola, Vereda Miraflores; Tienda Comunal y Parroquia San Rafael ubicados en el Albergue La Palestina en el municipio de Gramalote y en Barrio La Libertad (casa del gestor urbano Luis Francisco Acevedo), Barrio Toledo Plata (casa de la gestora Leonor Sánchez), Barrio Comuneros (casa del gestor Reynaldo Riveros) en la ciudad de Cúcuta.

Se surtió un proceso de validación de la información contenida en el registro por parte de las familias habitantes, propietarios interesados y comunidad en general, y, se estableció un proceso de reclamaciones que le permitiera a la comunidad presentar reclamaciones para modificar, aclarar o solicitar cualquier clase de cambio en el mismo.

Para efectos de revisar, analizar y dar respuesta a las reclamaciones que se pudieran presentar, la Gerencia del Fondo Adaptación, a partir de lo concertado con la mesa de trabajo convocó a la primera sesión del comité de reclamaciones mediante memorandos N°20147100000201 del día nueve (9) de abril de 2014 y N°20147100000223 del día diez (10) de abril de 2014, asignó a una funcionaria de la subdirección de gestión de riesgo para que instalara el Comité y designará a los representantes del Fondo.

El diez (10) de abril de 2014, se instaló el mencionado comité como instancia asesora al Fondo Adaptación, el cual quedó conformado por: un representante del Gobernador de Norte de Santander, la Alcaldesa de Gramalote, dos representantes permanentes de la comunidad y dos funcionarios de la Gerencia integral del proyecto, a cargo de AECOM Technical Services INC, en calidad de representantes del Fondo Adaptación, además se acordó convocar como invitados permanentes al Personero Municipal de Gramalote y a un representante suplente de la comunidad.

En el periodo comprendido entre el día diez (10) de abril de 2014 y hasta el dos (2) de octubre de 2014, el Comité de reclamaciones adelantó 36 sesiones a efectos de analizar: las reclamaciones presentadas, los conceptos jurídicos emitidos por los abogados vinculados a la gerencia del proyecto, los peritajes sociales emitidos por profesionales sociales en ejecución del convenio suscrito con la Universidad de Pamplona, las bases de datos existentes y el ejercicio de cartografía social adelantado con los integrantes del comité, con el objeto de tener completo conocimiento de la población, dar respuesta a los reclamantes, y obtener así un registro definitivo en el cual queden consignadas todas las modificaciones aceptadas por el comité.

pmk

Durante el tiempo de publicación de dicho listado se presentaron ochocientas treinta y cinco 835 reclamaciones, las cuales se clasificaron en cinco tipologías de la siguiente manera: conformación familiar, registro de predios y propietarios, desacuerdo con calificación de tenencia, no inclusión en el registro de familias habitantes y otros.

De las reclamaciones presentadas ante el comité de reclamaciones, doscientas doce (212) correspondieron a solicitudes de declaración de posesión, de las cuales ciento ochenta y tres (183) fueron atendidas favorablemente, con la declaratoria por parte del comité de reclamaciones de la calidad de poseedores, única y exclusivamente para efectos del proceso de reasentamiento del antiguo casco urbano. Lo anterior, con el objeto de resolver las diferentes situaciones fácticas y jurídicas que se presentaban respecto de la calidad de la tenencia de estas familias, lo cual permite tener certeza sobre la calidad de poseedores.

El *"Listado de personas declaradas poseedoras para efectos del Plan de reasentamiento del casco urbano de Gramalote"* fue publicado desde el día diecisiete (17) de junio hasta el día veintiuno (21) de julio de 2014, a través de carteleras ubicadas en la sede provisional de la Alcaldía de Gramalote (Centro Municipal Andrés Entrena Parra), y en la Casa de Gramalote, así como en la página web de la Universidad de Pamplona.

El objetivo de la publicación del listado de poseedores, fue garantizar la participación a los terceros que se consideraran con derecho a oponerse a la declaratoria de posesión. Se presentaron veintitrés (23) oposiciones, las cuales fueron resueltas por el comité de reclamaciones.

Una vez atendidas todas las reclamaciones, se conformó un registro ajustado con todas las modificaciones que fueron adoptadas a través de actas del comité de reclamaciones, dicho registro fue publicado entre once (11) y el veintisiete (27) de agosto de 2014 a través de las páginas web del Fondo Adaptación y de la Universidad de Pamplona y a través de la fijación de listados en la Alcaldía provisional de Gramalote y en la Casa de Gramalote. Lo anterior, con el fin de que la comunidad conociera las decisiones del Comité y presentara las observaciones a que hubiere lugar durante ese mismo lapso.

En el período de publicación se recibieron cien (100) observaciones, las cuales fueron analizadas y resueltas por el Comité de reclamaciones, quien procedió a la emisión del *"Registro final de familias habitantes y el inventario de predios y propietarios del antiguo casco urbano del municipio de Gramalote"*.

El registro final contiene por una parte, la consolidación de una base de datos de las familias habitantes en el antiguo casco urbano de Gramalote al momento de la ocurrencia

cmh

del desastre que ocasionó la evacuación del casco urbano, que incluye la descripción de su núcleo familiar, y la calificación de la relación de tenencia respecto del predio que habitaba. Incluye además, la consolidación de la base de datos del inventario de los predios existentes, estableciendo la persona o personas que aparecen como titulares de derechos de dominio.

Mediante Resolución 881 del 18 de noviembre de 2.014 el Fondo Adaptación, adopto el registro final de familias habitantes y el inventario de predios y propietarios del antiguo casco urbano de gramalote.

De conformidad con este registro la información es la siguiente:

Familias habitantes del antiguo casco urbano clasificadas por su relación de tenencia con la vivienda.

Categoría por clase de tenencia	Cantidad
Propietarios	322
Poseedores	220
Titulares de derechos y acciones	44
Ocupantes de baldío	18
Tenedores simples	504
Total familias habitantes	1.110

Predios existentes en el antiguo casco urbano de Gramalote y sus titulares de dominio, según estudio de títulos:

Derechos Inmobiliarios	Cantidad
Dominio pleno	734
Derechos y acciones	160
Baldío	32
Total	926

La comparación de los dos registros nos permite establecer las siguientes situaciones

- Respecto de las 1.110 familias habitantes del antiguo casco urbano:

606 familias ejercían derechos de propiedad, posesión, ocupación o titularidad de derechos y acciones respecto del predio que efectivamente habitaban al 17 de diciembre de 2.010. Es necesario desarrollar una estrategia jurídica en la cual estas familias puedan

CPH

transferir el mejor derecho que tienen sobre los mismos al municipio de Gramalote, como parte de pago de la alternativa habitacional que el Fondo Adaptación transferirá en el proyecto urbanístico de Miraflores. En esta clasificación es importante anotar que varios predios sobre los cuales las familias solo eran titulares de derechos y acciones, en la etapa de validación del censo adelantaron un proceso mediante el cual se declaró la posesión con justo título, para efectos del proceso de reasentamiento

505 familias ejercían condición de simples tenedores respecto de los predios que habitaban, estas deben ser atendidas a través de una asignación para déficit de vivienda.

- Respecto de los 926 predios existentes en el inventario de los cuales existe estudio de títulos tenemos:

580 predios en alto riesgo ocupados por 604 familias se deben adquirir en favor de un tercero (municipio Gramalote); estas adquisiciones se realizarán a través de permuta por una vivienda en Miraflores, en la cual las familias transfieren propiedad plena o mejoras y cesión del mejor derecho que tengan. En los casos en que sea posible se realizará saneamiento automático de la tradición o titulación se aplicará este mecanismo.

436 predios en alto riesgo que no son adquiridos a través de permuta, porque sus propietarios, poseedores titulares de derechos y acciones u ocupantes no los habitaban en el momento de la evacuación, se deben adquirir a través de negociación directa o expropiación.

4. SEGUNDA FASE DE LA ESTRATEGIA JURIDICA: Implementación de una metodología que permita la transferencia de las soluciones de vivienda a las familias habitantes y la adquisición de los predios en riesgo.

4.1 Competencia del Fondo Adaptación:

El Fondo Adaptación, creado mediante decreto 4819 de 2.010 tiene como finalidad entre otras: la gestión de proyectos para la reconstrucción de distintas clases de infraestructuras, las demás acciones que se requieran con ocasión del fenómeno de "La Niña" y para impedir definitivamente la prolongación de sus efectos, tendientes a la mitigación y prevención de riesgos y a la protección en lo sucesivo de la población de las amenazas económicas, sociales y ambientales que están

gnh

sucedido. Estas competencias son ampliamente analizadas y respaldadas por la Corte constitucional en la sentencia C-251 de 2011, mediante la cual se realiza el control de constitucionalidad del decreto 4819 de 2010 mediante el cual se crea el Fondo Adaptación.

En desarrollo de estas funciones el concejo Directivo de Fondo Adaptación aprobó el proyecto: *"Reasentamiento del nuevo casco urbano y rehabilitación económica del municipio de Gramalote"*, previendo que el mismo busca restablecer las condiciones sociales, económicas, urbanas, administrativas y ambientales del municipio.

El artículo 73 de la Ley 1523, señala: *"Adquisición de predios. Declarada una situación de desastre o calamidad pública y hasta tanto se declare el retorno a la normalidad, el Gobierno Nacional a través de cualquiera de sus Ministerios o Departamentos Administrativos, Entidades del Orden Nacional, las Entidades Territoriales o las Entidades Descentralizadas de cualquier nivel administrativo, podrán adquirir total o parcialmente los bienes inmuebles o derechos reales que sean indispensables para adelantar el plan de acción específico, por negociación directa con los propietarios o mediante expropiación por vía administrativa, previa indemnización"*.

Esta normatividad especial, aunada a la referencia del Plan de acción específico del fenómeno de la niña (2010-2011) y al programa de reasentamiento para la refundación de Gramalote, da la competencia al Fondo Adaptación de adquirir predios tanto para la construcción del nuevo casco urbano, como los existentes en el destruido casco urbano de Gramalote, esta competencia se encuentra en Cabeza del Gerente en cumplimiento de lo señalado en el numeral 1 art. 4 del Decreto 4819 que establece: *"...Ejecutar los planes y proyectos aprobados por el Consejo Directivo que deban celebrarse con cargo a los recursos del Fondo..."*.

Igualmente, es de especial importancia en este tema de competencias, hacer referencia al Convenio 056 del 31 de octubre de 2013, suscrito entre el Fondo Adaptación y el Municipio de Gramalote, mediante el cual acordaron: *"Establecer el marco de las obligaciones generales que regirán las relaciones interinstitucionales entre EL MUNICIPIO Y EL FONDO, para la ejecución de actividades y acciones tendientes al desarrollo del proyecto de reasentamiento del casco urbano de Gramalote en el sector de Miraflores en sus diferentes componentes"*.

En desarrollo de este convenio se han adelantado las acciones que permiten presentar el Plan de Reasentamiento de Gramalote. En el mismo sentido, se

gnh

deberán establecer de manera específica las acciones que ejecutará el Fondo Adaptación en ejercicio del principio de concurrencia y subsidiaridad, y las que ejecutará la Alcaldía de Gramalote en la adecuada ejecución del mismo.

4.2 Implementación de la metodología VUR para el reasentamiento del casco urbano de Gramalote.

La metodología VUR, implementada en reasentamientos por alto riesgo en el Distrito Especial de Bogotá y en el reasentamiento de la población de la ZAVA (Volcán Galeras), es reconocida por el Gobierno Nacional a través del decreto 4674 de 2010. La característica esencial de este instrumento financiero, es facilitar el reasentamiento en tanto que permite el reconocimiento de un valor al titular de derechos reales sobre el predio en riesgo, a cambio de la transferencia de los mismos y la asignación de un aporte complementario por parte del Estado, cuando se requiera, en razón a las condiciones de vulnerabilidad de la familia con el objeto de que pueda acceder efectivamente a una solución de vivienda.

Esta metodología permite adelantar una acción integral que apunta a la protección del derecho a la vivienda de las familias y a la reducción del riesgo con la entrega de los predios a la entidad ambiental; no establecer una relación de reciprocidad de parte del propietario, poseedor u ocupante del predio en riesgo que implique la transferencia del mejor derecho que tenga sobre el mismo como parte de pago de la nueva solución habitacional, podría incluso configurar un detrimento patrimonial al Estado por una acción fiscal ineficiente e inoportuna en los términos de la Ley 610 de 2000.

Si bien el predio en el alto riesgo no mitigable no puede ser ocupado, y la obligación de garantizar su no ocupación, se establece en cabeza del Alcalde, esto no implica pérdida de la propiedad del particular sobre el mismo, por lo que es imperativo para el Estado adquirirlo garantizando así la recuperación de la zona y el no retorno a la misma, e imputar su pago o parte del pago a la alternativa de vivienda que se entregue a los habitantes afectados. A través de la aplicación de esta metodología, se evita que posteriormente el Estado para efectos de intervenir la zona en riesgo tendrá que generar un doble gasto y adquirir de manera independiente el predio en riesgo.

De conformidad con lo señalado en el artículo 56 de Ley 9 de 1989, modificado por el art. 5, Ley 2 de 1991, el artículo 121 de La ley 388 de 1997, el Decreto 4674 de 2010 y la Ley 1523 de 2012, es posible acudir a la implementación de la metodología VUR para el reasentamiento de Gramalote en las siguientes condiciones:

CPM

Beneficiarios:

El VUR está dirigido a las familias habitantes de los predios declarados en riesgo en el antiguo casco urbano de Gramalote que ostente derechos reales de dominio, o derechos de posesión u ocupación sobre los mismos, y que voluntariamente decidan formar parte de la modalidad de reasentamiento colectivo en el nuevo caso urbano de Gramalote, en el cual tendrán acceso una alternativa habitacional legalmente viable, técnicamente segura, ambientalmente salubre y económicamente sostenible.

4.3 Valor Único de Reconocimiento:

VUR: Es un instrumento económico que posibilita el acceso de las familias que habitaban las viviendas declarados como de alto riesgo en el antiguo casco urbano de Gramalote, a las alternativas habitacionales que se construirán en el nuevo casco urbano de Gramalote por parte del Fondo Adaptación y la adquisición de derechos reales de los predios en riesgo en favor del Municipio de Gramalote para entregarlos a la entidad ambiental correspondiente.

Elementos que componen el VUR para el reasentamiento en el nuevo casco urbano de Gramalote:

$$\text{VUR} = \text{VPR} + \text{VCV}$$

- VPR. Valor del Predio en Riesgo. Está representado por el precio de los derechos de dominio, de posesión, o de las mejoras que ejerce la familia sobre el predio en riesgo y se tasarán en el valor que para los inmuebles o mejoras, se encuentra establecido en el avalúo comercial estimado a 2011 realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi a cada uno de los predios existentes en el antiguo casco urbano de Gramalote, el cual deberá ser actualizado con el objeto de que se encuentren vigentes al momento de realizar la oferta.

De acuerdo a la clase de derecho que tenga la familia sobre el predio se establecerá la manera de transferirlo esto es escritura pública de permuta si ostenta propiedad o transferencia, contrato de cesión de la posesión y compra de mejoras en los casos de poseedores, compra de mejoras en la

cpmk

ocupación, en todo caso de transferirá el mejor derecho que ostenten sobre el predio.

Estos derechos se adquirirán a través del proceso de negociación directa establecido en la Ley 1523 de 2012, complementado en aspectos especiales por lo señalado en la Ley 9 de 1989 y la ley 388 de 1997, y se ofrece como única forma de pago la imputación del avalúo al pago de la alternativa habitacional en el nuevo casco urbano de Gramalote.

En los casos en que el avalúo comercial mencionado sea superior al valor establecido para las viviendas del proyecto urbanístico a construir en Miraflores, (máximo 135 SMMMLV), igualmente la oferta se realizara por el valor asignado a esta alternativa habitacional, teniendo en cuenta que de conformidad con lo señalado en el art 74 de la Ley 1523 de 2.012, este avalúo determina el precio máximo de adquisición, facultando a la entidad pública para realizar oferta por un valor inferior al del avalúo, y si es aceptada por el propietario se proseguirá el proceso de negociación directa.

Previa a la transferencia del predio en alto riesgo, el propietario deberá realizar el proceso de saneamiento predial al que haya lugar, con el objeto de garantizar la transferencia de la propiedad al municipio en la correspondiente escritura de Permuta.

Para efectos del saneamiento predial se prestara asesoría jurídica a las familias en lo relacionado con levantamiento de vivienda familiar, gravámenes, medidas etc. Respecto de la limitación por patrimonio de familia constituido se apoyara con el pago de costas del proceso (honorarios de curador).

Respecto de los predios sobre los cuales la familia habitante no es propietaria y solo es titular de derechos y acciones (Falsa Tradición) registro final de familias habitantes (44), en el proceso de negociación directa se buscara un acuerdo con las familias que permitan la declaratoria de la posesión en cabeza de quien habitaba la vivienda para que transfiera las mejoras y ceda la posesión o se adelante un proceso de adquisición en el cual por ministerio de la (Ley 1450 de 2.012) se realice el saneamiento automático.

- VCV: Valor complementario por vulnerabilidad. Representado por la asignación de un aporte del Estado a través del Fondo Adaptación, en

gnk



AECOM
Cra.7 No.71-21
Torre B Oficina 1301
Bogotá, D.C.

tel: (571) 313 5888
www.aecom.com

atención a las condiciones de vulnerabilidad de la familia, que puede con el precio del avalúo del predio en riesgo, acceder a una solución de vivienda en el nuevo casco urbano de Gramalote. Este será asignado mediante acto administrativo, únicamente cuando el inmueble que habitaba la familia en el antiguo casco urbano de Gramalote, haya sido avaluado por un valor inferior a 135 smmlv, costo máximo establecido para las alternativas de vivienda a construir y transferir en el nuevo casco urbano de Gramalote.

El valor de reconocimiento Complementario será la diferencia entre el valor de la solución habitacional del nuevo casco urbano de Gramalote (que en ningún caso excederá los 135 SMMLV, vigentes al momento de suscripción de la compraventa) y el precio del avalúo mencionado.

El valor único de Reconocimiento, será otorgado por el Fondo Adaptación mediante acto administrativo en el cual se establezca:

- la adquisición del predio en riesgo por el valor de la oferta en favor de un tercero (el Municipio de Gramalote),
- la asignación del Valor de reconocimiento complementario por vulnerabilidad. (si es necesario)
- La asignación de una vivienda en el nuevo casco urbano de Gramalote.

El VUR (Valor único de reconocimiento) así otorgado por el Fondo Adaptación, está representado por la alternativa habitacional en Miraflores que transfiere el Fondo Adaptación en calidad de permuta con cargo al proyecto urbanístico de construcción del nuevo casco urbano de Gramalote, cuyo valor máximo es de 135 SMMLV.

5. TERCERA FASE.- Adquisición de predios declarados en alto riesgo en el antiguo casco urbano de gramalote, que no se obtienen a través de la aplicación de VUR.

La necesidad de que el plan de reasentamiento sea integral, aunado a la obligación de las entidades públicas de velar por la correcta implementación de la gestión del riesgo de desastres, hace indispensable que se planteé una política de intervención en el antiguo casco urbano de Gramalote, que permita adquirir los predios en riesgo que no se obtienen a través de la permuta por la vivienda de reposición a los habitantes, esto, con el objeto de poder efectivamente transferirlos a la Corporación ambiental.

El Fondo Adaptación en aplicación del Convenio 056 del 31 de octubre de 2013 suscrito con el Municipio de Gramalote y en ejercicio del principio de subsidiaridad y concurrencia apoyara a la Alcaldía de Gramalote en sus actividades de gestión del riesgo, para lo cual

gnh

procederá a adquirir en favor de un tercero (Alcaldía de Gramalote) los predios del antiguo casco urbano a los propietarios que acepten a través de negociación directa la permuta por un lote urbanizado en el nuevo casco urbano; estas adquisiciones se realizarán hasta un número igual a la cantidad de lotes urbanizados en el nuevo casco urbano de Gramalote que resulten del desarrollo urbano que adelanta el Fondo Adaptación.

Estos derechos se adquirirán a través del proceso de negociación directa establecido en la Ley 1523 de 2012 complementado en aspectos no previstos en esta, por lo establecidos en las Leyes 9ª de 1989, 003 de 1991 y 388 de 1987, especialmente aspectos relacionados con:

El artículo 16 de la Ley 9ª de 1989, que trata de la situación en la cual la contratante privada es un menor de edad. En ese caso su representante legal podrá negociar con el Estado previo visto bueno de un defensor de menores y del personero municipal para el caso de incapaces (v gr. débiles mentales).

La forma de pago está esbozada en el inciso tercero del artículo 61 de la Ley 388 de 1997 que permite pagar a) en dinero, b) en especie; c) en títulos valores; d) en derechos de construcción y desarrollo; e) en derechos de participación en el proyecto a desarrollar o f) como permuta.

Artículo 56 de la Ley 9ª de 1989. Esta norma establece el procedimiento de adquisición cuando se trata de los inmuebles en riesgo. En ella, a) se permite (posibilidad) la adquisición de inmuebles, mejoras y derechos; b) de las personas que serán reubicadas, es decir, en el lugar que dejan; c) la autoridad puede "recibir en pago" de los inmuebles donde se hará la reubicación; d) los bienes, mejoras y derechos sufrirán una conversión a bienes de uso público; e) bajo la administración de la entidad adquirente. f) Cuando se trate de la enajenación voluntaria directa, se podrá prescindir de las inscripciones en el folio de matrícula inmobiliaria de que trata el artículo 13 de esta Ley.

Los predios ubicados en el antiguo casco urbano que no puedan ser adquiridos a través del VUR o de permuta por lote urbanizado por no existencia de más unidades en el proyecto urbanístico de Miraflores, deberán ser incluidos por la Alcaldía de Gramalote en un programa a mediano plazo que permita su adquisición a través de negociación directa o expropiación, con el objeto de poder hacer entrega a la entidad ambiental.

Para efectos de la ejecución de esta actividad por parte de la Alcaldía se le deberá entregar un informe de las negociaciones realizadas, los predios efectivamente transferidos a la Alcaldía, un inventario de los predios que no han sido adquiridos, con la información técnica y jurídica que se tenga de cada uno de ellos.

gmk

5.1 SANEAMIENTO DE PREDIOS EN ALTO RIESGO

Con el objeto realizar la transferencia de los predios en riesgo a favor del municipio de Gramalote, los propietarios deben realizar el proceso de saneamiento predial de los mismos, previo a la firma de la escritura de Permuta, como una obligación que adquiere en el contrato de promesa de permuta.

En las medidas de apoyo a las familias habitantes del antiguo casco urbano se debe prever la asesoría jurídica a las familias para el saneamiento predial.

TIPO DE LIMITACION AL DOMINIO	PREDIOS A ADQUIRIR A TRAVES DE -VUR-	PREDIOS A ADQUIRIR POR NEGOCIACION DIRECTA	TOTALES
AFECTACION A VIVIENDA FAMILIAR	19	8	27
HIPOTECADA A ENTIDAD FINANCIERA	22	5	27
HIPOTECADA A PERSONA NATURAL	2	0	2
PATRIMONIO DE FAMILIA	26	14	40
EMBARGO	3	2	5
FIDEICOMISO CIVIL	1	0	1
USUFRUCTO	1	2	3
SERVIDUMBRE DE OBRA PUBLICA	1	1	2
PREDIO DECLARADO EN RIESGO	0	3	3
AFECTACION A VIVIENDA FAMILIAR Y PATRIMONIO DE FAMILIA	2	0	2
AFECTACION A VIVIENDA FAMILIAR E HIPOTECADA A ENTIDAD FINANCIERA	0	0	0
TOTAL AFECTACIONES AL DOMINIO	77	35	112

El manejo que se debe dar a cada una de estas limitaciones al dominio se encuentra previsto en el informe final emitido en ejecución del contrato 057 de 2012 suscrito entre el Fondo Adaptación y Chahin Vargas y Asociados.

Respecto de las hipotecas existentes se debe realizar acercamiento con las familias a efectos de establecer las entidades financieras involucradas, y buscar soluciones a las mismas relacionadas con cancelación de la medida o negociación de la deuda y traslado del gravamen a la nueva vivienda.





AECOM
Cra.7 No.71-21
Torre B Oficina 1301
Bogotá, D.C.

tel: (571) 313 5888
www.aecom.com

Es importante también adelantar gestiones relacionadas con el levantamiento de patrimonio familia que permita un tratamiento especial por parte del juzgado de Gramalote y la posibilidad de apoyo del consultorio jurídico de las universidades del departamento en este proceso.

5.2 SANEAMIENTO AUTOMATICO DE PREDIOS

En aplicación de lo señalado en el artículo 245 de la Ley 1450 de 2012 "*Saneamiento por motivos de utilidad pública*", se debe revisar la posibilidad de que efectivamente se pueda aplicar esta opción especialmente en lo relacionado con la transferencia de derechos y acciones para lo cual antes de iniciar el proceso se debe concertar con la Superintendencia de Notariado y Registro los pasos a seguir y la viabilidad del proceso para los casos concretos.

Cordial saludo,

Johanna Perilla Moya
Gerente del Proyecto
AECOM Technical Services INC.

Elaboró: Rosa Dory Chaparro E.
Revisó: Juan David Duque Botero.
Aprobó: Enrique Maruri.

ANEXO 1.- Normatividad aplicable al plan de reasentamiento de Gramalote.

LEY 9 DE 1989.- por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.

Artículo 56º.- 1 Inciso modificado por el art. 5, Ley 2 de 1991. A partir de la vigencia de la presente Ley, los alcaldes y el Intendente de San Andrés y Providencia levantarán y mantendrán actualizado un inventario de las zonas que presenten altos riesgos para la localización de asentamientos humanos por ser inundables o sujetas a derrumbes o deslizamientos, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda. Esta función se adelantará con la asistencia y aprobación de las oficinas locales de planeación o en su defecto con la correspondiente oficina de planeación departamental, comisarial o intendencial, los alcaldes y el Intendente de San Andrés y Providencia con la colaboración de las entidades a que se refiere el Decreto 919 de 1989, adelantarán programas de reubicación de los habitantes o procederán a desarrollar las operaciones necesarias para eliminar el riesgo en los asentamientos localizados en dichas zonas. Mientras subsistan asentamientos humanos en las zonas de alto riesgo los inmuebles a los cuales se declare extinción de dominio en aplicación del literal a) del artículo 80 o declarados de utilidad pública, o interés social en desarrollo de los literales b) y d) del artículo 10, sólo podrán destinarse a la reubicación de los habitantes que a la vigencia de la presente Ley se encuentren localizados en zonas de alto riesgo. Los funcionarios públicos responsables que no den cumplimiento a lo dispuesto en este inciso incurrirán en causal de mala conducta. Cualquier ciudadano podrá presentar al alcalde o intendente la iniciativa de incluir en el inventario una zona o asentamiento determinado.

Se podrán adquirir los inmuebles y mejoras de las personas a ser reubicadas, mediante enajenación voluntaria directa o mediante expropiación, en los términos de la presente Ley.

Cuando se trate de la enajenación voluntaria directa, se podrá prescindir de las inscripciones en el folio de matrícula inmobiliaria de que trata el artículo 13 de esta Ley. Los inmuebles y mejoras así adquiridos podrán ser recibidos en pago de los inmuebles donde fueren reubicados los habitantes. Adquirido el inmueble, pasará a ser un bien de uso público bajo la administración de la entidad que lo adquirió.

LEY 388 DE 1997.- Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental.

Artículo 59.- Entidades competentes. El artículo 11 de la Ley 9 de 1989, quedará así:

"Además de lo dispuesto en otras leyes vigentes, la Nación, las entidades territoriales, las áreas metropolitanas y asociaciones de municipios podrán adquirir por enajenación

voluntaria o decretar la expropiación de inmuebles para desarrollar las actividades previstas en el artículo 10 de la Ley 9 de 1989. Los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta asimiladas a las anteriores, de los órdenes nacional, departamental y municipal, que estén expresamente facultadas por sus propios estatutos para desarrollar alguna o algunas de las actividades previstas en el artículo 10 de dicha Ley, también podrán adquirir o decretar la expropiación de inmuebles para el desarrollo de dichas actividades."

Artículo 121.- Las áreas catalogadas como de riesgo no recuperable que hayan sido desalojadas a través de planes o proyectos de reubicación de asentamientos humanos serán entregadas a las Corporaciones Autónomas Regionales o a la autoridad ambiental para su manejo y cuidado de forma tal que se evite una nueva ocupación. En todo caso el alcalde municipal o distrital respectivo será responsable de evitar que tales áreas se vuelvan a ocupar con viviendas y responderá por este hecho.

LEY 1523 DE 2.012.- Política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

Artículo 44.- El Control en la Gestión del Riesgo de Desastres. El Estado a través de sus órganos de control ejercerán procesos de monitoreo, evaluación y control en la gestión de riesgo de desastre, empleando para tales fines los medios establecidos por la ley, y la sociedad a través de los mecanismos de veeduría ciudadana.

Parágrafo. Todas las entidades públicas, privadas o comunitarias velarán por la correcta implementación de la gestión del riesgo de desastres en el ámbito de sus competencias sectoriales y territoriales en cumplimiento de sus propios mandatos y normas que los rigen.

Artículo 59.- Criterios para la declaratoria de desastre y calamidad pública. La autoridad política que declare la situación de desastre o calamidad, según sea el caso, tendrá en consideración los siguientes criterios:

Los bienes jurídicos de las personas en peligro o que han sufrido daños. Entre los bienes jurídicos protegidos se cuentan la vida, la integridad personal, la subsistencia digna, la salud, la vivienda, la familia, los bienes patrimoniales esenciales y los derechos fundamentales económicos y sociales de las personas.

Artículo 73.- Adquisición de predios. Declarada una situación de desastre o calamidad pública y hasta tanto se declare el retorno a la normalidad, el Gobierno Nacional a través de cualquiera de sus Ministerios o Departamentos Administrativos, Entidades del Orden Nacional, las Entidades Territoriales o las Entidades Descentralizadas de cualquier nivel administrativo, podrán adquirir total o parcialmente los bienes inmuebles o derechos reales

que sean indispensables para adelantar el plan de acción específico, por negociación directa con los propietarios o mediante expropiación por vía administrativa, previa indemnización.

Artículo 74. Negociación directa. Previa a la declaratoria de expropiación, se surtirá la etapa de negociación directa, en la cual se aplicará el procedimiento siguiente:

1. El representante legal de la entidad pública adquirente, previas las autorizaciones estatutarias o legales respectivas, expedirá el oficio por medio del cual se dispone la adquisición de un bien inmueble o de derechos reales mediante negociación directa. El oficio contendrá la identificación precisa del inmueble o de los derechos reales, y ordenará el avalúo de los bienes o derechos.

2. El representante legal de la entidad pública hará la oferta de compra del bien o bienes inmuebles o derechos reales de conformidad con avalúo administrativo previo que efectúe el Instituto "Geográfico Agustín Codazzi", las oficinas de catastro o el realizado por peritos privados inscritos en las lonjas de propiedad raíz o asociaciones equivalentes. El avalúo será revisado a solicitud de la entidad pública interesada. Este avalúo, que es requisito necesario de la oferta y negociación, determinará el precio máximo de adquisición.

3. Con fundamento en el avalúo, el representante legal formulará oferta de compra a los titulares de los bienes o derechos reales que se pretende adquirir. La oferta de compra, junto con el edicto se enviarán por correo certificado a la dirección del titular cuando figure en el directorio telefónico, o en defecto de una dirección comercial, al lugar del predio donde se le entregará a cualquier persona que allí se encuentre o se fijará en la puerta de acceso, según las circunstancias de la propiedad.

4. Si dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la expedición de la oferta no fuere posible comunicar personalmente la oferta, se dejará constancia escrita a cualquier persona que se encontrare en el predio y se oficiará a la alcaldía del lugar de ubicación del inmueble, mediante telegrama que contenga los elementos sustanciales del oficio y la propuesta, para que se fije al día siguiente de su recepción y por un término de cinco (5) días hábiles en lugar visible al público, término durante el cual la entidad adquirente publicará el texto completo del oficio y la oferta en un periódico de amplia circulación nacional o local. Vencido dicho término, la oferta surtirá efectos respecto del propietario y de los demás titulares de derechos constituidos sobre el inmueble.

5. El oficio y la oferta de compra serán inscritos en el folio de matrícula inmobiliaria del inmueble, en la oficina de registro de instrumentos públicos correspondiente por parte de la entidad adquirente dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su comunicación. Los inmuebles y derechos reales afectados quedarán fuera del comercio a partir de la fecha de la inscripción, y mientras subsista dicha inscripción, no podrán concederse licencias de urbanismo, construcción ni permisos de funcionamiento industrial o comercial sobre el inmueble objeto de la oferta de compra.

6. El término para aceptar o rechazar la oferta será de cinco (5) días hábiles contados a partir de su comunicación personal o de la desfijación del aviso en la alcaldía. Si la oferta es aceptada, deberá suscribirse el contrato de compraventa dentro de los diez (10) días hábiles siguientes e inscribirse la escritura en la oficina de registro de instrumentos públicos del lugar. Dicho lapso podrá ser prorrogado por un término igual por justa causa que obre a favor de cualquiera de las partes.

7. En el contrato de compraventa se fijarán las fechas para la entrega real y material del inmueble y para el pago del precio. Los plazos respectivos no podrán superar 30 días calendario.

8. Se entenderá que el propietario renuncia a la negociación y rechaza la oferta de compra cuando no hubiere acuerdo sobre el precio y la forma de pago, o cuando el titular de los derechos guarde silencio en los términos para decidir sobre la oferta o suscribir la escritura de compraventa.

9. En los eventos en que el propietario del bien o el titular del derecho real sea un incapaz o dicho bien forme parte de una sucesión, se aplicará el artículo 16 de la Ley 9 de 1989.

Parágrafo 1°. El avalúo a que se refiere este artículo se practicará teniendo exclusivamente en cuenta los factores y variables correspondientes a la época anterior a la declaratoria de desastre o calamidad pública.

Parágrafo 2°. Los actos administrativos a que se refiere este artículo solo serán susceptibles del recurso de reposición.

DECRETO 4674 DE 2010.- Normas sobre evacuación de personas y se adoptan otras medidas.

Artículo 3o.- Las autoridades territoriales y de Policía son las encargadas de velar por la seguridad y la protección de la vida de las personas que se encuentren en zonas de alto riesgo a raíz de la fuerte ola invernal que azota el país; para ello impartirán las órdenes de evacuación que sean necesarias cuando se encuentre en riesgo la vida de las personas en

las zonas afectadas por el invierno, o sus áreas de influencia. Así mismo, organizarán, coordinarán y controlarán a las entidades y organismos competentes con el fin de:

- a) Identificar y evaluar los factores de peligro, vulnerabilidad y riesgo, así como determinar los elementos de planificación necesarios para enfrentarlos;
- b) Tomar las medidas de prevención, preparación y evacuación para la protección de la población;
- c) Coordinar con las entidades públicas y privadas y con la Defensa Civil Colombiana la evacuación de las personas en grave riesgo;
- d) Adelantar los programas, proyectos y planes para la reducción del impacto del desastre causado por la ola invernal en coordinación con el Ministerio del Interior y de Justicia-Dirección de Gestión del Riesgo;
- e) Implementar el programa de reubicación de familias localizadas en alto riesgo no mitigable, previsto en las Leyes 9ª de 1989, 2ª de 1991 y 388 de 1997;
- f) Identificación y priorización de las personas en alto riesgo no mitigable y propender por la adquisición de los predios en riesgo y la asistencia técnica para la adquisición de la nueva alternativa habitacional;
- g) Implementar una metodología de acompañamiento integral a las personas que sean reubicadas para dar celeridad a los procesos y oportunidad a las personas en la consecución de un hábitat más adecuado;
- h) Implementar la metodología para determinar el Valor Único de Reconocimiento que posibilite el reasentamiento de las personas;
- i) En virtud de los principios de eficacia, economía y celeridad que rigen las actuaciones administrativas, si las autoridades del orden territorial y policivas no atienden la evacuación, se hace necesario que la Dirección de Gestión del Riesgo adelante la ejecución del programa de evacuación.

Artículo 8o. Los predios adquiridos en desarrollo del proceso de reasentamiento de personas en alto riesgo no mitigable deberán ser incorporados como suelo de protección y espacio público en los términos definidos en la Ley 9ª de 1989.

NORMATIVIDAD RELACIONADA CON LAS COMPETENCIAS DE LA ENTIDAD EJECUTORA.

DECRETO 4580 DE 2010.- Estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública.

Considerando 3.13.- Que para la reubicación de las familias afectadas, asentadas en zonas de alto riesgo, es urgente habilitar suelo para el desarrollo de proyectos de vivienda social de interés prioritario, agilizar los trámites para la construcción de las respectivas obras de urbanismo y vivienda, y establecer mecanismos eficaces para la financiación de los proyectos correspondientes.

Considerando 3.15.- Que cuando peligre de manera grave e inminente la vida e integridad de personas, familias y comunidades asentadas en zonas de alto riesgo, incrementado por el fenómeno de La Niña, el Gobierno Nacional debe tener la facultad de impartir órdenes de evacuación directamente, o en concurrencia con las autoridades territoriales, acompañadas de mecanismos que faciliten que los evacuados accedan a un espacio donde puedan habitar dignamente, o, de ser desplazados, retornar a sus lugares de origen, así como recibir ayuda humanitaria de emergencia que les permitan subsistir dignamente.

Considerando 3.19.- Que por todo lo anterior es indispensable, dentro del marco de los considerandos anteriores, adoptar entre otras medidas, disposiciones legislativas en materia tributaria, presupuestal, de endeudamiento, control ambiental, contratación pública, procesales, expropiación de inmuebles y control fiscal, así como crear mecanismos necesarios para administrar recursos, a fin de proteger y garantizar los derechos de las personas afectadas, lograr la recuperación de la actividad productiva, el fortalecimiento institucional y financiero de la Nación, y adelantar las obras de infraestructura que permitan conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

DECRETO 4819 de 2010.- Por el cual se crea el Fondo Adaptación.

Artículo 1o.- Creación del Fondo. Créase el Fondo Adaptación, cuyo objeto será la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de "La Niña", con personería jurídica, autonomía presupuestal y financiera, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Este Fondo tendrá como finalidad la identificación, estructuración y gestión de proyectos, ejecución de procesos contractuales, disposición y transferencia de recursos para la recuperación, construcción y reconstrucción de la infraestructura de transporte, de telecomunicaciones, de ambiente, de agricultura, de servicios públicos, de vivienda, de educación, de salud, de acueductos y alcantarillados, humedales, zonas inundables estratégicas, rehabilitación económica de sectores agrícolas, ganaderos y pecuarios

afectados por la ola invernal y demás acciones que se requieran con ocasión del fenómeno de "La Niña", así como para impedir definitivamente la prolongación de sus efectos, ~~tendientes a la mitigación y prevención de riesgos y a la protección en lo sucesivo, de la población de las amenazas económicas, sociales y ambientales que están sucediendo.~~

SENTENCIA C-25 de 2011 mediante la cual se realizó el control de constitucionalidad al Decreto 4819 de 2.010.

DECRETO 1773 DEL 2013.- Deroga el Decreto 1159 de 2.011 y asigna las funciones de la Comisión Intersectorial para apoyar al Municipio de Gramalote- Departamento de Norte de Santander al Consejo Directivo del Fondo Adaptación.

ACTA No. 003 DEL 18 DE AGOSTO DE 2.013.

El Consejo Directivo del Fondo Adaptación, aprobó el proyecto presentado por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, denominado "Proyecto de reasentamiento del casco urbano y rehabilitación económica del Municipio de Gramalote (Norte de Santander). Para que se procediera a dar inicio a la etapa de estructuración.

CONVENIO 056 DEL 31 DE OCTUBRE DE 2013.

El Fondo Adaptación y la Alcaldía de Gramalote, acordaron: "Establecer el marco de las obligaciones generales que regirán las relaciones interinstitucionales entre EL MUNICIPIO Y EL FONDO, para la ejecución de actividades y acciones tendientes al desarrollo del proyecto de reasentamiento del casco urbano de Gramalote en el sector de Miraflores en sus diferentes componentes." Estableciendo dentro de las obligaciones del Fondo Adaptación la de ejecutar de manera conjunta con EL MUNICIPIO las actividades y acciones tendientes al desarrollo del proyecto de reasentamiento del casco urbano de Gramalote en el Sector de Miraflores en sus diferentes componentes."

NORMATIVIDAD APLICABLE RELACIONADA CON LA ADQUISICIÓN DE INMUEBLES (CÓDIGO CIVIL COLOMBIANO).

ARTICULO 1849.- CONCEPTO DE COMPRAVENTA. La compraventa es un contrato en que una de las partes se obliga a dar una cosa y la otra a pagarla en dinero. Aquélla se dice vender y ésta comprar. El dinero que el comprador da por la cosa vendida se llama precio.

ARTICULO 1850.- VENTA Y PERMUTA. Cuando el precio consiste parte en dinero y parte en otra cosa, se entenderá permuta si la cosa vale más que el dinero; y venta en el caso contrario.

ARTICULO 1955.- DEFINICION DE PERMUTA. La permutación o cambio es un contrato en que las partes se obligan mutuamente a dar una especie o cuerpo cierto por otro.

ARTICULO 1956.- PERFECCIONAMIENTO DE LA PERMUTA. El cambio se reputa perfecto por el mero consentimiento, excepto que una de las cosas que se cambian o ambas sean bienes raíces o derechos de sucesión hereditaria, en cuyo caso, para la perfección del contrato ante la ley, será necesaria escritura pública.

ARTICULO 1957.- OBJETO Y CAPACIDAD. No puede cambiarse las cosas que no pueden venderse. Ni son hábiles para el contrato de permutación las personas que no son hábiles para el contrato de venta.

ARTICULO 1958.- APLICACION DE LAS NORMAS SOBRE LA COMPRAVENTA A LA PERMUTA. Las disposiciones relativas a la compraventa se aplicarán a la permutación en todo lo que no se oponga a la naturaleza de este contrato; cada permutante será considerado como vendedor de la cosa que da, y el justo precio de ella a la fecha del contrato se mirará como el precio que paga por lo que recibe en cambio.

ANEXO 2. PROCESO DE TRANSFERENCIA DE VIVIENDAS Y ADQUISICION DE PREDIOS EN RIESGO -VUR-

PROCESO	ACTIVIDAD	TAREAS	RESPONSABLE	PRODUCTO
		1. Concertar cita con la familia en su domicilio actual.		1. Ayuda de memoria de la visita realizada
SOCIALIZACION DEL PLAN DE REASENTAMIENTO Y DE LAS MEDIDAS DE APOYO QUE CORRESPONDEN A CADA FAMILIA	Verificar con las familias que tienen derechos reales sobre los predios que habitaban, su estado en el registro, presentar el plan de reasentamiento general, actualizar la caracterización social y económica	2. Revisar estado de la familia en el registro final -(categorizarla)	1. Gerencia Integral 1.1 Área acompañamiento familiar 1.2 Área operativa y SIG	
		3. Realizar actualización de la encuesta socioeconómica existente, y complementarla.		2. Encuesta socioeconómica actualizada y categorizada
		4. Presentación a la familia del plan de reasentamiento general, y la posibilidad de reasentamiento colectivo o individual.		3. Encuesta sistematizada
SOCIALIZACION DEL PLAN DE REASENTAMIENTO Y DE LAS MEDIDAS DE APOYO QUE CORRESPONDEN A CADA FAMILIA	Socializar con la familia las medidas de apoyo generales y particulares y firmar carta de ingreso a reasentamiento Colectivo o individual	1. Concertar cita con la familia en el domicilio actual.	1. Gerencia Integral 1.1 Área acompañamiento familiar 1.2 Área operativa y SIG	1. Ayuda de memoria de la visita realizada con cada familia
		2. Informar a la familia con derechos reales sobre el bien en el antiguo casco urbano sobre las medidas de apoyo, etapas y requisitos del proceso voluntario de reasentamiento colectivo o individual y el contenido de las medidas a que tiene derecho.		2. xxx cartas de ingreso a reasentamiento modalidad colectiva. Sistematizado. 3. xxx cartas de ingreso a modalidad reasentamiento individual Sistematizadas. 4. xxx cartas de no aceptación de reasentamiento firmada por la flia o un testigo, sistematizadas.
		3. Firmar cartas de ingreso a reasentamiento Colectivo a través de (VUR) o reubicación individual.		
PRESENTACION, NOTIFICACION,	Expedir el oficio por medio del cual se dispone la adquisición de un bien inmueble o de derechos reales mediante negociación directa.	1. Realizar minuta de oficio incluyendo todos los predios de familias que han aceptado reasentamiento colectivo en Miraflores, remitirlo al Fondo Adaptación. contendrá la identificación precisa de los inmuebles o de los derechos reales a adquirir		1. Proyecto remitido, a Fondo Adaptación.
		2. Remitir al Fondo Adaptación		3. Oficio firmado por el Fondo Adaptación.
	Elaborar el concepto de vulnerabilidad social para las familia a las que se les otorga Valor Único por Vulnerabilidad	1. Realizar el concepto de vulnerabilidad social por el asesor social de la familia. El resultado de esta actividad es requisito previo para poder realizar la oferta de permuta y adjudicar Valor Único complementario por vulnerabilidad)		XXX concepto de vulnerabilidad social emitidos y sistematizados

<p>ACEPTACION Y FIRMA DE OFERTA DE PERMUTA DE PREDIO EN RIESGO, POR VIVIENDA EN MIRAFLORES</p>	<p>Presentación notificación y aceptación de oferta de adquisición de predio en alto riesgo o de las mejores y la cesión del derecho que tengan sobre el mismo en permuta por vivienda en el nuevo casco urbano de Gramalote</p>	<p>1. Realizar Ficha administrativa de seguimiento a los actos de oferta, promesa y escritura.</p> <p>2. Realizar xxx minutas de oferta de compra del bien inmueble o de mejoras y cesión de la posesión, de conformidad con avalúo administrativo efectuado por el Instituto "Geográfico Agustín Codazzi".</p> <p>3. Notificación personal de la oferta a las familias, firma de aceptación de la oferta (renuncia a términos)</p> <p>4. Revisión y firma de ofertas por parte del representante legal del Fondo Adaptación.</p>	<p>1. Gerencia Integral 1.1. Área legal</p>	<p>1. Ficha por familia con listado de documentos necesarios y pasos para obtener, oferta, promesa y escritura firmada, diligenciada y sistematizada para seguimiento</p> <p>2. xxx minutas de oferta revisadas para remisión Fondo Adaptación para revisión y visto bueno.</p> <p>3. Constancia de Notificación de oferta y oferta firmada por las familias</p> <p>4. xxx ofertas firmadas por el representante legal del Fondo Adaptación .</p>
<p>ASESORIA JURIDICA PARA SANEAMIENTOS DE PREDIOS EN ALTO RIESGO A TRANSFERIR AL MUNICIPIO</p>	<p>Revisar predios a sanear y establecer estrategias para lograrlo</p> <p>Prestar asesoría y acompañar acciones de las familias para el saneamiento</p>	<p>1. Establecer los predios y la clase de limitaciones. Con la información obtenida en la actualización de la caracterización social, se establece los predios, la clase de limitaciones y la estrategia para cada uno.</p> <p>2. Acordar con la familia, el proceso a seguir con cronograma y responsabilidades</p> <p>1. Acompañar la presentación de levantamiento de patrimonio en Notaría o en Juzgado, según corresponda, y colocar a disposición pago de honorarios de curador si hay necesidad por parte de Fondo y honorarios de Abogado por las familias.</p> <p>2. seguimiento a actividades de saneamiento a cada uno de los predios</p> <p>3. realizar inventario de predios saneados</p>	<p>1. Gerencia Integral 1.1 Área acompañamiento familiar 1.2. Área legal 1.3 Área operativa y SIG</p>	<p>1. xxx predios necesitan saneamiento legal y que clase cada uno de ellos.</p> <p>2. Estrategia de saneamiento para cada uno y proceso a seguir.</p> <p>3. xxx actas firmadas de reunión con compromisos concretos</p> <p>1. xxx solicitudes de levantamiento de patrimonio de familia presentadas</p> <p>2. xxx ayudas de memoria con actividades de seguimiento</p> <p>1. xxx asesorías prestadas, predio no saneado por dificultades no superables o negligencia de la familia 2. xxx predios saneados con la asesoría y acompañamiento prestado.</p>

		1. Realizar minuta de resolución de asignación de VUR, a las familias que aceptaron la oferta de permuta- (se asigna	1. Gerencia Integral	1. Minuta de resolución
ASIGNACION DE VALOR UNICO DE RECONOCIMIENTO A LAS FAMILIAS	Asignar Valor Único de Reconocimiento a familias que aceptaron la oferta.	valór único complementario por vulnerabilidad y se reconoce el valor de la oferta de predio en riesgo, para complementar valor de vivienda en nuevo casco urbano)	1.1 Área acompañamiento familiar 1.2. Área legal 1.3 Área operativa y SIG	de adjudicación de VUR entregada a Fondo Adaptación para revisión.
		2. Revisión, aprobación y firma de resolución de adjudicación de VUR por el Fondo Adaptación.	2. Fondo Adaptación -Área xxxxxx	2. Resolución de adjudicación de VUR , revisada , aprobada y firmada por Fondo Adaptación.
ELABORACION, SOCIALIZACION Y FIRMA DE PROMESAS DE PERMUTA DE PREDIO EN RIESGO POR VIVIENDA EN MRAFLORES	Elaboración y revisión de minutas de Promesas de Permuta de viviendas en Miraflores , por valor asignado en el VUR en favor de un tercero –Alcaldía Gramalote)	1. Elaborar xxx minutas de promesa de permuta.	1. Gerencia integral 1.1 Área acompañamiento familiar 1.2. Área legal 1.3 Área operativa y SIG 2. Fondo Adaptación -Área xxxxxx	1. xxx minutas de promesa de permuta elaboradas
		2. Revisión y aprobación por parte del Fondo Adaptación de promesas de permuta.		2. xxx minutas de promesas de permuta con Bo. Fondo Adaptación
	Notificación de resolución asignación de VUR, y firmada promesa de permuta por las familias	1. Notificación de resolución de adjudicación de VUR a las familias		1. xxx Documentos de notificación de resolución firmado por la familia
		2. Presentación, revisión y firma de las promesas de permuta por las familias.		2. xxx Promesas de compraventa firmada por la familia
Firma de promesas de permuta firmada por el Fondo Adaptación.	1. Remisión de promesas de compraventa a Fondo Adaptación para revisión y firma	1. xxx promesas de compraventa firmada por Fondo Adaptación		
ENTREGA Y RECIBO DEL PREDIO EN RIESGO POR PARTE DE LA ALCALDIA DE GRAMALOTE	Recibir el predio en riesgo en el antiguo casco urbano de Gramalote.	1. Coordinar la recepción del predio en riesgo con las familias y el Municipio.	1. Gerencia integral 1.1 Área acompañamiento familiar 1.2. Área legal 1.3 Área operativa y SIG 2. Alcaldía de Gramalote	1. cronograma de reuniones para entrega de predios.
		2. Elaborar formato de acta de entrega del predio en riesgo de parte de las familias al Municipio de Gramalote.		2. formatos para cada familia listos para firma
		3. Realizar visita para recepción de predio.		3. visita y recepción del predio
		4. Firmar acta de recibo de predio en riesgo por el municipio.		4. xxx actas firmadas de entrega y recibo de predio
	Demoler el predio en alto riesgo	1. Realizar demolición, recuperar los materiales reciclables y disponer finalmente los escombros	1. XXX predios demolidos	
Recepción de documentos para suscripción de escritura pública de permuta de predios	1. Revisión de documentos para firma de escritura pública de permuta de predios.	1. Documentos de XXX familias completos listos para remitir a Notaria. (listado, incluye paz y salvo de pago de Impuesto predio en riesgo)		

		2. Elaboración de minuta -tipo- de escritura publica de permuta de inmuebles para para revisión y Bo. De Fondo Adaptación		2. Minuta de escritura publica de permuta de inmuebles aprobada por Fondo Adaptación
ESCRITURACION Y REGISTRO DE PERMUTA DE PREDIO EN ALTO RIESGO POR VIVIENDA EN MIRAFLORES		3. Elaboración de minuta de cada familia para remitir a la Notaria	1. Gerencia Integral 1.1 Área acompañamiento familiar 1.2. Área legal 1.3 Área operativa y SIG	3. xxx minutas de escritura publica de permuta de inmuebles remitidas a la Notaria
		4. Citación de familias en notaria para firma de escrituras		4. cronograma de citas en notaria para firma de escrituras, con acompañamiento de asesor social cuando sea necesario
	Gestionar liquidación y pago de gastos notariales, impuesto de beneficencia e impuesto de registro de instrumentos públicos	1. Obtener las liquidaciones de gastos notariales.		1. XXX liquidaciones notariales y liquidación de impuesto de beneficencia y valor de registro.
		2. Elaborar liquidaciones de impuesto de beneficencia.		2. XXX pago de liquidaciones efectuados
		3. Elaborar liquidación de impuesto de registro e instrumentos públicos.		
	Registrar escritura publica de permuta	1. Enviar los soportes respectivos para realizar el pago notarial y la emisión de cheques para pago de impuestos de registro en Instrumentos Públicos e impuesto de beneficencia		xxx escrituras radicadas en la oficina de instrumentos públicos
2. Retiro de escrituras de registro de instrumentos públicos y revisión de certificados de libertad		xxx escrituras registradas y certificados revisados		
FIRMA DE ACTA DE RECIBO A SATISFACION DE VIVIENDA EN MIRAFLORES Y ACTA DE REASENTAMIENTO FAMILIAR	Firmar acta de recibo de vivienda	1. Acompañar a la familia en el proceso de recibo de la vivienda en el nuevo casco urbano de Gramalote, y del manual de mantenimiento y desarrollo progresivo.	1. Gerencia Integral 1.1 Área acompañamiento familiar 1.2. Área legal 1.3 Área operativa y SIG	XXX actas de recibo de vivienda a satisfacción firmadas
	Realizar acta de reasentamiento	1. Realizar visita de seguimiento, verificar el cumplimiento de las necesidades básicas de la familia, educación, salud, programas de asistencia especiales (adulto mayor etc..)		xxx conceptos del asesor social
		2. Realizar y verificar firma del acta de reasentamiento		xxx actas de reasentamiento firmadas

ANEXO 3. PROCESO DE PERMUTA DE PREDIOS EN RIESGO POR LOTE URBANIZADO EN MIRAFLORES

PROCESO	ACTIVIDAD	TAREAS	RESPONSABLE	PRODUCTO
SOCIALIZACION DEL PLAN DE REASENTAMIENTO Y DE LAS MEDIDAS DE MANEJO DEL ANTIGUO CASCO URBANO	Verificar con las familias propietarias de predios en el antiguo casco urbano el estado del inventario de predios y propietarios, presentar el plan de reasentamiento general, actualizar encuesta socioeconómica existente.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Concertar cita el propietario c en su domicilio actual o en la 2. Revisar estado del predio en el inventario final, establecer limitaciones. 3. Realizar actualización de la encuesta socioeconómica existente, y complementarla. 4. Presentación a propietarios del plan de reasentamiento general, y la posibilidad de permutar el predio en riesgo por lote urbanizado. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gerencia Integral 1.1 Área acompañamiento familiar 1.2 Área operativa y SIG 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ayuda de memoria de la visita realizada 2. Encuesta socioeconómica actualizada 3. Encuesta sistematizada
	Socializar con los propietarios las medidas de apoyo generales y las de manejo de antiguo casco urbano y firmar carta de intención de permuta	<ol style="list-style-type: none"> 1. Concertar cita con el propietario de predio en riesgo. 2. Informar a los propietarios de predios en el antiguo casco urbano sobre la oferta de permuta por lote urbanizado, etapas y requisitos del proceso 3. Firmar cartas de intención de permuta de predio en riesgo por lote urbanizado en Miraflores Ingreso a reasentamiento Colectivo a través de (VUR) o reubicación individual. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gerencia Integral 1.1 Área acompañamiento familiar 1.2 Área operativa y SIG 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ayuda de memoria de la visita realizada con cada propietario 2. xxx cartas de intención de permuta, sistematizadas 3. xxx cartas de no existir interés en permuta a firmada por la fila o un testigo, sistematizadas.
PRESENTACION, NOTIFICACION, ACEPTACION Y FIRMA DE OFERTA DE PERMUTA DE PREDIO EN RIESGO, POR LOTE URBANIZADO EN MIRAFLORES	Expedir el oficio por medio del cual se dispone la adquisición del predio en riesgo mediante negociación directa.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Realizar minuta de oficio incluyendo todos los predios de propietarios que han firmado intención de realizar permuta de predio en riesgo por lote urbanizado en Miraflores. 2. Remitir al Fondo Adaptación 		<ol style="list-style-type: none"> 1. Proyecto remitido, a Fondo Adaptación. 3. Oficio firmado por el Fondo Adaptación.
	Elaborar el concepto de vulnerabilidad social para las familias que perdieron su única solución de vivienda y presentan condiciones especiales de vulnerabilidad	<ol style="list-style-type: none"> 1. Realizar el concepto de vulnerabilidad social por el asesor social de la familia. El resultado de esta actividad es requisito previo para poder ingresarlo a un programa de construcción en sitio propio con apoyo del Fondo Adaptación 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gerencia Integral 1.1. Área legal 	<ol style="list-style-type: none"> XXX concepto de vulnerabilidad social emitidos y sistematizados
		<ol style="list-style-type: none"> 1. Realizar Ficha administrativa de seguimiento a los actos de oferta, y escritura. 		<ol style="list-style-type: none"> 1. Ficha por propietario con listado de documentos necesarios y pasos para obtener, oferta, y escritura firmada, diligenciada y

	Presentación notificación y aceptación de oferta de adquisición de predio en alto riesgo en permuta por vivienda en el nuevo casco urbano de Gramalote	<p>2. Realizar xxx minutos de oferta de compra del predio en riesgo, de conformidad con avalúo administrativo efectuado por el Instituto "Geográfico Agustín Codazzi".</p> <p>3. Notificación personal de la oferta a los propietarios, firma de aceptación de la oferta (renuncia a términos)</p> <p>4. Revisión y firma de ofertas por parte del representante legal del Fondo Adaptación.</p>		<p>2. xxx minutos de oferta revisadas para remisión Fondo Adaptación para revisión y visto bueno.</p> <p>3. Constancia de Notificación de oferta y oferta firmada por los propietarios</p> <p>4. xxx ofertas firmadas por el representante legal del Fondo Adaptación .</p>
ESCRITURACION Y REGISTRO DE PERMUTA DE PREDIO EN ALTO RIESGO POR LOTE URBANIZADO EN MIRAFLORES	Recepción de documentos para suscripción de escritura pública de permuta de predios	1. Revisión de documentos para firma de escritura pública de permuta de predios.	<p>1. Gerencia integral</p> <p>1.1 Area acompañamiento familiar</p> <p>1.2. Area legal</p> <p>1.3 Area operativa y SIG</p>	1. Documentos de XXX propietarios completos listos para remitir a Notaria. (listado, incluye paz y salvo de pago de Impuesto predio en riesgo)
		2. Elaboración de minuta -tipo- de escritura pública de permuta de inmuebles para para revisión y Vbo. De Fondo Adaptación		2. Minuta de escritura pública de permuta de inmuebles aprobada por Fondo Adaptación
		3. Elaboración de minuta de cada predio para remitir a la Notaria		3. xxx minutos de escritura pública de permuta de inmuebles remitidas a la Notaria
		4. Citación de Propietarios en notaria para firma de escrituras		4. cronograma de citas en notaria para firma de escrituras.
	Gestionar liquidación y pago de gastos notariales, impuesto de beneficencia e Impuesto de registro de Instrumentos públicos	1. Obtener las liquidaciones de gastos notariales.		1. XXX liquidaciones notariales y liquidación de impuesto de beneficencia y valor de registro.
		2. Elaborar liquidaciones de impuesto de beneficencia.		
	Registrar escritura pública de permuta	3. Elaborar liquidación de impuesto de registro e Instrumentos públicos.		2. XXX pago de liquidaciones efectuados
		1. Enviar los soportes respectivos para realizar el pago notarial y la emisión de cheques para pago de impuestos de registro en Instrumentos Públicos e Impuesto de beneficencia		
	1. Enviar cheque y escritura a Instrumentos públicos para el registro y expedición del certificado de libertad	xxx escrituras radicadas en la oficina de Instrumentos públicos		
	2. Retiro de escrituras de registro de Instrumentos públicos y revisión de certificados de libertad	xxx escrituras registradas y certificados revisados		

	Recibir el predio en riesgo en el antiguo casco urbano de Gramalote.	1. Coordinar la recepción del predio en riesgo con el propietario y el Municipio.		1. cronograma de reuniones para entrega de predios.
ENTREGA Y RECIBO DEL PREDIO EN RIESGO POR PARTE DE LA ALCALDIA DE GRAMALOTE		2. Elaborar formato de acta de entrega del predio en riesgo de parte de los propietarios al Municipio de Gramalote.	1. Gerencia Integral 1.1 Area acompañamiento familiar 1.2. Area legal 1.3 Area operativa y SIG 2. Alcaldía de Gramalote	2. formatos para cada familia listos para firma
		3. Realizar visita para recepción de predio.		3. visita y recepción del predio
		4. Firmar acta de recibo de predio en riesgo por el municipio.		4. xxx actas firmadas de entrega y recibo de predio
	Demoler el predio en alto riesgo	1. Realizar demolición, recuperar los materiales reciclables y disponer finalmente los escombros		1. XXX predios demolidos

FONDO ADAPTACION

**RECONSTRUCCIÓN, REUBICACION
Y REASENTAMIENTO DE VIVIENDA:
MARCO JURÍDICO GENERAL**

LUIS ROBERTO WIESNER MORALES
Contrato de Consultoría 051 de 2013

Bogotá-Enero de 2014

INDICE

	<u>Páginas</u>
INTRODUCCION	1
I. PRODUCTOS BASICOS	2
Capítulo Primero. Responsabilidad Misional del Fondo Adaptación	2
<i>Observaciones preliminares</i>	2
<i>Rol institucional</i>	3
<i>Naturaleza especial del Fondo</i>	5
<i>El Fenómeno subyacente</i>	7
<i>Sub Procesos asignados al Fondo</i>	9
<i>Actividades que integran los sub –procesos</i>	16
<i>Temas específicos de acción</i>	16
<i>Competencias en materia de vivienda</i>	20
<i>Conclusiones: parámetros de acción del Fondo</i>	25
Capítulo Segundo. Matriz de casos y modalidades de respuesta	27
Capítulo Tercero: Registro de Información en “REUNIDOS”	33
<i>Introducción</i>	33
<i>REUNIDOS en el contexto de la emergencia invernal</i>	34
<i>Antecedente: declaratoria de desastre nacional</i>	34
<i>Declaratoria de emergencia por grave calamidad pública</i>	35
<i>Otras normas de emergencia</i>	37
<i>Directivas Presidenciales</i>	41
<i>Jurisprudencia constitucional sobre registros de damnificados y víctimas</i>	45
<i>Sentencia T -743/06</i>	46
<i>Sentencia T – 188/07</i>	47
<i>Sentencia T -1075/07</i>	49
<i>Sentencia T – 585/08</i>	50
<i>Sentencia T – 447/10</i>	51
<i>Síntesis: el carácter técnico de REUNIDOS</i>	52
Capítulo Cuarto. Marco Jurídico de Actuación	55
<i>Introducción</i>	55
<i>Disposiciones constitucionales aplicables</i>	58
<i>Normas de emergencia por La Niña 2010 – 2011</i>	67
<i>Legislación para desastres y gestión del riesgo</i>	78
<i>Plan Integral de Acción Específico</i>	82

<i>Legislación urbanística y de vivienda</i>	85
Capítulo Quinto. Marco de Actuación para Gramalote	93
<i>Gramalote y la emergencia 2010 – 2011</i>	93
<i>Marco legal de emergencia</i>	96
<i>Marco Legal de la Gestión del Riesgo de Desastres</i>	101
<i>Legislación urbanística</i>	104
<i>Normatividad local</i>	104
<i>El valor o precio</i>	106
II. ANEXOS	108
Anexo 1. Matriz de Riesgos	108
Anexo 2. Breviario de Casos	109
<i>Presentación</i>	109
<i>La vivienda a intervenir</i>	110
<i>Las personas y familias afectadas</i>	116
<i>Gravámenes, limitaciones y fraccionamiento del dominio</i>	121
<i>Cuestiones de procedimiento</i>	122
Anexo 3: Proyecto para Decreto Reglamentario	123
Anexo No. 4 Estudio Comparativo de Competencias en Vivienda	128
<i>Consideraciones preliminares</i>	128
<i>Competencias del Fondo Adaptación</i>	131
<i>Competencias del Ministerio de Vivienda y de FONVIVIENDA</i>	136
<i>Competencias de la Unidad Nacional</i>	139
<i>Conclusiones</i>	140
Anexo 5. Proyecto para regulación de reasentamientos	141

RECONSTRUCCIÓN, REUBICACION Y REASENTAMIENTO DE VIVIENDA: MARCO JURÍDICO GENERAL¹

INTRODUCCIÓN

El texto a consideración del Fondo Adaptación (El Fondo) es el resultado de consolidar los productos individuales pactados entre el Fondo como Entidad contratante y Luis Roberto Wiesner Morales en calidad de contratista bajo el Contrato de Consultoría 051 de 2013, con el objeto de elaborar un marco jurídico para los procesos de reconstrucción o reposición de viviendas y reasentamiento de poblaciones afectadas por el Fenómeno de La Niña 2010 –2011.

En desarrollo de los términos iniciales se elaboraron cinco (5) productos básicos:

1. *Concepto sobre la Responsabilidad Misional del Fondo Adaptación.* Este producto, que se presenta como el Capítulo Primero, corresponde a lo pactado en la Cláusula Tercera, numeral 7, literal a del Contrato 051 de 2013.
2. *Matriz de Casos y Modalidades de Respuesta.* Responde a lo convenido en la Cláusula Tercera, numeral 7, literal b. Es el Capítulo Segundo del consolidado.
3. *Registro de Información en “REUNIDOS”.* Es el producto acordado en la Cláusula Tercera, numeral 7, literal c del Contrato. Es el Capítulo Tercero de la compilación.
4. *Marco jurídico de actuación.* Obedece a lo estipulado en la Cláusula Tercera, numeral 7, literal d del Contrato y se presenta como el Capítulo Cuarto del texto consolidado.
5. *Marco de actuación para Gramalote.* Desarrolla el producto indicado en la Cláusula Tercera, numeral 7, literal e del Contrato y se vierte en el Capítulo Quinto del consolidado.

¹ Consolidado de productos en Contrato 051/2013

El desarrollo de los productos acordados reveló la utilidad para el Fondo Adaptación de extender esas líneas de trabajo en nuevos productos directamente vinculados con los cinco estudios originales. Para esos efectos se suscribieron las Modificaciones No 1 y No 2 al Contrato 051 de 2013. Esto permitió elaborar bajo la supervisión de la Entidad contratista los cinco (5) documentos que integran el aparte “Anexos”. Son los siguientes.

1. *Anexo 1. Matriz de Riesgos.* Constituye el complemento del Primer Producto.
2. *Anexo 2. Breviario de Casos.* Es una aplicación concreta de la Matriz de Casos.
3. *Anexo 3. Proyecto para Decreto Reglamentario.* El proyecto es un desarrollo de la indagación sobre el alcance del Registro REUNIDOS y sus límites.
4. *Anexo 4. Estudio Comparativo de Competencias en Vivienda.* Este producto obedeció al amable requerimiento que hizo la Secretaria General del Fondo, Doctora María Leonor Villamizar. El estudio comparativo está vinculado a justificar el proyecto de decreto reglamentario (Anexo 3). También es un complemento del producto “Responsabilidad Misional del Fondo Adaptación”.
5. *Anexo 5. Proyecto para regulación de reasentamientos.* Este producto adicional completa los productos principales que obran en los capítulos cuarto y quinto.

I. PRODUCTOS BÁSICOS

Capítulo Primero. Responsabilidad Misional del Fondo Adaptación

Observaciones preliminares

Este capítulo busca identificar los límites y alcances de la acción del Fondo Adaptación (en adelante el Fondo) en desarrollo de su objeto institucional. Cabe agregar que la matriz de riesgos derivados de la actuación del Fondo se presentará como Anexo 1 del texto consolidado.

Es pertinente dejar en claro que se habla de responsabilidad en un sentido misional es decir, como ámbito de competencias, procesos y tareas encomendadas a la Entidad por su norma de creación, en este caso el Decreto Legislativo 4819 del 29 de diciembre de 2010. Es necesario agregar que el Decreto Legislativo 142 del 21 de enero de 2011, “Por el cual se adiciona el Decreto 4819 de 2010”, fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional.²

El Contrato 051 de 2013 está circunscrito por su objeto a “(...) los procesos de (i) reconstrucción o reposición de viviendas y (ii) reasentamiento de poblaciones, que adelanta el FONDO en desarrollo de sus normas de creación, para responder a los efectos de Fenómeno de la Niña 2010 – 2011 (...)” Una interpretación literal del compromiso contractual limitaría el análisis a los procesos mencionados. Se ha optado por un escrutinio más amplio para entender el mandato del Fondo de manera amplia y luego asumir la temática de la vivienda en ese contexto general.

El primer producto busca entender la naturaleza, alcance y límites de los cometidos del Fondo de acuerdo a su ley de creación. En el análisis han sido de gran utilidad los documentos aportados por la Contratante tales como el Manual Operativo, el Plan Integral de Acción Específico, el Diagnóstico y Lineamientos para la intervención en Gramalote así como la información suministrada por funcionarias del Fondo.

Rol institucional.

El Fondo fue creado en el contexto de la emergencia decretada bajo el artículo 215 de la Constitución. La declaratoria tuvo lugar en el Decreto 4580 del 7 de diciembre de 2010, “Por el cual se declara el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública.” Es procedente resaltar cómo el Gobierno Nacional - correctamente – entendió que la emergencia se extendía a todos los aspectos contemplados en el artículo 215 CP a saber, los ámbitos económico, social y ecológico, pero que la fuente de la perturbación era una grave calamidad pública.³ El numeral 1.1 de la declaratoria destacó “Que el fenómeno de la Niña desatado en todo el país, constituye un desastre natural de dimensiones extraordinarias e imprevisibles, el cual se agudizó en forma inusitada e irresistible en el mes de noviembre de 2010”.

El Fondo Adaptación surge como parte de un cuerpo normativo de excepción. No pertenece a la legislación ordinaria y su justificación reside precisamente en las

² Corte Constitucional. Sentencia C- 264/11 del 6 de abril de 2011. MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

³ Decreto 4580 del 7 de diciembre de 2010, primer considerando

circunstancias extremas que rodearon la declaratoria de emergencia. El Fondo se explica mediante los antecedentes de la crisis, la declaratoria de emergencia y el conjunto de decretos legislativos que el Gobierno Nacional puso en vigencia para gestionar el desastre. Su lógica es aquella de una herramienta de gestión de desastre a la medida de la crisis específica. No sigue los patrones propios de la Administración ordinaria o de normalidad.

A finales de 2010 se impuso la necesidad de crear una institución como el Fondo Adaptación, encargada de recibir, administrar, proteger y transferir recursos y liderar procesos contractuales para hacer realidad los proyectos que exigía la coyuntura, entre ellos, las obras de reparación y reconstrucción de viviendas y de la infraestructura anexa. Nótese el sesgo técnico del mecanismo institucional que vino a ser el Fondo; desde un primer momento se concibió como un administrador de fondos y medios así como gestor de proyectos. Se escogió un modelo tipo “FOREC”, separado del cuerpo central de la Administración Pública, externo al Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, que garantizara una actuación ágil y eficaz, no burocrática, bien dotada en medios financieros⁴.

El Fondo tuvo desde un comienzo un énfasis en la gestión pública de recursos que en tiempos de normalidad se asocia con la actividad de intervención económica (artículo 334 CP) y con el cumplimiento de deberes sociales del Estado (artículo 2 inciso segundo CP). Entre estos deberes se cuentan: a) defender las personas en estado de debilidad manifiesta (artículo 13 inciso tercero CP); b) asegurar la salud y el saneamiento ambiental (artículo 49 CP); c) promover el acceso a la vivienda digna (artículo 51 CP); d) proteger el acceso de los campesinos a la propiedad agraria, que incluye la vivienda rural (artículo 64 CP); e) promover el desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias y agroindustriales y la infraestructura que las sustenta (artículo 65 inciso primero, CP); f) dar respuesta económica y financiera a “las calamidades ambientales” (artículo 66 CP); g) procurar el aprovisionamiento de consumidores y usuarios (artículo 78 inciso primero CP); h) defender el derecho colectivo a un ambiente sano; i) procurar el desarrollo sostenible de la sociedad; j) prestar y restablecer los servicios públicos (artículo 365 CP) y k) solucionar necesidades insatisfechas (artículo 366 CP).

Como se dijo, esta actividad de gestión a cargo del Estado colombiano se predica para tiempos de normalidad. Con mayor razón debe ser acometida en una coyuntura de grave calamidad pública como ocurrió al emerger la crisis invernal 2010 – 2011. En este tipo de situaciones los deberes sociales del Estado y en

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C – 251/11. MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Consideraciones 1.2.5.4, 1.2.7.4 y 2.2.5 inciso tercero

particular del Ejecutivo se acentúan. Ante el desastre que se abatió sobre todo el territorio, se hicieron más urgentes y graves las tareas de (i) defender a los afectados en estado de debilidad física y económica; (ii) prestar el servicio de saneamiento ambiental a esas comunidades; (iii) garantizar la vivienda digna para esas personas; (iv) apoyar el sector rural; (v) restablecer los servicios públicos; (vi) solventar las necesidades insatisfechas de los afectados y (vii) buscar el desarrollo sostenible de las comunidades y zonas damnificadas. Todas estas labores requerían de una canalización eficiente de recursos financieros, una gestión eficaz de esos recursos en proyectos de reconstrucción y medios ágiles de contratación. En suma, una labor de gestión económica y logística sofisticada que demandó una entidad especializada.

Naturaleza especial del Fondo

El objeto del Fondo coincide en líneas generales con los deberes sociales del Estado para tiempos de normalidad como se dejó dicho. Sin embargo lo que interesa para efectos de trazar el límite de su responsabilidad es el carácter especial del Fondo y su cometido. La responsabilidad del Fondo se desprende de las siguientes características: a) autonomía institucional; b) alto perfil administrativo; c) carácter técnico; d) función de conducción, dirección o gerencia; e) mandato temporal y f) finalidad especializada.

El Fondo tiene un grado considerable de autonomía gracias a sus atributos formales: personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y presupuestal así como un patrimonio independiente.⁵ Pertenece a la categoría de entidades *sui generis* de rango nacional y creación extraordinaria⁶, que el Gobierno Nacional establece temporalmente para atender desastres mayores. Esta tendencia fue reconocida por la Corte Constitucional al revisar de manera oficiosa el Decreto Legislativo 4819 de 2010.

La Corte, al reseñar las intervenciones de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, Interior y de Justicia, Transporte, Agricultura y Desarrollo así como el Departamento Nacional de Planeación y la Secretaría Jurídica de Presidencia, manifestó: “Los intervinientes (...) ponen de presente que la creación de **un Fondo con alta gerencia y administración autónoma**, repite lo realizado por el Gobierno Nacional en otras situaciones de crisis y tragedias, como cuando crearon

⁵ Artículos 1º y 5º, DL 4819 de 2010. Los atributos expuestos fueron reiterados en la Resolución 3-A del Consejo Directivo del Fondo.

⁶ Esa categoría debe su existencia al ejercicio de facultades constitucionales de emergencia que el Gobierno Nacional ejerce ante la crisis.

la Corporación Nasa Kivi (sic) y el Fondo de Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, - FOREC .”⁷

La importancia del Fondo en términos de la jerarquía administrativa es el resultado de su vinculación con el Presidente de la República y de la composición de su Consejo Directivo, integrado por funcionarios de alto nivel que hacen parte del Sector Central de la Administración y por particulares que gozan de la confianza del Presidente⁸. La proximidad con el Primer Mandatario asegura que el Fondo sea tenido en cuenta en el concierto de la Administración Pública. Esta característica se acentúa al nombrar el Presidente al Gerente del Fondo.⁹

El carácter técnico de la Entidad se deriva de las tareas asignadas por el Decreto 4819 de 2010: recuperar, reconstruir y construir infraestructura, propender por la rehabilitación económica de sectores agrícolas, ganaderos y pecuarios; encarar los efectos del Fenómeno de la Niña (gestión de riesgo hidrometeorológico). El Fondo tiene entonces un sesgo técnico que se expresa en los proyectos y obras de infraestructura y de intervención económica especial que debe abordar.

El Fondo tiene incidencia directa en el trabajo de campo, pero su responsabilidad se remonta a las tareas de tomar decisiones sobre proyectos; contratos y financiación de tales proyectos así como la interacción con entidades y comunidades. Su responsabilidad primordial es aquella de conducir el proceso de reconstrucción de las comunidades y zonas afectadas así como la rehabilitación del sector rural impactado. La Corte Constitucional destacó algunas características de alta gerencia atribuibles al Fondo: a) centraliza la toma de decisiones¹⁰; b) adopta “decisiones coordinadas, eficientes y con vocación de integralidad”¹¹; c) garantiza el flujo de recursos suficientes.

Los rasgos de temporalidad y de objeto fundacional limitado se derivan de la emergencia y del tratamiento jurídico que se le otorgó. El Fondo es una entidad concebida al amparo de una declaratoria de emergencia constitucional. El Presidente puede crear en tales circunstancias, entidades de derecho público para superar la crisis y sus efectos. Una vez terminada la emergencia, la entidad así constituida pierde su razón de ser.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C – 251/11. MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Consideración 2.2.5. Negrilla fuera de texto

⁸ Artículo 2, Decreto Legislativo 4819 de 2010

⁹ Artículo 4º, parágrafo segundo, DL 4819 de 2010

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C – 251/11. Consideración 2.7.1.3.1 inciso final

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C- 251/11, Consideración 2.7.1.3.1 tercer inciso

En cuanto a las competencias de emergencia así concedidas, debe recordarse que sólo tienen validez en la medida en que estén encaminadas a confrontar la crisis invernal, impedir la extensión de sus efectos y asegurar el retorno definitivo a la normalidad. Por esta razón el Fondo no puede asumir competencias relativas a calamidades pasadas o futuras o diferentes de aquella para la cual fue creado. Tampoco le es dado actuar en áreas que no hayan sido afectadas por el fenómeno hidrometeorológico de la Niña 2010 – 2011. Su intervención debe beneficiar a los afectados por la ola invernal con exclusión de otras personas o grupos humanos en estado de debilidad manifiesta. En este sentido, los fondos que gestione tienen destinación específica.

El Fondo es una persona jurídica estatal¹² con ciertas competencias de decisión y ejecución (que no de mando), encaminadas a proteger a las personas residentes en las zonas afectadas, de manera individual y colectiva, ante una situación de desastre generalizada a todo el territorio nacional. Así lo destacó la norma de creación al incluir la protección de la población ante las amenazas económicas, sociales y ambientales que planteó el fenómeno de La Niña 2010 – 2011. A pesar de no tener capacidad de mando ni medios coactivos, el Fondo es una entidad de protección especial que amerita ser incluida entre las responsables del deber consagrado en el artículo 2 de la Constitución. La Corte Constitucional, al revisar oficiosamente el Decreto 4819 así lo reconoció.

En síntesis, el Fondo pertenece al el sector descentralizado nacional de la Administración Pública. La descentralización del Fondo es funcional (asignaciones especiales). El Presidente de la República nombra los miembros del Consejo Directivo y el gerente y recibe informes de gestión. El Fondo se halla sometido a la tutela del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pero está dotado de un grado alto de autonomía frente a otras entidades del sector central, descentralizadas territorial y funcionalmente. Este rasgo se ve acentuado por el carácter especializado de su misión (protección ante el desastre) y por el sesgo empresarial que exhibe. El Fondo ejerce sus funciones sobre los aspectos estructurales de la emergencia en términos financieros, de planeación y de gestión de proyectos. Es una entidad de protección de las personas por vía de intervención económica y en infraestructura.

El Fenómeno subyacente

El Fondo es una creación de emergencia; una entidad circunscrita a competencias de construcción, reconstrucción y en menor grado rehabilitación para dar solución permanente al impacto y efectos de una crisis a escala nacional. Antes de

¹² La configuración del Fondo corresponde a aquella de un establecimiento público de conformidad con los artículos 70 a 81 de la Ley 489 de 1998. Se diferencia en su carácter provisional y en su objeto especialísimo.

continuar con el análisis detallado de esas competencias, es preciso hacer una referencia breve al fenómeno que dio lugar a la declaratoria.

Se trató de una “grave calamidad pública” atípica, que tuvo origen en la coincidencia de un gran número de eventos¹³ localizados en el rango municipal que afectaron 1052 municipios, 28 departamentos más el Distrito Capital¹⁴, lo que condujo al rebasamiento de las capacidades del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, SNPAD.

La calamidad o constelación de calamidades se considera atípica también por su proyección temporal. El PAE identificó al 6 de abril de 2010 como fecha de iniciación del fenómeno y al 30 de junio de 2011 como límite de sus efectos inmediatos. A diferencia de desastres mayores singulares como la erupción del Volcán Arenas, el terremoto de la Región Páez o el sismo que afectó el Eje Cafetero, La calamidad invernal 2010 – 2011 se construyó por agregación de desastres menores a lo largo de un tiempo considerable.

Omar Darío Cardona Arboleda¹⁵ explica la dinámica de este desastre así:

- a) La emergencia invernal 2010 – 2011 no obedeció a la materialización de un riesgo mayor único como ocurrió con el sismo que asoló el Eje Cafetero en 1999 o el Huracán *Mitch* (1998), que impactó Centro América con efectos gravísimos.
- b) El desastre nacional asociado a la acción del Fenómeno de La Niña 2010 – 2011 fue el resultado de la coincidencia de eventos menores en el nivel municipal, materializados de manera simultánea. Los desastres locales sobrepasaron las capacidades de los municipios afectados.
- c) La mayoría de los departamentos del país sufrió la afectación de una pluralidad de municipios dentro de su territorio. De esta manera los desastres municipales escalaron a desastres de rango departamental. Al estar comprometida la casi totalidad de los departamentos de la Nación, el Gobierno Nacional enfrentó una situación calamitosa generalizada, que se caracterizó por la *simultaneidad* de eventos hidrometeorológicos locales de signo negativo. El carácter simultáneo de los desastres locales fue percibido por el Gobierno Nacional como una *correlación de pérdidas a escala nacional* que impuso la declaratoria de desastre nacional (Decreto 4579 del 7 de diciembre de 2010) y el mismo día, la declaración del estado de emergencia

¹³ El Plan Integral de Acción Específico, PAE, trae a página 23 la cifra de 3.379 eventos

¹⁴ Plan de Acción Específico, PAE, Bogotá D.C., septiembre de 2011, p.23

¹⁵ CARDONA, Omar Darío. Conversación personal con el autor el 6 de junio de 2013

económica social y ecológica por grave calamidad pública (Decreto 4580 de 2010).

La explicación del Dr. Cardona, permite entrever un rasgo particular de esta emergencia invernal. El carácter extraordinario y grave que la sustenta obedece en buena medida a los factores de conexidad, reiteración y simultaneidad de eventos locales críticos que sumados, integran el desastre. Los eventos calamitosos locales son expresiones de tendencias recurrentes a las inundaciones, deslaves, movimientos en masa y otras manifestaciones hidrometeorológicas que se proyectan sobre poblaciones vulnerables.

En el caso de La Niña 2010 – 2011, la intensidad fue mayor, pero existe una proximidad entre los fenómenos locales que integraron la emergencia y las tendencias climáticas crónicas que afectaban las mismas zonas. Esto dificulta la separación entre una normalidad signada por fenómenos climáticos adversos, asumida año tras año por las poblaciones vulnerables y el Fenómeno de La Niña 2010 – 2011, donde la anormalidad que acompañó a este fenómeno, es más el producto de la sincronidad de pequeños desastres, que el resultado de un desastre mayor. En otras palabras, el límite entre la normalidad y la anormalidad está desdibujado en el caso bajo estudio.

Sub Procesos asignados al Fondo

Al Fondo le fueron encomendados cuatro sub procesos de manejo de desastres relacionados con el advenimiento del fenómeno La Niña 2010 -2011. Estos sub procesos fueron identificados en el objeto del Fondo como las actividades de a) recuperación, b) construcción, c) reconstrucción y d) rehabilitación de las actividades productivas rurales.¹⁶ La asignación de competencias es bastante amplia; abarca más de una fase o período del manejo de los desastres, e incorpora nociones generales como la recuperación al lado de especies de la misma como son la reconstrucción y la rehabilitación. En particular debe establecerse si la tarea principal del Fondo es de reconstrucción o de rehabilitación o si tiene competencias de ambas especies. Esta definición es necesaria para determinar hasta dónde debe ir el Fondo en materia de viviendas averiadas.

A renglón seguido se hará una presentación de las definiciones y distinciones que hacen el Gobierno Nacional, la Corte Constitucional y los expertos en materia de gestión del riesgo de desastres en esta materia.

¹⁶ Artículo 1º inciso primero, Decreto Legislativo 4819 de 2010

Las fases de la recuperación según el PAE

El Plan Integral de Acción Específico para el Manejo de la Emergencia Generada por el Fenómeno de la NIÑA 2010 – 2011 (en adelante el Plan de Acción Específico, PAE) que el Gobierno Nacional puso en efecto el mes de septiembre de 2011, definió la acción o proceso de recuperación, “(...) como el procedimiento de restablecimiento de las condiciones normales de vida mediante la rehabilitación y/o reconstrucción del área afectada, los bienes y servicios interrumpidos o deteriorados y el restablecimiento e impulso del desarrollo económico y social de la comunidad”¹⁷

De conformidad con el fragmento citado, la recuperación incluye las acciones de rehabilitación y reconstrucción. Según el PAE, la rehabilitación consiste en el “Restablecimiento en el **corto plazo** de las líneas vitales y actividades necesarias para la normalización de las condiciones de vida de las comunidades afectadas”¹⁸

La reconstrucción difiere de la rehabilitación en el alcance temporal de sus medidas; busca el “Restablecimiento definitivo de la infraestructura, la vivienda, los servicios y equipamientos en busca de soluciones definitivas de **mediano y largo plazo** que promuevan la reducción del riesgo.”¹⁹

En cuanto a la construcción, es el “Desarrollo de **nueva estructura** que reduzca la condición del riesgo”²⁰. El adjetivo “nueva” diferencia esta categoría de la reconstrucción, que está encaminada al restablecimiento de infraestructura, vivienda, servicios y equipamientos existentes.

La recuperación ha sido definida a página 20 del PAE como el “Restablecimiento de **las condiciones socioeconómicas y ambientales** de las zonas afectadas”. Este concepto muy general. Por cierto, no coincide con el utilizado a página 5 del mismo documento, donde “recuperación” es sinónimo de restablecimiento de la normalidad mediante acciones de corto, mediano y largo plazo.

Este último concepto de “recuperación” es una categoría más amplia que aquellas de rehabilitación y reconstrucción y construcción. Según el PAE, la recuperación es el género y tanto que la rehabilitación como la reconstrucción y la construcción son especies de ese género. Es redundante entonces hablar de recuperación y de reconstrucción como sub - procesos en pie de igualdad a menos que el inciso primero del artículo 1º del Decreto Legislativo se interprete como una asignación

¹⁷ Plan de Acción Específico, PAE septiembre 2011, p. 5

¹⁸ PAE, 2013, p. 20, sin negrilla en el texto original

¹⁹ PAE, 2013, p. 20, negrilla añadida

²⁰ PAE, 2013, p.20. Negrilla fuera de texto

de tareas de recuperación en el corto, en el mediano y en el largo plazo al Fondo, toda vez que la expresión “recuperación” incluye la noción de rehabilitación asociada al corto plazo. Este no parece ser el caso.

El PAE incluye la Figura 8²¹ que trata del proceso de planificación para la situación generada por el Fenómeno de La Niña 2010 -2011. En ese diagrama, el Fondo Nacional de Calamidades y su cuenta “Colombia Humanitaria” están a cargo de las actividades de atención y rehabilitación en tanto que el Fondo Adaptación se ocupa de las actividades de recuperación, reconstrucción y construcción. La Figura 8 separa al Fondo de labores previas de atención y rehabilitación y le asigna de manera explícita la fase de reconstrucción y construcción.

A página 9 del PAE se aprecia la Figura 6, que trata sobre el alcance de los Fondos de Calamidades y de Adaptación. La figura asigna de manera nada ambigua los sub –procesos de atención y rehabilitación al Fondo Nacional de Calamidades y su sub - cuenta “Colombia Humanitaria”.

En cuanto al Fondo Adaptación, le corresponden los sub –procesos de recuperación, reconstrucción y construcción. La mención a competencias de “recuperación” deberá entenderse en su significado más estrecho es decir, como el restablecimiento de las condiciones socioeconómicas y ambientales de las áreas afectadas

Criterio de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional calificó la intervención del Fondo como aquella de proveer soluciones “duraderas” o “definitivas” a las comunidades e infraestructuras afectadas (construcción y reconstrucción) así como impedir la prolongación de los efectos de la crisis y la repetición de la emergencia (prevención de nuevos riesgos).²²

Presidencia de la República hizo sin embargo una glosa a esa caracterización del objeto institucional de la entidad, al explicar en su intervención que el Fondo Adaptación debía acompañar y complementar la intervención del Fondo Nacional de Calamidades, a cargo de la respuesta misma al desastre con un programa de “soluciones inmediatas, humanitarias (...) previsto en la primera fase del Plan de atención de la emergencia diseñado por el Gobierno.” Presidencia consideró eso sí, que el acompañamiento en las labores de primera fase no es óbice para

²¹ PAE, 2013, p. 20

²² Corte Constitucional. Sentencia C – 251/11 del 6 de abril de 2011. MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, numerales 1.2.7.5, 1.2.7.6 y 2.7.1.1.4

desviar al Fondo de su misión principal de proveer soluciones duraderas a la crisis.²³

Lo expuesto por la Secretaría Jurídica de la Presidencia muestra la intención del Gobierno Nacional consistente en adjudicarle al Fondo las tareas de recuperación de condiciones sociales, económicas y ambientales, construcción de nueva infraestructura y reconstrucción definitiva de la existente (mediano y largo plazo). Pero al mismo tiempo insinuó la intención del Gobierno consistente en asignarle el cometido de apoyar al Fondo de Calamidades, a cargo de la primera fase de respuesta al desastre nacional. La intervención del Fondo en modo de rehabilitación es más clara en el texto del artículo 1º del Decreto 4819 de 2010, donde aparece asociada al sector rural como se analizará adelante.

Se han mencionado unas fases del plan de atención de la emergencia. La intervención del Departamento Nacional de Planeación (DNP) en el proceso de examen constitucional del Decreto 4819 de 2010, explicó que se trató de tres etapas a saber: a) la atención humanitaria que se prolongó durante el 2011; b) la rehabilitación que está en curso hasta el 2014, y c) la etapa de prevención y reconstrucción que se extenderá hasta el 2018. La tercera etapa es el ámbito propio de la actuación del Fondo. La doctrina sobre gestión del riesgo de desastres así lo confirma.

La doctrina sobre gestión de riesgo de desastres

Las acciones *post desastre* de larga duración han sido caracterizadas por la doctrina como el sexto proceso misional en la gestión del riesgo de desastres. Narváez, Lavell y Pérez catalogaron este proceso bajo los verbos “Recuperar y reconstruir”, que responden al hito “efectos” en el proceso de creación y actualización del riesgo.²⁴ Esto ubica la recuperación/reconstrucción en el ámbito posterior a la materialización del desastre, más allá de las acciones de respuesta y rehabilitación, que se activan ante el desastre propiamente dicho. La recuperación/reconstrucción está vinculada a la proyección del desastre a mediano y largo plazo.

Cardona²⁵ se refiere a las actividades posteriores al desastre en los siguientes términos: “Estas actividades, en general, se relacionan con el proceso de

²³ Corte Constitucional. Sentencia C -251/2011, numeral 1.2.7.5. Negrilla incluida. Subraya añadida.

²⁴ NARVÁEZ, et al. *La Gestión del Riesgo de Desastres. Un enfoque basado en procesos*. PREDECAN/Comunidad Andina. Lima, 2009. p.43

²⁵ CARDONA, Omar Darío. “El manejo de riesgos y los preparativos para desastres: compromiso institucional para mejorar la calidad de vida” en *Desastres: modelo para armar*. LA RED, Lima, 1996, pp 185 -207.

recuperación y pueden subdividirse en: la **Rehabilitación**, que corresponde al período de transición que se inicia al final de la etapa de emergencia y en el cual se establecen los servicios vitales indispensables y los sistemas de abastecimiento de la comunidad afectada; y la **Reconstrucción**, que se caracteriza por los esfuerzos que se realizan con el fin de reparar la infraestructura dañada y restaurar el sistema de producción con miras a revitalizar la economía y lograr alcanzar o superar el desarrollo previo al desastre”.²⁶

El experto citado define la rehabilitación como el “Proceso de restablecimiento de las condiciones normales de vida mediante, la reparación de los servicios vitales interrumpidos o deteriorados por el desastre. (...) En otras palabras, la rehabilitación es una etapa en la cual se continúa con la atención de la población, pero en la cual se restablece el funcionamiento de las líneas vitales, tales como la energía, el agua, las vías y las comunicaciones; y otros servicios básicos como la salud y el abastecimiento de alimentos.”²⁷

La reconstrucción en palabras de Cardona, es el “Proceso de recuperación a mediano y largo plazo de los elementos afectados por la ocurrencia de un desastre, mediante la reparación del daño físico sufrido en las edificaciones, la infraestructura y los centros de producción”.²⁸

Las definiciones y pronunciamientos anteriores permiten aseverar que el Fondo tiene por misión principal devolver a la comunidad y a las personas afectadas un estado de normalidad permanente, mitigar el riesgo presente y prevenir riesgos futuros derivados del evento 2010 – 2011. Para ello intervendrá con poderes de reconstrucción y construcción.

El artículo 1º del Decreto 4819 de 2010, al momento de identificar las competencias del Fondo, le asignó un reducto de tareas de rehabilitación en beneficio de las actividades agrícolas, ganaderas y pecuarias. Cabe agregar que la norma sólo asignó funciones de rehabilitación en esas materias sin extenderlas a otros ramos como la vivienda. Queda en suspenso la expresión “recuperación”, que fue incluida dentro del objeto del Fondo pero que, como se vio, corresponde a un concepto general.

Cardona postuló unas fases a seguir en el proceso de recuperación que debió implementarse para enfrentar la emergencia invernal 2010 – 2011. En su propuesta hizo énfasis en la actividad de diseño, implementación y control de

²⁶ CARDONA, El manejo de riesgos, 1996 , pp 188 -189

²⁷ CARDONA, El manejo de riesgos, 1996, p.204

²⁸ CARDONA, El manejo de riesgos, 1996, p. 206

proyectos. Aporta un esquema del proceso de recuperación integrado por cuatro etapas que se describen a continuación:²⁹

- a) *Etapa de atención a los afectados.* Se caracteriza por el tenor provisional de las soluciones que ofrece y por ser el momento para hacer los diagnósticos primeros y para levantar la información necesaria. Este período coincide con la fase de rehabilitación en el esquema del DNP y de Narváez et al. No es una competencia misional del Fondo.
- b) *Etapa de formulación de proyectos* Incluye la organización de esquemas de coordinación, concertación y financiación de esos proyectos. Esta etapa se ubica en la categoría reconstructiva, que hace parte del área de intervención del Fondo;
- c) *Etapa de complementación de programas y proyectos formulados.* Es una coyuntura de ajuste de los proyectos diseñados en la etapa anterior, en aspectos como financiación, escogencia de las entidades y personas que los ejecutarán y coordinación con las comunidades y las autoridades locales. La etapa de complementación bien puede incluirse en el rango de acción del Fondo, concretamente como estructuración de proyectos ;
- d) *Etapa de iniciación y desarrollo de los proyectos,* que en palabras de Cardona es el “periodo en el cual, dependiendo de su manejo, se superan los problemas planteados o se profundiza la frustración y el desencanto de los afectados”. En el ámbito legal del Fondo corresponde al rubro “gestión de proyectos”.

Puede apreciarse el énfasis de Cardona en las actividades de formular, ajustar, iniciar y adelantar los proyectos de recuperación y en particular de recuperación/reconstrucción. Este análisis coincide con el texto del artículo 1º inciso segundo del Decreto 4819 de 2010, que menciona la “finalidad” de “identificación, estructuración y gestión de proyectos”. En esta perspectiva, la gestión integral de proyectos de reconstrucción es la actividad medular del Fondo. Las tareas contractuales y financieras son auxiliares de ese cometido principal, donde reside la posibilidad de superar la emergencia y también el riesgo de no hacerlo.

Concebir, articular, ajustar, ejecutar, llevar a buen término y monitorear los proyectos de reconstrucción de las viviendas, de las comunidades y de la infraestructura es una de las tareas principales de la Entidad. El Fondo no es una mera entidad financiera ni una dependencia oficial del Sector Central de la Administración Pública a cargo de funciones propias de la marcha ordinaria de esa

²⁹ CARDONA, O. “Anticiparse al peligro no es una opción, es una obligación” *UNPeriódico* (141): 8,9, domingo 13 de febrero de 2011, p.9

administración. Tampoco puede caracterizarse como una entidad más de socorro y respuesta al desastre. Su perfil es decididamente gerencial, de gestión económica que se inicia en una fase de planeación y diseño de proyectos y se extiende a todo lo largo de la vida de esos emprendimientos. Este es el núcleo funcional de la misión atribuida al Fondo.

La particularidad de su accionar reside en el hecho de proyectarse esa capacidad de gestión compleja sobre una temática excepcional: la recuperación de zonas, viviendas e infraestructura afectadas por la emergencia invernal 2010 – 2011. La materia de la intervención impone a la gerencia del Fondo unas constricciones y exigencias adicionales: a) obrar en coordinación con la población afectada es decir, participativamente; b) actuar de manera acompasada con los entes territoriales en cuyo territorio se manifestó el Fenómeno de La Niña; c) articular su actuación con el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres; d) funcionar en modo transversal, que a más de lo técnico incluya aspectos sociales, económicos, de ordenamiento territorial, de gestión urbanística y ambiental.

Este último punto es importante. El Fondo debe ser un buen gestor técnico de sus proyectos de reconstrucción de viviendas y de infraestructura entre otros temas, pero debe asegurarse de estar atento a las exigencias culturales, de empleo, de servicios públicos y privados, de seguridad jurídica y económica de los afectados así como al contenido ambiental de sus proyectos. La fase de recuperación y reconstrucción que le fue encomendada exige un comportamiento multidisciplinario que no es común en la Administración Pública ordinaria, vinculada por competencias bien delimitadas, que son propias de un estado de normalidad.

Puede concluirse que el Fondo fue concebido como el responsable del proceso identificado por la doctrina como recuperación/reconstrucción, enderezado a corregir los efectos del desastre y asegurar una recuperación permanente de la normalidad. El Fondo es un organismo de naturaleza especial, rango nacional y perfil de gestión pública económica, encargado de una misión compleja que involucra aspectos financieros, técnicos (construcción), sociales, jurídicos y aquellos propios de la legislación de emergencia que le dio vida.

El Fondo no tiene a su cargo labores de respuesta. Actúa en modo de rehabilitación para las comunidades y economías agrícolas, ganaderas y pecuarias. Estas características permiten establecer tres elementos distintivos del accionar de la Entidad: (a) se predica de una emergencia específica causada por el Fenómeno de La Niña 2010 -2011; (b) se concentra en labores de reconstrucción y de prevención a futuro y (c) Es una entidad con vocación gerencial.

Actividades que integran los sub -procesos

El Decreto 4819 de 2010 enunció de manera sucinta las “finalidades” del Fondo en el inciso segundo de su artículo 1º. Se trata de gestión de proyectos (identificación, estructuración y gestión propiamente dicha); gestión de procesos contractuales y gestión de recursos financieros (disposición y transferencia). Antes que finalidades son cursos de acción; conjuntos de actividades que deben conducir al cumplimiento de las verdaderas finalidades del Fondo: la recuperación, construcción y reconstrucción de las comunidades y de las zonas afectadas.

Los tres conjuntos de funciones (proyectos, contratos y financiación) se reducen en último término a la gestión de proyectos. Es evidente que las actividades contractual y financiera no se entienden de manera separada sino que apoyan la actividad gestora de proyectos que es la encargada de solucionar los problemas y necesidades de la población afectada. La gestión contractual provee el ropaje jurídico de los proyectos y la capacidad de financiación asegura los medios para realizarlos.

Temas específicos de acción

Los proyectos que desarrolle el Fondo están circunscritos a lo dispuesto en el artículo 1º inciso segundo del Decreto Legislativo 4819 de 2010. Deben referirse a las acciones de gestión *post* emergencia que se enuncian a renglón seguido:³⁰

- (i) Recuperación, construcción y reconstrucción de infraestructura. Estas acciones se desplegarán en los sectores allí enunciados a saber: a) transporte; b) telecomunicaciones; c) ambiente; d) agricultura; servicios públicos; e) **vivienda**; f) educación, g) salud; h) acueductos y alcantarillados; i) humedales y j) zonas inundables estratégicas;
- (ii) Rehabilitación económica de los sectores agrícolas, ganaderos y pecuarios afectados;
- (iii) Bloqueo a la extensión de los efectos críticos Esta acción o sub proceso se incluyó en deferencia textual al inciso segundo del artículo 215 de la Constitución que regula el estado de emergencia económica, social y ecológica o aquel suscitado por grave calamidad pública. El inciso en cuestión se refiere a la declaración de emergencia en estos términos: “Mediante tal declaración, (...) podrá el presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a

³⁰ Corte Constitucional. Sentencia C -251/2011. Numeral 2.7.1.1.1., inciso segundo

conjurar la crisis y a **impedir la extensión de sus efectos**” (negrilla añadida).

La expresión destacada se refiere a la permanencia del daño inmediato (inundación de terrenos, avería o pérdida de viviendas, rotura de diques, etcétera) y de los daños de segundo grado tales como las epidemias que siguen a la inundación, desabastecimientos, pérdida de empleos y de medios productivos. Para el caso de la vivienda, se puede asociar a los efectos de la pérdida del lugar de habitación con las secuelas de desarraigo, desintegración de la familia, atomización de las comunidades, erosión del patrimonio familiar entre otros.

- (iv) Protección de la población. Estas actividades están enderezadas a proteger la población de las amenazas generadas por el Fenómeno de la Niña. “que están sucediendo”.

El primer grupo de tareas es el cometido que más se ajusta a la misión del Fondo como gestor de la tercera fase del manejo de la emergencia mediante acciones y obras de impacto en el mediano y en el largo plazo. Podría decirse que es el haz cardinal de funciones del Fondo.

El segundo grupo de tareas implica el restablecimiento a corto plazo de actividades económicas en los sectores agrícola, ganadero y pecuario. En este punto puede hablarse de una divergencia entre la competencia para rehabilitar que se comenta y la ubicación del Fondo en la tercera fase del proceso de gestión del desastre.

La Sentencia C -251/11 hizo énfasis en la vocación de mediano y largo plazo atribuida al Fondo por la norma de creación. Esto indica una discrepancia en lo que hace a las competencias de rehabilitación mencionadas en el Decreto 4819 de 2010. No obstante, las acciones de restablecimiento de corto plazo (rehabilitación) están incluidas expresamente en el inciso segundo del artículo 1º del Decreto 4819 de 2010. Es preciso entonces matizar el alcance funcional del Fondo para incluir algunas acciones de rehabilitación.

Admitida la rehabilitación entre el conjunto de sub –procesos a cargo del Fondo, es necesario delimitar esa competencia. En primer término, se predica de actividades productivas como la agricultura, la ganadería y el levante de animales. Su labor es de rescate económico y reparación física de infraestructura. En segundo lugar, no están incluidos los sectores de telecomunicaciones, ambiente, educación, y salud, las zonas de humedales y las zonas inundables. Tampoco a sectores industriales o comerciales. Es probable que la intervención para rehabilitar sectores económicos agrícolas, ganaderos y pecuarios comprenda proyectos relativos a la infraestructura de transporte, servicios públicos, y acueductos y alcantarillados rurales.

En lo que hace al sector vivienda, cabe preguntarse si el inciso segundo del artículo 1º del Decreto 4819 de 2010 le atribuye al Fondo competencias de rehabilitación de viviendas (reparación). A primera vista parecería no ser así. Las actividades de rehabilitación a cargo del Fondo están dirigidas al **sector rural** afectado en sus actividades principales: agrícola, ganadera y pecuaria. Se trata de rescatar **actividades productivas** y no de la rehabilitación de la infraestructura básica familiar como es el caso de la vivienda. De ahí el adjetivo “económica” que le endilga el decreto a ese tipo de intervención.

En este punto debe tenerse en consideración la intervención de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República en el Expediente RE -179 que culminó en la Sentencia C -251/11 citada atrás³¹. Es importante destacar como Presidencia consideró que el Fondo debía **acompañar** al Fondo Nacional de Calamidades en el desenvolvimiento de la primera fase. El verbo acompañar implica que el Fondo no es responsable de las actividades de las fases primera y segunda y que se limitará a dar apoyo al Fondo Nacional de Calamidades hoy de Gestión del Riesgo, en las tareas de rehabilitación. Parece indicar sin embargo que el Fondo actuará en alguna medida en labores de rehabilitación, mediante su alta capacidad de financiación, su gestión centralizada y sus destrezas para estructurar proyectos.

Las actividades tendientes a impedir la extensión de los efectos son en buena medida intervenciones de construcción y reconstrucción. En lo que hace a las viviendas afectadas y a las personas y comunidades vinculadas a ellas, la acción de impedir la extensión de los efectos de la crisis invernal implica estructurar proyectos que permitan: a) adquirir las viviendas, lotes y derechos reales afectados de manera irredimible; b) elaborar y aplicar un esquema financiero para colaborar con los afectados de modo que puedan acceder a viviendas en ubicaciones seguras; c) construir viviendas nuevas o reconstruir viviendas afectadas para reubicar a las víctimas del desastre; d) acompañar a los afectados en ese proceso de reubicación y de adquisición de nuevas viviendas y c) monitorear el proceso.

El conjunto de actividades enderezadas a proteger la población “de las amenazas económicas, sociales y ambientales **que están sucediendo**.”³² presenta dificultades al momento de interpretar su alcance. En primer término, se refiere a amenazas que ocurren en el presente, que “están sucediendo”. Las amenazas se insinúan, se manifiestan, gravitan sobre las personas y bienes expuestos, pero no suceden, porque en ese evento se convertirían en siniestro, en desastre o calamidad.

³¹ Corte Constitucional. Sentencia C-251 de 2011, numeral 1.2.7.5

³² Negrilla fuera de texto.

Parecería que la redacción de la última línea del segundo inciso en el artículo 1º del Decreto 4819 de 2010 es una trasposición parcial del contenido del quinto considerando del decreto bajo examen, que dice textualmente:

“(...) se hace necesario adoptar medidas y construir obras para impedir definitivamente la prolongación de esta situación y proteger **en lo sucesivo** a la población de amenazas económicas, sociales y ambientales **como las que se están padeciendo**” (Negrilla es nuestra).

El texto del quinto considerando se refería a otras amenazas, diferentes de los riesgos que surgieron con ocasión de La Niña 2010- 2011, pero similares a ellos. Las expresiones “en lo sucesivo” y “como las que se están padeciendo” así lo indican. Extender el rango de acción del Fondo a eventos o amenazas de eventos similares y posteriores, probablemente vulneraría el principio de conexidad que debe regir el vínculo entre las medidas adoptadas y las causas que dieron lugar a la emergencia. Por esta razón Se optó una redacción que mantuviera la conexión con la emergencia y se adoptó la expresión que obra en el inciso segundo del artículo 1º en el Decreto 4819 de 2013, que bueno es afirmarlo, no agrega mayor sustancia a las medidas de rehabilitación, construcción, reconstrucción a las que se hizo mención atrás.

A menos que dicha mención, a medio camino entre el presente y el futuro pretenda abrirle al Fondo un nuevo frente cual es el de la prevención y mitigación de riesgos futuros similares a los que se materializaron con el evento La Niña 2010 – 2011. En este punto hay que retomar la Sentencia C 251 de 2011 de 2011, que en su numeral 2.4.5. 3 cita la Sentencia C- 145 de 2009, donde la Corte reiteró las consecuencias del principio de conexidad al recordar el alcance de la expresión “exclusivamente” que aparece en los incisos tercero y cuarto del artículo 215 de la Constitución. En palabras de la Sentencia C – 145 de 2009, ese vocablo y otros de similar contenido,

“(...) apuntan a que los decretos de desarrollo del estado de emergencia no puedan tener otras finalidades que la mencionada, de **conjurar la crisis que dio lugar a su declaración y evitar la propagación de sus consecuencias**; la exigencia de una ‘relación directa’, excluye la simple relación incidental, indirecta, tangencial entre los hechos causantes del estado de excepción y la materia que regulan (...)”³³

Esta exigencia de un nexo directo entre causas y medidas le resta materialidad a un posible rango de actividades del Fondo hacia el futuro, para evitar que las poblaciones y zonas afectadas se vean golpeadas por nuevos fenómenos de la Niña similares pero separables del que se padeció.

³³ Corte Constitucional. Sentencia C-145 de 2009, MP Nilson Pinilla Pinilla. Negrilla fuera de texto

En resumen, el Fondo es una entidad dedicada a la **recuperación** de las zonas, comunidades e infraestructura que fueron afectadas por el fenómeno de La Niña 2010 -2011. Las acciones y procesos concretos a cargo del Fondo son, (i) acciones de construcción y reconstrucción, como tarea principal; (ii) acciones de acompañamiento en la rehabilitación a cargo del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo y (iii) acciones de rehabilitación del sector rural en sus elementos productivos. Con estas medidas el Fondo impide la extensión de los efectos de la crisis invernal 2010 – 2011 y protege a los ciudadanos de esa emergencia concreta y de las amenazas que ella plantea.

Competencias en materia de vivienda

La infraestructura de vivienda está incluida entre los sectores que deben ser atendidos por el Fondo con fines de recuperación, construcción y reconstrucción como lo dispone el inciso segundo del artículo 1º del Decreto 4819 de 2010. Hace parte del núcleo fundamental de actividades de la Entidad como se vio. Por esta razón el rubro vivienda fue incluido entre el conjunto de sectores estratégicos que el Consejo Directivo identificó para de canalizar hacia ellos las inversiones del Fondo.³⁴

El decreto que declaró la situación de desastre nacional³⁵ incluyó la recuperación de vivienda entre las diez líneas de acción necesarias para manejar el desastre. La recuperación incluía tanto las viviendas averiadas como las destruidas, en referencia a las dos facetas de la recuperación (rehabilitación y reconstrucción).³⁶

El Decreto 4580 de 2010 por el cual se declaró la emergencia económica invocó la destrucción y la avería de viviendas entre los hechos que justificaron la declaratoria; también hizo referencia a las familias ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable, cuya vulnerabilidad hacía necesaria su reubicación, porque estaban expuestas a “riesgos extraordinarios en los lugares donde habitan y su permanencia en tales sitios de alta vulnerabilidad constituye una **grave e inminente amenaza para su vida e integridad personal**.”³⁷

Las normas y textos citados indican la importancia que revistió y todavía tiene la intervención en el sector vivienda en el contexto de la crisis. Los daños fueron

³⁴ Fondo Adaptación. *Manual Operativo Operadores Zonales de Vivienda*, Bogotá C.C., Febrero de 2013, p. 4

³⁵ Decreto 4579 del 7 de diciembre de 2010

³⁶ Decreto 4579 de 2010, artículo tercero, parágrafo 1

³⁷ Decreto 4580 de 2010, segundo considerando, literal k. Negrilla fuera de texto

extensos³⁸ y la afectación de viviendas no tenía precedente en la historia de las calamidades nacionales.

La intervención del Fondo en materias de vivienda se enfoca en la reconstrucción de viviendas y la reubicación de comunidades en riesgo. Así se desprende del proyecto aprobado por el Consejo Directivo en su reunión del 24 de noviembre de 2012. En el punto 1.3 se identifican los tipos de intervenciones a saber:

- (i) Reubicación mediante la oferta institucional del Ministerio de Vivienda, y el Banco Agrario de Colombia o mediante el acceso a oferta del sector privado;
- (ii) Reconstrucción en el sitio y
- (iii) Reasentamiento colectivo por riesgo no mitigable.

En palabras del Manual Operativo, el proyecto “tiene como propósito proveer de soluciones de vivienda a: (i) comunidades afectadas que se encuentren reportadas en el Registro único de Damnificados con **viviendas destruidas** y (ii) comunidades afectas localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable”.³⁹ Las medidas de reubicación y de reconstrucción de la vivienda en el sitio se aplicarían para el caso de las comunidades reportadas en el Registro REUNIDOS. Las comunidades en riesgo serán objeto de reasentamiento colectivo.

Salta a la vista que las viviendas averiadas no caben dentro del esquema planteado por el Consejo Directivo y por el Manual Operativo. Es razonable que no se incluyan si se asume que la labor fundamental del Fondo es la reconstrucción y la prevención de efectos en tanto que la rehabilitación era tarea del Fondo de Calamidades (hoy de Gestión del Riesgo) y de su cuenta Colombia Humanitaria. La exclusión respondería a la lógica de las fases de gestión del desastre, donde la rehabilitación precede a la reconstrucción y para el caso, donde la reconstrucción ha sido confiada al Fondo Adaptación.

Existen dudas sobre el deber del Fondo de continuar las tareas de reparación donde las dejó el Fondo de Calamidades hoy de Gestión del Riesgo. Esta hipótesis, que como se dijo no está en línea con la vocación institucional del Fondo, probablemente se inspira en la manifestación de algunos de los intervinientes en el proceso de revisión oficiosa del Decreto Legislativo 4819 de

³⁸ El PAE reportó 16.049 viviendas destruidas y 549.166 viviendas averiadas. PAE, Septiembre 2011, p. 37

³⁹ Fondo Adaptación, Manual Operativo, febrero 2013, p. 21. Negrilla es nuestra

2010, quienes se refirieron a un deber de acompañamiento a cargo del Fondo en la fase de rehabilitación, que comprende entre otras actividades, la reparación de inmuebles dañados.

El tema trae consigo incertidumbres. En primer lugar, sobre el alcance del “acompañamiento” que el Fondo debe hacer al proceso de rehabilitación a cargo del Fondo de Gestión del Riesgo. En calidad de entidad acompañante, colabora con el principal, ayuda de manera lateral a la gestión de ese principal, con recursos, experiencia y capacidades de gestión, pero es claro que acompañar no equivale a reemplazar al principal. El Fondo Adaptación no tiene un mandato legal que establezca su capacidad de asumir las competencias del Fondo de Calamidades.

La única mención que aparece en el Decreto Legislativo 4819 de 2010 es la función del Consejo Directivo del Fondo consistente en,

“9. Adoptar el Plan de Acción preparado por los Comités a que se refiere el párrafo 2º del artículo 2 del presente decreto, para la fase de recuperación, construcción y reconstrucción que se ejecutará para conjurar la crisis originada por el fenómeno de La Niña e impedir la extensión de sus efectos, el cual deberá integrarse con el Plan de Acción de las fases de atención humanitaria y rehabilitación a que alude el artículo 2º del Decreto 4702 de 2010, a efecto de garantizar su coordinación.”

El texto traído a la atención de la Contratante dispone la coordinación del plan de acción del Fondo con el plan de acción a cargo del Fondo Nacional de Calamidades y de Acción Humanitaria. Coordinar implica hacer que los cursos de acción de dos o más entidades administrativas coincidan, sean compatibles o se complementen para alcanzar los fines de tales acciones. Asumir la tarea de otra entidad no es coordinación sino suplantación o reemplazo. Por tal razón no podría sustentarse que el Fondo asumiera la reparación de viviendas correspondiente a la Fase Dos con apoyo en la función que se examina.

Otra incertidumbre se genera en la gravedad y dinámica del daño sufrido por la vivienda. Se destaca la categoría de aquellas viviendas que “amenazan ruina” en los términos del Código Civil⁴⁰ que trata las implicaciones de las edificaciones ruinosas. En sus artículos 988 a 991 trata de las querellas que se pueden interponer cuando el dueño del inmueble no actúa frente al peligro que implica el estado ruinoso de su edificación. En particular, el artículo 998 se refiere a dos hipótesis: a) aquella en la cual la edificación está tan deteriorada que no admite reparación y b) la situación en la cual si se puede reparar el inmueble.

⁴⁰ Ruina es la “Acción de caer o destruirse una cosa” según el Diccionario de la Lengua Española.

La hipótesis de la vivienda que está tan dañada que no es posible repararla admite una asimilación a aquellas viviendas que fueron destruidas, que deben ser reconstruidas y que por consiguiente constituyen una competencia del Fondo Adaptación. Esta condición podría ser determinada en el sitio mediante inspección que realice el Fondo.

En cuanto a las viviendas dañadas o afectadas por el desastre que admiten reparación, no parece existir un argumento que permita incluirlas en el rango de competencias del Fondo a menos que deliberadamente se disponga mediante un decreto reglamentario del Decreto Legislativo 4819 de 2013 que el Fondo recoja las competencias del Fondo Nacional de Calamidades.

La intervención en las viviendas que haga el Fondo está acotada por los siguientes factores:

- (i) *Factor causal.* El Fondo no puede intervenir viviendas y comunidades que no hayan sido afectadas por La Niña 2010 – 2011. Debe tenerse en cuenta la clasificación que hizo el Decreto Legislativo 4628 del 13 de diciembre de 2010 en el parágrafo de su artículo primero, que distinguió áreas de desastre, áreas de riesgo y áreas de influencia. La primera de ellas abarca las áreas directamente afectadas; las áreas de riesgo son las que pueden sufrir efectos similares por su cercanía a las áreas de desastre y finalmente las áreas de influencia “son aquellas a las cuales se extienden las consecuencias sociales y económicas de la zona invernical.” El Fondo actuará, en materia de reconstrucción y construcción de viviendas, sobre las áreas de desastre y aquellas de riesgo.
- (ii) *Factor de registro.* La legislación de desastre y emergencia hizo énfasis en la necesidad de crear un sistema de registro de afectados por la Niña 2010 – 2011 que fuera efectivo. El producto fue el Registro REUNIDOS que en la práctica se ha entendido como la única base de datos válida para desplegar las acciones de manejo del desastre. En principio, el Fondo debe guiarse por REUNIDOS, sin olvidar que puede acudir a otras fuentes y a sus propias indagaciones en desarrollo de los principios constitucionales de prevalencia de la verdad real sobre las formas (artículos 83, 84, 228 CP).
- (iii) *Factor de afectación.* Como se mencionó, el Fondo está concebido para labores de reconstrucción y previsión de efectos ulteriores lo cual confina su atención a los casos de destrucción de vivienda y excluye la reparación de viviendas averiadas. Esta conclusión debe relativizarse en aquellos casos en los cuales el estado de la vivienda amenaza ruina al punto de no admitir reparación.

- (iv) *Factor temporal.* El Fondo actuará en la medida en que subsistan los efectos de la emergencia ambiental. A medida que se vayan interviniendo las viviendas y las comunidades afectadas, se agotará su objeto.
- (v) *Factor competencial.* La intervención del Fondo se produce con la ayuda de otros actores institucionales y privados. Pueden mencionarse el Ministerio de Vivienda, el Banco Agrario, las entidades territoriales afectadas, y las entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en particular la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, que administra el Registro REUNIDOS⁴¹

Además de los factores limitantes expuestos deben sopesarse los alcances de la actividad consistente en proveer vivienda digna a personas en estado de debilidad manifiesta como es el caso de las personas afectadas por un desastre⁴². Las actividades del Fondo no pueden asimilarse completamente a la acción privada en ese campo y tampoco a las intervenciones estatales de tiempos de normalidad.

Debe recordarse que el derecho a la vivienda digna consagrado en el artículo 51 de la Constitución pertenece al grupo de los derechos económicos, sociales y culturales también conocidos como derechos de segunda generación. Tradicionalmente se consideró que tales derechos, *per se* y no son exigibles de manera inmediata por vía de tutela.⁴³ Estos derechos se prestan en la medida de la capacidad del Estado y de la sociedad eso sí, con la mayor efectividad que permita el estado de la economía y el desarrollo social⁴⁴

La Corte ha razonado que la persona empeñada en recibir la colaboración del Estado para alcanzar la plenitud de un derecho de segunda generación⁴⁵ debe estar atenta a la concreción legislativa del derecho para poder exigirlo

⁴¹ Ver las Directivas Presidenciales 003 del 13 de enero de 2011, 04 del 28 de enero de 2011 y 010 del 2 de marzo de 2011

⁴² Corte Constitucional. Sentencia T – 958/2001. MP Eduardo Montealegre Lynett

⁴³ Corte Constitucional. Sentencias T- 495/95 (MP Vladimiro Naranjo Mesa), T – 499/95 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz) y T – 203/99

⁴⁴ Corte Constitucional. Sentencia C- 251/97.MP Alejandro Martínez Caballero

⁴⁵ Recuérdese que los derechos económicos sociales y culturales han recibido esa denominación en el *argot* constitucional contemporáneo

directamente una vez se hayan determinado los requisitos y procedimientos para acceder a él.⁴⁶

No obstante lo anterior, cuando un derecho económico, social o cultural tiene un vínculo con derechos fundamentales como la vida, la integridad personal, la igualdad o el libre desarrollo de la personalidad, se le asigna un carácter fundamental por conexidad y de esta manera quedan abiertas las puertas a posibles acciones de tutela para hacerlo efectivo.

En el caso de la vivienda a proveer en situaciones de desastre o grave calamidad pública como es el caso, el recurso vivienda se torna esencial por el impacto en derechos fundamentales de las personas necesitadas, tales como el acceso al mínimo vital, la intimidad, el libre desarrollo de la personalidad y la continuidad de la existencia misma. Asimismo, la carencia de vivienda digna es una circunstancia de debilidad manifiesta de conformidad con el artículo 13 inciso tercero de la Carta lo cual hace imperiosa la protección estatal especial que predica ese artículo. Si por alguna razón tal protección es denegada u omitida, se estaría frente a la vulneración del derecho fundamental a la igualdad real y efectiva que consagra el artículo 13 de la Carta.

Más allá, se abre en la Corte una tendencia a tratar ciertos derechos económicos, sociales y culturales como fundamentales no sólo por conexidad sino por constituir la base sobre la cual se erigen y hacer efectivos derechos fundamentales tradicionales. En la Sentencia C -936 de 2003, el fallador determinó que una vivienda no es un mero refugio o techo sino el “derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte.”

En el caso de la afectación de viviendas y de comunidades enteras por la irrupción del Fenómeno de La Niña 2010 - 2011, el Gobierno Nacional reconoció que estaban en juego la vida y la integridad personal de los moradores, como lo expresó el Decreto 4580 de 2010 en el segundo considerando, literal k al invocar “riesgos extraordinarios” que constituían “grave e inminente amenaza” para la vida y la integridad personal de los habitantes que se acogían a esas construcciones. Puede decirse entonces que los afectados están en capacidad de exigir la asignación de viviendas, las cuales deben ser concedidas dentro de los parámetros de acción del Fondo. De ahí la importancia de los límites expuestos, porque el Fondo no puede estar obligado a prestaciones que desborden su objeto fundacional.

Conclusiones: parámetros de acción del Fondo

Lo expuesto permite identificar los linderos competenciales del Fondo así:

⁴⁶ Corte Constitucional. Sentencia T -499/95 MP Eduardo Cifuentes Muñoz

- (i) *El Fondo actúa en función de la anormalidad.* La Entidad fue creada en razón de una emergencia grave y extendida a todo el territorio nacional. El propósito del legislador extraordinario fue constituir una nueva persona jurídica de derecho público, dotada de gran autonomía y de recursos considerables, para poner en marcha los proyectos de reconstrucción necesarios. Estos proyectos deben tender a un regreso definitivo a la normalidad, pero no puede confundirse el objetivo con la causa; el Fondo es una institución de la anormalidad.
- (ii) *El Fondo obra de manera temporal.* Uno de los efectos de ese origen en la anormalidad es la temporalidad de su actuación. El Fondo estará vigente en la medida en que subsistan las tareas encomendadas que necesariamente se vinculan a la emergencia. No es una entidad permanente del Ejecutivo.
- (iii) *El Fondo interviene exclusivamente sobre los efectos de la emergencia.* El Fondo está confinado a intervenir situaciones derivadas de la emergencia declarada con ocasión del Fenómeno de la Niña 2010 – 2011. Otras situaciones, por graves y similares que sean, pero que no tengan relación con la emergencia del Decreto 4580 de 2010, están fuera de su competencia.
- (iv) *El Fondo está dedicado a la tercera fase de gestión del desastre.* Así lo reconocieron las autoridades involucradas y la misma Corte Constitucional. Esto ubica su actuación en el mediano y en el largo plazo (hasta el 2018).
- (v) *El Fondo opera de manera principal en tareas de reconstrucción construcción y prevención del riesgo.* Entre las asignaciones del Fondo, la más típica es aquella de reconstrucción de los sectores y sistemas afectados. El énfasis de su actuación es levantar nuevamente la infraestructura destruida, incluidas las viviendas, reasentar poblaciones, colaborar con la restauración de las comunidades en términos sociales, económicos y organizacionales.
- (vi) *El Fondo también tiene a su cargo deberes de rehabilitación.* La Entidad fue investida con funciones de rehabilitación en materias agrarias. Es posible extender su competencia sobre viviendas dañadas que “amenacen ruina” y que no puedan ser reparadas, pues tal situación equivale a la destrucción del inmueble lo cual permite aplicar competencias de reconstrucción.
- (vii) *El Fondo no puede actuar fuera de los territorios afectados.* Es un efecto del principio de conexidad que debe regir todas las normas y actuaciones de

emergencia; una situación de grave riesgo de inundación o deslave que no esté vinculada a la emergencia decretada mediante el Decreto 4580 de 2010, no está dentro de las competencias del Fondo.

- (viii) *El Fondo atiende damnificados inscritos en REUNIDOS.* Como regla general se adoptó aquella de utilizar la base de datos de REUNIDOS para determinar si una persona está o no en capacidad de solicitar la colaboración del Fondo. En este punto hay un grado de incertidumbre. Es cierto que el artículo 3° del Decreto Legislativo 4830 de 2010 y la Directiva Presidencial 003 del 13 de enero de 2011 se refieren a un Registro Único de Damnificados para dar a entender que el universo de damnificados a atender es el registrado. No obstante, cabe preguntarse si una persona que ha sido afectada por el Fenómeno La Niña 2010 – 2011 y que se encuentra en situación de debilidad manifiesta por ese motivo puede intentar hacer valer sus derechos por vía de tutela. La respuesta debe ser positiva en desarrollo de los principios de igualdad (artículo 13 CP): solidaridad (artículo 1° CP): buena fe (artículo 83 CP); y prevalencia del derecho sustancial sobre las formas (artículos 84, 228 CP)

Capítulo Segundo. Matriz de casos y modalidades de respuesta

La matriz de casos tiene por objeto conectar los principales aspectos de la misión del Fondo Adaptación: (i) la situación de las personas y hogares afectados por la emergencia 2010 – 2011; (ii) los derechos reales que se predicaban sobre los inmuebles destruidos; (iii) el efecto que le atribuye la ley a esa afectación y (iv) las posibilidades de intervención del Fondo.

Para establecer las conexiones se plantean matrices o cuadros comparativos sobre a) titularidad y derechos sobre inmuebles afectados; b) los hogares que ocupaban tales inmuebles; c) los tipos de inmuebles; d) los gravámenes o limitaciones del dominio que pueden existir; e) las posibles intervenciones del Fondo y f) algunas situaciones especiales. En todas ellas se buscará caracterizar la situación subyacente, sus efectos legales, las modificaciones que vienen con situaciones de desastre, calamidad o fuerza mayor y finalmente, un comentario sobre la viabilidad de la intervención del Fondo Adaptación.

La matriz de casos es una herramienta de carácter general, que requiere cierto grado de interpretación para aplicarla a casos específicos. Por esta razón se acordó en la Modificación No 2 al Contrato 051 de 2013 elaborar un breviario de casos que abordara las situaciones concretas que plantean los Operadores Zonales y el mismo Fondo. El Breviario se adjunta como Anexo 2 del texto consolidado y constituye una aplicación de la matriz de casos que se presenta a renglón seguido.

MATRIZ I. TITULARIDAD/DERECHOS

SITUACION	EFFECTOS	CORRECTIVOS POR DESASTRE	INTERVENCION FONDO ADAPTACION
Propiedad Plena (art. 669. inciso 1 C.C.)	• Facultades de uso, goce y disposición.	No requiere	Posible. Revisar existencia de hipoteca y seguro.
Nuda propiedad (art. 669. Inciso 2 C.C.)	• Facultad de disposición (arts. 823, 824 C.C.). Coexiste con derecho de usufructo.	Extinción del usufructo por destrucción/inhabilitación del inmueble (art. 866, 867 C.C.)	Posible. Nueva vivienda para el nudo propietario.
Propiedad Horizontal (art. 1 Ley 675/2001)	• Coexisten propiedad privada y común	Reconstrucción edificio, (arts. 13,14 Ley 675/2001) Es un procedimiento de ley para tiempo de normalidad.	Posible. Implica reconstrucción del edificio.
Comunidad. Propiedad de varios (art. 2322, 2323 C.C.)	• Coexisten sobre el inmueble derechos de comuneros	Termina por destrucción de la cosa común (art.240 numeral 2 C.C.)	Posible. Comunidad sobre vivienda nueva o reconstruida.
Posesión Regular (arts. 765, 768 769 C.C)	• Prescripción adquisitiva: 5 años para inmuebles, con justo título y buena fe. 3 años para VIS y rurales.	Si hay destrucción termina la posesión. Si hay inutilización temporal se interrumpe (art. 2523 inciso 1 C.C)	El Fondo reconocerá a quienes fueron poseedores de buena fe. La posesión especial de 3 años debe haber existido antes de la declaratoria de emergencia.
Posesión Irregular (arts. 766, 770 C.C.)	Prescripción adquisitiva 10 años. No hay justo título	Si hay destrucción termina la posesión. Si hay inutilización temporal se interrumpe (art. 2523 inciso 1 C.C)	El Fondo reconocerá a quienes fueron poseedores de buena fe. La posesión especial de 3 años debe haber existido antes de la declaratoria de emergencia.
Posesión Violenta/Clandestina (art.770, 771. C.C.)	No da derecho (art.5 numeral 3 Ley 791 de 2002)	No hay	No es posible. El Estado no debe reconocer hechos fundados en la violencia o la mala fe.
Mejoritario: hipótesis del art. 739 C.C.	• Mejoritario adquiere el edificio, o en su defecto,	Aclarar quién queda como titular del inmueble	No es posible. El mejoritario (2º caso) no tiene propiedad ni posesión y estos son requisitos para la ayuda

	• Propietario paga mejoras.		del Fondo.
Mero tenedor (en general, art. 775 C.C.)	• Tiene en nombre de otro	No hay	No hay lugar a vivienda nueva/reconstruida. el inmueble pertenece a otra persona. (Titular)
Arrendatario	• Es mero tenedor	Arriendo termina por destrucción total del inmueble (art.2008 num. 1º, C.C.)	No hay lugar a vivienda nueva/reconstruida

MATRIZ II. HOGARES DAMNIFICADOS

SITUACION	EFFECTOS	CORRECTIVOS POR DESASTRE	INTERVENCION FONDO ADAPTACION
Familia convencional (padre, madre hijos)	Derecho a la vivienda digna		Vivienda nueva/reconstruida
Varias Familias (inquilinato)	Derecho a la vivienda digna		La vivienda nueva se adjudicará a quien demuestre ser el titular del inmueble destruido.
Hogar desplazado (con posesión previa al desastre)	Derecho a la vivienda digna. Titular persona protegida especialmente: art. 13 inciso 3 CP	Trato preferencial	Posible, vivienda nueva o reconstrucción.
Hogar desplazado (sin posesión previa al desastre)	Derecho a la vivienda digna. Titular persona protegida especialmente: art. 13 inciso 3 CP	Trato preferencial	El Fondo Adaptación no incluye en sus programas a personas sin titularidad o posesión.
Hogar madre/padre cabeza de familia	Derecho vivienda digna. Titular persona protegida especialmente: art. 13 inciso 3, art. 43 inciso 2, CP	Trato preferencial	Si tenía propiedad o posesión, se incluirá en programas de reconstrucción o reubicación.
Hogares separados	Dos hipótesis: (i) Uno de los conyugues era el titular; (ii) la titularidad era común		En la primera hipótesis, se adjudicará al propietario inscrito; en la segunda se

			adjudicará a los dos conyugues como comuneros.
Ocupantes de bienes fiscales			Sólo se intervendrá en estos casos si existe una cesión formal de parte de la entidad propietaria, de conformidad con la legislación.

MATRIZ III. INMUEBLES AFECTADOS

SITUACION	EFFECTOS	CORRECTIVOS POR DESASTRE	INTERVENCION FONDO ADAPTACION
Casa individual	Afectación confinada		Vivienda nueva/reconstruida
Apto/propiedad horizontal	Coexistencia áreas privadas y comunes	Reconstrucción del edificio. F.A. financia áreas privadas. Seguro del edificio financia áreas comunes	
Vivienda Rural			Posible. Se reconstruye o se reubica. Solo se entrega una solución de vivienda.
Vivienda de Interés Social (VIS)	Decreto 2190 de 2009 Art. 2º numeral 2.1. Definición. Valor: 135 SMLMV		El programa de reubicación y reconstrucción de vivienda no trabaja con VIS.
Vivienda (VIP) Vivienda de Interés prioritario	Decreto 2190 de 2009 Art. 2º numeral 2.2. Definición. Valor: 70 SMLMV		El Fondo actúa en este rango de valores
Propietario de 2 o más viviendas	Situación desigual frente a otros afectados	Se impone trato igual por parte de las autoridades: art. 13 inciso primero, CP	Posible: una (1) vivienda nueva/reconstruida
Propietario de 2 o más viviendas, con	Priman los derechos constitucionales a la		El Fondo proveerá soluciones de

dos hogares distintos, ambos afectados	familia, (art. 42 CP), a la protección especial de las mujeres cabeza de familia, (art. 43 CP) y los derechos de la niñez y de la adolescencia (art. 44, 45 CP)		vivienda para ambos núcleos familiares.
Vivienda en zona alto riesgo	Antes del fenómeno de la Niña- 2010-2011.		Posible. vivienda nueva
Vivienda en zona de alto riesgo	Durante o después de la Niña- 2010-2011.		No es posible. Responsabilidad de autoridades municipales.
Taller y vivienda	Uso mixto Derecho a la vivienda (art. 51 C.P)		Posible: Reposición vivienda.
Tienda y vivienda	Uso mixto Derecho a la vivienda		Posible: Reposición vivienda.
Taller, tienda, bodega, almacén etc. sin vivienda	Uso industrial, comercial. Estos usos no fueron incluidos en el inciso segundo del artículo 1º, Decreto 4819/2010		No es posible por el Fondo Adaptación. (competencia de otras autoridades)

MATRIZ IV. RECONSTRUCCION/REASENTAMIENTO/REPARACION

SITUACION	EFFECTOS	CORRECTIVOS POR DESASTRE	INTERVENCION FONDO ADAPTACION
Vivienda destruida y registrada 1	Competencia FA: Intervenir en base a identificación formal	Ninguno	Posible: Reconstrucción / Reposición
Vivienda destruida no registrada	Competencia FA: Sin identificación formal	Información adicional	Posible: Reconstrucción / Reposición
Vivienda averiada y registrada 1	Identificación formal Competencia extendida ()	Averiada que amenaza ruina.	La política sobre este caso está en desarrollo.
Vivienda averiada no registrada	No hay competencia Sin identificación formal	No hay	No es posible que el Fondo intervenga. (otras autoridades)

Vivienda en Z.A.R.N.M. 2 área afectada por la Niña	Caso: Extensión efectos la niña	No se requiere	Posible: Reasentamiento o reubicación
--	---------------------------------	----------------	---------------------------------------

1 EN REUNIDOS

2 Zona de Alto Riesgo no mitigable

MATRIZ V. GRAVAMENES Y LIMITACIONES DE DOMINIO

SITUACION	EFFECTOS ORDINARIOS	CORRECTIVOS POR DESASTRE	INTERVENCION FONDO ADAPTACION
Hipoteca	Prenda sobre inmueble. Derecho de persecución (art. 2449 C.C., 2452 C.C)	Pago deuda o acuerdo con acreedor hipotecario (art.2451 C.C)	No aconsejable. En este caso se debe recurrir al seguro
Pleito pendiente	Inmueble estaba sujeto a cambios en la titularidad	Terminar anticipadamente; acuerdo con demandante (s)	No es aconsejable por lo tiempos, los procesos están sujetos a demoras y extensiones imprevisibles.
Servidumbre	Establece cargas a favor de un predio y a cargo de otro	Se interrumpe si al predio sirviente no está en estado de servir (art. 944 C.C.). Se reactiva si termina el impedimento.	La servidumbre seguirá a los predios afectados, para el caso de reconstrucción.
Servidumbre por de declaratoria de desastre	Art. 68 de la Ley 1523 de 2012	Medida administrativa para atender la emergencia	El Fondo podrá hacer uso de la servidumbre legal por desastre.
Embargo	Saca el bien del comercio	Levantamiento del embargo	No es aconsejable por lo tiempos, lo procesal va lento.
Patrimonio de Familia	Ley 495 de 1999 (patrimonio de familia) No puede ser superior 250 SMLMV \$149.000.000.		Posible: Únicamente sobre inmuebles que no superen el monto.
Afectación a Vivienda Familiar	Ley 258 de 1996 (proteger el lugar donde la familia va a vivir)		Posible: si es donde la familia vive.
Extinción del dominio	Saca del bien del comercio	No hay	No es posible

MATRIZ VI. OTRAS SITUACIONES

SITUACION	EFFECTOS	CORRECTIVOS POR DESASTRE	INTERVENCION FONDO ADAPTACION
Falsa tradición: Venta de derechos y acciones sucesorias	No transfiere dominio, posesión, ni otros derechos reales	No hay	No se aconseja.
Oposición de Terceros a posesión.	Implica litigio	Terminación del proceso	No se aconseja.

Capítulo Tercero: Registro de Información en “REUNIDOS”

Introducción

El Fondo está interesado en explorar vías para expandir la cobertura actual y la exactitud del sistema de censo y registro que apoya su actuación. Se trata del Registro Único de Damnificados por la Emergencia Invernal 2010 – 2011 (Fenómeno de La Niña), REUNIDOS.⁴⁷ El propósito de la ampliación en la cobertura es aquel de incluir en los proyectos a la población damnificada que no aparece registrada en REUNIDOS, cuya situación calamitosa ha sido comprobada por el Fondo a través de medios propios de verificación.

La tarea asignada implica: a) determinar el alcance del Registro REUNIDOS; b) identificar su función en el contexto normativo de la emergencia invernal; c) particularmente, en relación con la actividad del Fondo; d) sopesar el efecto de las omisiones de registro; e) identificar el procedimiento para incluir a la población omitida; f) en su defecto, buscar alternativas de sustento para la acción del Fondo a favor de esa población.

El tema exige tener presentes las implicaciones de todo sistema de censo y registro de personas, bienes y actividades. En particular, deben considerarse los efectos propiamente dichos de la función registral, que van desde la consolidación de derechos como ocurre en el registro inmobiliario hasta la mera información de tipo estadístico (censos poblacionales generales), que no tiene efectos jurídicos de carácter constitutivo.

⁴⁷ El nombre definitivo vino a consolidarse en las Directivas Presidenciales 003 del 13 de enero de 2011 y 010 del 2 de marzo de 2011. En ésta última aparece por primera vez la sigla “REUNIDOS”.

En el caso de REUNIDOS, la incorporación al registro puede ser entendida como el requisito para ser incluido por el Fondo en sus proyectos de construcción y reconstrucción de vivienda o de reasentamiento de núcleos urbanos en riesgo no mitigable. En sentido contrario, la omisión de registro puede equipararse a la pérdida o la exclusión de beneficios asociados a situaciones de rango constitucional tales como: a) el derecho a la vivienda digna (artículo 51 CP); b) el derecho a la igual protección por parte de las autoridades (artículos 2 inciso segundo y 13 inciso primero CP) y c) el derecho a la protección especial que el Estado dispensa a las personas en situación de debilidad manifiesta (artículo 13 inciso tercero CP).

Se perfila entonces una contradicción entre a) la exigencia de un registro, que conlleva establecer dos grupos o dominios: lo incluido y lo no incluido, y b) el imperativo de solventar las necesidades fundamentales de las personas estén incluidas o no en ese registro. Para el caso, el Registro Único conlleva una dicotomía entre damnificados inscritos y no inscritos, en tanto que la situación de los afectados requiere de un tratamiento incluyente y universal.

REUNIDOS en el contexto de la emergencia invernal

REUNIDOS es un mecanismo creado de manera específica para atender la crisis invernal 2010 – 2011. Comparte esta singularidad con el Fondo Adaptación y con otras iniciativas que se plasmaron en la legislación de emergencia. Son instituciones administrativas *ad hoc*, que aparecieron para dar solución a un estado de cosas de grave anormalidad a escala nacional. Por consiguiente, a) las rigen decretos legislativos de emergencia antes que disposiciones para tiempos de normalidad; b) tienen una duración limitada, que se ajusta a las tareas especiales que desempeñan; c) solo se aplican al objeto y las finalidades concretas que les asignaron los decretos legislativos y d) deben interpretarse en el contexto de las normas de emergencia invernal 2010 – 2011.

Antecedente: declaratoria de desastre nacional

La noción de un censo para identificar a los damnificados por la emergencia invernal 2010 - 2011 se insinuó en el Decreto 4579 del 7 de diciembre de 2010, por el cual se declaró una situación de desastre nacional por los efectos de la ola invernal. En su artículo quinto determinó que eran personas damnificadas o afectadas, las incluidas en los “censos de afectados” que levantarán los Comités locales (CLOPADs) de los municipios afectados, con el aval del respectivo Comité Regional (CREPAD) y de “una entidad operativa” que hiciera parte del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (en adelante SNPAD).

Esta mención correspondía a la actividad del SNPAD aunque de manera poco clara: En el SNPAD, la única instancia con facultades expresas para censar a los

damnificados era el Comité Operativo, según el literal b del artículo 57 del Decreto Ley 919 de 1989. Se puede concluir que la referencia a una entidad operativa del Sistema se inspiró en esta norma. Puede afirmarse que la declaratoria de desastre se limitó a invocar las competencias del SNPAD en materia de censos de damnificados, extendiéndolas a sus elementos territoriales

Ahora bien, el Decreto Ley 919 de 1989 no atribuía de manera expresa competencias de efectuar censos a los comités locales ni de avalar tales censos a los comités regionales. En gracia de discusión, puede admitirse que el esquema postulado en el artículo quinto del Decreto 4579 de 2010 involucraba a los comités locales y regionales en calidad de apoyo territorial al segmento nacional del Sistema en la implementación del manejo de la emergencia invernal.

Es importante rescatar dos aspectos del artículo quinto que se comenta: a) definía a los damnificados y afectados a partir de su inclusión en el censo; y b) intentó apoyarse en los elementos territoriales del SNPAD y sentó una pauta que aparecería luego en la configuración de REUNIDOS.

La decisión de igualar damnificados a censados era problemática. El artículo quinto de la declaratoria de desastre dijo textualmente que, “se entenderán como personas damnificadas o afectadas por el desastre, aquellas que se encuentren en los Censos de afectados elaborados por los Comités Locales (...)”. Las expresiones “se entenderán” y “se encuentren”, asimilaron la condición física y real de damnificado con la situación formal que surge con la incorporación en un censo. De esta manera empezó a tomar cuerpo la noción de la inclusión en el censo o registro como requisito para la incorporación en los planes de respuesta, rehabilitación y reconstrucción.

El artículo quinto estaba limitado sin embargo a los efectos del Decreto 4579 de 2010. Como la misma norma lo estableció, la equiparación de damnificados y censados era “Para efectos del presente decreto”. La declaratoria de emergencia cambió esto.

Declaratoria de emergencia por grave calamidad pública

El Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, declaró el mismo día el estado de emergencia “por razón de grave calamidad pública” mediante el Decreto 4850 del 7 de diciembre de 2010. Esta medida se adoptó por el impacto extraordinario del fenómeno de La Niña, que extendió las inundaciones a la mayoría de los departamentos y municipios. Los eventos locales se acumularon y como resultado de esa sinergia perversa se produjo la “actualización de un riesgo total” en palabras de Omar Darío Cardona, lo que implicó rebasar un umbral superior de gravedad.⁴⁸

⁴⁸ Conversación con el Ingeniero Omar Darío Cardona Arboleda del 13 de diciembre de 2010

La declaratoria de emergencia respondió también a la insuficiencia de los recursos, medios y procedimientos a disposición del SNPAD⁴⁹ para enfrentar la situación de grave calamidad, como lo reconoció el Decreto 4580 de 2010 en el numeral 3 de sus considerandos. En esta perspectiva, el artículo quinto de la declaratoria de desastre quedó reducido a un mero antecedente de REUNIDOS, ya que la capacidad del SNPAD para levantar censos estaba en entredicho como las demás competencias de ese Sistema.

El Decreto Ley 4580 de 2010 destacó la ineficacia de los sistemas de identificación y registro existentes tales como el censo general y el SISBEN para enfrentar la emergencia, impedir la extensión de sus efectos y recuperar la normalidad. El considerando 2, literal I de la declaratoria de emergencia explicó cómo esos sistemas ordinarios de registro “no permiten focalizar las medidas y beneficios hacia las personas afectadas (...)”

El verbo “focalizar” se asocia a nociones tales como “centrar”, “enfocar”, evitar la distracción de fondos y esfuerzos y “dirigir hacia.” Se infiere que los medios para identificación de damnificados al momento de la declaratoria no garantizaban la coincidencia de los esfuerzos estatales con las necesidades de los afectados como tampoco la determinación de las personas y bienes afectados.

El estado de indeterminación de los sistemas para la identificación y ubicación de los damnificados y sus bienes, llevó al redactor del Decreto 4580/2010 a pedir “un **censo especial** con el fin de identificar y caracterizar a la población damnificada y sus necesidades, para orientar los proyectos y programas de manera específica hacia esa población y asignar los recursos necesarios”⁵⁰

Se destaca el carácter especial del censo que en palabras del Ejecutivo, “es indispensable”. Se trata de un censo diferente de los censos ordinarios e incluso de los censos que podía acometer el SNPAD. La especialidad radicaba en estar dedicado de manera exclusiva a identificar una población determinada: los afectados por el fenómeno de La Niña y sus efectos. En el mismo sentido, se trataba de un censo especializado porque identificaba las necesidades de tales personas. Puede decirse que el censo era especial por la materia a censar (población afectada por emergencia invernal).

La redacción del considerando 3.18 se presta a una interpretación que equipara censados y damnificados. Si los censos generales u ordinarios eran imprecisos y

⁴⁹ La expresión “insuficiencia” no revela negligencia en el aparato estatal de prevención y respuesta; simplemente denota que la magnitud de los hechos superó las estructuras administrativas existentes.

⁵⁰ Decreto Legislativo 4580 de 2010, considerando 3.18. Negrilla fuera de texto

no permitían identificar a los damnificados, sus bienes, derechos y necesidades, entonces el censo especial debía hacerlo. Era necesario que así fuera, pues de otra manera el Estado no podía dar cumplimiento a su deber constitucional de protección ordenado en los artículos 2 inciso segundo y 13 incisos primero y tercero de la Carta Fundamental y en concreto, no hubiera podido dirigir los proyectos, programas y recursos hacia la población damnificada.

Otras normas de emergencia

El Decreto Legislativo 4628 del 13 de diciembre de 2010, “Por el cual se dictan normas sobre expropiación administrativa y se adoptan otras medidas”, destacó efectos de la crisis tales como el desplazamiento forzoso, la pérdida masiva de viviendas y el estado de riesgo no mitigable en el que estaban para ese momento 325.000 familias pobres por la ubicación de sus viviendas. De ahí la necesidad de activar los mecanismos de negociación directa e indemnización administrativa para adquirir el dominio y otros derechos sobre inmuebles para: a) construcción y reconstrucción de viviendas y b) reubicación de asentamientos en riesgo y c) prevención de nuevos asentamientos en áreas de riesgo.

Un requisito de esta actividad reparadora era la determinación de las víctimas de la emergencia invernal. Para ese propósito, el Decreto en cuestión determinó que “(...) es indispensable que las autoridades públicas puedan disponer de la información estadística que posee el Departamento Administrativo Nacional de Estadística”⁵¹

El artículo sexto del Decreto en comento ordenó al DANE suministrar la información de carácter reservado que tenía en su poder al Ministerio del Interior y de Justicia y a las demás autoridades dedicadas a labores de respuesta a la emergencia. Esto, “Con el exclusivo propósito de determinar las víctimas de la ola invernal a que se refiere el Decreto 4580 de 2010 (...)”

La información requerida al DANE no pertenecía al censo especial mencionado en la declaratoria de emergencia. Se trataba de información recogida con anterioridad mediante encuestas y censos realizados en las regiones afectadas. Lo que importa destacar es la incorporación del DANE como entidad recopiladora. El DANE entró así a figurar como una instancia oficial técnica comprometida con el suministro de la información sobre los afectados por la emergencia invernal 2010 - 2011. Esa participación tomo un carácter central en los desarrollos ulteriores.

El Decreto Legislativo 4702 del 21 de diciembre de 2010 modificó algunos artículos del Decreto Ley 919 de 1989. Entre ellos, el artículo 57 que permitía al Comité Operativo Nacional del SNPAD realizar censos de damnificados. Hay que

⁵¹ Decreto 4628 de 2010, décimo considerando

agregar que esa competencia y su ejercicio no incluía el censo especial anunciado en la declaratoria de emergencia.

El Decreto 4702 de 2010 agregó al artículo 57 precitado dos párrafos; el párrafo primero estaba relacionado con los censos que podía adelantar el Comité Operativo. Se trataba de actuaciones administrativas propias de la gestión del desastre bajo las normas del SNPAD, que en alguna medida eran normas “ordinarias” para tratar situaciones extraordinarias como un desastre o una calamidad, pero en el marco de la actuación permanente del Estado. Estos empadronamientos no correspondían a la noción de censo especial de emergencia vinculada a una situación de suma gravedad que había sobrepasado las capacidades del SNPAD. El párrafo primero del artículo 57 que se comenta fue derogado expresamente en el inciso segundo del artículo 96 de la Ley 1523 de 2012, que estableció en Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en lugar del SNPAD.

Subsiste en cambio el párrafo segundo del artículo quinto del Decreto 4702 de 2010. En él toma forma el censo único de damnificados que vendría a ser REUNIDOS. Aparece como una herramienta estadística puntual, creada para encarar la situación de crisis nacional que dio lugar a las declaratorias de desastre y de emergencia por grave calamidad pública. Textualmente dijo:

“PARÁGRAFO SEGUNDO: Para efectos de superar la situación de desastre y emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el Decreto 4580 de 2010, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, en coordinación con las entidades y organismos que determine el Gobierno Nacional, realizará un censo único de damnificados por el Fenómeno de la Niña 2010 – 2011, que se actualizará periódicamente a fin de precisar la población que debe ser atendida.” (Negrilla en texto original).

Cabe resaltar que a) se concibió como un censo actualizable de manera periódica, es decir, que no se congelaría en un momento determinado y b) su finalidad concreta era “precisar la población que debe ser atendida”. Como en normas anteriores⁵², el cometido del censo o registro puede ser interpretado como una manera de alinear el universo de beneficiarios de la acción estatal.

El Decreto Legislativo 4830 del 29 de diciembre de 2010 modificó el Decreto 4702 de 2010 que se acaba de analizar. Entre las razones que apoyaron la expedición de esta norma se encontraba el décimo considerando que dijo:

“Que es necesario fortalecer al Comité Operativo Nacional para la Atención de Desastres a fin de que en su función de realización de censos de damnificados pueda contar con el apoyo de otras entidades y mantenerse actualizado a fin de

⁵² Decretos 4579 y 4580 del 7 de diciembre de 2010

orientar las ayudas humanitarias a quienes realmente las requieren y para atender las necesidades que efectivamente las apremian.”

Se aprecia que a 29 de diciembre de 2010⁵³, el Ejecutivo todavía dudaba entre asignar la tarea de censar los damnificados al Comité Operativo Nacional, dentro de una lógica de apego a la legislación ordinaria del SNPAD y perseverar en la innovación consistente en entregar ese cometido al DANE como se dispuso en el párrafo segundo del artículo 57 del Decreto 2702 de 2010.

Si bien el nuevo decreto se refería a la acción ordinaria del Comité Operativo Nacional de efectuar “censos” (en plural), debe recordarse que el Decreto 4702 de 2010 creó un censo **único** de damnificados por la Niña 2010 – 2011 y por lo tanto no era razonable crear censos alternativos. Más aún, la justificación para establecer el censo único de damnificados fue la insuficiencia de los registros y censos existentes al momento de desencadenarse la emergencia, incluidos los censos que hubiera levantado el Comité Operativo Nacional.

En cualquier caso, el Decreto 4830 de 2010 se abstuvo de tratar el tema del fortalecimiento del Comité Operativo Nacional en su parte resolutive y se limitó a hacer una aclaración sobre el censo a levantar. En su artículo Tercero dispuso:

“**ARTICULO TERCERO.** Las referencias que se hace en el Decreto 4702 de 2010 a elaboración de censo, deben entenderse referidas a ‘Registro Único de Damnificados por Emergencia Invernal’ (...).”

La Corte Constitucional, en fallo de revisión oficiosa del Decreto 4830/2010 se limitó a declarar que la modificación incorporada por el artículo tercero era una precisión terminológica. Respetuosamente no se comparte esa apreciación. El artículo tercero cerró el ámbito de competencia para efectuar censos en relación con la crisis invernal. Despejó la posible dualidad entre unos censos que llevaría a cabo el Comité Operativo Nacional, dentro de sus atribuciones legales ordinarias y el censo único de damnificados establecido en el Decreto 4702 de 2010. En adelante y para la emergencia invernal 2010 – 2011 el único censo operante era el “Registro Único de Damnificados por Emergencia Invernal” como lo rebautizó el Decreto 4830 de 2010.

El artículo sexto del Decreto Legislativo 4832 del 29 de diciembre de 2010⁵⁴ es una aplicación del censo o registro único de damnificados establecido en los artículos 4702 y 4830 de 2010. El censo se utilizará según la norma, “Para la identificación y definición de los hogares, en gran parte desplazados, afectados

⁵³ Fecha en la cual se creó el Fondo Adaptación

⁵⁴ “Por el cual se dictan disposiciones en materia de vivienda para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica nacional”

por la ola invernal y aquellos que habitan en viviendas ubicadas en zonas de riesgo o de alto riesgo no mitigable (...)"

El artículo sexto dispuso que para identificar los beneficiarios de programas de vivienda de interés social urbana, "(...) se **tendrá en cuenta** la información del censo a que se refiere el Decreto 4702 de 2010 y aquella **información adicional** que sobre el particular determinen las autoridades competentes." (Negrilla es nuestra).

El artículo sexto es importante por tres motivos: a) se trata de una aplicación del Censo o Registro Único a la facilitación de viviendas de interés social para los damnificados, los desplazados por la ola invernal y los habitantes de viviendas en estado de riesgo; b) suaviza la obligatoriedad del registro al decir que "se tendrá en cuenta" como un factor más y c) abre la posibilidad de fuentes adicionales de información que obtengan las "autoridades competentes".

La evolución del Registro Único de Damnificados por la Emergencia Invernal 2010 – 2011 puede resumirse en los siguientes hitos:

- a) La declaratoria de desastre nacional (Decreto 4579/10) pretendió entregar la tarea de censar damnificados a organismos del SNPAD. Aportó la noción de recurrir a los segmentos municipal y departamental. Hace una equivalencia entre damnificados y censados. La declaratoria de emergencia que tuvo lugar el mismo día hizo obsoleto el mecanismo de censo del Decreto 4579/10.
- b) La declaratoria de emergencia (Decreto 4580/10) se apoyó en la insuficiencia de los medios de acción ordinarios, incluidos aquellos al alcance del SNPAD. En lo pertinente a censos de damnificados, declaró la inoperancia de los censos existentes y avocó por la creación de un censo especializado para las víctimas de la emergencia invernal. Aparece entonces la noción de un censo a la medida de la crisis desatada por La Niña 2010 – 2011.
- c) El Decreto 4628/10 tiene interés únicamente en la medida en que involucra al DANE entre las entidades a cargo del censo de damnificados 2010 – 2011. Esta inclusión vino a ser decisiva más tarde, cuando el DANE fue designado como el responsable inicial del Censo Único.
- d) El Decreto 4702/10, creó el censo o registro único en la forma actual: un mecanismo estadístico especializado, con destinación exclusiva (víctimas de La Niña 2010 – 2011), administrado por el DANE y otras entidades estatales. Nótese que fue denominado "Censo Único." Esta exclusividad parecería confirmar el carácter excluyente que deja por fuera a los no registrados o censados. Esto como se verá, es relativo.

- e) El Decreto 4830/10 aclaró que la actividad de identificar a los damnificados por La Niña 2010 – 2011 solo puede llevarse a cabo mediante el Censo Único de Damnificados. Al disponer que sólo un mecanismo censatario puede ser utilizado para el caso de la crisis invernal, el legislador de emergencia reforzó la noción del carácter excluyente del censo, que deja por fuera de la atención estatal a los no censados. Esta simplificación es contraria a la jurisprudencia constitucional como se verá adelante.

- f) El Decreto Legislativo 4832 de 2010 aplicó en su artículo 6º el mecanismo del Censo Único a las actividades de reposición de vivienda y reasentamiento de poblaciones en riesgo de desastre no mitigable. Lo que es más importante, destacó que el Censo Único es un elemento de juicio más, que se toma en cuenta es decir, que hace parte del proceso decisorio de las autoridades, pero que no reemplaza tal proceso. El Censo Único puede ser adicionado con informaciones que diferentes que encuentre la entidad o entidades a cargo de la recuperación. De esta manera se contradice el carácter excluyente del registro o censo, que es una fuente más de información.

El recuento de los decretos que integran el ordenamiento legal de la emergencia muestra un proceso de solidificación progresiva del Censo o Registro Único. El mecanismo se concreta a medida que, (i) se centra en las víctimas del desastre específico; (ii) se le endilga el calificativo de “único” es decir exclusivo para esa situación; (iii) aparece al menos una entidad a cargo del mismo (DANE). La tarea de darle un perfil más preciso estaría a cargo de la Presidencia y de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (en adelante UNGRD); (iv) el carácter totalizador del censo o registro fue suavizado en el Decreto Legislativo 4832 de 2010, donde se redujo el alcance del Registro a ser un elemento más a tener en cuenta, que puede complementarse con información adicional recogida por las autoridades competentes.

Directivas Presidenciales

Las directivas presidenciales son manifestación del carácter de suprema autoridad administrativa que detenta el Primer Mandatario (Artículo 189 inciso primero CP), y en concreto de la potestad reglamentaria que se ejerce no sólo mediante decretos y resoluciones sino también mediante “ordenes” al tenor del ordinal 11 del artículo 189 CP. En este caso, las directivas presidenciales tenían el propósito de reglamentar decretos legislativos con rango de ley.

La Directiva 003 del 13 de enero de 2011 es la reglamentación más importante del Registro Único de Damnificados. Invoca el Parágrafo Segundo contemplado en el

Artículo Segundo del Decreto Legislativo 4702 de 2010 y el Artículo Tercero del Decreto Legislativo 4830 del mismo año. Su materia es el censo o registro que nos ocupa y su propósito es establecer el procedimiento para levantar y administrar el censo.

En primer término cabe destacar que la Directiva 003 cambió el nombre del mecanismo; en lugar de censo, lo trata como registro. La expresión “censo” está asociada a contar elementos, a cuantificar, en tanto que la palabra “registro” tiene una connotación de incluir a esos elementos en un listado para ciertos propósitos. Este cambio podría favorecer una interpretación que limite la protección estatal a los registrados. Sin embargo, la exclusión efectiva de los no registrados traería una tacha de inconstitucionalidad como se verá al momento de analizar la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

La Directiva 003/2011 identifica a las entidades que debían colaborar con el DANE en la formación del Registro: el Ministerio del Interior y de Justicia, Acción Social, las gobernaciones y las alcaldías de territorios afectados. Nótese la aplicación de un esquema institucional mixto central/descentralizado en el cual se ubica el DANE, entidad experta a la cabeza del Registro, se apela a la actividad de alcaldes y gobernadores para hacer la recolección de los datos.

El procedimiento se componía de las siguientes fases:

- a) La preparación de formularios y de instructivos por parte del DANE con el propósito de estandarizar la captación de la información y de establecer las reglas del registro, de conformidad a la experiencia de la entidad especializada;
- b) La diseminación de tales formularios e instructivos entre los departamentos (gobernaciones) con municipios afectados. En este aspecto, las gobernaciones actuaron en su rol de coordinadoras de municipios (artículo 298 inciso segundo, CP);
- c) Los municipios (alcaldías) eran las entidades responsables de recaudar la información. Debían proceder de acuerdo con las instrucciones del DANE y en esa operación contarían con la ayuda de Acción Social y de las “entidades sociales territoriales” capacitadas por el DANE. Se revela entonces una faceta adicional de la intervención del DANE: capacitar a entidades territoriales para hacer el censo de manera correcta;
- d) La Directiva 003 de 2011 fijó un término inicial para que los alcaldes devolvieran los formularios diligenciados a su respectiva gobernación y para que enviaran copia a las sedes territoriales del DANE. Para ello, el alcalde de cada municipio debía elaborar y firmar un Acta Oficial de Cierre de Registro, que diera cuenta de la fecha de cierre y el número de damnificados;

- e) La información debía subir al DANE vía sus sedes territoriales y también por remisión consolidada que hiciera cada gobernación. En este punto se cerraría el circuito DANE –entidades territoriales –DANE y esta última entidad podía dedicarse al procesamiento de lo recibido (grabación y análisis de consistencia).

- f) Finalmente, el DANE tenía que entregar el registro, como producto final, a la Dirección General de Riesgo del Ministerio del Interior, hoy Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres adscrita a Presidencia, para que esa autoridad administre el Registro Único de Damnificados. La administración de este recurso valioso implica según la Directiva 003 de 2011, adelantar controles para verificar que los recursos lleguen a los damnificados y retroalimentar a las entidades del orden territorial y nacional con la información recibida del DANE, “de manera que permita a éstas orientar los proyectos y programas, y para la asignación de los recursos necesarios.” (Directiva 003/11, numeral 7);

Se destacan tres elementos definitorios del procedimiento expuesto: En primer término, la competencia técnica concentrada en el DANE. Esta responsabilidad no era compartida con otras instancias, pues ni las gobernaciones ni las alcaldías tenían la capacidad para diseñar el censo, establecer sus condiciones o analizar la consistencia de la información.

El segundo elemento definitorio es aquel de la descentralización territorial de la operación y su consecuencia de responsabilizar a las autoridades municipales y en concreto a los alcaldes de la efectiva recaudación de la información. Las carencias de información pueden ser atribuibles a esas autoridades y así lo ha manifestado de manera terminante la UNGRD⁵⁵.

El tercer elemento definitorio es el rol administrativo de la UNGRD, que está en la obligación de gestionar el Registro. Debe proceder como un administrador consciente de sus deberes fiduciarios⁵⁶ esto es, de administrador por y para otros. El propósito es que dicha Entidad ponga el registro a disposición de las entidades nacionales, departamentales o municipales que están empeñadas en las funciones de rehabilitación, construcción, reconstrucción y desarrollo para que puedan “orientar” proyectos y programas y “asignar” recursos.

⁵⁵ Ver la Circular del 26 de julio de 2010 y la Resolución 352 del 10 de abril de 2013 emanadas de la Dirección de esa Entidad

⁵⁶ Se acude a la expresión “fiduciarios” de manera genérica y no técnica.

La Directiva Presidencial 010 del 2 de marzo de 2011 es relevante en tanto aporta una explicación de la operación de registro y sus implicaciones. En primer término, incorpora la sigla “REUNIDOS” a la denominación del Registro. Explica el alcance del Registro como la tarea de obtener información sobre personas damnificadas, inmuebles afectados y daño a bienes agrícolas y pecuarios, en “una operación estadística tipo registro”.

La Directiva en cuestión aclara que el producto de esa operación debía ser una base de datos para a) contribuir al conocimiento de la situación y b) orientar acciones y programas de rehabilitación y reconstrucción. Los datos a incluir estaban relacionados con la emergencia invernal 2010 – 2011. La Directiva 010 limitó las situaciones calamitosas a las inundaciones, deslizamientos, vendavales, avalanchas y tormentas eléctricas que hubieren tenido lugar desde el 6 de abril de 2010. Buscaba acotar las ocasiones en las cuales se incluiría a damnificados y sus bienes.

La Directiva 010 incluye dos precisiones que deben ser tenidas en cuenta. La primera tiene que ver con la actualización del Registro. Las nuevas inclusiones en el Registro las podrá hacer de manera exclusiva la DGR, hoy Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, UNGRD. Ni el DANE ni Acción Social tienen en adelante esa competencia.

En segundo lugar, reitera que las alcaldías son las autoridades administrativas **responsables** de diligenciar los formularios, lo que en otras palabras quiere decir que esas instancias administrativas deben responder por los daños que causen sus omisiones al dejar por fuera de REUNIDOS a verdaderos damnificados. Este es un aspecto delicado que remite a la problemática de la debilidad de los municipios colombianos en términos técnicos, de personal, financieros y de capacitación para la gestión.

En síntesis, puede decirse que las Directivas Presidenciales fueron los instrumentos jurídicos que estructuraron al Registro REUNIDOS y que lo hicieron de manera razonada. Debe agregarse que el REUNIDOS, tal como fue concebido por las normas de emergencia, incluidas las Directivas, era un instrumento técnico y no constitutivo de derechos. Fue entendido correctamente como una herramienta temporal, que no puede prolongarse en el tiempo indefinidamente. De ahí la justificación de incorporar mecanismos de cierre del procedimiento, tanto en las alcaldías como después en la UNGRD. Como procedimiento administrativo temporal, el Registro REUNIDOS debe tener unos parámetros de iniciación y terminación definidos.

El Registro tiene una vocación universal en lo que se refiere a los damnificados de la emergencia invernal 2010 – 2011. Se espera que acoja a todos los damnificados, sus bienes y sus necesidades. Sin embargo la misma normativa de emergencia y en particular el Decreto Legislativo 4832 de 2010 ha relativizado ese

carácter totalizador y hace descender el Registro a un papel más modesto, como un elemento más de información y de juicio.

La rigidez que imparten los aspectos procesales no debe anular el efecto material que se busca. REUNIDOS no es un fin administrativo en sí mismo. Se elaboró para “orientar las acciones y programas del Gobierno Nacional para dicha población durante las fases de rehabilitación y reconstrucción de las zonas afectadas”⁵⁷ El éxito de REUNIDOS depende de su capacidad para incluir a todos los damnificados reales, sus bienes y sus necesidades. Sería contradictorio un resultado en el cual el proceso de levantamiento del Registro se hiciera de manera correcta y eficaz y al tiempo quedaran atrás damnificados reales.

Jurisprudencia constitucional sobre registros de damnificados y víctimas

El Registro Único de Damnificados por la Emergencia Invernal 2010 – 2011, REUNIDOS comparte con el Registro Único de Población Desplazada, RUPD características esenciales que los hace muy similares. Este paralelo puede extenderse a otros registros o censos de personas en estado de necesidad agravado. Pueden mencionarse entre otros, los siguientes puntos de contacto:

- a) La población censada. En esos casos la población que se registra está integrada por personas damnificadas y en estado de debilidad manifiesta extrema. En el primer caso se trata de los damnificados por un desastre natural y en el RUPD de los expulsados como resultado del conflicto armado.
- b) Las autoridades responsables En uno y otro caso, la responsabilidad de levantar el censo corresponde a autoridades del orden territorial en colaboración con una o varias entidades del orden nacional. En REUNIDOS, los alcaldes identifican a los hogares damnificados o afectados y el registro es administrado por una entidad Nacional, que hoy en día es la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, UNGRD. En cuanto al RUPD, la autoridad nacional es Acción Social.
- c) La finalidad administrativa Se registra para identificar la población que el Estado debe atender en sus necesidades básicas insatisfechas. Estos registros son herramientas para adelantar labores de ayuda humanitaria, rehabilitación y reconstrucción.
- d) El vínculo con los derechos fundamentales Estos Registros tienen la peculiaridad de estar intrínsecamente vinculados a la plenitud de los

⁵⁷ Presidencia de la República. Directiva Presidencial 010 del 2 de marzo de 2011, numeral 1 inciso segundo.

derechos de los censados o registrados. La situación calamitosa de las personas que han sido víctimas de un desastre natural o de la acción violenta de los actores armados del conflicto, pone en entredicho derechos básicos para una existencia digna tales como el derecho a la vida, el derecho a la integridad física, moral y síquica, el derecho a residir pacíficamente en el sitio que se escoja, el derecho al mínimo vital, el derecho a la familia, el derecho a la vivienda digna y los derechos a la salud, a un ambiente sano y a vivir protegido de peligros contingentes y de desastres predecibles.

- e) El potencial para discriminar y excluir La condición de las personas a censar, unida a la necesidad de cuantificarlas e identificarlas, hace de tales censos o registros un instrumento estadístico incluyente, pero también puede actuar de manera diametralmente opuesta, como una barrera de entrada que se levanta entre los damnificados y la solución a sus problemas.

La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el papel que deben tener estos registros y otros similares, en defensa de las personas agobiadas por calamidades y violencias colectivas. A renglón seguido se hará un recuento de sentencias recientes proferidas en la función de revisión de tutela, para analizar los efectos jurídicos de la exclusión del acceso a la intervención estatal.

Convertir los registros y en particular el Registro REUNIDOS en requisito sin el cual no hay intervención del Estado – incluido el Fondo Adaptación –equivale en términos de la jurisprudencia a vulnerar derechos fundamentales y constituye una aplicación contradictoria de tales mecanismos, que se establecieron para identificar y rescatar a los damnificados y a las víctimas de la situación precaria en la que se encontraban. Debe agregarse que las decisiones judiciales examinadas hacen parte de una línea jurisprudencial esto es, de una tendencia en firme que puede seguir aplicándose.

*Sentencia T -743/06*⁵⁸

La sentencia se refiere al caso de un habitante del Municipio de Girón (Santander), afectado por la temporada invernal de principios de 2005. El accionante en tutela no fue inscrito en el censo que exigía la respectiva declaratoria de desastre.⁵⁹ Debe agregarse que en la declaratoria se estableció la siguiente regla: *“Para efectos del presente decreto se entenderán como personas damnificadas o afectadas por el desastre, aquellas a quienes certifique como tales el Comité Regional y los Comités Locales de Prevención y Atención de Desastres del*

⁵⁸ Corte Constitucional. Sentencia T -743/06 del 31 de agosto de 2006. MP Nilson Pinilla Pinilla

⁵⁹La situación de desastre fue declarada mediante Decreto 1012 del 4 de abril de 2005, suscrito por el Presidente de la República de conformidad con el Decreto Ley 919 de 1989

Departamento de Santander, de conformidad con el censo que para el efecto se elaborará.⁶⁰

El damnificado no fue incluido en el censo y solo vino a aparecer un año después. El Comité Local de Prevención y Atención de Desastres justificó la no inclusión en el censo argumentando el vencimiento del plazo que pesaba sobre los afectados para demostrar su situación. En palabras de la Alcaldía de Girón, el demandante “no ha realizado las gestiones correspondientes para ser incluido en el censo.”

Para la Sala de revisión ese argumento que ubica la carga demostrativa en los hombros del afectado, una persona analfabeta y de escasos recursos, constituye una inversión de la carga de la prueba. El Estado colombiano tiene el deber primario de proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes y derechos (artículo 2 inciso segundo CP). Entre esos derechos a proteger se cuentan aquellos de la vida (artículo 11 CP) y el acceso a la vivienda digna (artículo 51 CP). Además, el Estado colombiano tiene un deber especial de protección a favor de las personas en estado de debilidad manifiesta (artículo 13 inciso tercero CP).

Todos los damnificados por el desastre invernal de 2005 que afectó el Departamento de Santander debían ser atendidos por el Estado. Esa era su obligación. Por lo tanto el argumento esgrimido por la Alcaldía de Girón no tiene sustento.

La Corte en este caso dejó sentada la regla según la cual las cargas de ubicar y censar a los damnificados de un desastre natural como fue la ola invernal de 2005, están en cabeza del Estado, que no puede aducir descuido o negligencia de los particulares afectados, pues el responsable por el proceso de levantamiento del censo es precisamente el Estado y sus diversas autoridades.

*Sentencia T – 188/07*⁶¹

El fallo versa sobre la exclusión de una damnificada por conflicto armado respecto del censo de víctimas. La viuda del occiso solicitó ayuda humanitaria y su petición fue rechazada por faltar un certificado sobre el carácter político o ideológico del asesinato. Quedó así por puertas del censo de afectados por la violencia establecido en la Ley 418 de 1997. Dicho censo se implementaba por las autoridades locales, quienes debían remitir los datos a la Red de Solidaridad Social. Nótese el paralelo con el Registro REUNIDOS: a) los censados son

⁶⁰ Decreto 1012 del 4 de abril de 2005, artículo 6º, citado en la Consideración Cuarta de la Sentencia T—743/06, con cursiva y sin negrilla. Nótese la similitud con el artículo 5º del Decreto 4579 del 7 de diciembre de 2010, que declaró el desastre nacional provocado por la Niña 2010 – 2011.

⁶¹ Corte Constitucional. Sentencia T -188/07 del 15 de marzo de 2007. MP Alvaro Tafur Galvis

personas en estado de debilidad manifiesta, b) golpeados por hechos traumáticos de origen natural o de la mano del hombre; c) la ayuda del Estado queda condicionada a la inclusión en un censo, d) que se levanta por autoridades locales y se administra por una entidad del orden nacional, en este caso, la Red de Solidaridad Social.

La Sentencia que se comenta acoge un pronunciamiento previo de esa Corporación Judicial en el cual se determinó que la inscripción en el RUPD (Registro Único de Población Desplazada)⁶² no otorga el carácter de desplazado a la persona. Ese carácter sólo se lo dan los hechos trágicos que llevaron en primer lugar al afectado a solicitar su inclusión. La Sentencia T -1094/04 dijo textualmente:

*“En este contexto, el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) (...) constituye solamente una herramienta técnica que permite la identificación de los beneficiarios de las ayudas y que facilita el diseño de políticas públicas y de programas tendientes a la garantía del pleno goce de los derechos fundamentales de las víctimas del desplazamiento forzado, entre otras funciones; **mas no es el que permite que un individuo adquiera el carácter de desplazado, pues, la Sala reitera, ésta es una condición fáctica.**”⁶³*

La Sentencia T – 188/07 recogió la posición previa de la Corte y dijo: “(...) la condición de víctima es una situación fáctica soportada en el padecimiento, no es la certificación que lo indique, tampoco en el **censo que revela la magnitud del problema**. Sin perjuicio de la utilidad que las certificaciones y censos pudieren prestar en función de la agilidad y la eficacia de los procedimientos” (Negrilla añadida).

Aparece una conclusión básica: se es damnificado porque el desastre o la violencia sectaria irrumpieron en la vida de esa persona o grupo de personas. Es una situación de hecho. No puede aseverarse de manera absoluta que los damnificados son aquellos que están en el registro, trátase del RUPD, de REUNIDOS o de censos similares. La situación de damnificado no se consolida por la inclusión en el registro. Es una condición previa. La Corte, en Sentencia T – 1076/05 ya había determinado que “la inscripción en el RUPD carece de efectos constitutivos” de la condición de desplazado.

⁶² El RUPD fue creado por el Decreto 2569 de 2000 , a cargo de la Red de Solidaridad Social

⁶³ Sentencia T -1094 de 2004, citada en fallo T – 188/07, sin negrilla en el texto original. Cursiva incluida.

Sentencia T -1075/07⁶⁴

El caso que dio lugar a la tutela fue aquel de una damnificada por la ola invernal del 2005 que afectó la ciudad de Cali y en particular el Barrio La Isla. La accionante no fue incluida en el censo para obtener el subsidio de vivienda que le hubiera permitido acceder a una vivienda nueva. El censo estaba a cargo del Comité Local de Prevención y Atención de Desastres, CLOPAD⁶⁵, que definía cuáles eran los hogares afectados y la Secretaría de Vivienda Social de la Alcaldía de Cali que realizaba el censo como tal y lo remitía al Fondo Nacional de Vivienda, FONVIVIENDA. Este Fondo otorgaba subsidios familiares de vivienda a los censados. La afectada quedó excluida de ese circuito por no haber sido detectada su situación en un principio.

Se destaca en la respuesta que dio la Secretaría de Vivienda Social de Cali el argumento consistente en afirmar que la accionante no fue incluida en el Censo y que dicho empadronamiento “ *no era sujeto de modificación alguna, ya que una vez las encuestas son realizadas y corroboradas entran a un proceso de sistematización para luego ser registradas ante los organismo correspondientes (...) extemporáneamente no se podía incluir a la accionante de acuerdo con lo solicitado por el Clopad dado que el registro de datos ya fue clausurado desde el año 2005, año en el que se presentó la emergencia invernal (...)*”⁶⁶

La Corte censuró la explicación anterior en los términos siguientes:

“No son de recibo para la Sala los argumentos expuestos por la Secretaría accionada, al aducir que la actora no está en el censo y por tal motivo puede negar la colaboración, como si la falta inicial de información fuera causal suficiente para negar el especial apoyo que constitucionalmente debe ser brindado a las personas que, en la realidad, padecieron el desbordamiento, encontrándose en estado de gran vulnerabilidad, frente a cuyo sufrimiento y riesgo ni el Estado ni la sociedad pueden ser indiferentes por el principio general de solidaridad, ni insensibles ante una situación desamparo o de extrema necesidad , tal como ha sido señalado por esta Corte.

“La administración debe cumplir las funciones a ella encomendadas, dentro de un marco de facultades establecidas en la ley, tomando en cuenta que el impacto o

⁶⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-1075/07 del 13 de diciembre 2007. MP Nilson Pinilla Pinilla

⁶⁵ Estos Comités pertenecían a la estructura del SNPAD establecido por el Decreto Ley 919 de 1989. Hoy su equivalente son los Comités Locales para la Gestión del Riesgo de Desastres, establecidos por la Ley 1523 de 2012.

⁶⁶ Respuesta de la Secretaría de Vivienda Social que aparece en el Literal “B. Respuesta de la entidad demandada” de los antecedentes de la Sentencia T – 1075/07

daño que los fenómenos naturales causan a las personas, **justifica replantear el tratamiento de las medidas a adoptar en estos casos**” (Negrilla fuera de texto).

La Sala de revisión de tutela sentó en este caso una regla principal: la falta de inclusión inicial en el registro de damnificados por una emergencia invernal no es óbice para atender a los damnificados no incluidos. También se desprende del caso una sub-regla: el hecho de haberse cerrado el proceso de registro no puede ser invocado para denegar la inclusión y posterior intervención. Las reglas pueden cambiarse para amortiguar el impacto que han sufrido los damnificados.

*Sentencia T – 585/08*⁶⁷

Este fallo de revisión se ocupa de la situación en la que se encontró un adquirente de vivienda en Ciudad Bolívar, Bogotá, la cual fue declarada en riesgo no mitigable, por determinación de la Dirección de Atención y Prevención de Emergencias del Distrito Capital, DPAE. El accionante en tutela compró el 18 de agosto de 2004 un lote que previamente había sido vendido al hermano de la vendedora. Abstracción hecha de los efectos de la doble venta, el problema surgió por la orden de reasentamiento que emitió el DPAE en el año 2003 y el levantamiento del censo respectivo.

El censo incluyó al primer propietario más no al segundo. Este último fue evacuado y se le pagaron arriendos, pero no fue incluido en el programa de reubicación por el hecho de no estar incluido en el censo. El segundo comprador, de buena fe, se encontró en la situación de evacuado sin posibilidad de obtener una nueva vivienda, como resultado de no estar personalmente incluido en el censo.

La sentencia reitera que la actualización de los censos es una obligación de las autoridades respectivas y no del afectado. Agrega que en casos como el presente, se vulnera el derecho fundamental de *habeas data* consagrado en el artículo 15 de la Constitución. En palabras de la Corte,

“No sobra advertir que el hecho de no haber actualizado el censo con fundamento en el cual se ejecuta la política pública en comento, negando la consecuente inclusión del actor y su núcleo familiar en el programa de reubicación, constituye así mismo una suerte de vulneración del *habeas data* en cuanto este incluye la posibilidad de solicitar ser incluido en una determinada base de datos –como es el caso del censo efectuado por el Sistema Distrital para la Prevención y Atención de Emergencias - especialmente cuando de tal hecho puedan derivarse efectos favorables para el solicitante (...)”

⁶⁷ Corte Constitucional. Sentencia T- 585/08 del 12 de junio de 2008. MP Humberto Sierra Porto

La Corte profundiza así la tesis que obliga al Estado a incluir a todos los damnificados en el censo sin importar cuántas actualizaciones sean necesarias. Los damnificados tienen el derecho a ser incluidos en la base de datos. Es un derecho fundamental que no puede ser soslayado, porque esa base de datos, llámese censo o registro, es la llave para acceder a beneficios que el Estado debe ofrecer y prestar en desarrollo del principio de protección. Se trata de una base de datos benéfica y el particular tiene el derecho a estar en ella, en desarrollo del derecho fundamental a los datos personales o *habeas data* que consagra el artículo 15 de la Constitución.

*Sentencia T – 447/10*⁶⁸

Este pronunciamiento está referido a varios expedientes que fueron acumulados por materia común: la negativa de Acción Social a inscribir desplazados en el RUPD por inconsistencias en sus declaraciones. El fallo tiene el interés de hacer un resumen de las pautas de interpretación que deben observarse al momento de ingresar datos al RUPD. Son las siguientes:

- a) Las disposiciones del Derecho Internacional sobre desplazamiento interno;
- b) El principio constitucional de la buena fe;
- c) El principio de favorabilidad y de confianza legítima y
- d) El principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre lo formal.

Los principios invocados en el fallo tienen relevancia no solo para el RUPD sino para todo registro o censo de personas en estado de debilidad manifiesta que esperan la protección especial del Estado. Se destacan aquí los principios de la buena fe, de favorabilidad, de confianza legítima y especialmente aquel de la prevalencia del derecho sustancial.

El principio constitucional de la buena fe (artículo 83 CP), que debe regir la interacción entre autoridades y particulares, obliga en el caso de censos o registros, a dar credibilidad a lo manifestado por los censados. Si las autoridades consideran que el particular miente, deben probarlo.

El principio de favorabilidad no es otra cosa que la preferencia que el derecho otorga a los débiles, trátense de los acusados de un delito, de los trabajadores o en este caso, de las personas afectadas por hechos traumáticos en grado sumo. Los intereses de esas personas y grupos humanos tienen prioridad.

⁶⁸ Corte Constitucional. Sentencia T – 447/10 del 15 de junio de 2010. MP Humberto Sierra Porto

El principio de la confianza legítima reconoce la existencia de antecedentes que determinan la actuación de las partes involucradas y sus expectativas. Para el caso de los damnificados o de los desplazados, obra un principio de confianza legítima en la protección del Estado. Ellos tienen razón en esperar que el Estado colombiano los proteja, les de abrigo temporal, vivienda permanente y protección ante nuevas calamidades o ataques. Esa confianza es un interés reconocido por el derecho.

El principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre las formalidades es la pauta más importante para el tema de los censos o registros de damnificados. Aparece en la Constitución vinculado a la limitación de formalidades (artículo 84 CP) y a la actividad jurisdiccional (artículo 228 CP), pero ha sido reconocida por la jurisprudencia y la doctrina como un principio fundante del orden constitucional. Dicta que las consideraciones materiales como los derechos a la vida, la salud, la vivienda y el ambiente, primarán sobre consideraciones de carácter procedimental tales como la fecha de cierre del proceso de empadronamiento de damnificados o la oportunidad para hacerse parte del censo.

En pocas palabras, el fallo dictamina que las autoridades deben, (i) creerle a los damnificados, (ii) tratarlos de manera favorable; (iii) en lo posible, cumplir sus expectativas y (iv) no poner trabas de carácter formal. Este tratamiento conducirá a restituir sus derechos, vulnerados por el desastre o la violencia del conflicto. La regla implícita sería aquella de dar un trato favorable y eficaz a los damnificados, que no se limite cumplir las exigencias y coyunturas formales. En este sentido el censo debe ser entendido como una herramienta estadística que debe amoldarse a la realidad de los damnificados.

Síntesis: el carácter técnico de REUNIDOS

El recuento de la evolución del Registro REUNIDOS durante la emergencia invernal 2010 – 2011 y posteriormente bajo la administración de la UNGRD revela la intención de crear un censo especializado para la situación, tal como había ocurrido en otros desastres y emergencias. En un principio se aspiró a incluir en el Censo o Registro a todos los damnificados. De ahí el apelativo de “Único” A medida que la emergencia se extendía y se hacía más compleja la atención de los afectados, se puso de presente la necesidad de ampliar las fechas de cierre del registro.

En cuanto al censo o registro en si mismo se destaca el esfuerzo por crear un mecanismo técnico liderado por el DANE y operado en los estratos territoriales por las autoridades locales. Las autoridades departamentales actuaron como intermediarios con el ámbito nacional. Esta conformación, que ya se había ensayado con el tema de los desplazados, es razonable desde el punto de vista de las competencias estatales. Sin embargo no fue suficiente para solucionar las carencias inherentes al nivel local. Las dificultades para hacer el censo exacto y

oportuno de los damnificados se originaron en la capacidad relativa de los municipios para ejecutar el censo tal como fue concebido en la Directiva Presidencial 003 de 2011. Es de Perogrullo decir que el municipio colombiano es a la vez la entidad territorial fundamental y el eslabón más débil de la cadena de mando y ejecución.

Como resultado de esa debilidad subsisten núcleos de damnificados sin censar, sin suficiente información para hacerse parte del Registro o con información deficiente en cuanto al grado de afectación. La UNGRD realizó una labor importante de actualización del censo, que la llevó a decretar la terminación de nuevas inclusiones en el registro en el artículo primero de la Resolución 352 del 10 de abril de 2013. De esta manera, el administrador oficial de REUNIDOS dio por terminado el proceso de censo y registro y advirtió de la responsabilidad que le cabe a las autoridades municipales por las fallas en la inclusión de damnificados.

La determinación de la UNGRD está en firme y da por concluido el proceso de búsqueda, identificación y registro de los damnificados. De esta manera cierra el universo de beneficiarios del Registro y determina en alguna medida la actuación de las entidades dedicadas a la rehabilitación y la reconstrucción, en particular, el Fondo Adaptación.

La clausura de REUNIDOS tiene lógica desde el punto de vista de la emergencia. El registro es una herramienta estadística creada para una utilización puntual referida a una crisis inercial específica. No tiene una vocación de permanencia. Sin embargo, las inconsistencias que son inevitables en todo proceso técnico como el de levantar el registro de damnificados por La Niña 2010 – 2011 pueden redundar en la exclusión de núcleos de personas afectadas por el desastre.

En esa situación, los derechos de esas personas a recibir la ayuda del Estado y la responsabilidad correlativa de ayudarlos que tiene el Estado colombiano, pueden verse afectados por la terminación del procedimiento REUNIDOS. Debe recordarse que la detección, registro e inclusión de los afectados es una responsabilidad de las autoridades, en particular de los municipios, pero también debe tenerse presente que la carencia de información no puede redundar en el incumplimiento por parte de las entidades ejecutoras como el Fondo. Por esta razón es necesario explorar alternativas al Registro Reunidos.

El artículo 6º del Decreto Legislativo 4832 de 2010 ofrece una posibilidad en su inciso primero, donde menciona la “información adicional” que puedan recoger “las autoridades competentes” para identificar los hogares afectados por la ola inercial y también aquellos que residen en viviendas localizadas en zonas de riesgo no mitigable. La información adicional es un recurso más para la identificación de damnificados, al lado del censo REUNIDOS, que “se tendrá en cuenta” según el mismo artículo.

La posibilidad a la que se hace referencia es la reglamentación del artículo en cuestión, para: a) determinar cuál es la información adicional que ayude a identificar los hogares afectados y b) precisar a cuáles autoridades puede referirse el artículo 6° o, simplemente mencionar algunas autoridades competentes, tales como FONVIVIENDA y el Fondo Adaptación.

La información que recuperen las autoridades competentes sería “adicional” a la recogida por REUNIDOS. De esta manera, no se pondría en tela de juicio el mecanismo REUNIDOS ni se pretendería abrirlo de nuevo a actualizaciones o registros. En caso de reglamentarse la captación de información adicional se trataría de una complementación de REUNIDOS, permitida por el artículo 6° del Decreto Legislativo 4832 de 2010.

El decreto reglamentario del artículo 6° en comento se apoyaría en las siguientes consideraciones.

- a) El Decreto Legislativo 4832 de 2010 es un decreto con fuerza de ley como lo dispone el inciso segundo del artículo 215 de la Constitución. Al tener rango de ley, es susceptible de reglamentación por el Presidente de la República en ejercicio de la facultad reglamentaria a él conferida en el inciso 11 del artículo 189 de la Constitución.
- b) El Decreto Legislativo 4832 fue ratificado en su vigencia por el inciso tercero del artículo 96 de la Ley 1523 del 24 de abril de 2012, por la cual se estableció el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
- c) La doctrina ha reconocido la posibilidad de reglamentar los decretos legislativos expedidos para el desarrollo del estado de emergencia. PACHÓN los incluye entre las normas de rango legal susceptibles de reglamentación. En sus palabras, “Se precisa, también, que estos decretos reglamentarios se pueden producir respecto de **decretos** de desarrollo del estado de sitio o **de desarrollo del estado de emergencia**, lo mismo que de decretos de facultades extraordinarias.”⁶⁹
- d) El decreto que eventualmente reglamente el artículo 6° del Decreto Legislativo 4832 de 2010 debe limitarse a ejecutar la norma legal; no puede modificarla ni extender su contenido ni restringirlo. Tampoco le es dado contrariar su espíritu o su finalidad.

⁶⁹ PACHÓN, Daniel. *Técnica de los Decretos del Presidente*. Ediciones Rosaristas. Bogotá, 1988, p 292. Negrilla añadida

- e) El decreto reglamentario debe limitarse a proveer los detalles que el legislador no incluyó, pero que se deducen del texto legal y que hacen posible la aplicación de la norma. En el caso del artículo 6°, no se determinó cuál es la información adicional al censo único ni tampoco cuáles son las autoridades competentes para recabar esa información. Ambos temas serían materia del decreto reglamentario.

- f) Las “autoridades competentes” podrían ser: a) los municipios y distritos; b) La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres; c) FONVIVIENDA, y d) el Fondo Adaptación. Las dos últimas en calidad de entidades ejecutoras del manejo de la emergencia.

- g) El artículo 6° no exigió que la información adicional se consolide con la información de REUNIDOS. Se limita a disponer que a efecto de identificar y definir los hogares afectados por la ola invernal, se tendrán en cuenta dos clases de información: (i) aquella recopilada en el censo (REUNIDOS) y (ii) la información adicional que las autoridades competentes “determinen.” Puede inferirse que se trata de fuentes separadas aunque complementarias y que cada autoridad determinará cuál es la información adicional que requiere para identificar los hogares.

- h) La información adicional es necesaria toda vez que el registro REUNIDOS se cerró y subsisten personas y grupos de personas fuera del mismo y de la protección que el Estado debe extender a todos los damnificados por el fenómeno de La Niña 2010 – 2011. La permanencia de población damnificada no atendida equivale al mantenimiento de los efectos de la emergencia invernal 2010 - 2011 y a la vulneración de los derechos de esas personas a la protección del Estado (artículo 2CP), a la igualdad (artículo 13 CP), a la solidaridad (artículo 1° CP) y a la vivienda digna (artículo 51 CP) entre otros.

Capítulo Cuarto. Marco Jurídico de Actuación

Introducción

El presente capítulo expone el marco jurídico que soporta la actuación del Fondo Adaptación (el Fondo), en desarrollo de sus competencias relativas a reconstrucción de vivienda, reubicación individual y reasentamiento colectivo de la población afectada por el Fenómeno de La Niña 2010 – 2011 (La Niña 2010 – 2011).

En el curso de la consultoría se ha determinado a) la naturaleza especializada del Fondo; b) el alcance restringido de sus objetivos, tanto en el tiempo como en la materia; c) el carácter limitado de sus competencias, que es un resultado de los objetivos y d) el contexto de emergencia, que condiciona todos los elementos anteriores.

El Fondo es una entidad descentralizada del orden nacional que comparte los atributos de los establecimientos públicos⁷⁰ ordinarios pero que se distingue por su existencia precaria. Estará vigente mientras dure la tercera fase de la gestión del desastre⁷¹. Esto, como expresión de su origen extraordinario vinculado a la situación generada por La Niña 2010 – 2011.

Tratándose de una organización para administrar una situación de emergencia, sus cometidos, competencias y actuaciones se verán confinados a las exigencias de la crisis y a la tarea de evitar la extensión de sus efectos. Esa característica separa al Fondo de otras entidades del sector descentralizado en el plano nacional. En todo momento debe entenderse que el Fondo está inmerso en el ámbito normativo generado por la aplicación del artículo 215 de la Constitución, mediante el Decreto 4580 de 2010 que declaró la emergencia por grave calamidad pública.

Entre las disposiciones que dictó el Ejecutivo para desarrollar la declaratoria se destaca el Decreto Legislativo 4819 de 2010 por el cual se creó el Fondo Adaptación y se determinaron sus competencias. Es una disposición para tiempos de crisis y por esta razón debe entenderse como una norma excepcional. Esto significa que el intérprete y quien la aplica deben apegarse a las finalidades y objetivos específicos establecidos en la misma, sin otorgarle el carácter permanente y general del derecho para la normalidad. Como excepción que es tendrá una aplicación restrictiva.

Las disposiciones del Decreto 4819 de 2010 deben interpretarse en primer término bajo la Constitución. En un segundo plano se acudirá al conjunto de normas proferidas en desarrollo de los poderes de emergencia. En tercer lugar se tendrán en consideración las normas generales sobre gestión del riesgo de desastres. Finalmente, las disposiciones para tiempos de normalidad serán aplicables a las actividades del Fondo Adaptación de manera subsidiaria y siempre incorporando en el análisis el criterio de situación especial o anormal.

⁷⁰ Artículos 70 a 81, Ley 489 de 1998

⁷¹ La tercera fase de la gestión del desastre provocado por La Niña 2010 – 2011 incorpora las tareas de construcción, reconstrucción y recuperación. Fue asignada al Fondo Adaptación como se aprecia a páginas 7, 8 y 9 del Plan Integral de Acción Específico de septiembre de 2011

Al construir o reconstruir viviendas y reasentar poblaciones de manera permanente, el Fondo se encontrará en la necesidad de aplicar las reglas generales establecidas con anterioridad por la legislación colombiana para tales actividades. Más allá, tendrá que recurrir a los mecanismos del Derecho civil en materia de bienes, obligaciones y contratos al momento de estudiar la situación de los hogares afectados y su relación con los inmuebles que habitan o de los cuales fueron desplazados.

Queda planteada una escala de interpretación que enfatiza el carácter extraordinario de las normas aplicables. Es una regla procedimental, que predica la necesidad de acudir en primer término a las disposiciones derivadas del artículo 215 de la Carta Política y al cuerpo normativo que desarrolló al Decreto 4580 de 2010. Estas serán las fuentes primarias en cualquier análisis de la actuación del Fondo.

La materia de los decretos de emergencia impone además acudir a las normas que tratan sobre desastres y riesgo de desastres. Son normas de aplicación en tercer nivel, que ceden ante las disposiciones constitucionales y la legislación de emergencia que brotó del Decreto 4580 de 2010. Esto es así porque están referidas a los Sistemas Nacionales creados para asumir el riesgo de desastres y la materialización de desastres de manera permanente, estable y estandarizada, en tanto que el Fenómeno de La Niña 2010 – 2011 recibió un tratamiento *ad hoc*, tal como ocurrió con el sismo del Eje Cafetero en 1999 y hacia atrás, el temblor que afectó la cuenca del Río Páez (), el desastre de Armero (1985) y el terremoto de Popayán (1983).

Las disposiciones que regularon el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, SNPAD y la Ley 1523 de 2012 que lo reemplazó por el Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, son normas de rango legal, expedidas para tratar el riesgo y el desastre (en general) mediante una respuesta ordinaria del Sistema. A diferencia de ellas, el Decreto 4580 de 2010 y los decretos expedidos en desarrollo del mismo son disposiciones para afrontar el desastre concreto y los riesgos que generó, mediante una respuesta extraordinaria.

Los tratados internacionales ratificados por Colombia e incorporados al ordenamiento interno en leyes de la República, cuando se refieran a cursos de acción que deba tomar el Fondo, serán normas de referencia, que sirven para guiar la actividad de la Entidad.

Las normas ordinarias sobre actividades de urbanismo, construcción y enajenación de inmuebles para vivienda, planeación territorial y urbana, bienes inmuebles, derechos reales sobre tales inmuebles, limitaciones al dominio y otros derechos; modos y títulos de tradición y demás reglas que gobiernan la constitución y transferencia de derechos sobre viviendas, se asumen como

normas auxiliares de las disposiciones básicas del Fondo (normas de emergencia y legislación sobre desastres y gestión del riesgo).

Las disposiciones ordinarias sobre vivienda y propiedad inmueble tienen un carácter auxiliar en el marco jurídico del Fondo porque se aplican para hacer efectivos los procesos y acciones misionales del Fondo. Los Operadores Zonales, encargados contractualmente de la implementación, deberán consultar los planes de ordenamiento territorial, las Leyes 9ª de 1989, 2ª y 3ª de 1991, 388 de 1997 así como demás normas relativas a la construcción y reconstrucción de viviendas así como a la reubicación o reasentamiento de poblaciones.

Sin embargo al aplicarlas el Fondo y sus operadores tienen que hacerlo bajo los apremios de la situación de emergencia y las constricciones de los propósitos enunciados en el Decreto 4819 de 2010. Las instituciones jurídicas de la propiedad, el dominio, el uso, el contrato de arrendamiento de vivienda, entre otras deberán entenderse en una modalidad precaria o al menos afectada sustancialmente por la crisis.

Por las razones expuestas se propone un núcleo normativo primario integrado por la Constitución, en particular sus artículos 2º, 13, 51, 58 y 215 que tratan en su orden de la protección genérica del Estado a los particulares, de la protección especial de categorías vulnerables, del derecho a la vivienda digna, del derecho de propiedad y sus limitaciones y finalmente del mecanismo extraordinario de emergencia constitucional. Estas disposiciones constitucionales dan sustento a las normas especiales dictadas por el Gobierno Nacional para afrontar la emergencia nacional provocada por La Niña 2010 – 2011 - que también hacen parte del núcleo de disposiciones medulares del Fondo.

El núcleo descrito tendrá un complemento inmediato en las normas sobre prevención y atención de desastres y en la ley de gestión del riesgo de desastres, que sirven de referente técnico a los decretos dictados en desarrollo de la emergencia. Es de anotar que la legislación de prevención y atención de desastres, hoy derogada en su mayor parte, rigió el accionar del Fondo desde el momento de su creación (29 de diciembre de 2010) hasta la fecha de la entrada en vigencia de la Ley de Gestión del Riesgo de Desastres (24 de abril de 2012).

A continuación se hace referencia a las categorías normativas mencionadas.

Disposiciones constitucionales aplicables

Las actuaciones del Fondo desde una perspectiva constitucional deben incluir las siguientes consideraciones:

- a) El carácter protector del Estado colombiano, acentuado por las circunstancias de grave calamidad pública (artículo 2º inciso segundo CP).
- b) El parámetro esencial de la igualdad tanto en su expresión de igualdad de trato (igualdad formal), como en la variante conocida como igualdad real, que obliga al Estado a tratos preferenciales (artículo 13 incisos primero y tercero CP).
- c) El reconocimiento de un derecho a la vivienda digna (artículo 51 CP) que hace parte del conjunto de derechos económicos, sociales y culturales pero que tiene vínculos estrechos con los derechos fundamentales a la vida, la intimidad, el libre desarrollo de la personalidad, la residencia o domicilio y la familia.
- d) El tratamiento social de la propiedad privada, que subordina los intereses particulares a las exigencias planteadas por el interés general (artículo 58 CP) y,
- e) El ámbito especial de emergencia por calamidad pública grave y la legislación extraordinaria que se deriva de la declaratoria respectiva (artículo 215 CP).

A renglón seguido se harán algunas consideraciones sobre los artículos enunciados.

Artículo 2 inciso segundo CP

El Fondo es una aplicación del deber primordial del Estado consistente en proteger a las personas en su vida, honra, bienes, derechos y libertades como lo dispone el inciso segundo del artículo 2 de la Constitución de 1991. El deber estatal de salir en defensa de los residentes en el territorio es una característica del ordenamiento desde 1886.

En materia de protección ante desastres, la Ley 1523 de 2012 introdujo en su artículo 2º la noción de corresponsabilidad de los habitantes del territorio nacional. La norma dispone que las entidades públicas así como las entidades privadas y comunitarias, son responsables principales de la gestión del riesgo en tanto que los particulares en un segundo plano serán “corresponsables” de esa gestión. En principio, la redacción del artículo 2º es correcta porque refleja la noción del desastre como una construcción social en la cual participan de manera decisiva los mismos habitantes que serán sus víctimas. Queda por ver la viabilidad de la norma en términos de asignación de responsabilidades concretas y de rendición de cuentas.

Es válido preguntarse si el Fondo califica como “autoridad” para efectos del inciso segundo del artículo 2 CP. En gracia de discusión, podría argumentarse que no lo es, en la medida en que carece de poderes de mando y coacción y de una circunscripción territorial definida en la cual ejercer sus competencias, como lo hacen las autoridades departamentales, distritales y municipales o aquellas a cargo del orden público como la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas.

Sería sin embargo una interpretación elemental del concepto de autoridad, construida de manera exclusiva alrededor de la noción de fuerza coactiva. Actualmente se aceptan como autoridades a entes estatales que ordenan aspectos económicos, técnicos y sociales. En este sentido, el Banco de la República es sin lugar a dudas la autoridad monetaria, el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” es autoridad técnica y el Ministerio de la Cultura es, valga la redundancia, una autoridad cultural.

El Fondo Adaptación es autoridad de gestión en materia de reconstrucción (vivienda entre otras asignaciones). Por gestión entendemos la capacidad y las competencias para dirigir, planear, coordinar, controlar e incluso operar los procesos misionales asignados y asumidos (construir, reconstruir y reasentar) en el ámbito de la recuperación de la infraestructura de vivienda afectada por la emergencia 2010 – 2011. Para ello, hará efectivos proyectos mediante las actividades prospectiva, contractual y financiera que le permitan intervenir como ordena el inciso segundo del artículo 1º del Decreto 4819 de 2010.

Artículo 13 incisos primero y tercero CP

El principio de igualdad, intrínseco al Estado social de derecho, se expresa en el artículo 13 de la Carta constitucional de 1991. Es relevante para la acción del Fondo en dos de sus variantes: a) como el derecho “a la misma protección y trato de las autoridades”, consagrado en el inciso primero del artículo 13 C.P. y b) como aquella protección especial que debe el Estado a las personas en estado de debilidad manifiesta por su condición física, económica o mental, de acuerdo con el inciso tercero del mismo artículo.

La cláusula de igual protección y trato debe ser respetada al momento de intervenir en situaciones donde hay damnificados en condiciones equivalentes. El Fondo no puede favorecer a hogares y personas en razón a consideraciones diferentes al grado de afectación o daño causado por La Niña 2010 – 2011 y la vulnerabilidad de la persona o grupo de personas y de los inmuebles que tenían antes de la crisis. La postulación debe ser objetiva y ajustada a parámetros fijados de antemano.

Una supuesta infracción de la cláusula de igual protección y trato puede ser utilizada por las personas excluidas de los proyectos y programas de vivienda para exigir que se les incluya. En tales casos la defensa del Fondo deberá prestar atención a elementos que marquen una diferencia entre las personas quejasas y las beneficiadas, pues la igualdad de trato se predica entre personas y situaciones iguales o equivalentes más no entre elementos dispares que no puedan ser comparados.

El inciso tercero del artículo 13 CP matiza la formulación estricta de la cláusula de igual protección y permite al Estado proteger de manera especial a los débiles, rompiendo así la ecuación igualdad de hecho / igualdad de trato. Las personas en estado de debilidad económica, física o mental serán preferidas por su condición. En esa línea, el Fondo tiene el deber reforzado de ayudar a todos los damnificados que hayan sido identificados.

Las víctimas de la Niña 2010 – 2011 son débiles en términos económicos, físicos y sociales. En particular por haber perdido su vivienda o hallarse en riesgo no mitigable dentro de las áreas afectadas por la grave calamidad pública. Su debilidad manifiesta se origina en una situación de desastre sobreviniente. Debe recordarse en este punto la sentencia T – 958 /2001 proferida por la Corte Constitucional⁷² a raíz del terremoto del Eje Cafetero.

El fallo hace dos precisiones aplicables al Fondo Adaptación. La primera se refiere a la condición en la que se encuentran aquellas personas y grupos humanos afectados por desastres naturales. Los damnificados por catástrofes, los residentes en locaciones bajo alto riesgo no mitigable y los desplazados como resultado del conflicto interno, constituyen una categoría agravada de la “debilidad manifiesta”, que el fallo califica como “extrema debilidad”, para visibilizar a personas y grupos en “situaciones sociales extremas”.

Esta versión acentuada de la debilidad manifiesta implica que las personas y poblaciones que son objeto de la protección del Fondo están en situaciones de vulnerabilidad “extrema” y su protección y beneficio constituyen obligaciones del Estado, que para el caso de los afectados por La Niña 2010 – 2011, está representado por el Fondo Adaptación. Esta precisión no es retórica: en el evento de originarse un debate sobre la protección debida por el Fondo a los damnificados de la emergencia 2010 – 2011, la argumentación de los accionantes podría apoyarse en la calificación elaborada en la Sentencia T-958/2001.

⁷² Corte Constitucional. Sentencia T- 958/2001. MP Eduardo Montealegre Lynett

El fallo en cuestión incluyó otra elaboración jurídica relevante para el quehacer del Fondo. Distinguió entre las situaciones de debilidad estructural como aquellas que sufren los ancianos indigentes, los reclusos, los enfermos crónicos y las personas en estado de pobreza o miseria y las condiciones de debilidad extrema a las que se hizo mención atrás. Desde un punto de vista metodológico, es posible diferenciar condiciones permanentes de debilidad y vulnerabilidad generadas en situaciones de pobreza, encarcelamiento, desarraigo e invisibilidad social, de aquellas condiciones de vulnerabilidad agravada que vienen con los desastres y la violencia. La acción del Fondo se limitaría a dar ayuda especial y reforzada a las víctimas de la grave calamidad pública que tuvo lugar en el período 2010 – 2011.

Lo anterior queda claro en el papel pero la realidad es más compleja. No solo es posible sino muy probable que condiciones crónicas de debilidad constituyan el sustrato de las condiciones de debilidad extrema por desastre. Más aún, es demostrable la correlación entre la debilidad crónica y las afectaciones que resultaron del paso de La Niña 2010 – 2011. Existe entonces un vínculo entre las carencias del mediano y largo plazo y la calamidad del presente. Estas situaciones dificultan la tarea de escoger cuáles debilidades son competencia del Fondo y cuáles no.

La solución depende de los instrumentos jurídicos, metodológicos y estadísticos que se tengan a mano para identificar las fuentes de las debilidades o afectaciones. El Registro REUNIDOS es un mero recaudo de manifestaciones efectuadas por los posibles agraviados por La Niña 2010 – 2011. Es necesaria una verificación en el sitio, que posibilite la constatación por las autoridades municipales, departamentales y de gestión del riesgo respecto del nexo directo entre la calamidad y las situaciones de “extrema debilidad” a intervenir.

Artículo 51 CP

El derecho a la vivienda digna es una garantía constitucional que hace parte de los derechos económicos sociales y culturales enunciados en el Capítulo 2 del Título II de la Constitución. En términos generales, debe tenerse como un derecho de realización progresiva, que se hace efectivo en la medida en que las condiciones económicas de la sociedad lo permitan. El Estado tiene en esa materia el deber de promover: a) planes de vivienda de interés social; b) sistemas de financiación a largo plazo y c) formas asociativas de ejecución de tales planes. En consecuencia, no es un derecho fundamental *per se*⁷³ ni está incluido en la enumeración taxativa de aquellos que deben aplicarse de manera inmediata (artículo 85 CP).

La Corte Constitucional sostuvo la caracterización expuesta en sus primeros fallos y sólo de manera excepcional concedió la acción de tutela para situaciones que

⁷³ Los derechos fundamentales aparecen en el Capítulo 1 del Título II de la Constitución, que se titula “De los Derechos, las Garantías y los Deberes”

involucraban el artículo 51. Con el tiempo, el alto Tribunal reconoció el carácter central que desempeña la vivienda en la existencia de las personas y su relación con el ejercicio de derechos fundamentales y de otras categorías de derechos constitucionales como el derecho colectivo a la seguridad. En efecto, la vivienda es el nodo que enlaza las redes personales, familiares, sociales, culturales y económicas de los individuos.

La vivienda es refugio del exterior y sus peligros; es el lugar donde se hacen efectivas las posibilidades de intimidad, desarrollo personal, paz, residencia estable, libertad personal y desarrollo familiar protegidas por los artículos 15, 16, 22, 24, 28 y 42 de la Constitución. Su importancia va más allá de ser una garantía típica de segunda generación.

La Corte Constitucional así lo comprendió y reconoció el carácter fundamental del derecho a la vivienda en las siguientes situaciones: a) cuando existía un reconocimiento legal o administrativo del derecho (V. gr. subsidios); b) cuando la tenencia de vivienda se vinculó a derechos fundamentales o c) en los casos de personas en estado de debilidad manifiesta.

Interesa a este marco jurídico la última de las situaciones planteadas. La Corte afirmó que las personas o grupos humanos en estado de debilidad manifiesta por hallarse en situaciones de indigencia, pobreza, “riesgo de derrumbe” o desplazamiento forzoso, tenían un derecho a la vivienda digna, a pesar de no ser titulares de derechos subjetivos⁷⁴ de acuerdo con la ley o el reglamento⁷⁵.

Se destaca la causal “riesgo de derrumbe”, que puede extrapolarse a todo riesgo de desastre de origen natural que ponga en entredicho la seguridad de la vivienda y sus habitantes. Queda sentado por la jurisprudencia el carácter fundamental del derecho a la vivienda digna en aquellos casos en los cuales su titular actual o potencial se encuentra en estado de debilidad manifiesta de conformidad con el artículo 13 inciso tercero de la Carta Política. Esta interpretación jurisprudencial se aplica a las situaciones de desastre o calamidad pública en la cual las viviendas hacen parte de la infraestructura destruida o afectada.

El Fondo debe tener en consideración el derecho de los damnificados por la grave calamidad pública generada por La Niña 2010 – 2011 a una solución habitacional. Es preciso diferenciar los derechos privados de propiedad, posesión, uso, arrendamiento y otras formas de tenencia, del derecho a la vivienda digna del artículo 51.CP. Los primeros se interpretarán y probarán de manera rigurosa sin

⁷⁴ De manera general el derecho subjetivo es aquel que nace en favor una persona natural o jurídica como resultado de haberse cumplido los requisitos de ley para su radicación en el patrimonio de ese titular.

⁷⁵ Corte Constitucional. Sentencia T -585/08. MP Humberto Sierra Porto

otras consideraciones a las propias de la consolidación formal de tales derechos bajo la ley ordinaria.

El derecho a la vivienda digna se construye alrededor de una situación que excede el mero dominio o tenencia del inmueble. En su consolidación se tienen en cuenta elementos extra – inmobiliarios como el estado de indefensión alegado por las personas que requiere de la vivienda y la naturaleza y alcance del fenómeno que causó esa indefensión.

La jurisprudencia constitucional ha construido un perfil de lo que entiende por vivienda digna. Para ese efecto se apoyó en la Observación General No 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Naciones Unidas, que se refiere a la aplicación del numeral 1º del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966⁷⁶.

El artículo 11 numeral 1º del Pacto menciona el “derecho fundamental de toda persona a un nivel adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y **vivienda** adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia” (Negrilla fuera de texto).

La Observación General No 4 en su numeral 7º interpreta el insumo “vivienda” que aparece en el artículo 11 del Pacto y determina sus componentes. Empieza por aclarar que no se refiere de manera literal a la vivienda como “cobijo” que resguarda de los elementos. El derecho a la vivienda digna no se limita al derecho a un techo, a una edificación protectora. Es el derecho a vivir en paz y seguridad, con dignidad en una ubicación determinada.

El numeral 7º de la Observación General agrega que el vocablo “vivienda” debe leerse como “vivienda adecuada” esto es, la edificación que permita a su habitante a) aislarse del exterior si así lo desea; b) en un espacio adecuado y suficiente; c) con la seguridad necesaria; d) provisto de iluminación y ventilación apropiadas; e) con infraestructura y servicios públicos domiciliarios funcionales; f) con acceso a las fuentes de trabajo y g) costos razonables.

La jurisprudencia constitucional adoptó la definición contenida en la Observación General No 4 de manera reiterada⁷⁷ como pauta para la interpretación del artículo 51 de la Constitución⁷⁸. Agregó otros elementos⁷⁹ a saber:

⁷⁶ El Pacto fue incorporado al ordenamiento interno colombiano mediante Ley 74 del 26 de diciembre de 1968

⁷⁷ Corte Constitucional. Sentencias T -585/08, T- 865/011 y T -245/012

⁷⁸ Ver pie de página 18, Sentencia T – 245 de 2012, MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

- a) *Seguridad jurídica*. Consiste en la protección contra el desahucio, el hostigamiento legal e ilegal y otras formas de perturbación de la tenencia;
- b) *Disponibilidad de servicios*; materiales, infraestructura de acceso y comunicación;
- c) *Habitabilidad*. Se trata del conjunto de propiedades que permiten a una vivienda servir para el uso al cual fue destinada. La Corte menciona cualidades como higiene, espacio, calidad de los materiales y condiciones de seguridad;
- d) *Asequibilidad*. Es la propiedad consistente en el acceso a las fuentes de empleo, mercados, centros de salud, colegios, universidades, oficinas públicas, etc.;
- e) *Adecuación cultural*. La vivienda debe estar cercana a fuentes de cultura (teatros, bibliotecas, museos, librerías, ferias, *et cetera*) y
- f) *Costos soportables*. Se espera que la vivienda pueda ser mantenida por sus habitantes sin desmejorar otros frentes económicos de la familia.

Los elementos del derecho a la vivienda digna deben ser tenidos en cuenta por el Fondo al momento de preguntarse si un damnificado ha perdido o está a punto de perder tales amenidades.

Las actividades de construcción, reconstrucción y reubicación de viviendas destruidas por La Niña 2010 – 2011 o afectadas de manera grave en su estatus de seguridad ante riesgos de inundación, deslizamiento, reptación y otras calamidades similares, conllevan una interacción con derechos existentes sobre inmuebles objeto de intervención así como la asignación de nuevos derechos reales a los damnificados. Se impone entonces examinar brevemente el impacto de la Constitución sobre el derecho de propiedad, para destacar las limitaciones que hoy soporta.

Artículo 58 CP

El artículo 58 de la Constitución reconoce la intangibilidad de la propiedad y de todo derecho adquirido de conformidad con “las leyes civiles”⁸⁰ en el sentido de

⁷⁹ Corte Constitucional. Sentencia T -585 de 2006. MP Marco Gerardo Monroy Cabra

⁸⁰ Se refiere a las normas de Derecho Privado y en particular, al Código Civil, al Código de Comercio y a las leyes que los complementan.

prohibir el desconocimiento o vulneración de tales derechos por leyes posteriores. De esta manera ratifica la garantía que otorgaba la Constitución de 1886 en su artículo 30.

El artículo 58 CP recogió la limitación tradicional a la propiedad privada a saber, la expedición de una ley “por motivo de utilidad pública o interés social” que de alguna manera modifique, limite o recorte derechos de los particulares. El artículo, siguiendo la formulación de la Constitución anterior, subordinó los derechos particulares a las necesidades colectivas, y reiteró que “el interés privado deberá ceder al interés público o social”⁸¹

Finalmente, en su inciso segundo hizo énfasis en la función social que cumple la propiedad y agregó una nueva faceta, la función ecológica. Puede afirmarse que el artículo 58 de la Carta Política salvedad hecha de la mención a la “función ecológica”, tomó los elementos que estaban dados en el orden constitucional derogado. En esa perspectiva, los propietarios y derechohabientes no pueden aspirar a ser titulares de derechos inmodificables. Por el contrario, deben estar dispuestos a aceptar las imposiciones que provengan de leyes posteriores a la consolidación de sus derechos, donde se haga evidente una necesidad social, ecológica o de orden público.

La situación de grave calamidad pública por desastre nacional generada en el Fenómeno de La Niña 2010 – 2011, conllevó la necesidad de intervenir todos los aspectos de la vida ordinaria para enfrentar la crisis y sus efectos. Para el caso de las viviendas y derechos afectados por el fenómeno, los decretos con rango de ley expedidos en desarrollo del Decreto 4580 de 2010, condicionan los intereses de propietarios y titulares de otros derechos reales. El carácter superior del interés colectivo así lo exige. Este último se expresa en situaciones donde prevalecerá la “utilidad pública” o el “interés social”.

El primer término hace referencia a las formas primarias de necesidad colectiva que se expresan en obras públicas acometidas por el Estado directa o indirectamente. El interés social es un término más vago, más amplio y de mayor utilidad porque hace referencia a las exigencias de lo colectivo en general.

Para el caso de la legislación de emergencia provocada por La Niña 2010 – 2011, están presentes ambos conceptos. En primer término, la necesidad de obras de infraestructura, que es parte de la tarea fundamental del Fondo, como lo dispone el inciso segundo del artículo 1º en el Decreto Legislativo 4819 de 2010. Los procesos de reconstrucción, construcción y desarrollo son esencialmente, actividades concatenadas de obras.

⁸¹ La subordinación del interés privado al interés público tiene arraigo en el régimen constitucional colombiano desde la Constitución de 1886, que lo previó en sus artículos 31 y 32. Esta provisión fue reiterada en el artículo 10 del Acto Legislativo No 1 de 1936.

En el trasfondo está el interés social que inspira la declaración de emergencia de 2010. La sociedad, el Estado y concretamente la Rama Ejecutiva del Poder Público tienen un interés apremiante en solucionar la crisis y mitigar sus efectos. Están en juego el deber estatal de protección general del artículo 2º de la Carta, el deber estatal de protección especial reconocido en el artículo 13 de la misma y el derecho colectivo a la seguridad que incluye la seguridad de cara a los desastres previsibles (artículo 88 CP).

La gravedad de la situación no deja lugar a dudas respecto del interés colectivo prevaleciente que se expresa en las funciones y procesos de reconstrucción, construcción y reasentamiento a desarrollar por el Fondo. La primacía del interés social que tales procesos representan, condiciona el interés privado que tengan los particulares afectados o implicados en la reconstrucción o reubicación. El Fondo tendrá en cuenta esa primacía y la aplicará a sus relaciones con los particulares.

Puede afirmarse que las imposiciones y limitaciones que recaigan sobre propietarios y titulares de otros derechos reales están suficientemente justificadas por la situación de grave emergencia nacional. Las autoridades a cargo de la emergencia pueden entre otras medidas, a) imponer la negociación y adquisición directa; b) en su defecto, expropiar el inmueble o los derechos por vía administrativa; c) imponer servidumbres y otras limitaciones del dominio; d) ocupar inmuebles por tiempo definido; e) utilizar predios privados para descarga de materiales; f) ordenar la evacuación de viviendas, barrios y poblaciones; g) demoler las construcciones que amenazan ruina; h) modificar los usos de los terrenos, urbanizaciones o poblaciones evacuadas. Lo anterior, en desarrollo de los artículos 58 y 215 de la Constitución, de las normas específicas para la emergencia 2010 – 2011 y de la ley para gestión del riesgo de desastres.

Normas de emergencia por La Niña 2010 – 2011

El artículo 215 de la Constitución es fuente de los poderes de emergencia ejercidos con ocasión del Fenómeno de La Niña 2010 – 2011. Para efectos del presente análisis basta señalar su efecto más relevante: a) la expedición de decretos con fuerza de ley; b) con destinación exclusiva (conjurar la crisis); c) relacionados de manera directa y específica con la emergencia y d) susceptibles de ratificación por el Congreso como leyes permanentes.

Se destaca la conexión entre la declaratoria y los hechos invocados como justificación de la misma y entre los decretos legislativos que se expidan, la crisis, sus efectos y la solución que se le busque. Esto significa que tanto la declaratoria de emergencia como los decretos que la desarrollan, deben estar vinculados de

manera directa con los hechos que califiquen como afectaciones del orden económico, social y ecológico o como “grave calamidad pública”.

Para el caso de los decretos de emergencia expedidos con ocasión del Fenómeno de La Niña 2010 – 2011, debe existir un nexo de causalidad entre esas normas y los hechos mismos de la crisis. El Fondo Adaptación fue creado por esa legislación de emergencia y por consiguiente, su actuación está vinculada a la situación de desastre, a la gestión de esa calamidad superlativa y en especial a la gestión de sus efectos a mediano plazo.

El artículo 215 de la Carta Política impone a quienes aplican los mecanismos creados bajo la normativa de emergencia límites temáticos y operativos estrictos. Aquellas situaciones que no tengan que ver con La Niña 2010 – 2011 no podrán incluirse en el objeto de tales mecanismos (incluido el Fondo). Su actuación sólo está legitimada si se enfoca a solucionar la grave calamidad pública y a impedir la extensión o perpetuación de sus efectos.

En este sentido, el Fondo Adaptación no puede, a) adelantar proyectos de vivienda para sujetos no afectados por la emergencia; b) intervenir asentamientos en riesgo sin conexión con el desastre; c) financiar proyectos fuera del rango de influencia de La Niña 2010 – 2011; d) aplicar sus recursos a desastres o calamidades anteriores o posteriores a la emergencia declarada en el 2010; e) fungir como financiador de proyectos de vivienda para la normalidad.

Debe enfatizarse que las normas del Fondo son reglas propias de un estado de emergencia, así se trate de la fase más avanzada de gestión del desastre a saber, aquella de construcción, reconstrucción y desarrollo. La prolongación en el tiempo de las tareas de construcción y reconstrucción no permiten inferir una hipotética competencia del Fondo para actuaciones propias de la normalidad en materia de vivienda. El Fondo no es una entidad a cargo de políticas ordinarias de vivienda social. La legislación de emergencia aplicable al Fondo es la siguiente:

Decreto 4579 del 7 de diciembre de 2010. Declaratoria de desastre.

En rigor, es una norma previa a la declaratoria de emergencia, que no comparte el carácter legislativo de los decretos expedidos en desarrollo de esa última. Se incluye en este acápite porque la declaratoria de desastre a escala nacional, efectuada mediante este decreto, fue el antecedente inmediato y necesario de los decretos legislativos.

El Decreto 4579 de 2010 es relevante además por ordenar la elaboración del Plan de Acción Específico que exigía el artículo 20 del Decreto Ley 919 de 1989⁸². En

⁸²El artículo en cuestión estableció el “plan de acción específico para la atención de desastres” y más concretamente, el “plan de acción específico para el manejo de la situación de desastre

el parágrafo 1º del Artículo Tercero, el Decreto 4579/10 estableció los lineamientos del manejo de desastre a incluir en el Plan de Acción Específico. Entre ellos se destaca el ítem 5: “Recuperación de vivienda (Averiada y destruida)”.

La línea de acción número 5 del Plan indica que la intervención en materia de vivienda sería parte fundamental de la gestión del desastre y además, que esa intervención tendría lugar en dos modalidades: a) recuperación de vivienda averiada y b) recuperación de vivienda destruida.

El Plan Integral de Acción Específico para La Niña 2010 - 2011 entregó la reparación de vivienda averiada al Fondo Nacional de Calamidades – Sub cuenta “Colombia Humanitaria” en desarrollo de la fase de rehabilitación y asignó la recuperación de vivienda destruida al Fondo Adaptación en ejercicio de la fase de reconstrucción. Las competencias del Fondo se han centrado en la reconstrucción porque así lo dispone el inciso segundo del artículo 1º del Decreto 4819 de 2010 y además por la vocación de la Entidad, que es vista como un mecanismo para proveer las soluciones “definitivas”, como lo reconoció la Corte Constitucional en la Sentencia C – 251 del 6 de abril de 2011.

La Sentencia registró el hecho de pertenecer el Fondo a la tercera fase de gestión post - desastre en su considerando 2.7.1.1.4., a cargo de la reconstrucción y la prevención estructural. En el inciso quinto del mismo considerando determinó que el Fondo aplicaría sus medios y esfuerzos a soluciones duraderas antes que paliativas así como a evitar futuras repeticiones del fenómeno.

Decreto 4580 del 7 de diciembre de 2010. Declaratoria de emergencia

Este decreto tiene importancia formal por tratarse de la declaratoria de emergencia “por razón de grave calamidad pública”, fuente jurídica de los decretos legislativos que permitieron desplegar los poderes de intervención del Ejecutivo. En su Artículo Tercero dispuso: “El Gobierno Nacional adoptará mediante decretos legislativos, las medidas que se requieran en desarrollo del presente estado de emergencia económica, social y ecológica y dispondrá las operaciones presupuestales necesarias.”

En lo sustantivo, el Decreto 4580 de 2010 es relevante por la caracterización minuciosa de los hechos que dieron lugar a la declaratoria; por la caracterización de la gravedad de tales hechos y por reconocer la insuficiencia de los medios ordinarios para enfrentar la situación. Las condiciones críticas incluían, “una considerable destrucción de inmuebles”⁸³; “pérdidas (...) de viviendas”⁸⁴; una

declarada”, que regía la acción estatal para ese desastre concreto. Ese mecanismo fue reiterado en el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012, como “plan de acción específico para la recuperación”.

⁸³ Decreto 4580 de 2010, considerando 2 -c

situación extendida de vulnerabilidad que afectaba a 325.000 familias pobres por hallarse en zonas de alto riesgo no mitigable⁸⁵ situación que sometía a dichas familias y comunidades a “riesgos extraordinarios”, con “grave e inminente amenaza para su vida e integridad personal.”⁸⁶

Se infiere que la grave calamidad pública 2010 - 2011 tuvo y sigue teniendo un componente de afectación a la vivienda de los habitantes, que incluyó no sólo la destrucción de los inmuebles sino la precarización de esas viviendas y de los asentamientos en los cuales estaban ubicadas. La vivienda fue una función vital afectada gravemente por el desastre como se desprende de los considerandos del Decreto bajo examen.

La situación descrita conllevó decisiones ejecutivas en materia de vivienda, que se concretan en los considerandos 3.12, 3.13, 3.14 y 3.15 donde se exhorta a la adopción de medidas de reparación y reconstrucción, reubicación de familias, compensación a poseedores y tenedores que sean afectados por las obras públicas de reubicación y finalmente, medidas de evacuación. De esta manera quedan justificadas las decisiones y acciones que hoy son el ámbito de actuación del Fondo.

Decreto 4628 del 13 de diciembre de 2010

El Decreto Legislativo 4628 del 13 de diciembre de 2010 fue expedido para activar normas especiales sobre expropiación por vía administrativa, negociación directa y otras disposiciones concordantes. Se apoyó entre otras, en las siguientes consideraciones:

- a) la permanencia de miles de familias en zonas de alto riesgo no mitigable, que imponía su reubicación (cuarto considerando);
- b) La necesidad de adoptar un régimen especial de negociación directa y expropiación para que las autoridades a cargo de proyectos de construcción y rehabilitación de zonas afectadas pudieran adquirir los inmuebles necesarios (noveno considerando).

A primera vista el Decreto 4628 de 2010 fue expedido para apoyar las fases primera y segunda (respuesta y rehabilitación) de manejo del desastre. Así puede inferirse del noveno considerando. Sin embargo, la lectura del articulado que

⁸⁴ Decreto 4580 de 2010, considerando 2-d

⁸⁵ Decreto 4580 de 2010, considerando 2 - e

⁸⁶ Decreto 4580 de 2010, considerando 2 - k

aparece en la parte resolutoria indica que la norma podría aplicarse a la tercera fase (reconstrucción), en la cual se despliega la operación del Fondo Adaptación.

El artículo primero del Decreto 4628/10 calificó en su inciso primero de urgencia, utilidad pública e interés social, “(...) la adquisición del derecho de dominio y demás derechos reales indispensables para la ejecución de los planes específicos encaminados a solucionar los eventos ocurridos por la ola invernal en el territorio nacional”. Aclaró que el instrumento para ello era la expropiación por vía administrativa con indemnización previa.

La redacción del inciso primero no precisó que la adquisición de derechos sobre inmuebles estuviera circunscrita a los proyectos de respuesta y rehabilitación. El ámbito era más general; se refería a los planes para solucionar los “eventos ocurridos con la ola invernal” y es aceptado que la solución de una situación de desastre comporta tres grados: a) respuesta; b) rehabilitación y c) acciones de construcción y reconstrucción.

El inciso segundo del mismo artículo enumeró los fines a los cuales se aplicaban los mecanismos de negociación directa y expropiación. Resalta el numeral 1 del mismo que reza así:

“1. La construcción y reconstrucción de viviendas, y la reubicación de asentamientos urbanos, en áreas afectadas por la ola invernal, desastre o riesgo o en áreas de influencia, así como la prevención del asentamiento en lugares que presenten grave riesgo”

Es evidente la coincidencia del texto citado con el inciso segundo del artículo 1º del Decreto Legislativo 4819 de 2010. Comparten la finalidad operativa de acometer la construcción y reconstrucción de viviendas afectadas por el Fenómeno de La Niña 2010 – 2011. La coincidencia que se resalta indica que el Decreto 4628 de 2010 era aplicable a las intervenciones del Fondo Adaptación tanto de reconstrucción de viviendas como de reasentamiento colectivo de poblaciones.

La Corte Constitucional, en Sentencia C – 277/11,⁸⁷ desestimó tal interpretación bajo la premisa del alcance temporal de los procesos de gestión de desastre involucrados y de la naturaleza sumaria del procedimiento especial. En primer término distinguió entre procesos de respuesta o rehabilitación, que deben tener lugar en los primeros días y meses de la emergencia y los procesos de reconstrucción, que pueden prolongarse por años⁸⁸.

⁸⁷Corte Constitucional. Sentencia C – 227 de 2011. MP Juan Carlos Henao Pérez

⁸⁸ Consideraciones 32 y 33, Sentencia C – 277/11. MP Juan Carlos Henao Pérez

La Sentencia tuvo en consideración no sólo los horizontes temporales diferenciables sino también el carácter expedito de las medidas que establecía el Decreto 4628 de 2010. En su sentir, el procedimiento administrativo sumario que se instauró en el Decreto era una medida compatible con la emergencia propia de las Fases 1 (ayuda humanitaria) y 2 (rehabilitación) pero no con la Fase 3 (reconstrucción), que se extiende por años. En este último caso las entidades de reconstrucción podían recurrir a las reglas ordinarias de negociación directa y expropiación consignadas en disposiciones para tiempos de normalidad como son la Ley 9ª de 1989 y la Ley 388 de 1997 o las disposiciones del Decreto Ley 919 de 1989 que incorporó una variante de expropiación para casos de desastre o calamidad pública.

Respetuosamente tenemos que disentir de las consideraciones expresadas en la Sentencia. El hecho de prolongarse la Fase 3 en el mediano plazo no le concede el carácter de medida para la normalidad. La reconstrucción se levanta sobre una premisa de grave anormalidad y de hecho, las condiciones o mejor, las carencias de vivienda que pretende solucionar son extensiones de la crisis, del desastre. Son anormalidad proyectada en el mediano y el largo plazo.

La sentencia C-277/11 reconoció que no existe un régimen ordinario de negociación directa/expropiación sino regulaciones especiales que dependen de la materia para la cual se activan las medidas. Así, existirán negociación directa y expropiación concebidas en el ámbito de la reforma urbana y territorial (Leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997) y separadamente, negociación directa y expropiación por causa de desastre o calamidad (Decreto Ley 919 de 1989, abrogado por la Ley 1523 de 2012). No puede decirse que las operaciones de reconstrucción (Fase 3) deben utilizar la fórmula ordinaria de negociación directa/expropiación, pues dicha modalidad no existe como tal.

La Corte restringió la aplicación del Decreto Legislativo 4628 de 2010 a las fases 1 y 2, de asistencia humanitaria y rehabilitación⁸⁹ y en el inciso segundo de la consideración 33, aseveró que más allá de las Fases 1 y 2 se utilizaría la Ley 388 de 1997 con su mecanismo de expropiación administrativa por urgencia declarada en el ámbito distrital/municipal. Más adelante menciona la posibilidad de recurrir al Decreto Ley 919 de 1989.⁹⁰

La lectura de los artículos 63, 64 y 65 de la Ley 388 de 1997 que tratan de la expropiación por vía administrativa, previa declaratoria de urgencia, revela inconsistencias de ese régimen con la situación que se presentó al manifestarse el Fenómeno de La Niña 2010 – 2011. El artículo 63 condiciona la aplicación de la expropiación por vía administrativa en condiciones de urgencia a las finalidades

⁸⁹ Consideración 33, Sentencia C- 227/11

⁹⁰ Consideración 33, segundo inciso, Sentencia C 227/11

contempladas en las letras a), b), c), d), e), h), j), k), l) y m) del artículo 58 en la misma Ley.

Revisadas, se encuentra que tales finalidades son propias de situaciones de normalidad: a) proyectos de infraestructura social; b) proyectos de vivienda de interés social; c) proyectos de renovación urbana; d) proyectos relativos a servicios públicos domiciliarios; e) proyectos sobre sistemas de transporte masivo; h) preservación del patrimonio cultural y natural; j) constitución zonas de reserva para expansión urbana; k) constitución de zonas d reserva ambiental e hídrica, l) proyectos de renovación urbana y m) traslado de poblaciones e riesgo físico inminente.

Salvo el traslado de poblaciones en riesgo físico inminente, las demás hipótesis que permiten la expropiación administrativa por urgencia son finalidades de tiempos ordinarios, vinculadas al desarrollo urbano y territorial. En cuanto al traslado de poblaciones en riesgo, hay que destacar que en el caso de la emergencia económica, social y ecológica decretada, el riesgo se había materializado y la finalidad era otra: manejar un desastre en curso.

Descartada la expropiación administrativa por urgencia queda a disposición de la autoridad gestora del desastre la opción natural de acudir a las medidas especiales que se pueden dictar una vez declarada una situación de desastre o calamidad pública. Tanto el Decreto Ley 919 de 1989 como la Ley 1523 de 2012 incluyeron en el arsenal de medidas especiales la adquisición de bienes inmuebles y derechos reales. En el primer caso, la expropiación debía surtirse en sede judicial.⁹¹ La Ley 1523 permite hoy la expropiación por vía administrativa, previa negociación directa.⁹² Esta modalidad de adquisición es actualmente la forma aplicable a las intervenciones del Fondo Adaptación de ser necesario. En cuanto al procedimiento breve del Decreto Legislativo 4628 de 2010, es preciso reconocer que la Sentencia C -277/11 impide en la práctica cualquier intento de aplicación a tareas del Fondo.

Decreto 4674 del 17 de diciembre de 2010. Evacuación y reubicación

El Decreto 4674/10 se construyó alrededor de la noción de riesgo *post* desastre. Su objetivo era proteger la población “que se encuentre en grave peligro o ante la inminencia de desastre con motivo del fenómeno de la Niña 2010 – 2011.”⁹³ Estaba referido a una situación planteada como resultado de la emergencia. El riesgo de desastre es calificado como una posibilidad inminente, que no da espera y que exige medidas radicales.

⁹¹ Artículo 39, Decreto Ley 919 de 1989

⁹² Artículos 73, 75 Ley 1523 de 2012

⁹³ Artículo Primero, Decreto Legislativo 4674 de 2010

El modo de acción escogido es aquel de la “Mitigación o reducción de la situación”, enunciado en el Artículo Segundo del Decreto, que lo abrevia en el término “reducción de desastres”. La norma propone la reducción o mitigación no sólo como actividad preventiva y de preparación esto es, anterior al desastre, sino también como un componente de la respuesta y la recuperación posterior al desastre.

El contexto del decreto y del artículo segundo permite inferir que la reducción de desastres no es una formulación hipotética sobre el ciclo de desastres sino un instrumento para proteger las familias, a) pobres; b) en su mayoría desplazadas; c) asentadas en zonas de alto riesgo no mitigable y d) en estado de vulnerabilidad agravada por el Fenómeno de La Niña 2010 – 2011. Esa población fue un factor considerado en el Decreto 4674 de 2010 como justificación para las medidas adoptadas en él.

Las modalidades de intervención que estableció el decreto para proteger esas poblaciones fueron: a) identificación y priorización de las personas en alto riesgo no mitigable; b) evacuación de hogares y poblaciones; c) provisión de soluciones temporales de alojamiento digno; d) coordinación entre autoridades nacionales, territoriales y de policía; e) reubicación o reasentamiento de familias en alto riesgo; e) adquisición de predios en riesgo; f) asistencia técnica para la adquisición de nuevas viviendas; g) acompañamiento para las familias y personas evacuadas y reasentadas, h) implementación de la metodología V.U.R. en reasentamientos; i) coordinación de autoridades nacionales y locales para incorporar los inmuebles adquiridos como suelo de protección y espacio público.

La mayoría de las intervenciones mencionadas son responsabilidad de las autoridades locales, especialmente de los alcaldes distritales y municipales, de sus autoridades urbanísticas, de la policía local así como de los consejos territoriales de gestión del riesgo (antes comités locales). El Fondo Adaptación participa en las intervenciones de reubicación individual o reasentamiento colectivo de familias y comunidades en riesgo de desastre no mitigable. También interviene en lo referente a la adquisición de predios afectados por la grave calamidad, en el acompañamiento a las familias reubicadas y en la implementación de la metodología V.U.R. (Valor Único de Reasentamiento).

El examen del Decreto 4674 de 2010 estaría incompleto sin una referencia expresa a su artículo octavo que dice: “ Los predios adquiridos en desarrollo del proceso de reasentamiento del personas en alto riesgo no mitigable **deberán** ser incorporados como suelo de protección y espacio público en los términos definidos en la Ley 9ª de 1989” (Acento añadido).

La referencia a la Ley 9ª de 1989 remite a su artículo 5º que define el espacio público como “El conjunto de inmuebles (...) destinados por su naturaleza, por su

uso o por su afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas, que trascienden por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes”. Queda claro que la conversión de los predios adquiridos en espacios públicos de protección es imperativa.

También es preciso traer a colación el artículo 56 de la Ley 9ª de 1989. En su inciso primero ordena a los alcaldes y al Intendente (hoy Gobernador) de San Andrés y Providencia el levantamiento de un inventario de zonas de alto riesgo para asentamientos humanos, “por ser inundables o sujetas a derrumbes o deslizamientos”. Estos funcionarios están en la obligación de tomar medidas de reubicación de los habitantes so pena de incurrir en causal de mala conducta y en prevaricato por omisión.

Las entidades públicas, que presumiblemente son los mismos municipios y el Departamento de San Andrés y Providencia, podrán adquirir los inmuebles, mejoras y derechos que tuvieren las personas sujetas a reubicación por alto riesgo. El destino de tales bienes es transformarse en bienes de uso público y su administración corresponderá a las Corporaciones Autónomas Regionales u otras autoridades ambientales según el artículo 121 de la Ley 388 de 1997. Los alcaldes municipales o distritales estarán a cargo de evitar nuevas ocupaciones con viviendas.

El Artículo Octavo del Decreto 4674 de 2010 no deja resquicio para el mantenimiento de esos bienes y derechos reales bajo un régimen de derecho privado. Su conversión en bienes de uso público como espacios públicos no parece tener una alternativa jurídica evidente. El cambio de titularidad y uso es un deber de las autoridades en particular, de aquellas que enfrentan los efectos del desastre creado por La Niña 2010 – 2011.

Decreto 4819 del 29 de 2010. Norma fundacional

Las competencias y responsabilidades misionales del Fondo Adaptación en general y en el ámbito de la construcción y reconstrucción de viviendas destruidas, fue tratado en el primer producto de la consultoría. No es del caso reiterar la caracterización que allí se hizo salvo algunos aspectos definitorios a saber:

- a) El Fondo Adaptación está a cargo de la tercera fase del proceso de manejo del desastre nacional. Así lo dispuso el Decreto en cuestión y también el Plan de Acción Específico para el Manejo de la Emergencia generada por el Fenómeno de la Niña 2010 – 2011 en su numeral 2.2;
- b) Sus competencias de recuperación, construcción y reconstrucción de vivienda se extenderán hasta el punto en que la tercera fase haya culminado;

- c) El Fondo carece de competencias para adelantar proyectos de vivienda en condiciones de normalidad, desvinculadas de los efectos del fenómeno de La Niña 2010 – 2011;
- d) El Fondo no tiene competencia para intervenir en la solución de asentamientos humanos en riesgo de desastre no mitigable ubicados en zonas que no fueron afectadas por la emergencia 2010 – 2011. Puede intervenir en asentamientos afectados por La Niña 2010 – 2011.
- e) Su modo de operación es aquel de una institución especializada de alta gerencia con capacidad de conducción de operaciones complejas, de manera centralizada, autónoma y no burocratizada, a la manera de soluciones anteriores a desastres mayores como el FOREC o la Corporación Nasa Kiwe;
- f) Su tarea principal en lo que hace a vivienda es la reconstrucción de viviendas destruidas y la reubicación de aquellos hogares que no pueden ser reconstruidos. La mera intervención sobre viviendas afectadas por el desastre que admiten reparación no es una competencia principal del Fondo;
- g) En su momento se planteó la necesidad de colaborar en las fases de atención humanitaria y rehabilitación de la estructura de vivienda. Habida cuenta que esas fases ya han sido superadas, la intervención subsidiaria del Fondo es innecesaria;
- h) El Fondo tiene funciones amplias para evitar la continuidad de los efectos del desastre como se infiere del artículo 1º en el Decreto que se comenta que dice textualmente: “(...) y **las demás acciones** que se requieran con ocasión del fenómeno de La Niña, así como para impedir definitivamente la prolongación de sus efectos, **tendientes a la mitigación y prevención de riesgos y la protección en lo sucesivo de la población (...)**”⁹⁴ Esta cláusula general de competencia permite al Fondo reasentamientos colectivos que eviten la reiteración del desastre y protejan la población afectada en riesgo no mitigable;

⁹⁴ Artículo 1º inciso segundo, Decreto Legislativo 4819 de 2010, negrilla fuera de texto.

- i) Para adelantar los proyectos de vivienda el Fondo tiene competencia para obtener recursos necesarios sea del presupuesto nacional, de crédito externo e interno, de la cooperación nacional o internacional, del Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, de esquemas de participación público – privada y de esquemas de cofinanciación con entidades territoriales entre otras fuentes⁹⁵.

Decreto 4821 de 2010. Reubicación de asentamientos en riesgo

El Decreto Legislativo 4821 del 29 de diciembre de 2010 es relevante porque incluye como finalidad de intervención, “la reubicación de asentamientos urbanos afectados, así como de aquellos que se encuentran ubicados en zonas de alto riesgo no mitigable”.⁹⁶ En el octavo considerado expone este objetivo así: “Que para llevar a cabo los proyectos de **reubicación y reasentamiento**, además de garantizar su localización en zonas seguras que no presenten riesgos para las personas, se hace necesario adelantar **operaciones urbanas integrales (...)**” (Negrilla fuera de texto).

El artículo primero del decreto 4821 de 2010 enuncia las finalidades de los Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano, PIDU que dan forma legal, administrativa y urbanística a las operaciones urbanas integrales. El propósito de tales proyectos es, “la ejecución de los proyectos de construcción de vivienda y **reubicación de asentamientos urbanos** para atender la emergencia económica, social y ecológica nacional de acuerdo con lo previsto en el Decreto 4580 de 2010.” (Acento fuera de texto).

Esta disposición de emergencia fue expedida el mismo día en el cual se creó el Fondo Adaptación; hace parte del entorno legal inmediato del Decreto 4819 del 29 de diciembre de 2010 y por consiguiente es fuente de interpretación para su aplicación. En efecto, el inciso segundo del artículo 30 del Código Civil colombiano dice: “Los pasajes oscuros de una ley pueden ser ilustrados por medio de otras leyes, particularmente si versan sobre el mismo asunto”.

Para el caso del Decreto Legislativo 4819 de 2010, se tiene que el inciso segundo de su artículo primero es “oscuro” en la medida en que su texto es general y no puntualiza las modalidades de intervención en materia de vivienda. Para ese efecto puede acudir a las demás normas de emergencia expedidas con motivo del impacto que produjo La Niña 2010 – 2011. En particular, a los decretos legislativos que tratan de construcción, reconstrucción, reubicación y reasentamiento de viviendas, entre ellos el Decreto 4821/10, que reconoce la

⁹⁵ Artículos 1º, párrafos primero y segundo, 3º numeral 7 y 5º, Decreto 4819 de 2010

⁹⁶ Séptimo Considerando. Decreto Legislativo 4821 de 2010

necesidad de implementar proyectos de reasentamiento en el contexto de la crisis provocada por La Niña 2010 -2011.

El Decreto 4821/2010 aplica el mecanismo de los Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano, PIDU a la situación de grave calamidad pública que resultó del Fenómeno de La Niña 2010 -2011. Estos proyectos buscan habilitar el suelo urbano y rural para construcción de viviendas y reubicación de asentamientos urbanos en el marco de la gestión del desastre.

Cabe agregar que los PIDU fueron concebidos como instancias de concertación entre el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial y las autoridades municipales, para proveer suelo urbano con la infraestructura y equipamiento necesarios para adelantar la construcción y reubicación de viviendas

Decreto 4832 de 2010. Información adicional a REUNIDOS

El Decreto Legislativo 4832 de 2010 puede servir de referente para la búsqueda de información adicional sobre los hogares e inmuebles afectados por la emergencia 2010 – 2011, que por alguna razón no hayan sido incorporados al Registro REUNIDOS y por consiguiente no sean incluidos en los proyectos que adelante el Fondo Adaptación. El artículo Sexto del Decreto en cuestión permite a las autoridades “competentes” la determinación de información adicional que permita identificar a los excluidos de REUNIDOS que deben ser atendidos por el Estado.

Esta disposición es aplicable de manera indirecta a la acción del Fondo en la medida en que permite complementar los proyectos de vivienda, previa determinación que hagan las “autoridades competentes” de la existencia de personas, familias o asentamientos afectados que no hayan sido incluidos en el Registro REUNIDOS. Las autoridades a las que hace mención el artículo sexto son las territoriales del orden local (distritales y municipales), a cargo del manejo del desastre en su jurisdicción en virtud de los principios de inmediatez y subsidiariedad negativa⁹⁷.

Legislación para desastres y gestión del riesgo

La emergencia generada por La Niña 2010 – 2011 se desarrolló durante la vigencia de la Ley 46 de 1988 y del Decreto Ley 919 de 1989, que constituían el cuerpo normativo aplicable a las acciones de prevención y atención de desastres.

⁹⁷ El principio de inmediatez hace referencia a la cercanía de las autoridades locales respecto de la población afectada y del fenómeno causal, lo cual posibilita una intervención más ajustada a la situación. El principio de subsidiariedad negativa predica la existencia de una competencia primaria en cabeza de los municipios, que tienen prelación en el manejo de sus asuntos, incluida la gestión del desastre.

Estas disposiciones se utilizaron en la crisis con el Decreto 4579 del 7 de diciembre de 2010 (declaratoria del desastre nacional) que reconoció la gravedad y alcance de los hechos. Sin embargo sus medidas sustantivas fueron relegadas a un segundo plano por la emergencia declarada el mismo día (Decreto 4580 de 2010).

La Ley 46/88 y el Decreto Ley 919/89 fueron derogados por el artículo 96 de la Ley 1523 de 2012 salvo algunos artículos puntuales. Esta última es la norma ordinaria en materia de riesgo y desastres a tener en cuenta dentro del marco legal del Fondo.⁹⁸ Como se verá, es aplicable en dos planos: a) como ley de principios que guía la acción de manejo de desastres y b) a través de reglas operacionales en temas específicos.

Principios aplicables a la operación del Fondo

Los principios generales enunciados en el Artículo 3° de la Ley 1523 de 2012 deben inspirar la actuación de todas las entidades estatales y privadas que participan en la gestión del riesgo, incluida la fase de manejo del desastre. En lo que concierne al Fondo Adaptación, se estiman especialmente relevantes:

- a) *El principio de igualdad* (numeral 1). Esta pauta ordena al Estado otorgar un trato igualitario a los afectados, “al momento de atenderseles con ayuda humanitaria en situaciones de desastre (...)” Nótese que el principio está referido a la primera fase del desastre más no a las fases ulteriores de rehabilitación y reconstrucción. Sin embargo la cláusula de igual protección y trato consagrada en el inciso primero del artículo 13 de la Constitución rige para todas las situaciones, incluidas aquellas de la reconstrucción que corresponde al Fondo Adaptación. El Fondo debe tener en consideración este principio al momento de intervenir la infraestructura de vivienda destruida, para dar un trato equivalente a personas y familias igualadas por el desastre.
- b) *El principio de protección* (numeral 2), que garantiza a los residentes en Colombia la protección de sus bienes, entre otros intereses jurídicos. Esta formulación debe sin embargo entenderse como un deber de evitar que los particulares sufran ablaciones catastróficas en los bienes necesarios para llevar una existencia digna. No puede interpretarse como un seguro que extiende el Estado colombiano para garantizar la reposición de todos los bienes perdidos en desastres y calamidades.
- c) *El principio del interés público o social* (numeral 7). Esta regla impone la prevalencia del interés público sobre el interés particular en las situaciones de riesgo o desastre. Asimismo consagra la prioridad del interés nacional sobre

⁹⁸ La Ley 1523 del 24 de abril de 2012 adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y establece el Sistema Nacional correspondiente.

los intereses territoriales. Para el caso del Fondo Adaptación, el interés público está presente en la ejecución de sus proyectos de construcción, reconstrucción o reubicación de vivienda y de reasentamiento colectivo. Son emprendimientos que benefician a un número plural de personas y que no pueden afectarse o detenerse por los intereses particulares de una persona ni por los intereses locales o regionales, ya que el Fondo representa la voluntad y el interés nacional.

Definiciones relevantes

Las definiciones de manejo de desastres⁹⁹ y de recuperación¹⁰⁰ enseñan que esta última se compone de dos elementos diferenciados, la rehabilitación y la reconstrucción. Esta precisión es fundamental para acotar las competencias misionales del Fondo, que se encarga en materia de vivienda de la reconstrucción principalmente y en lo que al sector rural, desplegará actuaciones propias de la fase de rehabilitación.

El artículo 8º de la Ley 1523 de 2012 enuncia de manera general los integrantes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Entre ellos se destacan las entidades públicas con responsabilidades en la gestión del riesgo y del desarrollo sostenible. Es válido preguntarse si el Fondo Adaptación hace parte del Sistema Nacional. Al rompe podría contestarse que en efecto es parte del Sistema por su misión y sus responsabilidades en materias de manejo de desastres. Como tal, está sujeto a las disposiciones de la Ley 1523 de 2012 y se someterá a la conducción de las instancias de dirección del Sistema entre las cuales se destaca el Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.¹⁰¹

La respuesta anterior debe matizarse. El Fondo es un elemento *temporal* del Sistema Nacional, que desaparecerá una vez logre sus cometidos misionales. No es un engranaje permanente del conjunto ni el Sistema debe contar con ello. Además, el Fondo Adaptación no está integrado en el organigrama del Sistema. Obedece a los dictados de su Consejo Directivo¹⁰² y es manejado desde la Gerencia, establecida en el artículo 4º del Decreto 4819 de 2010. Es importante resaltar que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo no hace parte del Consejo Directivo ni tiene control jerárquico o de tutela sobre la Gerencia.

El Fondo es un instrumento del Presidente para adelantar una tarea concreta: la reconstrucción del país devastado por el Fenómeno de La Niña 2010 – 2011. No

⁹⁹ Artículo 4º numeral 15, Ley 1523 de 2012

¹⁰⁰ Artículo 4º numeral 20, Ley 1523 de 2012

¹⁰¹ Artículo 9º numeral 2, Ley 1523 de 2012

¹⁰² Artículo 2º, Decreto Legislativo 4819 de 2010

fue diseñado como parte del Sistema Nacional a cargo de desastres y riesgo de desastres. Por el contrario, el Fondo Adaptación apareció al margen de ese Sistema; hizo parte de una respuesta alternativa, que partió de la premisa de una incapacidad del Sistema Nacional para enfrentar la situación concreta.

Aplicaciones puntuales al Fondo Adaptación

El artículo 38 de la Ley ordena que los proyectos de inversión pública incorporen “un análisis de riesgo de desastres”, a fin de “prevenir la generación de futuras condiciones de riesgo”. Esta obligación se extiende a los contratistas del Fondo de conformidad con el parágrafo del artículo que se comenta. La planificación del riesgo futuro es parte de la Fase 3 a cargo del Fondo y puede deducirse de lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 1º en el Decreto 4819 de 2010, cuando se refiere a “(...) la mitigación y prevención de riesgos y a la protección en lo sucesivo de la población de las amenazas económicas, sociales y ambientales que están sucediendo.”

El Fondo Adaptación es una de las entidades públicas involucradas en los procesos de rehabilitación (rural) y reconstrucción (urbana) susceptible de recibir recursos del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres de conformidad con el Parágrafo 1º del Artículo 47 en la Ley 1523 de 2012. Para ello acudirá a los recursos de la Subcuenta de Recuperación, establecida con el propósito de “apoyar el financiamiento de la rehabilitación y reconstrucción post desastre de las condiciones socioeconómicas, ambientales y físicas bajo criterios de seguridad y desarrollo sostenible.”¹⁰³ Estos recursos podrán transferirse en la manera prescrita por el artículo 80 de la Ley 1523 de 2012 esto es, sin necesidad de operación presupuestal por parte de la entidad receptora, para el caso el Fondo Adaptación.

El artículo 61 de la Ley dispone lo relativo a los planes de acción específicos para la recuperación post desastre. Si bien el Plan de Acción Específico (PAE) para el desastre originado en La Niña 2010 – 2011 estaba vigente antes de expedirse la Ley 1523 de 2012, se entiende que esta norma, de carácter imperativo y aplicación inmediata, gobernará la implementación del PAE con posterioridad al 24 de abril de 2012. En particular, se deberá tener en consideración el parágrafo 1º del artículo 61 que exige al PAE “integrar las acciones requeridas para asegurar que no se reactive el riesgo de desastre preexistente y armonía con el concepto de seguridad territorial”

Lo anterior significa que el Fondo Adaptación y las autoridades municipales, distritales y departamentales que colaboren en sus proyectos de vivienda y reasentamiento, deberán modificar el uso de las zonas, asentamientos y viviendas

¹⁰³ Artículo 51 numeral 4, Ley 1523 de 2012

afectadas por el desastre para convertirlas al uso público para evitar la repetición del evento calamitoso.

El régimen contractual excepcional que gobierna al Fondo según el artículo 7° de Decreto 4819 de 2010 no se aparta de las medidas especiales de contratación que trae el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012 salvo la mención expresa de los artículos 209 y 267 de la Constitución. En cualquier caso, la remisión que hace el artículo 66 precitado al artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, asegura que se tendrán en cuenta los principios de función administrativa y gestión fiscal contemplados en los cánones constitucionales.

Los artículos 73 a 76 de la Ley 1523 de 2012 tratan lo referente a la adquisición de inmuebles y derechos reales necesarios para hacer efectivo el plan de acción específico que gobierne al respectivo desastre o calamidad. La adquisición podrá hacerse por negociación directa (artículo 74) o en su defecto, mediante expropiación por vía administrativa (artículo 75). En ambos casos se entenderá que hay motivos de interés social o utilidad pública (artículo 76). El análisis de tales medidas se hará en el marco jurídico para el reasentamiento de Gramalote, que es materia del próximo capítulo.

El artículo 81 de la Ley 1523/12 tiene el mérito de incluir en su texto las finalidades de habilitación del suelo para a) proyectos de construcción de vivienda y b) reubicación de asentamientos humanos, en ambos casos, a efecto de atender la declaratoria de desastre. Las finalidades se alcanzan gracias a la promoción, ejecución y financiación de Proyectos de Desarrollo Urbano, PIDU bajo la dirección del Gobierno. En cuanto a su aplicación al quehacer del Fondo, podría decirse que es redundante porque existe una norma especial, de rango legal sobre el mismo mecanismo que es el Decreto 4821 de 2010.

Finalmente, es aplicable al Fondo Adaptación la provisión contenida en el inciso segundo del artículo 96 de la Ley, que mantiene la vigencia de los Decretos 4579 y 4580 de 2010 así como de los Decretos Legislativos expedidos en desarrollo de este último. Como se ha expuesto, esta es la legislación propia del Fondo Adaptación y el inciso segundo que se trae a la atención del lector asegura que conservará su vigencia por el tiempo que sea necesario para las tareas de rehabilitación y reconstrucción que están pendientes.

Plan Integral de Acción Específico

Está visto que las sucesivas legislaciones sobre desastres y su riesgo contemplaron instrumentos de planificación especiales para afrontar la materialización del riesgo catastrófico. Se trata de los planes de acción específicos, definidos en el artículo 20 del Decreto Ley 919 de 1989 y en el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012.

Estos instrumentos se caracterizan por: a) requerir declaratoria previa de desastre; b) ser obligatorios; c) pautar las acciones de manejo del desastre; d) replicarse en los órdenes territoriales y e) evitar la reactivación del riesgo de desastre preexistente. A diferencia del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre, los planes de acción específicos están condicionados por el hecho del desastre o la calamidad; antes que proyecciones a futuro son mecanismos para ordenar la acción presente.

Nótese cómo el plan de acción específico (PAE) es un eslabón necesario de la cadena que se establece entre la ley general, la declaratoria formal de desastre (decreto) y las acciones específicas que se tomen. El PAE actúa como una norma inferior al decreto que declara la emergencia pero superior a las actuaciones administrativas concretas de ayuda, mitigación y reconstrucción. Como tal, hace parte del entorno jurídico de las entidades ejecutoras entre ellas, el Fondo Adaptación.

Para el caso de la emergencia 2010 – 2011, el Gobierno Nacional expidió el Plan Integral de Acción Específico (Plan Integral de Acción),¹⁰⁴ que determinó el impacto del desastre, las fases del manejo, las autoridades a cargo y los proyectos, programas y acciones a desarrollar. La norma que sirvió de fundamento fue el artículo 20 del Decreto Ley 919 de 1989.

Los verbos rectores de la acción estatal planteados en el Plan Integral de Acción eran (i) responder al desastre y (ii) recuperar las condiciones normales de vida.¹⁰⁵ Para efectos de la actuación del Fondo Adaptación es necesario detenerse en la noción de recuperación. A página 20 del Plan Integral se define este sub proceso como el “**Restablecimiento** de las condiciones socioeconómicas y ambientales de las zonas afectadas” (Negrilla fuera de texto).

Recuperar es entonces “restablecer”, volver a establecer lo que existía antes de la catástrofe; reinstalar la normalidad perdida en sus “condiciones socioeconómicas y ambientales.” Esta acepción de “recuperación” es tan amplia como sea necesario para asegurar la vuelta a la cotidianeidad estable y se extenderá en la medida del daño sufrido por las comunidades y las zonas afectadas. La acción predicada es la “curación” del sistema impactado por el desastre e incluirá todos los procesos, programas y acciones que regeneren el tejido social, económico y ambiental afectado.

¹⁰⁴ Plan Integral de Acción Específico para el Manejo de la Emergencia Generada por el Fenómeno de la Niña 2010 – 2011, septiembre de 2011

¹⁰⁵ Plan Integral de Acción, p. 5

En términos operativos, la recuperación es la etapa en la cual se despliegan los sub procesos de rehabilitación y reconstrucción. El primero de ellos corresponde al restablecimiento en el corto plazo y hace referencia a las medidas que se tomen para lograr un mínimo de funcionalidad con medidas tales como la reconexión de los servicios esenciales, la reactivación de los flujos de personas, bienes y valores financieros, y para el caso de la infraestructura de vivienda, la reparación que pueda acometerse en el corto plazo.

La reconstrucción atañe al restablecimiento de la normalidad en el mediano y el largo plazo. Como tal, incluye las obras que rehacen y mejoran la infraestructura destruida - incluida la vivienda-, con los servicios y equipamientos que la acompañan.¹⁰⁶ Esta fase del manejo del desastre es única en la medida en que está a mitad de camino entre la situación de grave anormalidad que es propia del desastre y la condición ordinaria, reiterativa y predecible que asumimos como normalidad. La cercanía y conexión con la normalidad reparada no debe inducir a considerar las acciones de reconstrucción como propias de la normalidad. La fase de reconstrucción es parte integral del manejo del desastre, su materia es la anormalidad y su normatividad es en buena medida, de excepción.

El Plan Integral de Acción identificó tres (3) fases para atender la emergencia 2010 - 2011: (1) atención humanitaria; (2) rehabilitación y (3) reconstrucción.¹⁰⁷ Las dos primeras fueron asignadas al Fondo Nacional de Calamidades¹⁰⁸ y en particular a la sub cuenta “Colombia Humanitaria. La tercera fase de reconstrucción, y reducción de riesgos fue entregada al Fondo Adaptación, junto con las tareas de “recuperación” y “reconstrucción”¹⁰⁹

El Plan Integral de Acción debe compaginarse con lo dispuesto en el artículo 1º del Decreto 4819 de 2010; las definiciones que aparecen a página 20 del Plan arrojan luz sobre el texto un tanto oscuro del artículo 1º inciso segundo en el Decreto 4819 de 2010. La falta de claridad se explica en alguna medida al hecho de anteceder el Decreto al Plan Integral. Este último texto debe tomarse como un elemento auxiliar de interpretación del Decreto 4819/10.

En el capítulo pertinente a la responsabilidad misional del Fondo Adaptación se mencionó la redundancia en la que se incurrió en el artículo 1º inciso segundo del Decreto 4819 al poner en el mismo plano las finalidades de “recuperación”, “construcción” y “reconstrucción”, toda vez que la recuperación es el género del

¹⁰⁶ Plan Integral de Acción, p.20

¹⁰⁷ Plan Integral de Acción Específico para el Manejo de la Emergencia Generada por el Fenómeno de La Niña 2010 – 2011. Septiembre de 2011. Ver páginas 14, 19 y 20

¹⁰⁸ Plan Integral de Acción, figuras 6 y 8, a páginas y 20 respectivamente

¹⁰⁹ *Ibidem*

cual se desprenden las especies de la rehabilitación, la reconstrucción y para ese efecto, la construcción.

Se explicó también que “construir” es una acción complementaria a aquella de “reconstruir”. Ambas se refieren a levantar la infraestructura necesaria; la reconstrucción lo hace como restablecimiento de la infraestructura destruida en tanto que la construcción denota la acción de levantar nueva infraestructura para reducir el riesgo de desastre.

En síntesis, el Plan Integral de Acción permite inferir que el Fondo Adaptación, en lo que hace a la infraestructura de vivienda, tiene competencia para (i) procurar la normalización de la vivienda afectada; (ii) reconstruir la vivienda destruida; (iii) levantar nuevas viviendas y nueva infraestructura de apoyo que prevenga la reproducción del riesgo planteado por La Niña en el período 2010 – 2011 y finalmente, (iv) reasentar poblaciones que han sufrido daño masivo como es el case de Gramalote.

Legislación urbanística y de vivienda

Los decretos legislativos expedidos en desarrollo de la declaratoria de emergencia, así como la Ley 1523 de 2012, remiten a lo previsto en las Leyes 9ª de 1989, 2ª y 3ª de 1991 y 338 de 1997 para aspectos relacionados con el desarrollo urbano que acompaña a la reconstrucción de viviendas. Estas leyes son propias del derecho urbanístico y tienen conexión con el riesgo de desastres en la medida en que, (i) regulan el tratamiento de asentamientos en zonas de alto riesgo no mitigable; y (ii) establecen los procedimientos de adquisición de inmuebles y derechos en los que están comprometidos el interés social o la utilidad pública.

Es importante destacar que los decretos de emergencia y la Ley de Gestión del Riesgo de Desastres reenvían a la legislación urbanística y de vivienda de manera puntual. Se recurre a la legislación ordinaria de derecho urbanístico para los siguientes efectos: (i) inventario de asentamientos en riesgo¹¹⁰; (ii) tratamiento de zonas expuestas a amenazas de desastre¹¹¹; (iii) proyectos y acciones de reasentamiento colectivo, individual y reubicación¹¹²; (iv) destino público de los inmuebles adquiridos por las autoridades¹¹³; (v) utilización de mecanismos de adquisición y expropiación¹¹⁴; (vi) forma de pago de expropiaciones¹¹⁵; (vii)

¹¹⁰ Artículo 40 inciso segundo, Ley 1523 de 2012

¹¹¹ Artículo 40 inciso segundo, Ley 1523 de 2012

¹¹² Artículo Tercero literal e), Decreto Legislativo 4674 de 2010; Artículo 40 Ley 1523 de 2012

¹¹³ Artículo Octavo Decreto Legislativo 4674 de 2010; Artículo 40 inciso segundo, Ley 1523 de 2012

¹¹⁴ Artículo 40 inciso segundo, Ley 1523 de 2012

adquisición de bienes de propiedad de incapaces o en sucesión¹¹⁶; (viii) tradición y entrega de bienes expropiados¹¹⁷; (ix) valoración previa del suelo al anuncio de PIDU¹¹⁸ y, (x) la expansión de los perímetros urbanos¹¹⁹

En síntesis, el reenvío a las normas urbanísticas principales (Ley 9ª de 1989 y Ley 388 de 1997) se produce respecto de cuatro temas fundamentales: (i) tratamiento de zonas en riesgo de desastres; (ii) proyectos de reubicación y reasentamiento; (iii) mecanismos de adquisición (negociación/expropiación) y (iv) destino de los inmuebles afectados.

Además de los temas básicos mencionados, la legislación urbanística ordinaria es aplicable a las intervenciones del Fondo Adaptación en materia de viviendas destruidas, incluidas en el Registro Único de Damnificados, REUNIDOS e incorporadas al Programa Nacional de Reubicación y Reconstrucción de Viviendas aprobado por el Consejo Directivo de la Entidad. Se trata de las leyes y decretos reglamentarios que determinan tipos de vivienda de interés social, sistemas de subsidio y otros aspectos de la construcción que no necesariamente están relacionados con una situación de grave calamidad como la que es propia del entorno del Fondo. Por esta razón se considera que tales remisiones normativas son de carácter auxiliar y así se las tratará al final de este capítulo.

Zonas de Riesgo. Su tratamiento

El primer tema (zonas en riesgo) aparece regulado en el artículo 56 de la Ley 9ª de 1989, modificado por el artículo 5º de la Ley 2ª de 1991. El inciso primero de la norma ordenó a los alcaldes y al entonces intendente de San Andrés y Providencia el levantamiento de inventarios de zonas de alto riesgo para el asentamiento de personas, “por ser inundables o sujetas a derrumbes o deslizamientos (...)” El conocimiento del riesgo debe permitir a los funcionarios anotados tomar una de dos soluciones: (i) adelantar programas de reubicación o (ii) desarrollar las operaciones necesarias para eliminar el riesgo. Se destaca la primera de las soluciones que constituye una de las fuentes jurídicas de la política de reubicación y reasentamiento del Fondo.

¹¹⁵ Artículo Cuarto inciso segundo, Decreto Legislativo 4628 de 2010; Artículo 75, Ley 1523 de 2012

¹¹⁶ Artículo Tercero, Parágrafo Segundo, Decreto Legislativo 4628 de 2010; Artículo 74 numeral 9º, Ley 1523 de 2012

¹¹⁷ Artículo Cuarto, inciso quinto, Decreto Legislativo 4628 de 2010

¹¹⁸ Artículo Tercero, numerales 3.1.1 y 3.2.1, Decreto Legislativo 4821 de 2010

¹¹⁹ Artículo Noveno, Decreto Legislativo 4821 de 2010

El inciso segundo del artículo 56 establece un procedimiento para adquisición de los inmuebles en riesgo. En él, (i) las autoridades pueden “recibir en pago” los inmuebles, mejoras y derechos que existen sobre la zona a evacuar; (ii) cuyos titulares son las personas a reasentar y reubicar; c) el valor de lo entregado se abonará al precio de nuevas viviendas; d) los bienes, mejoras y derechos entregados experimentarán una conversión a bienes de uso público; e) bajo la administración de la entidad adquirente.

Esta disposición apoya la hipótesis de dos adquisiciones conectadas; la primera, de los bienes entregados y la segunda de las nuevas soluciones de vivienda. En el primer caso la autoridad funge como adquirente y el titular como enajenante. En la segunda adquisición se truecan los roles y la autoridad será la parte que enajena¹²⁰ y la persona damnificada la parte que adquiere. El nexo se establece en la compensación que tiene lugar entre los dos valores.

Las previsiones del inciso primero del artículo 56 mencionado y las demás referencias al manejo de zonas en riesgo de desastre están enderezadas a evitar la materialización del riesgo. Son instrumentos que pertenecen al proceso de reducción del riesgo de desastres, que se despliega con intervenciones preventivas y correctivas.¹²¹ Son normas que apuntan a evitar el desastre o la calamidad, aplicables a la situación generada por La Niña 2010 – 2011 en dos variantes: (a) para gobernar la adquisición de inmuebles, barrios, caseríos y asentamientos efectivamente destruidos o arruinados por La Niña y (b) para efectuar la supresión o mitigación de riesgos que se generaron con ocasión del fenómeno y que amenazan repetirlo.

No ocurre lo mismo con las normas urbanísticas ordinarias¹²² para la adquisición (negociación directa/expropiación) de inmuebles y derechos. En la legislación ordinaria, las reglas para la adquisición de bienes inmuebles obedecen a motivos diversos, propios de tiempos de normalidad. Como se dijo al examinar la aplicabilidad del Decreto 4628 de 2010, existen varios regímenes de negociación directa y expropiación. Entre ellos se destacan el establecido en la Ley 9ª de 1989 y la Ley 388 de 1997 para regular expresamente la dinámica y necesidades de la reforma urbana, que no puede equipararse a la lógica de las situaciones de desastre.

¹²⁰ La persona jurídica que enajena la solución de vivienda no necesariamente tiene que ser una “autoridad”; puede ser incluso un particular, apoyado por la autoridad que proyectó, organizó y financió la operación. Es el caso del Fondo Adaptación que actúa a través de los operadores zonales.

¹²¹ Artículo 6º numeral 2.2, Ley 1523 de 2012

¹²² Ley 9ª de 1989, Ley 388 de 1997

El procedimiento urbanístico de adquisición tiene diferencias con el régimen de negociación y expropiación para situaciones de desastre, que aparece en el Decreto 4628 de 2010 (forma abreviada) y en la Ley 1523 de 2012 (forma plena). Estas últimas normas invocan la legislación urbanística en aspectos puntuales como la representación de los incapaces, la forma de pago y la entrega del bien expropiado, sin que pueda afirmarse que el procedimiento urbanístico de adquisición es enteramente aplicable a las situaciones de desastre. Opera como legislación de apoyo. A renglón seguido se examinan las normas urbanísticas mencionadas (reasentamiento y adquisición).

Reubicación y reasentamiento

El artículo 10º de la Ley 9ª de 1989 modificado por el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, declaró de utilidad pública o interés social, los siguientes propósitos:

“b) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la Ley 9ª de 1989, la rehabilitación de inquilinatos y **la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo** (Negrilla añadida).

“(…)

“m) **El traslado de poblaciones por riesgos físicos inminentes**” (Negrilla fuera de texto).

La declaratoria de utilidad pública o interés social en los casos de reubicación de asentamientos y poblaciones en sectores de alto riesgo o de riesgos inminentes (urgentes), permite activar el mecanismo de negociación voluntaria directa y en su defecto, aquel de la expropiación. Puede afirmarse que es un procedimiento compatible con el proceso de reducción del riesgo mediante acciones de mitigación.¹²³

Las normas resaltadas indican la preocupación del legislador ordinario por el asentamiento en riesgo, producto de condiciones económicas adversas, de la demanda creciente de tierra y vivienda, del alto precio de la tierra urbanizable y también de una vigilancia laxa por parte de las autoridades locales. En estos casos el objetivo es intervenir un riesgo existente para evitar el desastre. Estas disposiciones no se refieren a situaciones de desastre o calamidad salvo el caso en el cual el riesgo subsista para los habitantes de un asentamiento que no pudieron ser evacuados.

¹²³ Artículo 6º, numeral 2.2. literal b, Ley 1523 de 2012

Un motivo adicional para negociar y expropiar que contemplan las leyes en comento es aquel de “conjurar una emergencia imprevista” que se plantea en el inciso segundo del artículo 12 de la Ley 9ª de 1989, que fuera modificado por el artículo 60 de la Ley 388 de 1997. Se trata de una emergencia local, que debe ser declarada por la “instancia o autoridad competente” previa determinación por el respectivo concejo distrital o municipal o la junta metropolitana.

En lo no previsto por la legislación de emergencia y por la Ley 1523 de 2012, las disposiciones sobre vivienda (Ley 9ª de 1989, 2ª y 3ª de 1991 y 388 de 1997) aportarán los elementos de juicio que permitan determinar el camino a seguir, en cumplimiento del artículo 8º de la Ley 153 de 1887 que dice:

“Artículo 8º.- Cuando no haya ley exactamente aplicable al caso controvertido, **se aplicarán las leyes que regulen casos o materias semejantes**, y en su defecto, la doctrina constitucional y las reglas generales de derecho.” (Negrilla es nuestra).

Mecanismos de adquisición de inmuebles

Los procedimientos para la adquisición de inmuebles y derechos reales giran alrededor del precio tanto de los bienes cedidos como de las viviendas adjudicadas. En las intervenciones del Fondo Adaptación coexisten dos tipos de soluciones para este requisito: a) el intercambio “Uno a Uno (1-1)”, que se aplica en los proyectos de reubicación (individual) y reconstrucción de viviendas destruidas y registradas¹²⁴ y b) el intercambio descrito en el artículo 56 de la Ley 9ª de 1989, que implica un avalúo comercial de los bienes afectados. Se analizan a renglón seguido.

Intercambio Uno a Uno

El intercambio 1-1 consiste en recibir del propietario, poseedor u ocupante del inmueble afectado el “mejor derecho” que tenga sobre el bien raíz afectado – o lo que queda de él- , a cambio de la vivienda nueva, comprada o reconstruida que le entrega el Fondo o más exactamente, el Operador Zonal respectivo o el proveedor final de viviendas que sub contrate con el operador zonal. Esta modalidad se utiliza en las soluciones de reubicación individual, que se harán mediante la adquisición de vivienda nueva o usada o la asignación de viviendas en nuevos proyectos.¹²⁵

¹²⁴ Estas modalidades hacen parte del “Programa Nacional de Reubicación y Reconstrucción de Viviendas para la Atención de Hogares Damnificados”, aprobado por el Consejo Directivo del Fondo Adaptación en sesión del 24 de noviembre de 2011

¹²⁵ Ver el literal (ii) del numeral 5.2.4 en el Manual Operativo de los Contratos de Operadores Zonales de Vivienda (en adelante, Manual Operativo)

El Manual Operativo puesto en vigor por la Gerente del Fondo mediante Resolución 009 del 27 de febrero de 2013, determinó en su numeral 6.3.1 relativo a la transferencia y legalización de vivienda lo siguiente:

“Para el caso de las reubicaciones, el Operador Zonal exigirá al beneficiario la escritura o documento privado que lo acredite como ocupante o poseedor del lote que se encuentra en zona de riesgo no mitigable, **para la cesión de los derechos sobre el mismo al Municipio**. Para eso se utilizará el Formato del Anexo 10.

“El Operador zonal procederá a elaborar las **escrituras públicas de transferencia de las soluciones de vivienda**, e inscribirlas en las oficinas de registro de instrumentos públicos correspondientes, a nombre del beneficiario en representación de su grupo familiar. El Operador Zonal deberá garantizar que los beneficiarios elegibles aporten los documentos requeridos para la suscripción de las escrituras.”¹²⁶

El texto citado deja en evidencia un esquema de transferencia de derechos con dos componentes: (i) la cesión de derechos sobre el inmueble afectado que hace el propietario, poseedor u ocupante beneficiario al municipio y (ii) la transferencia de la solución de vivienda que hace el operador zonal al beneficiario.

En términos generales, el esquema de transferencia establecido en el Manual Operativo que denominamos “Intercambio Uno a Uno (1-1)” se asemeja vagamente al intercambio esbozado en el artículo 56 de la Ley 9ª de 1989: (i) el beneficiario cede los derechos sobre el inmueble afectado (destruido) al municipio para la transformación en su uso y (ii) el Operador Zonal apoyado por el Fondo, entrega a ese mismo beneficiario una vivienda donde se reubicará. Se denomina “Uno a uno” porque la nueva vivienda se entrega a cambio de la cesión de derechos sin más prestaciones económicas ni ayudas públicas.

Los derechos cedidos al Municipio del lugar no son un componente parcial del valor de la vivienda a completar con subsidios u otras formas de colaboración estatal. La cesión de tales derechos es más bien un requisito para recibir la nueva vivienda. Hay un intercambio de derechos reales sobre el bien afectado por otros derechos reales (dominio y posesión) sobre la nueva vivienda sin necesidad de elementos económicos adicionales.

Intercambio según artículo 56 Ley 9ª de 1989

El inciso segundo del artículo 56 de la Ley 9ª de 1989 reza así:

“Se podrán adquirir los inmuebles y mejoras de las personas a ser reubicadas mediante enajenación voluntaria directa o mediante expropiación, en los términos

¹²⁶ Manual Operativo, numeral 6.3.1

de la presente ley. Cuando se trate de la enajenación voluntaria directa, se podrá prescindir de las inscripciones en el folio de matrícula inmobiliaria de que trata el artículo 13 de esta ley. **Los inmuebles y mejoras así adquiridos podrán ser recibidos en pago de los inmuebles donde fueren reubicados los habitantes.** Adquirido el inmueble, pasará a ser un bien de uso público bajo la administración de la entidad que lo adquirió” (negrilla fuera de texto).

El inciso segundo en comento establece una secuencia concatenada de adquisiciones: (i) aquella de los inmuebles y mejoras de las personas a reubicar y (ii) la adquisición de los inmuebles donde serán reubicados. El nexo es el precio de la primera adquisición, que puede imputarse al pago de la segunda. Se abre entonces una gama de posibilidades: a) la equivalencia de valores. Es el caso del intercambio Uno a Uno; b) la inclusión del primer valor en el precio de la nueva vivienda, como parte de pago, que deberá ser adicionado por un subsidio o ayuda y c) el mayor valor del bien que se abandona y entrega. Este caso es bastante improbable dada la afectación por desastre.

La segunda alternativa, en la cual el valor del inmueble evacuado es **menor** que aquel del inmueble al cual se accede por reubicación, es el modelo de desarrollos ulteriores que se tratarán en el siguiente capítulo dedicado al marco de actuación para el reasentamiento de Gramalote. Pueden mencionarse las disposiciones de los artículos tercero y sexto del Decreto Legislativo 4674 de 2010 y las aplicaciones del método de Valor Único de Reconocimiento VUR, mencionado por el Decreto citado.

Destino de los inmuebles afectados

La destinación de los inmuebles, mejoras y derechos reales que los afectados entreguen a la autoridad competente debe ser coherente con las exigencias propias de la fase de recuperación (rehabilitación y reconstrucción) en particular, con la necesidad de evitar la reproducción de riesgos existentes en el área afectada.¹²⁷ Este objetivo requiere de una transformación del uso asignado a esos inmuebles, que al tenor del artículo 56 de la Ley 9ª de 1989, debe convertirse en un “bien de uso público.” esto es, aquel de pertenece “a la república”¹²⁸ y cuyo uso está a disposición de todos los habitantes del territorio donde se encuentra. Para el caso de inmuebles. Se infiere que los bienes de uso público responden a necesidades colectivas y que su utilización trasciende los intereses de los individuos.¹²⁹

¹²⁷ Artículo 4º numeral 20 y artículo 6º numeral 2.3 literal d, Ley 1523 de 2012

¹²⁸ Artículo 674, Código Civil

¹²⁹ Ver el artículo 5º de la Ley 9ª de 1989

El inciso segundo del artículo 56 comentado atrás no da luces sobre la autoridad que puede adquirir los inmuebles, mejoras y derechos afectados. Se limita a entregar su administración a la entidad adquirente, que presumiblemente debe asegurarse de mantener el uso público de los mismos.

El artículo 121 de la Ley 388 de 1997 remedió tal indefinición al disponer:

“Artículo 121. Las áreas catalogadas como de riesgo no recuperable que hayan sido desalojadas a través de planes o proyectos de reubicación de asentamientos humanos, **serán entregadas a las Corporaciones Autónomas Regionales o a la autoridad ambiental** para su manejo y cuidado de forma tal que se evite una nueva ocupación. En todo caso el Alcalde municipal o distrital respectivo será responsable de evitar que tales áreas se vuelvan a ocupar con viviendas y responderá por ese hecho.” (Negrilla añadida).

La asignación de las áreas desalojadas por riesgo no mitigable a las autoridades ambientales tiene sentido en la medida en que separa la administración de las mismas del entorno político local, más susceptible a presiones de personas interesadas en urbanizar. Sin embargo, la norma adolece de un defecto consistente en entregar de manera general el “manejo y cuidado” de tales áreas a las Corporaciones y a la autoridad ambiental, para evitar nuevas ocupaciones, al tiempo que endilga al alcalde del lugar la responsabilidad policiva para impedir que efectivamente se vuelva a urbanizar el área desalojada.

En la práctica, es el alcalde municipal o distrital quien hará efectiva la conversión de uso. En este sentido debe interpretarse el Manual Operativo que asigna a los alcaldes el manejo de las áreas evacuadas por reubicación o reasentamiento.

Otras remisiones a la legislación urbanística

Las intervenciones del Fondo Adaptación en la infraestructura de vivienda se ejercen de manera general bajo una modalidad “tercerizada” como lo reconoce el Manual Operativo a página 21. El Manual indica que la obligación contractual de los operadores zonales es aquella de desplegar las actividades necesarias para proveer las soluciones de vivienda.¹³⁰

Los Operadores Zonales adelantan a esos efectos un proceso concatenado de actividades que pueden resumirse en las fases de (i) verificación de la demanda y de la oferta; (ii) planificación de la intervención; (iii) acompañamiento y socialización y (iv) ejecución.

A lo largo de esta secuencia, los Operadores Zonales estarán enfrentados a decisiones que tienen puntos de contacto con la legislación urbanística y de

¹³⁰ Manual Operativo, Numeral 4.2, p.17

vivienda entre los cuales pueden contarse los siguientes: (i) adquisición de bienes y derechos;¹³¹ (ii) soluciones de vivienda de interés social,¹³² (iii) ordenamiento territorial, incluidos los mecanismos de planificación como POT, EOT y PBOT¹³³; (iv) mecanismos restrictivos como patrimonios de familia inembargables y afectación a vivienda familiar,¹³⁴ (v) definiciones de vivienda y de urbanismo¹³⁵ y (vi) licencias de parcelación, urbanización y construcción.¹³⁶

Como puede apreciarse, los Operadores Zonales deben tener en consideración una legislación particularmente densa, técnica y propensa al cambio que ha sido expedida para tiempos de normalidad. Esta carga jurídica no debe entenderse como parte del entorno legal específico del Fondo Adaptación porque precisamente para esos efectos se recurrió a mecanismos contractuales que entregaron a terceros la operación concreta de la construcción y la reconstrucción de las viviendas destruidas. El Legislador extraordinario, optó por la “tercerización” para evitar la acumulación de complejidad en el organismo estatal central (Fondo Adaptación), que puede así concentrarse en las tareas de dirección, coordinación y financiación que le son propias.

Capítulo Quinto. Marco de Actuación para Gramalote

El Marco de Actuación para el Reasentamiento de Gramalote es el tema del presente capítulo. Aplica el Marco Jurídico del Fondo Adaptación, identifica la normatividad que debe tenerse en consideración en la intervención concreta y hace énfasis en los mecanismos de adquisición de inmuebles, derechos y mejoras. La intervención en Gramalote se destaca como un reasentamiento colectivo de gran importancia y visibilidad que ha recibido la atención especial del Gobierno Nacional a través del Fondo. A renglón seguido se destacan los aspectos propios del reasentamiento.

Gramalote y la emergencia 2010 – 2011

Como se explicó al momento de establecer el alcance de competencias del Fondo en el capítulo intitulado “Concepto sobre responsabilidad” y en el Marco Jurídico,

¹³¹ Ver Ley 9ª de 1989, Ley 388 de 1997

¹³² Ley 9ª de 1989, Ley 2ª de 1991, Ley 3ª de 1991, Ley 388 de 1997, Ley 546 de 1999, Ley 708 de 2001 entre otras normas

¹³³ Principalmente la Ley 388 de 1997

¹³⁴ Ley 9ª de 1989, Ley 3ª de 1991, Ley 256 de 1996

¹³⁵ Ley 9ª de 1989, Ley 3ª de 1991, Decreto 599 de 1991 entre otras

¹³⁶ Ley 9ª de 1989, Ley 388 de 1997; Decreto 1052 de 1998, Decreto 2181 de 2006 entre otras

el accionar del Fondo está circunscrito a los efectos del Fenómeno de La Niña 2010 – 2011. Abstracción hecha de la Constitución, que rige tanto en la normalidad como en la anormalidad, las reglas de la actuación del Fondo deben buscarse en la legislación de emergencia dictada por el Presidente y sus Ministros. Adicionalmente se recurrirá a la legislación “ordinaria” para gestión del riesgo de desastres. En aquellos aspectos no tratados en la legislación de emergencia se acudirá a la legislación ordinaria.

En primer término es necesario constatar si la remoción en masa del casco urbano del Municipio de Gramalote en el Departamento de Norte de Santander (en adelante Gramalote), tiene una relación directa con la crisis ocasionada por La Niña 2010 – 2011. En consecuencia debe indagarse por la conexión entre los dos fenómenos (La Niña y Gramalote) y por la vinculación formal del Fondo a la tarea de reasentar y refundar la población afectada.

El Gobierno Nacional determinó que el Fenómeno de la Niña 2010 – 2011 se inició el 10 de abril de 2010 y se prolongó hasta el 30 de junio de 2011¹³⁷. El evento de remoción en masa que afectó el casco urbano de Gramalote tuvo lugar el 17 de diciembre de 2010. Existe entonces una coincidencia temporal entre los dos fenómenos.

El Presidente de la República, en ejercicio de la facultad conferida por el artículo 19 del Decreto Ley 919 de 1989,¹³⁸ expidió el Decreto 4579 del 7 de diciembre de 2010, por el cual declaró la existencia de una situación de desastre nacional en todo el territorio, como respuesta a la situación planteada por La Niña 2010 – 2011. En el artículo 3º del Decreto instruyó a la Dirección de Gestión del Riesgo para que elaborara un Plan de Acción Específico para manejar la situación de crisis.

El Plan Integral de Acción Específico ordenado fue puesto en vigor el mes de septiembre de 2011. En su capítulo 4 intitulado “Priorización”, incluyó la afectación del casco urbano de Gramalote. A página 49 en el numeral 4.2.4 correspondiente a las acciones prioritarias en materia de vivienda se lee:

“La estrategia prioriza los afectados que han perdido su vivienda (16.049), en especial la población que se encuentra en alguna modalidad de alojamiento temporal, **así como aquellos que requieren de un programa de**

¹³⁷ Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Resolución 352 del 10 de abril de 2013. Quinto Considerando.

¹³⁸ El inciso primero del artículo 19 rezaba así: “El Presidente de la República declarará mediante Decreto y previo concepto del Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, la existencia de una situación de desastre y en el mismo acto la clasificará según su magnitud y efectos, como de carácter nacional, departamental, intendencial, comisarial, distrital o municipal.”

reasentamiento, tal como ocurre en la refundación del municipio de Gramalote, Norte de Santander, (...)” (Negrilla fuera de texto).

Se infiere que a) el evento Gramalote coincidió con la emergencia invernal 2010 – 2011; b) fue uno de los efectos notorios de la crisis; c) así lo reconoció el Gobierno Nacional en el Plan de Acción Específico; d) con una nota de prioridad o urgencia. La reconstrucción o refundación de Gramalote es uno de los propósitos capitales en materia de vivienda que se propuso el Gobierno para hacer frente a la emergencia. Los nexos fáctico y jurídico entre la emergencia y el deslizamiento de Gramalote están probados.

El Gobierno Nacional creó una Comisión Intersectorial para apoyar al Municipio de Gramalote mediante el Decreto 1159 del 8 de abril de 2011 en ejercicio de lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 489 de 1998¹³⁹. La sexta comisión intersectorial tuvo lugar el 19 de abril de 2012. En esa ocasión se determinó que el Fondo Adaptación era la entidad encargada del proyecto.

La intervención en su forma actual se adoptó en un proceso participativo que incluyó la Alcaldía de Gramalote, su Concejo Municipal, la Gobernación de Norte de Santander, la Personería, la Parroquia y entidades del orden nacional tales como el Servicio Geológico Colombiano y el Fondo Adaptación.

En síntesis, el evento de remoción en masa que afectó el casco urbano de Gramalote tuvo lugar en el contexto de la crisis generada por La Niña 2010 – 2011 y como tal fue percibido por el Gobierno Nacional. Esto significa que el tratamiento jurídico de la reconstrucción se debe regir en primer término por las normas de emergencia (linaje del Decreto 4580 de 2010) y las disposiciones sobre riesgo de desastres y manejo de desastres vigentes en cada momento.

Sobre estas últimas es preciso destacar que la Ley 46 de 1988 y el Decreto Ley 919 de 1989 estuvieron vigentes durante la emergencia y hasta la entrada en vigor de la Ley 1523 de 2012 que tuvo lugar el 24 de abril de 2012¹⁴⁰. Cabe agregar que el artículo 96 de la Ley 1523 de 2012 le dio permanencia jurídica a las normas dictadas en desarrollo del Decreto 4580 de 2010. Este es el marco legal propio del caso Gramalote, que se examina a continuación.

¹³⁹ Las comisiones intersectoriales establecidas en el artículo citado tienen el propósito de coordinar y orientar funciones estatales o servicios públicos cuando tales actividades sean competencia de dos o más ministerios. Dichos organismos estarán integrados por los ministerios, departamentos administrativos, superintendentes y representantes legales de otros organismos y entidades a cargo de las funciones y actividades. Este es el caso del Fondo.

¹⁴⁰ La Ley 1523 de 2012 fue publicada el 24 de abril de ese año en el Diario Oficial 48.411

Marco legal de emergencia

Declaratoria de emergencia

El Decreto 4580 del 7 de diciembre de 2010 (declaración del estado de emergencia), destacó en sus numerales 3.13 y 3.14 las necesidades que se materializarían en la situación de Gramalote. En el primero de ellos reconoció el imperativo de reubicar familias ubicadas en zonas de alto riesgo y consecuentemente, la necesidad de proyectos de vivienda social de interés prioritario, que implicaban a) agilización de trámites y b) mecanismos de financiación eficaces. Este último requisito vino a materializarse en el Fondo.

El numeral 3.14 enunció de manera general las medidas que eran necesarias para adelantar las obras de infraestructura y de vivienda requeridas: a) afectar inmuebles; b) constituir servidumbres; c) compensar a poseedores y tenedores de los inmuebles afectados; d) expropiar previa indemnización y e) establecer incentivos que hicieran atractiva la intervención a los propietarios, poseedores y tenedores.

El numeral 3.15 del mismo Decreto señaló la necesidad de reubicar a personas, familias y comunidades en zonas de alto riesgo de modo tal que “accedan a un espacio donde puedan habitar dignamente”. Asimismo hizo explícita la importancia de evitar que las zonas evacuadas fueran retomadas por nuevos ocupantes.

La declaratoria de emergencia contempló de manera expresa las situaciones como la que sobrevino al pueblo de Gramalote y la solución que implica: a) traslado de las personas y comunidades; b) intervención jurídica sobre los inmuebles afectados; c) compensaciones e indemnizaciones a los propietarios, de modo tal que se respeten derechos adquiridos y d) reubicar a los afectados en condiciones dignas.

Decreto 4674 de 2010. Adquisiciones de inmuebles y mejoras

El Decreto Legislativo 4674 del 17 de diciembre de 2010, se ocupa de la evacuación de personas afectadas por La Niña 2010 – 2011 y de otras medidas de protección de la población en riesgo como resultado del fenómeno precitado. Es importante para determinar cuáles son las acciones que debe emprender el Fondo a efecto de brindar tal protección a los habitantes de Gramalote. Concretamente, permite identificar las modalidades de intervención en los inmuebles afectados que hacían parte del antiguo casco urbano.

El artículo tercero le asigna a las autoridades territoriales y de Policía la misión de “velar por la seguridad y la protección de la vida de las personas que se encuentren en zonas de alto riesgo a raíz de la fuerte ola invernal que azota el país (...)”. A renglón seguido enumera los fines de la acción estatal, entre los cuales están aquellos de:

“e) **Implementar el programa de reubicación** de familias localizadas en alto riesgo no mitigable, **previsto en las Leyes 9 de 1989, 2 de 1991 y 388 de 1997.**

“f) Identificación y priorización de las personas en alto riesgo no mitigable y propender por **la adquisición de los predios en riesgo y la asistencia técnica para la adquisición de la nueva alternativa habitacional**” (Negrilla fuera de texto).

“g) **Implementar una metodología de acompañamiento integral** a las personas que sean reubicadas para dar celeridad a los procesos y oportunidad a las personas en la consecución de un hábitat más adecuado.”

“Implementar la metodología para determinar el Valor Único de Reconocimiento que posibilite el reasentamiento de personas.”

Los numerales reproducidos permiten inferir que (i) los predios en riesgo serán adquiridos de manos de sus antiguos propietarios; (ii) las autoridades acompañarán a los afectados en el proceso de adquisición de nueva vivienda, para lo cual, (iii) se determinará un Valor Único de Reconocimiento.

No hay en las normas citadas una referencia a la acción de tomar los antiguos inmuebles en riesgo (o destruidos o gravemente averiados) a título gratuito. En general, el Estado y sus autoridades no tienen ese poder de ablación del patrimonio sin indemnización o compensación. La condición de riesgo, destrucción o ruina que recaiga sobre los inmuebles no exime a las autoridades de buscar una compensación justa a riesgo de incurrir en la acción de confiscación, prohibida en el inciso primero del artículo 34 de la Constitución.

A efecto de convertirse en el titular de tales bienes, el ente estatal competente (distrito o municipio) debe **adquirir derechos sobre los inmuebles afectados**. De lo contrario la actuación tomaría un cariz confiscatorio o en el mejor de los casos, sería una expropiación sin indemnización, una modalidad excepcional que requiere del voto favorable de la mayoría absoluta de ambas Cámaras del Congreso¹⁴¹. Este no es el escenario que se plantea en el caso Gramalote, dado que no existiría una razón de equidad válida y suficiente para despojar a los afectados sin reconocerles un valor por sus inmuebles, derechos y mejoras.

La adquisición de terrenos para la nueva localización de Gramalote no debe confundirse con la adquisición que deben hacer las personas reubicadas de una vivienda nueva. Se trata de la “adquisición de la nueva alternativa habitacional” que menciona el literal f del Artículo Tercero en el Decreto Legislativo 4674 de 2010. Están sin embargo conectadas.

¹⁴¹ Artículo 58 inciso quinto, CP

El proceso de adquisiciones encadenadas es reiterado en el Artículo Sexto del mismo Decreto 4674/10 al describir los elementos del proceso de reasentamiento, que incluye:

“b. La **adquisición de la vivienda en riesgo** y/o los derechos sobre las edificaciones a demoler. (Negrilla es nuestra)

“c. La asesoría y acompañamiento integral para la **adquisición de la nueva alternativa habitacional.**” (Negrilla fuera de texto)

Los artículos analizados revelan una secuencia concatenada de adquisiciones que incluye: (i) adquisición por parte de las autoridades competentes¹⁴² de los inmuebles en riesgo (o destruidos) y (ii) adquisiciones que efectúen las personas trasladadas para hacerse a una vivienda nueva. Existirá un nexo económico entre el valor que se obtenga de la primera compraventa y aquel que rija la segunda, en la medida en que se abone el precio o valor del inmueble afectado al precio o valor de la nueva vivienda¹⁴³.

El vínculo económico entre la primera y la segunda clase de adquisiciones se establece en virtud de (i) la mención a los programas de reubicación que contempla la legislación de vivienda y (ii) la mención al Valor Único de Reconocimiento. Estas referencias permiten a las autoridades conectar el valor reconocido a los inmuebles y derechos sobre el antiguo casco de Gramalote con el valor de las nuevas soluciones de vivienda. Al momento de analizar la legislación específica para vivienda se hará un análisis puntual de tales mecanismos.

Decreto 4819 de 2010. Norma rectora

El Decreto Legislativo 4819 de 2010, “Por el cual se crea el Fondo Adaptación” no hace referencia explícita a intervenciones de reasentamiento como la que tiene

¹⁴² Las autoridades competentes para adquirir los inmuebles afectados eran los alcaldes según el Decreto 1424 del 30 de junio de 1989 que reglamentó el artículo 56 de la Ley 9ª de 1989. Sin embargo, el artículo 121 de la Ley 388 de 1997 ordenó que las áreas desalojadas sean “entregadas” a las Corporaciones Autónomas Regionales o a la autoridad ambiental, “para su manejo y cuidado de tal forma que se evite una nueva ocupación” Coetáneamente, hizo responsable al alcalde del lugar de evitar nuevas ocupaciones. Esta última disposición no deja en claro cuál es la entidad adquirente. Recibir para el manejo y cuidado no es sinónimo de adquirir. Además, la obligación de vigilar la intangibilidad del nuevo espacio público sigue en cabeza del alcalde lo cual es coherente con la propiedad municipal del bien evacuado. Una interpretación razonable es aquella que permite al municipio adquirir el inmueble derecho o mejora, para entregarlo a las CAR o a la autoridad ambiental a título precario para su administración.

¹⁴³ Este vínculo sólo es evidente en el artículo 56 de la Ley 9ª de 1989, que sirve de sustento a las disposiciones de emergencia.

lugar en Gramalote. En materia de vivienda se limita a encargar al Fondo de la gestión de proyectos para la recuperación, construcción y reconstrucción de la infraestructura de vivienda.¹⁴⁴

La tarea de reasentar poblaciones afectadas por La Niña 2010 – 2011 se mencionó en normas de emergencia que precedieron al Decreto 4819 de 2010. Así, en la declaratoria de emergencia, se planteó la necesidad de habilitar suelos “para la reubicación de las familias afectadas, asentadas en zonas de alto riesgo”¹⁴⁵ El Decreto 4628 del mismo año incluyó entre los fines del proceso abreviado de expropiación, “la reubicación de asentamientos urbanos en áreas afectadas por la ola invernal”¹⁴⁶. El Decreto 4674 de 2010 incorporó la implementación de programas de reubicación de familias y el reasentamiento de personas entre las finalidades de la actuación pública ante el desastre.¹⁴⁷ Se infiere que las medidas de reasentamiento de poblaciones afectadas fueron incluidas en el arsenal de acciones a tomar por el Ejecutivo ante la emergencia.

Este nexo permite afirmar que la reubicación de asentamientos y familias hace parte de las tareas de recuperación, construcción y recuperación de la infraestructura de vivienda a la que hace mención el artículo 1º del Decreto 4819 de 2010. Para mayor abundamiento, puede decirse que la intervención sobre la población de Gramalote es una acción que se requiere para impedir la prolongación de los efectos del Fenómeno de La Niña 2010 – 2011 y para mitigar y prevenir riesgos asociados al proceso de reptación que afectó al casco urbano de la población. Se trata de una protección a futuro, “en lo sucesivo”, como lo expresa el inciso segundo del Artículo 1º que se comenta.

Decreto 4821 de 2010. Reubicación de asentamientos urbanos

El Decreto Legislativo 4821 del 29 de diciembre de 2010 comparte con las disposiciones examinadas y con el Decreto Legislativo 4819 de 2010 la temática de la vivienda afectada por el Fenómeno de La Niña 2010 – 2011. Servirá como norma de referencia para la operación del Fondo en el caso Gramalote.

En primer término, es relevante porque incluye como una finalidad de intervención, “la reubicación de asentamientos urbanos afectados, así como de aquellos que se encuentran ubicados en zonas de alto riesgo no mitigable”¹⁴⁸ En el octavo

¹⁴⁴ Parágrafo segundo artículo 1º, Decreto Legislativo 4819 de 2010

¹⁴⁵ Considerando 3..13, Decreto 4580 de 2010

¹⁴⁶ Artículo Primero, numeral 1, Decreto 4628 de 2010

¹⁴⁷ Artículo Tercero, literales e), g) y h), Decreto 4674 de 2010

¹⁴⁸ Séptimo Considerando. Decreto Legislativo 4821 de 2010

considerado expone esta finalidad así: “ Que para llevar a cabo los proyectos de **reubicación y reasentamiento**, además de garantizar su localización en zonas seguras que no presenten riesgos para las personas, se hace necesario adelantar **operaciones urbanas integrales (...)**” (Negrilla fuera de texto).

El artículo primero del decreto bajo examen enuncia las finalidades de los Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano, PIDU que dan forma legal, administrativa y urbanística a las operaciones urbanas integrales. El propósito de tales proyectos es, “la ejecución de los proyectos de construcción de vivienda y **reubicación de asentamientos urbanos** para atender la emergencia económica, social y ecológica nacional de acuerdo con lo previsto en el Decreto 4580 de 2010.” (Acento fuera de texto).

Esta disposición de emergencia fue expedida el mismo día en el cual se creó el Fondo Adaptación; hace parte del entorno legal inmediato del Decreto 4819 del 29 de diciembre de 2010 y por consiguiente es fuente de interpretación para su aplicación. En efecto, el inciso segundo del artículo 30 del Código Civil colombiano dice: “Los pasajes oscuros de una ley pueden ser ilustrados por medio de otras leyes, particularmente si versan sobre el mismo asunto”.

Para el caso del Decreto Legislativo 4819 de 2010, se tiene que el inciso segundo de su artículo primero es “oscuro” en la medida en que su texto es general y no puntualiza las modalidades de intervención en materia de vivienda. Para ese efecto puede acudir a las demás normas de emergencia expedidas con motivo del impacto que produjo La Niña 2010 – 2011. En particular, puede acudir a los decretos legislativos que tratan de la construcción y reconstrucción de viviendas, entre ellos, el Decreto 4821/10, que reconoce la necesidad de implementar proyectos de reasentamiento en el contexto de la crisis provocada por La Niña 2010 -2011.

El Decreto 4821/2010 aplica el mecanismo de los Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano, PIDU a la situación de grave calamidad pública que resultó del Fenómeno de La Niña 2010 -2011. Estos proyectos buscan habilitar el suelo urbano y rural para construcción de viviendas y reubicación de asentamientos urbanos en el marco de la gestión del desastre.

Los PIDU fueron concebidos como instancias de concertación entre el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial y las autoridades municipales, para proveer suelo urbano con la infraestructura y equipamiento necesarios para adelantar la construcción y reubicación de viviendas

Marco Legal de la Gestión del Riesgo de Desastres

Para el caso Gramalote, son relevantes los artículos 73, 74, 75 y 76 de la Ley 1523/12, que en su orden tratan de la adquisición de predios, la negociación directa, la expropiación por vía administrativa y la declaratoria de utilidad pública e interés social. El artículo 73 se refiere de manera general a las “adquisiciones”, que se harán mediante negociación directa o por medio de expropiación si fracasa la negociación. Los bienes a adquirir son los inmuebles y los derechos que sobre ellos se ejercen.¹⁴⁹

La calificación o prerrequisito para que proceda la adquisición reside en la necesidad de efectuar tales adquisiciones para adelantar el plan de acción específico de que se activa para enfrentar el desastre o la calamidad. El artículo 76 de la Ley califica esa necesidad como un asunto de utilidad pública e interés social y de esta manera allana cualquier discusión sobre su conveniencia.

Se explicó atrás que el Plan de Acción Específico puesto en vigor el mes de septiembre de 2011 contemplaba a Gramalote entre los proyectos considerados prioritarios. Se desprende de lo anterior que las adquisiciones “indispensables” para reasentar y refundar a Gramalote son admisibles en los términos del artículo 73 de la Ley 1523 de 2012.

Hay que preguntarse si la adquisición de terrenos del antiguo caso urbano de la población es igualmente necesaria para la intervención que se propone. La respuesta debe ser positiva. Si los inmuebles que integran el antiguo caso urbano permanecen en manos privadas, se reproducirá una situación de riesgo inaceptable por la posibilidad alta de una ocupación privada posterior. Se frustrará el proceso de reconstrucción y mitigación y se extenderán los efectos de la crisis. El reasentamiento de Gramalote incluye la conversión de los predios particulares del antiguo casco urbano a bienes públicos.

Una indagación sobre el título jurídico que sustenta la adquisición de terrenos en Gramalote se puede contestar afirmando que la justificación última es la Ley 1523 de 2012 en sus artículos 73 a 76 precitados y en el artículo 61 de la misma Norma, que define el alcance de los planes específicos como los instrumentos de planificación “para la rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas”¹⁵⁰ por el desastre o la calamidad.

Si se ahonda más en los cometidos de rehabilitación y reconstrucción, se encuentra que son los dos componentes del subproceso denominado

¹⁴⁹ Derechos relativos a inmuebles que incluyen el dominio, la nuda propiedad, el uso, los derechos derivados de la posesión, el derecho a usar servidumbres, entre otros.

¹⁵⁰ Artículo 61 inciso primero, Ley 1523 de 2012

“Recuperación”, el cual hace parte del proceso misional de manejo de desastres.¹⁵¹ La recuperación fue definida en la Ley como “Las acciones para el restablecimiento de las condiciones normales de vida mediante la rehabilitación, reparación o reconstrucción del área afectada, los bienes y servicios interrumpidos o deteriorados y el restablecimiento e impulso del desarrollo económico y social de la comunidad. **La recuperación tiene como propósito central evitar la reproducción de las condiciones de riesgo preexistentes en el área o sector afectado**” (Negrilla fuera de texto).¹⁵²

Si recuperar y reconstruir es fundamentalmente, evitar la reproducción de las condiciones de riesgo preexistentes al desastre, entonces la acción de adquirir los inmuebles y derechos del antiguo casco urbano de Gramalote cobra sentido e importancia. La razón para emprender las acciones que redunden en la adquisición de todos los predios y derechos sobre el antiguo casco urbano es aquella de recuperar y concretamente restituir una situación de normalidad. Para ello es preciso que los terrenos en riesgo permanente sean transferidos al dominio público.

Por las razones expuestas puede aseverarse que la intervención sobre el antiguo caso urbano de Gramalote está soportada por los poderes de manejo de desastres investidos en las autoridades y concretamente, por las competencias para recuperar áreas que no deben urbanizarse. El Estado tiene el deber de asegurarse que el riesgo en cuestión no vuelva a materializarse. Estas acciones conllevan un interés público y social evidente, son de carácter imperativo (tienen que llevarse a cabo) y contra ellas no pueden aducirse derechos adquiridos e intereses particulares para impedirlos. El manejo del antiguo caso urbano es tan relevante como las tareas de reasentamiento propiamente dichas.

Este cometido exigirá adquirir los derechos privados que subsistan sobre ese terreno. No puede el Estado y para el caso, el Fondo Adaptación o las autoridades locales, asumir que el hecho de gravitar un riesgo no mitigable sobre los inmuebles hace nugatorio el derecho de propiedad y otros derechos reales de menor rango que preexisten sobre tales bienes. Es preciso adquirirlos para luego proceder al cambio de uso.

Los propietarios, poseedores y tenedores afectados fueron golpeados por un fenómeno natural irresistible constitutivo de fuerza mayor que no podía evitarse. En este sentido, su estado calamitoso no tuvo origen en acciones del Estado sino en una fuerza exterior y por consiguiente, no puede hablarse de una ruptura deliberada del equilibrio en las cargas públicas que los ciudadanos deben

¹⁵¹ Ver literal d del numeral 2.3 en el Artículo 6º de la Ley 1523 de 2012

¹⁵² Artículo 4º, numeral 20, Ley 1523 de 2012

soportar.¹⁵³ No puede predicarse entonces la existencia de unos perjuicios inferidos a los damnificados y por ende la negociación se centrará en el valor de los inmuebles y derechos, sin que haya lugar a incluir un lucro cesante en el precio.

Lo anterior sin perjuicio de los incentivos o ayudas económicas que ofrezca el Fondo a través de sus operadores para: a) completar el valor de la vivienda que adquirirán los afectados; b) impulsar el desarrollo económico de la comunidad y c) preservar la cohesión del colectivo afectado.

Los mecanismos de negociación directa o expropiación se ceñirán a lo dispuesto en los artículos 74 y 75. Respecto de la negociación es importante señalar tres puntos sobre el valor de los bienes y derechos que se pretende adquirir. En primer lugar, el precio lo fijará el IGAC, las oficinas de catastro o peritos privados inscritos en las lonjas de propiedad raíz o asociaciones equivalentes.¹⁵⁴

El precio o valor que conste en el avalúo, “determinará” el precio máximo de adquisición. La expresión “determinará” es ambigua; no dice de manera expresa que el avalúo constituirá el precio máximo, sólo que lo determinará es decir, que influirá decisivamente en el tope de la eventual escala de precios. Debe recordarse la norma se refiere al valor de los inmuebles o derechos

El tercer punto a destacar aparece en el Parágrafo 1º del artículo 74 que dice:

“Parágrafo 1º. El avalúo a que se refiere este artículo se practicará teniendo exclusivamente en cuenta los factores y variables correspondientes a la época anterior a la declaratoria de desastre o calamidad pública”

Este mandato impide una situación en la cual se adquieran los bienes privados al valor que tienen una vez ocurrido el desastre, es decir un valor mínimo, propio de bienes que no tienen vocación comercial alguna porque en adelante estarán relegados a un uso público o dicho de otra manera, se verán afectados por un gravamen de mitigación de riesgo de desastre. Se busca evitar un trato económico injusto en el cual los antiguos propietarios reciban una fracción del valor que tenían sus bienes y se produzca entonces un detrimento patrimonial en su contra.

Esta norma reproduce lo dispuesto en el parágrafo del artículo 38 del Decreto Ley 919 de 1989. El legislador considera un asunto de equidad y justicia el tema del

¹⁵³ Este equilibrio tiene su justificación en el inciso primero del artículo 13 de la Constitución, que proclamó la igualdad formal de todas las personas, no sólo ante la ley sino frente a la acción de las autoridades.

¹⁵⁴ Artículo 74 numeral 2, Ley 1523 de 2012

avalúo de bienes afectados por el desastre cuya adquisición se impone al dueño por razones de utilidad pública e interés social.

Legislación urbanística

Lo expuesto en el aparte correspondiente en el Marco Jurídico General se aplicará a Gramalote con algunas precisiones. En primer término, la modalidad de adquisición de los inmuebles, mejoras y derechos que existían en el antiguo casco urbano. Se estima que el método “Uno a Uno” no es el más adecuado para ese caso, en consideración a la intervención de elementos de juicio adicionales como la necesidad de trasladar una colectividad entera, con diferencias patrimoniales. La imposición de una fórmula “Uno a uno” en ese contexto equivaldría a hacer tabla rasa de las diferencias previas, con el correspondiente malestar entre los Gramaloteros.

Además, la legislación colombiana en materia de reubicación o reasentamiento parece inclinarse por una solución que implique, (i) el reconocimiento de un valor a los bienes destruidos o afectados; (ii) la aplicación de dicho valor al precio de la vivienda de reposición; (iii) el recurso a una ayuda estatal que permita a los damnificados completar el valor total de la nueva vivienda, llámese subsidio, Valor Único de Reconocimiento o Valor Único Complementario y finalmente, (iv) la entrega de viviendas en una localización segura. Nos remitimos al artículo 56 de la Ley 9ª de 1989, al Decreto 3905 de 2008 que estableció los mecanismos para enfrentar la amenaza del volcán Galeras y al Decreto Legislativo 4674 de 2010 examinado atrás.

El caso Gramalote es pionero por su extensión y complejidad, lo que impide darle un tratamiento estándar. Lo más cercano es la actuación urbana integral o los macro proyectos enunciados por los artículos 113 y 114 de la Ley 388 de 1997 y las previsiones del Decreto Legislativo 4821 de 2010 que fue tratado en el aparte sobre la legislación de emergencia.

Normatividad local

El Alcalde Municipal de Gramalote expidió el Decreto No 061 del 20 de diciembre de 2010, por el cual, (a) declaró la existencia de una situación de desastre en el Municipio; (b) ordenó al CLOPAD elaborar un Plan de Acción Específico para manejar la situación y (c) definió como personas damnificadas o afectadas a las incluidas en el censo de afectados.

En primer término, hay que destacar que el Decreto 061/10 fue expedido bajo la vigencia del Decreto Ley 919 del 1º de mayo de 1989, por el cual se organizó el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y que estuvo

vigente hasta el 24 de abril de 2012, fecha en la cual entró a regir la Ley 1523 de 2012 que estableció el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

El Decreto 919 de 1989 mantuvo la potestad de declarar desastres de rango nacional, departamental, intendencial, comisarial, distrital o municipal dentro de la órbita de competencias del Presidente de la República.¹⁵⁵ El legislador extraordinario dio una señal clara de querer mantener la potestad para **declarar desastres** en cabeza del Presidente. La regla según la cual no puede estar atribuida la competencia a dos autoridades distintas daba un verdadero monopolio de esa facultad al Jefe de Estado.

Bajo esta interpretación, el señor Alcalde de Gramalote no tenía la facultad de declarar un desastre municipal, a menos que en uso del artículo 52 de la misma codificación, el Concejo de la localidad hubiera aprobado un régimen municipal para situaciones de desastre o calamidad en el cual se otorgara al alcalde la facultad de declarar tal situación. En caso de no existir tal régimen municipal, es probable que el Decreto 061 de 2010 sea inaplicable por falta de competencia.

El vicio de falta de competencia es patente bajo la legislación actual. El artículo 56 de la Ley 1523 de 2012 mantuvo la competencia exclusiva de la declaratoria de desastre en la figura del Presidente de la República. Los gobernadores y alcaldes pueden declarar situaciones de calamidad pública en sus respectivos territorios de acuerdo con el artículo 57 de la misma ley. Debe recordarse que la calamidad pública es aquella situación similar al desastre, pero reducida en su alcance e intensidad, que afecta el funcionamiento de una población circunscrita a un territorio de rango distrital, municipal o departamental.¹⁵⁶

Habida cuenta que el Decreto 061 de 2010 declaró una situación de desastre que no de calamidad, se encuentra que está afectado por el vicio de falta de competencia, que conlleva una eventual nulidad de ese acto administrativo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 137 inciso segundo de la Ley 1437 de 2011.¹⁵⁷

El Alcalde de Gramalote expidió el 21 de diciembre de 2010 el Decreto 062 de 2010, “Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Gramalote, Norte de Santander”. Se pregunta si la falta de competencia que afecta

¹⁵⁵ Artículo 19 inciso primero, Decreto Ley 919 de 1989

¹⁵⁶ Artículo 58, Ley 1523 de 2012

¹⁵⁷ “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

el Decreto 061 de 2010 repercute negativamente sobre la legalidad del Decreto 062/10.

La lectura de los considerandos y de la parte resolutive permite colegir que la declaratoria de urgencia manifiesta no necesariamente está afectada por el vicio de incompetencia. Ninguno de los considerandos hace referencia expresa al Decreto 061 de 2010. Sólo se hace mención del desastre natural que resultó de una coincidencia de factores negativos, entre los cuales estaban “las persistentes precipitaciones de lluvias”, la saturación de suelos y el consecuente “movimiento de masas”.¹⁵⁸

La referencia a la situación hidrometeorológica y a sus efectos en el suelo de la población puede interpretarse como una invocación del desastre nacional ya reconocido por el Decreto presidencial No 4579 del 7 de diciembre de ese año y por el Decreto 4580 del mismo día y año que declaró la emergencia.

En esta perspectiva, la declaratoria de desastre que sustenta la urgencia manifiesta del Decreto 062 de 2010 es la proferida por el Presidente y no la declarada por el Alcalde de Gramalote. Quedan entonces indemnes las medidas presupuestales que anunció el artículo segundo del decreto que se comenta.

El valor o precio

Los decretos que desarrollan la emergencia, abstracción hecha del Decreto 4628 de 2010 por las razones anotadas, no se pronuncian sobre el tema del valor o precio que se adopte para las adquisiciones. El Decreto 4674 de 2010 menciona la adquisición de los predios afectados y aquella de la nueva alternativa habitacional como se vio, pero nada dice de la manera como se definirá su precio.

La Ley 1523/12 defiere su estimación al avalúo que hagan el IGAC, los catastros distritales o municipales o peritos privados inscritos en lonjas de propiedad raíz o asociaciones similares. (Artículo 74). Esta fórmula constituye un retorno parcial al sistema de la Ley 9ª de 1989 porque retoma la noción de avalúo administrativo, lo cual indica al intérprete que se preferirá el avalúo del IGAC o de los catastros, como instancias administrativas.

El carácter administrativo del avalúo implica que, a) existe una competencia preferente para el IGAC como evaluador; b) las oficinas de catastro actuarán en su defecto, ateniéndose a los criterios del IGAC¹⁵⁹; c) se dará la exclusión de valorizaciones por la acción del Estado o los particulares y d) el avalúo particular procederá en defecto de estimación por el IGAC o los catastros.

¹⁵⁸ Primer considerando, Decreto 062 del 21 de diciembre de 2010

¹⁵⁹ Ver artículo 18 último inciso, Ley 9ª de 1989

Al revisar la legislación de gestión del riesgo de desastres se destacó la relevancia del párrafo 1° del artículo 74 de la Ley 1523/12, que ordena utilizar en el avalúo los parámetros (factores y variables) correspondientes “a la época anterior a la declaratoria de desastre o calamidad pública”. Esta norma es imperativa, protectora de los intereses económicos de los afectados, a quienes se les ofrecerá con fundamento en un avalúo levantado sobre precios de la tierra y de la construcción anteriores al desastre esto es, coherentes con un estado de normalidad y plena comercialidad.

El artículo sexto del Decreto Legislativo 4674 del 17 de diciembre de 2010, incluyó entre los elementos del proceso de reasentamiento, “La asignación y otorgamiento del Valor Único de Reconocimiento, cuando a éste hubiere lugar, contando para ello con Recursos del Fondo Nacional de Calamidades:”

El Valor Único de Reconocimiento (en adelante, VUR), no está contemplando en las legislaciones sobre vivienda. Es una creación de la normatividad del Distrito Capital que busca a) apoyar a familias de estratos 1 y 2; b) asentadas en zonas de alto riesgo no mitigable; c) cuando el avalúo fijado para la adquisición no permite a la familia ser incluida en el programa de vivienda.

Este mecanismo económico de ayuda a población en estado de debilidad económica fue mencionado por primera vez en el Decreto Distrital 619 de 2000 que puso en vigencia el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C. Posteriormente, el Decreto 94 del 4 de abril de 2003 adoptó y reglamentó el VUR y estableció los factores que lo componen a saber:

- (i) Los derechos reales de dominio o posesión en cabeza de las familias beneficiadas, avaluados como lo dispone la ley, que serán adquiridos por el Distrito para darles un tratamiento de bienes de uso público;
- (ii) Un reconocimiento económico que sumado al valor de los derechos reales tasados comercialmente, permitirá la inclusión en un programa de vivienda.

El último inciso del artículo 6° citado define al VUR en los siguientes términos; “El valor del reconocimiento económico será la diferencia entre el costo mínimo de inclusión en un programa de vivienda y el valor del avalúo al que se refiere el numeral anterior, a fin de que la familia pueda adquirir una alternativa habitacional legalmente viable, técnicamente segura, ambientalmente salubre y económicamente sostenible.”

Puede apreciarse la similitud entre el mecanismo del VUR y aquel del artículo 56 de la Ley 9ª de 1989, unido a la institución del subsidio de vivienda de interés social tal como lo concibió el Decreto reglamentario 0004 de 1993. En ambos casos, se parte del valor que tengan los inmuebles, mejoras y otros derechos de

las personas afectadas, para agregar un valor a cargo del Estado, sea una entidad de carácter distrital en el caso del VUR o una autoridad nacional cuando se trate del subsidio de vivienda de interés social. De esta manera se completará el valor total necesario para adquirir una nueva solución de vivienda.

Se observa que el VUR es una construcción económica y jurídica de rango distrital. Como tal no obliga al Fondo Adaptación, pues la formulación que hace el Decreto 4674 de 2010 es condicionada: se asignará el VUR cuando a éste hubiere lugar” es decir, en las reubicaciones y reasentamientos efectuados en el territorio del Distrito Capital.

A menos que la Unidad de Gestión del Riesgo de Desastres, en desarrollo de lo ordenado por el artículo 6° del Decreto 4674 de 2010, haya efectivamente elaborado un programa de reasentamiento que establezca la aplicación del mecanismo VUR a la emergencia.

II. ANEXOS

Anexo 1. Matriz de Riesgos

La matriz de riesgos a consideración del Fondo es un texto accesorio al producto intitulado “Responsabilidad Misional del Fondo Adaptación”. Es preciso tener en consideración que el producto principal hace referencia a la responsabilidad como misión; como obligación de hacer, que hace realidad el propósito de la Entidad. La matriz de riesgos muestra los hechos y omisiones a evitar o, en caso de no poder evitarse tales situaciones, a enfrentarlas y mitigar sus efectos.

RIESGO	CAUSAS	IMPACTO	MEDIDAS PREVENTIVAS	MEDIDAS DE MITIGACION
Acción de Tutela (Decreto 2591 de 1991)	a- Exclusión de programas; b- Trato desigual	Operativo a corto plazo	a. Ampliar rango de beneficiados; b. Trato igual a iguales	a. Contestación; b. Impugnación y revisión
Acciones populares (Ley 472 de 1988)	a- Defectos en construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos.	Económico a mediano plazo,		Respuesta en sede judicial
Acción de cumplimiento	Hipotética inacción del FA respecto a sus objetivos (art. 1 inciso 2°, Decreto	Operativo a corto plazo		Defensa en sede judicial.

	4819de 2010.			
Acción de nulidad. (art. 137 Ley 1437 de 2011)	Actos administrativos generales como resoluciones que determinan lugares de reasentamiento.	Económico, largo Plazo.		Respuesta en sede judicial.
Acción de nulidad y restablecimiento. (art. 138 Ley 1437 de 2011)	Actos administrativos que afectan a particulares como exclusión de presuntos beneficiarios.	Económico, largo Plazo.	Conciliación prejudicial	Respuesta en sede judicial
Acciones contractuales. (art. 141 Ley 1437 de 2011)	Contratos con operadores zonales	Económico a largo plazo. Operativo a corto plazo.	Conciliación prejudicial	Respuesta en sede judicial.
Acción de Reparación directa (art. 40 Ley 1437 de 2011)	Daños a patrimonio de terceros por acciones de los operadores zonales por operaciones del Fondo.	Económico a largo plazo.	Conciliación prejudicial	Respuesta en sede judicial.
Político	Hipotético retraso en entrega de soluciones	No cuantificable	Explicación: El Fondo actúa en el mediano y largo plazo, no en el corto.	
Financiero	Pérdidas operacionales	Fiscal, presupuestal	Explicación: El Fondo existe para invertir y gastar. No es asimilable a una empresa privada.	

Anexo 2. Breviario de Casos

Presentación

El breviario de casos a disposición del Fondo Adaptación (también El Fondo) y sus Operadores Zonales es un producto que busca dar respuestas concisas a las inquietudes que surgen en el desarrollo de los proyectos de reconstrucción y reubicación de viviendas promovidos y gestionados por el Fondo en el contexto del “Programa Nacional de Reubicación y Reconstrucción de Viviendas para la atención de hogares damnificados y/o localizados en zonas de alto riesgo no mitigable afectados por los eventos derivados del Fenómeno de La Niña 2010 – 2011.” En este sentido es una prolongación y una profundización del producto “Matriz de Casos y Modalidades de Respuesta” tratado en el Capítulo Segundo.

El breviarío ofrece una aplicación puntual y simplificada para casos de índole jurídica y se apoya en los análisis más extensos que se han llevado a cabo para determinar el alcance de la misión del Fondo, el marco jurídico que lo rige y las competencias que ejerce. Esta compilación de posibles soluciones permite al operador dar respuesta inicial a las inquietudes provenientes de la población afectada por el Fenómeno de la Niña 2010 – 2011, de las entidades territoriales, de los Operadores Zonales y de los funcionarios de la Entidad.

Cabe advertir que el breviarío no reemplaza el estudio detallado que es necesario en el evento de trabarse un litigio alrededor de alguno de los temas en él comprendidos. Las exigencias de toda estrategia procesal esto es, qué decir, cómo decirlo, cómo probarlo y cómo sortear las vicisitudes del proceso respectivo, imponen un análisis a profundidad del caso.

Las respuestas que aparecen en el breviarío son guías para el gestor de proyectos de vivienda en el contexto de la Emergencia 2010 – 2011. Si la situación que genera la consulta persiste o se agrava, es necesario indagar por las diferentes variables que están en juego y que pueden conducir a una solución diferente. Hecha esta prevención se procede a formular las preguntas y soluciones más relevantes.

La vivienda a intervenir

1. **Pregunta (P):** ¿Financia el Fondo Adaptación viviendas de interés social, VIS? **Respuesta (R):** El Fondo entrega viviendas que pueden calificarse de interés social Tipo 2, de 40 a 70 SMLMV, de conformidad con el Decreto 975 de 2004¹⁶⁰, pero no lo hace como parte del Sistema VIS propiamente dicho,¹⁶¹ sino como una medida para el manejo del desastre causado por La Niña 2010 – 2011.
2. **P:** ¿Qué aporta el particular afectado al precio de la nueva solución de vivienda? **R:** De conformidad con el numeral 6.3.1 del Manual Operativo, el afectado deberá ceder los derechos que tiene sobre el inmueble destruido. A cambio recibirá la nueva vivienda o la reconstrucción de la unidad habitacional destruida. Para el caso de reasentamientos colectivos, el particular aporta el valor reconocido al inmueble que perdió en la calamidad pública, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley 9ª de 1989 y

¹⁶⁰ El Fondo Adaptación adoptó este tope en acatamiento a una política gubernamental

¹⁶¹ El Sistema VIS creado por la Ley 3ª de 1991 fue establecido para actuaciones estatales en tiempo de normalidad

3. **P:** ¿Cómo se responde al particular afectado que quiere aportar un dinero adicional para obtener una vivienda (usada) de mayor valor? **R:** Habría que preguntarse qué aportaría ese particular a la solución de vivienda. Si pretende que el Fondo financie los primeros 70 SMLMV y él de su bolsillo aportará lo necesario para **mejorar** la vivienda, habría que declinar su proposición.
4. **P:** ¿Qué tratamiento debe dársele a la persona cuyo inmueble vale más de 70 SMLMV? **R:** En principio, sólo recibe una vivienda de ese valor, porque el Estado colombiano no actúa a la manera de una entidad aseguradora, para restituir el valor de los bienes destruidos, sino que responde a la calamidad para defender el derecho a la vivienda digna de los afectados (artículo 51 CP). Si el proyecto de viviendas nuevas ha sido titularizado en “derechos de participación en el proyecto a desarrollar” o en “derechos de construcción y desarrollo”, mencionados en el inciso tercero del artículo 61 de la Ley 388 de 1997 podría contemplarse una compensación con más “derechos de participación” o “derechos de construcción.”
5. **P:** ¿Puede implementar el Fondo una nueva política de de reconstrucción que admita la construcción y asignación de viviendas de 135 SMLMV? **R:** No existe una prohibición legal. El Anexo 9 del Manual Operativo, dispone que “Las viviendas deben ser de interés prioritario (VIP)”.¹⁶² De conformidad con el artículo 2º numeral 2.2. del Decreto 2190 de 2009, la Vivienda de Interés Social Prioritaria, VIP, “Es aquella vivienda de interés social cuyo valor máximo es de setenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (70 SMLMV).” En consecuencia, la limitación a esa cuantía es una decisión administrativa del Fondo.
6. **P:** ¿Es elegible la familia o persona damnificada por La Niña 2010 - 2011 que recibió auxilio de una entidad pública o privada diferente del Fondo Adaptación para reconstruir su vivienda? **R:** No. La doble ayuda o subsidio es inadmisibles por los siguientes motivos: (i) vulnerar el principio de la igualdad de trato consagrado en el inciso primero del artículo 13 de la Constitución, pues implicaría que un hogar damnificado recibirán más ayuda que otros; (ii) violar el principio general de derecho que prohíbe el enriquecimiento sin causa, dado que el patrimonio del doblemente beneficiado recibiría dos ayudas por la misma situación y (iii) quebrantar el principio de coordinación de las autoridades administrativas consagrado en los artículos 113 inciso segundo y 209 de la Constitución y 6º de la Ley 489 de 1998. Además existe una razón de conveniencia: los recursos del Fondo

¹⁶² Ver Resolución 046 del 16 de septiembre de 2013, p. 18

Adaptación son limitados y deben canalizarse hacia las situaciones que efectivamente necesiten su ayuda financiera y logística.

7. **P:** ¿Es elegible la familia que contaba con un subsidio otorgado por una entidad pública o privada **con anterioridad** al impacto de La Niña 2010 – 2011? **R:** Si, siempre y cuando el subsidio no hubiere sido aplicado a la vivienda que se perdió. En ese caso, el subsidio sería un elemento más en el cierre financiero de esa solución específica de vivienda.

8. **P:** ¿Cómo se maneja la situación de inmuebles con vocación agraria y vivienda incluida, cuyos propietarios se rehúsan a entregarlos para no perder esa explotación? **R:** La normatividad aplicable a la adquisición voluntaria de inmuebles por causa de alto riesgo no mitigable impone la transformación del uso del suelo por conversión de la propiedad privada en propiedad pública. En ese sentido ver el artículo 56 de la Ley 9ª de 1989, el artículo 8º del Decreto Legislativo 4674 de 2010 y el artículo 40 de la Ley 1523 de 2012. Las disposiciones citadas no dan espacio para una alternativa intermedia y por el contrario, exigen la transferencia del inmueble al Estado (Municipio, Distrito, autoridades ambientales). Más aún, si los particulares insisten en no entregar sus inmuebles y derechos, se aplicará el inciso tercero del artículo 56 de la Ley 9ª de 1989 que dice: “Si los habitantes del inmuebles ubicados en sitios de alto riesgo rehúsan abandonar el sitio, corresponderá al alcalde (...) ordenar la desocupación con el concurso de las autoridades de policía, y la demolición de las edificaciones afectadas. Esta orden se considerará, para todos los efectos, como una orden policiva en los términos del Código Nacional de Policía.” Si las autoridades territoriales y policivas no actúan, incurrir en sanciones disciplinarias y en el delito de prevaricato por omisión.

9. **P:** ¿Debe responder el Fondo por pérdidas económicas adicionales causadas por el desastre? **R:** En el contexto de la intervención del Fondo para reconstrucción o reubicación de viviendas no se contempla ese tipo de ayudas.

10. **P:** ¿Debe responder el Estado en casos de usos rurales como vivienda rural, agricultura, ganadería, forestal y otros? **R:** Sí, pero en ejercicio de funciones distintas a aquellas de reconstrucción y construcción de vivienda. Hay que reiterar que en el inciso segundo del artículo 1º del Decreto Legislativo 4819 de 2010 se otorgan al Fondo Adaptación funciones diferentes así: a) las facultades propias de la reconstrucción y construcción de infraestructura, en este caso, de **vivienda**; b) las facultades de rehabilitación económica del sector rural y c) las demás que sean necesarias para impedir la extensión de los efectos de la crisis, prevenir riesgos derivados de la emergencia y

proteger a la población de las amenazas desencadenadas por la Niña 2010 – 2011

11. **P:** ¿Cuál es el tratamiento de construcciones que tienen uso mixto (vivienda/comercio o vivienda/industria)? **R:** La regla es aquella de entregar una vivienda nueva, porque la presencia del uso habitacional es predominante, toda vez que conlleva la noción de vivienda digna, protegida en el artículo 51 CP. La excepción la constituiría una situación en la cual la “vivienda” fuera una mera presencia tipo “celaduría” sin vinculación con un hogar o incluso con la residencia de una persona individual. En ese caso no habría lugar a entregar una vivienda nueva.
12. **P:** ¿Se repondrán los inmuebles de vocación comercial o industrial tales como almacenes, bodegas, talleres, tiendas, que no tenían un componente de vivienda? **R:** El Fondo no incluirá estos inmuebles en sus programas de reconstrucción de vivienda
13. **P:** ¿Qué puede hacerse en el caso de edificios sometidos al régimen de propiedad horizontal que fueron destruidos por el desastre? **R:** La destrucción de los edificios sometidos al régimen de propiedad horizontal y su posterior reconstrucción es materia de los artículos 13 a 15 de la Ley 675 de 2001. En ella se contempla recurrir a seguros que garanticen la reconstrucción de los bienes comunes. En cuanto a los bienes privados, que son unidades habitacionales, es posible la intervención del Fondo, siempre y cuando se decida reconstruir el edificio y las unidades privadas que se reconstruyan no superen el valor tope de los 70 SMLMV.
14. **P:** ¿Se repone una vivienda ubicada en zona de alto riesgo no mitigable, localizada fuera de las áreas afectadas por el Fenómeno de La Niña 2010 – 2011? **R:** No. El Fondo se creó para responder a los efectos de ese fenómeno exclusivamente.
15. **P:** ¿Se repondrá una vivienda localizada en zona de alto riesgo de desastre que se encuentre dentro del perímetro de las áreas afectadas por el desastre 2010 – 2011? **R:** Si. Es preciso que esté destruida o sometida a un riesgo de desastre no mitigable.
16. **P:** ¿Es elegible el afectado que perdió su vivienda en la emergencia 2010 – 2011 y adquirió nueva vivienda en zona de alto riesgo no mitigable fuera de las áreas afectadas por la emergencia? **R:** No. En este caso se presupone

que la segunda vivienda no está destruida pero si en riesgo de serlo. En el caso planteado, la persona afectada tuvo medios suficientes para reponer lo que perdió. No sopesó el riesgo de la nueva ubicación o no pudo hacerlo. En esta situación post –desastre, debe acudir a las entidades del Sistema Nacional de Vivienda para una solución.

17. **P:** ¿Son elegibles las personas y familias que reconstruyeron su vivienda? **R:** La respuesta depende de la ubicación de la vivienda y del grado de reconstrucción. Si la familia reconstruyó en una nueva ubicación segura, no hay lugar a ayuda, porque la necesidad de vivienda fue satisfecha y porque el Fondo no es un restaurador del patrimonio. Si la familia reconstruyó en el mismo lugar y ese sitio está sujeto al riesgo del fenómeno hidrometeorológico de la Niña son efectivamente candidatos a la ayuda del Fondo, que debe evitar la reiteración del riesgo asociado a ese fenómeno específico. En este último caso deberá probarse que la nueva situación de riesgo tiene conexión con La Niña 2010 – 2011.
18. **P:** ¿Se incluirá en los programas del Fondo al propietario de una vivienda averiada? **R:** No. Al Fondo se le asignaron competencias para la construcción y reconstrucción de la vivienda afectada por La Niña 2010 – 2011. La fase de reconstrucción trata de infraestructura destruida. Lo meramente averiado es competencia de las autoridades de rehabilitación a saber, el Fondo Nacional de Calamidades (hoy Fondo Nacional de Gestión del Riesgo) y la subcuenta Colombia Humanitaria.
19. **P:** ¿Qué ocurre en los casos de viviendas averiadas, reparadas por Colombia Humanitaria, que se han deteriorado posteriormente y se encuentra en situación de riesgo? **R:** Es un caso límite. La respuesta depende de su inclusión en el Registro Único de Damnificados, REUNIDOS. Si la vivienda averiada, reparada y en aparece en REUNIDOS, el Fondo puede intervenir, para así evitar la prolongación de los efectos del desastre. Si la vivienda y su titular no aparecen en REUNIDOS, el Fondo deberá abstenerse de esa intervención.
20. **P:** ¿Qué trato se otorga a los lotes urbanos sin construir? **R:** No serán incluidos en los proyectos del Fondo Adaptación, que se limitan a viviendas. Quien era propietario de un lote no construido y además tenía una vivienda, la cual se destruyó como resultado del desastre, podrá aportar el lote para la reconstrucción de su vivienda, siempre y cuando dicho lote esté ubicado en una zona segura.
21. **P:** En caso de hallarse cubierto de agua o escombros el inmueble (vivienda y lote) como resultado del desastre, ¿qué tratamiento se le da a esa situación?

R: En primer término, deberá documentarse la existencia de la vivienda a reponer, mediante fotos, planos y declaraciones. Deberá además documentarse la destrucción del inmueble o la condición de inhabilitación en la que se encuentra. Al momento de hacerse el cierre financiero de la reposición, el Fondo asumirá el 100% del valor, toda vez que el particular no puede aportar aquello que perdió. En todo caso, deberá trasladar al Fondo o a la autoridad local, los derechos que le quepan sobre el inmueble sumergido o sepultado.

22. **P:** ¿Cómo se maneja la situación en la cual la vivienda se levantaba sobre un inmueble de propiedad de una entidad pública (inmueble fiscal) del orden nacional? **R:** La Ley 9ª de 1989 en su artículo 58 estableció una obligación especial a cargo de **las entidades públicas del orden nacional** de ceder a título gratuito sus inmuebles fiscales a los ocupantes ilegales que se hubieren apropiado de ellos para levantar viviendas de tipo VIS. Esa transferencia no era obligatoria para las entidades territoriales. El artículo 14 de la Ley 708 de 2001 modificó tal obligación en cuanto al destinatario de la cesión, que sería el INURBE. Actualmente el INURBE desapareció. El artículo 10º de la misma Ley 708 de 2001 añadió los predios con vocación para proyectos VIS al elenco de inmuebles a ceder gratuitamente. Esta modificación no aclara mayormente la situación de los ocupantes de bienes fiscales de propiedad de entidades públicas del orden nacional. Bajo el sistema de cesión gratuita explicado era necesaria una determinación estatal formal de ceder los predios a sus ocupantes. Si no existe tal condición previa, no parece aceptable que el Fondo Adaptación incluya a los ocupantes en sus proyectos.
23. **P:** ¿Es diferente la respuesta si los ocupantes se apropiaron de terrenos de propiedad de un municipio? **R:** No. Los bienes de propiedad de los municipios, no pueden adquirirse por prescripción según el artículo 51, parágrafo, Ley 9ª de 1989. Esto implica que no pueden ser objeto de posesión. Quienes edificaron en ellos son meros ocupantes. Desde esta perspectiva, el Fondo no puede incluirlos en sus programas a menos que exista un acto administrativo del alcalde, con apoyo en determinación del concejo municipal, que acuerde la cesión a los ocupantes. Además, las disposiciones mencionadas (Ley 9ª, 1989, Ley 708 de 2001) no hacían obligatorias las cesiones gratuitas para el caso de las entidades del orden territorial.
24. **P:** ¿Difiere la respuesta si se trata de bienes de uso público? **R:** No. Los denominados bienes de uso público tales como las vías y otras instalaciones construidas para satisfacer necesidades colectivas están por fuera del comercio, son imprescriptibles y por ende no hay posibilidad de apropiación privada sobre las mismas. El artículo 208 de la Ley 4ª de 1913 era tajante al decir que “Las vías, puentes y acueductos públicos no podrán enajenarse ni

reducirse en ningún caso. Toda ocupación permanente que se haga de estos objetos es atentatoria a los derechos del común, y los que en ello tengan parte serán obligados a restituir, en cualquier tiempo que sea, la parte ocupada (...). El sentido del texto sigue estando vigente.

25. **P:** ¿Que tratamiento se le da a los ocupantes de baldíos? **R:** El artículo 65 inciso segundo de la Ley 160 de 1994 dispuso que los ocupantes de baldíos no son poseedores y que sólo tienen una mera expectativa de adjudicación. La adjudicación tiene como presupuesto la explotación económica previa, la ocupación del baldío en dos terceras partes por al menos 5 años (artículo 69, Ley 160 de 1994), así como la adecuación de esa explotación al uso apto determinado por las autoridades de reforma agraria. Se infiere que los ocupantes de baldíos requieren de una aceptación formal por parte del Estado (adjudicación). Sin ella, no parece posible que tales ocupantes sean candidatos viables a viviendas de los proyectos del Fondo Adaptación.
26. **P:** ¿Cómo se maneja la situación de los ocupantes de terrenos ubicados en las orillas de los ríos? **R:** Si las viviendas están levantadas sobre bienes de uso público (rondas hídricas o zonas de protección y manejo ambiental), no habrá lugar a reconocerles la reposición de vivienda, pues no tienen un derecho real sobre el inmueble destruido o en riesgo. Estas familias podrán acogerse a otros programas estatales.
27. **P:** ¿En el evento de estar ubicada la vivienda afectada en un resguardo indígena, a quién se le entrega la nueva vivienda? **R:** Los resguardos indígenas son formas colectivas de propiedad cuyo titular es la comunidad que lo habita. Así lo dispone el artículo 329 inciso segundo de la Constitución.

Las personas y familias afectadas

28. **P:** ¿Qué trato recibe el propietario o poseedor de más de una vivienda dentro del área afectada, que residía en una de ellas? **R:** En principio, sólo recibe una vivienda. Así lo dispuso la Resolución 046 del 16 de septiembre de 2013 a página 15. La excepción a esta regla es el caso del damnificado que "tiene más de un grupo familiar con hijos habitando en diferentes viviendas reportadas como destruidas en Reunidos." (*Ibidem*). En estos casos parece inferirse que se entregará una vivienda a cada núcleo familiar.
29. **P:** ¿Cómo se trata el caso del terrateniente urbano que tenía una o más viviendas en la zona afectada pero no vivía allí? **R:** En este caso no se entrega una casa porque no se estaría restituyendo el derecho a la vivienda digna sino el patrimonio. Podría expropiarse para indemnizarlo o si existe una fórmula de titularización como la expuesta atrás, podrían restituírsele

derechos. Debe tenerse en cuenta que en este caso el principio de igualdad formal o de trato que consagra el inciso primero del artículo 13 CP no opera porque el terrateniente urbano no está en igualdad de condiciones con el damnificado promedio en la medida en que no perdió su acceso a una vivienda digna. Su pérdida es estrictamente patrimonial.

30. **P:** ¿Se le entrega vivienda nueva a la persona que “adquirió” un inmueble destruido después del desastre? **R:** No. El Estado no puede promover asentamientos en riesgo de desastres. Tampoco debe propiciar la aparición de falsos damnificados. Por las mismas razones no atenderá el reclamo de personas que invadan u ocupen las ruinas de las viviendas destruidas.
31. **P:** ¿Si el “adquirente” del caso 30 es un desplazado por conflicto armado, tendrá el mismo tratamiento? **R:** Si. La situación agravada del desplazado por conflicto deber ser administrada y mejorada por autoridades diferentes del Fondo Adaptación, que no tiene competencia sobre ese tema.
32. **P:** ¿Qué posesión previa se requiere para efectos de ser elegible? **R:** Un mínimo de tres (3) años contados hacia atrás desde la fecha de declaración de la emergencia (30 de diciembre de 2010). Lo anterior, porque la prescripción adquisitiva ordinaria se redujo al lapso de 3 años para el caso de viviendas de interés social (Artículo 51 inciso segundo, Ley 9ª de 1989). Este es el tiempo mínimo para adquirir viviendas del tipo general que financia el Fondo Adaptación. En cuanto al momento a partir del cual se debe contabilizar el lapso de prescripción, hay que tener en cuenta que el desastre constituyó una interrupción natural de las posesiones existentes según el numeral 1º del artículo 2523 del Código Civil. Entonces, toda posesión en curso se interrumpió en esa fecha.
33. **P:** ¿Qué modalidades de tenencia son admitidas por el Fondo para incluir a una persona o familia en sus proyectos? **R:** Se admiten las siguientes: (i) la tenencia en calidad de **dueño o propietario** esto es, con el derecho, el ánimo y la posesión de la vivienda; (ii) la tenencia en calidad de **poseedor**, con ánimo y posesión pero sin derecho de dominio y finalmente, (iii) la tenencia del **ocupante de bienes fiscales** quien deberá probar la cesión gratuita y formal (acto administrativo) de la entidad competente.
34. **P:** Existe alguna situación en la cual el poseedor de una vivienda y su suelo no deba ser admitido a los programas del Fondo? **R:** Sí, en dos casos: (i) la posesión violenta y (ii) la posesión clandestina. La primera es aquella que se obtiene por la fuerza, actual o “inminente” esto es, la amenaza creíble de fuerza. La posesión clandestina es la que se ejerce, a espaldas de los que podrían oponerse a semejante intento. (artículos 771 a 774 C.C.). Estas

formas de posesión se valen de medios contrarios a derecho y mal puede una entidad del Estado prohiarlos.

35. **P:** ¿Cómo se maneja la situación de inquilinato? **R:** Se entregará una vivienda al propietario o poseedor del inmueble. Los inquilinos deben acudir a otros programas gubernamentales.
36. **P:** ¿Tiene derecho a ser incluido en los planes del Fondo el arrendatario que se inscribió en el Registro Único REUNIDOS? **R:** No. Sin embargo hay que tener en cuenta que el arrendatario tiene el inmueble en nombre del propietario o poseedor y por consiguiente, alguno de ellos debe ser beneficiario de los proyectos adelantados por el Fondo. La existencia de un arrendatario es prueba indiciaria de la existencia de un propietario o poseedor afectado.
37. **P:** ¿Es elegible el “mejoritario” esto es quien construye o siembra en terreno ajeno? **R:** No es elegible para hacer parte de los proyectos de vivienda que adelanta el Fondo.
38. **P:** ¿Qué trato recibe el propietario de un inmueble destruido por La Niña 2010 – 2011 que reside fuera de la zona afectada o fuera del país? **R:** No recibe vivienda cuando su situación es similar a aquella del terrateniente urbano que no residía en la vivienda o viviendas destruidas al momento del desastre. Es diferente la solución si la persona salió de su ubicación original, de su barrio y de su población por causa del desastre. En tal caso puede calificarse como un desplazado por el desastre, que debe ser incluido en los proyectos del Fondo para garantizarle el derecho a la vivienda digna.
39. **P:** ¿En el caso del hogar damnificado, inscrito en REUNIDOS que se separa, quien recibe la nueva vivienda? **R:** El ex cónyuge titular del inmueble destruido. Este caso tiene variantes complejas: a) Si los cónyuges separados eran titulares de viviendas separadas o habían adquirido la posesión de viviendas, ambos tendrán derecho a una vivienda; b) si ninguno tenía vivienda propia y ambos recurrían a la modalidad de arriendo, no recibirán vivienda nueva; c) si sólo tenían una vivienda y la propiedad era común, se escriturará a la comunidad.
40. **P:** ¿Qué trato recibe el caso en el cual un hombre que sostiene dos familias en viviendas diferentes, destruidas e inscritas en REUNIDOS? **R:** Se reconstruirá o reubicará a las dos familias. Aplica lo dispuesto por la Resolución 046 de 2013 a página 15 bajo el rubro “CONDICIONES”.

41. **P:** ¿Qué tratamiento recibirá el hogar que posee una vivienda diferente a aquella de la cual es titular en el registro de instrumentos públicos? **R:** En principio recibirá una vivienda que reemplaza aquella en la cual estaba asentado.
42. **P:** ¿Tiene derecho a la reposición de vivienda el damnificado que la había asegurado antes del desastre? **R:** No. Esa persona estaría recibiendo en dinero y en especie el equivalente de su vivienda perdida. Cobraría dos (2) veces por el mismo concepto y esto generaría un enriquecimiento sin causa contrario a derecho. No puede argumentarse una vulneración del principio de igualdad formal ante la ley y las autoridades¹⁶³ porque ese damnificado no está en igualdad de condiciones con los demás afectados. Tiene una venta económica que le permite restituir su derecho a la vivienda digna.
43. **P:** ¿Qué solución se aplica a los comuneros¹⁶⁴ que son codueños de una vivienda destruida? **R:** Se entregará una vivienda a la comunidad y sobre ella los mismos comuneros detentarán sus porcentajes de comunidad.
44. **P:** ¿Cómo se trata el caso de aquellos propietarios o poseedores que no fueron incluidos en REUNIDOS, “pero viven en viviendas aledañas y bajo las mismas condiciones de aquellos que están registrados”¹⁶⁵ **R:** Actualmente esas personas, afectadas más no incluidas en el Registro REUNIDOS, no son beneficiarios de los proyectos de vivienda del Fondo. La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, entidad que administra REUNIDOS, determinó en Resolución 352 del 10 de abril de 2013 que ese registro de damnificados está cerrado a nuevas inclusiones.
45. **P:** ¿Cómo se soluciona el caso en el cual fallece el titular de la vivienda, inscrito y reconocido en el proceso de adjudicación? **R:** Los herederos representarán la herencia y a quien se le adjudique el bien destruido, será el titular de la nueva vivienda. Si la vivienda destruida es el único bien de la sucesión, se le adjudicará a los herederos en las proporciones de ley y en esas mismas proporciones accederán a la nueva vivienda. Si el difunto tenía más bienes y la vivienda a reconstruir o reponer es adjudicada a uno de sus herederos, éste tomará el puesto de su antecesor en el proceso de adjudicación de vivienda.

¹⁶³ Artículo 13 inciso primero, C.P.

¹⁶⁴ Los comuneros tienen porcentajes de propiedad a la manera de los socios en una sociedad.

¹⁶⁵ El texto entre comillas es cita de una consulta elevada por el Fondo al autor.

46. **P:** ¿Podría negársele al heredero de la vivienda destruida el derecho a participar en las soluciones ofrecidas por el Fondo, argumentando que no estaba inscrito en REUNIDOS? **R:** El heredero causahabiente reemplaza al causante fallecido en ese aspecto. No debe olvidarse que la ayuda post – desastre se canaliza a la persona afectada pero también al inmueble en el cual se materializó la afectación calamitosa. En este sentido el registro original en REUNIDOS sigue la suerte del inmueble. Lo contrario sería un tratamiento de mala fe, que vulneraría lo dispuesto en el artículo 83 de la Constitución, aplicable a “todas las gestiones” que adelanten los particulares ante las autoridades públicas.
47. **P:** ¿Si el beneficiario fallecido detentaba la vivienda como poseedor, puede mantener la posición de la persona a la cual sucede? **R:** Si. La segunda regla del artículo 778 del C.C. consiste en permitir que el sucesor sume la posesión de su antecesor a la suya. Podría argumentarse en contra que la vivienda destruida no permite argumentar posesión efectiva porque el artículo 2523 numeral 1º del Código Civil considera interrumpida la posesión cuando no es posible ejercer actos posesorios, tal como ocurre con “la heredad (...) permanentemente inundada”. Sin embargo, el poseedor inicial fallecido, debió probar un estado de posesión **previo** al desastre, para ser incluido entre las personas que participarían en los planes del Fondo. Esta posesión probada más el hecho de ser titular de una relación jurídica subjetiva (asignación de vivienda), entran a formar parte del patrimonio en sucesión y por consiguiente no pueden ser desconocidos.
48. **P:** ¿Puede invocarse como título la enajenación de derechos a una sucesión? **R:** No. Estas “transferencias” sólo dan derecho a participar en la sucesión. No traspasan el dominio, la posesión ni otros derechos reales y por ende no califican para la ayuda del Fondo.
49. **P:** ¿El afectado que recibió ayuda de otra entidad dedicada a la reconstrucción de viviendas como es el caso de FONVIVIENDA, puede acudir al Fondo Adaptación para mejorar su situación? **R:** No parece ser posible. Se presentaría una situación de enriquecimiento sin causa por recibir dos (2) veces la misma ayuda.
50. **P:** ¿Qué solución debe darse a la situación en la cual el propietario o poseedor actual no es la misma persona que está inscrita en el Registro REUNIDOS? **R:** REUNIDOS es un instrumento para identificar a los afectados y “orientar los proyectos y programas” de rehabilitación y

reconstrucción.¹⁶⁶ No puede convertirse en un obstáculo que impida la acción de los organismos encargados de reconstruir y rehabilitar. En el caso planteado hay que preguntarse la razón de esa discrepancia y principalmente si el propietario es familiar de la persona inscrita y si conforman un mismo grupo familiar que requiere protección. Si esto es así, es posible incluir al propietario/poseedor en el proyecto.

Gravámenes, limitaciones y fraccionamiento del dominio

51. **P:** ¿Puede el Fondo Adaptación adquirir un inmueble destruido sobre el cual pesa formalmente una hipoteca? **R:** Técnicamente lo puede hacer. Al destruirse la vivienda desapareció la prenda del acreedor hipotecario. Este exigirá a su deudor que garantice el pago de lo debido con otra hipoteca o garantías diferentes que le sean admisibles. En ese caso la nueva vivienda podría servir para esos efectos, siempre y cuando el acreedor lo acepte.
52. **P:** ¿La medida cautelar de embargo del bien inmueble es compatible con el proceso adelantado ante el Fondo? **R:** No. Esa medida saca al bien del comercio lo cual impide la dación en pago o la permuta que debe hacer el propietario o poseedor para completar el valor de la nueva vivienda.
53. **P:** ¿Que ocurre en los casos de extinción del dominio del bien privado afectado por el desastre? **R:** Se aplica lo dicho en el caso 52 pero con más fuerza, toda vez que desaparece el derecho de la persona sobre el inmueble.
54. **P:** ¿En el evento de existir pleito pendiente sobre el inmueble, es prudente que el Fondo asuma esa carga? **R:** No. El proceso judicial es un escenario incierto en lo que hace al tiempo que tome y a la solución del mismo, donde la titularidad del bien estará deferida al criterio de un tercero (el juez). Únicamente si las partes contendientes llegan a un acuerdo para terminar anticipadamente el proceso es posible la intervención del Fondo.
55. **P:** ¿La existencia de servidumbres pasivas afecta el proceso de adjudicación de nuevas viviendas? **R:** No necesariamente. La servidumbre se interrumpe si el predio sirviente no se encuentra en estado de servir.¹⁶⁷ En una situación de desastre como la ocurrida, es probable que la vivienda destruida y su

¹⁶⁶ Directiva Presidencial 03 del 13 de enero de 2011, numeral 7; Directiva Presidencial 010 del 2 de marzo de 2011, numeral 1 inciso segundo

¹⁶⁷ Artículo 944 C.C.

predio no están en situación de servir a menos que se trate de una servidumbre de paso. Una solución es la adquisición de los derechos de servidumbre al propietario del predio activo. Ese valor se abonará al de la nueva vivienda.

56. **P:** ¿Qué ocurre cuando la propiedad está desmembrada en la nuda propiedad¹⁶⁸ y el usufructo? **R:** Es posible adjudicarle la nueva vivienda al nudo propietario, quien retiene la parte significativa del dominio. Además, el usufructo se extingue por la destrucción o inhabilitación del inmueble sobre el cual se ejercía¹⁶⁹
57. **P:** ¿Qué se plantea cuando se constituyó patrimonio de familia sobre la vivienda destruida con anterioridad al desastre? **R:** El patrimonio de familia, en caso de destruirse “por incendio, inundación y otra causa”¹⁷⁰ se reconstituirá mediante las indemnizaciones a que hubiere lugar o el pago de seguros. En el caso planteado, no habrá indemnización pero sí la intervención del Estado (Fondo) para ayudar al hogar damnificado a obtener una nueva vivienda. Por ello se deberá gravar la nueva vivienda con esta limitación para lo cual se requiere licencia judicial si hay hijos menores¹⁷¹
58. **P:** ¿La afectación a vivienda familiar que existía sobre los inmuebles destruidos, es un obstáculo para la intervención del Fondo? **R:** No. Destruída la primera vivienda y reemplazada por una nueva, esta última se verá afectada por la medida, “por ministerio de la ley” esto es, de manera automática como lo dispone el inciso primero del artículo 2º en la Ley 258 de 1996. Para que esto ocurra es necesario que el inmueble haya sido adquirido – o recibido – para destinarlo “a habitación de familia” (artículo 1º, Ley 258 de 1996). Las viviendas así afectadas sólo podrán enajenarse o gravarse con el consentimiento y la firma de ambos cónyuges (artículo 3º, Ley 258 de 1996).

Cuestiones de procedimiento

59. **P:** ¿Cómo se maneja la situación en la cual el poseedor que perdió la vivienda ve disputado su derecho por un tercero que alega mejor derecho?

¹⁶⁸ Artículo 669 inciso segundo, C.C.

¹⁶⁹ Artículos 866 y 867, C.C.

¹⁷⁰ Artículo 26, Ley 70 de 1931

¹⁷¹ Artículo 25, Ley 70 de 1931

- R:** Este debate lo zanja el juez competente. Ni el Operador Zonal ni el Fondo tienen jurisdicción para ello. Mientras se aclara el asunto en estrados judiciales, es prudente que se suspenda la asignación. Si el poseedor demandado ya fue elegido, entonces el demandante deberá seguir el trámite judicial sin recibir vivienda alguna.
60. **P:** ¿Qué ocurre si el Operador Zonal o el Fondo detectan discrepancias entre los datos declarados por los damnificados y la documentación adicional que entreguen otras autoridades? **R:** En primer término, deberán constatar la existencia y gravedad de las incongruencias con los responsables de la verificación. Si son reales, se negará la ayuda al solicitante. Si son dolosas, se dará traslado a la Fiscalía.
61. **P:** ¿Cuál es el régimen procedimental que aplica a las actuaciones del Fondo Adaptación? **R:** Le será aplicable el procedimiento administrativo contenido en el Título III de la Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.¹⁷²
62. **P:** ¿Se extiende dicho régimen procedimental a las actuaciones de los operadores zonales? **R:** Parcialmente. Se extenderá sólo en los casos en los cuales los operadores actúen como particulares en ejercicio de funciones públicas.¹⁷³

Anexo 3: Proyecto para Decreto Reglamentario

DECRETO DE 2013

Por el cual se reglamenta el inciso segundo del artículo 1º del Decreto Legislativo 4819 de 2010

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en particular de las conferidas por el ordinal 11 del artículo 189 de la Constitución Política; en desarrollo de lo previsto en el inciso segundo del artículo 1º del Decreto Legislativo 4819 de 2010 y

¹⁷² Ley 1437 del 18 de enero de 2011

¹⁷³ Artículo 110 inciso segundo, Ley 489 de 1998

CONSIDERANDO

Que el Fondo Adaptación es una entidad especializada de derecho público del orden nacional, creada en desarrollo de la emergencia declarada para enfrentar la crisis que desató el fenómeno de La Niña 2010 e impedir la extensión de sus efectos.

Que el Fondo Adaptación tiene entre sus cometidos principales aquel de recuperar, construir y reconstruir la infraestructura de vivienda en las zonas afectadas por los eventos derivados del fenómeno de La Niña 2010 y para ello adelanta los proyectos y gestiona los contratos y recursos necesarios como entidad competente para la reconstrucción y construcción de viviendas en el contexto de la emergencia precipitada.

Que la gestión de los proyectos, contratos y recursos financieros destinados a la construcción y reconstrucción de viviendas destruidas o afectadas por el fenómeno de la Niña 2010, requiere de información completa y precisa sobre los inmuebles y hogares afectados, para dirigir de manera eficaz los recursos y esfuerzos del Fondo Adaptación, entre otras entidades.

Que el Gobierno Nacional creó un mecanismo estadístico para ubicar e identificar a la población afectada y los inmuebles destruidos o averiados de conformidad con lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo quinto del Decreto Legislativo 4702 de 2010, modificado por el artículo tercero del Decreto Legislativo 4830 de 2010 y adicionado por el artículo sexto del Decreto Legislativo 4832 de 2010, todos ellos dictados de desarrollo del estado de emergencia declarado en el Decreto 4580 de 2010 para conjurar la crisis generada por el Fenómeno de La Niña 2010. Este mecanismo, en su configuración definitiva, se denominó Registro Único de Damnificados por la Emergencia Invernal 2010 – 2011, “REUNIDOS”.

Que el Registro “REUNIDOS”, fue reglamentado en las Directivas Presidenciales 003 y 010 de 2011 que atribuyeron al DANE la competencia para organizar el registro con la participación de las entidades territoriales afectadas y entregaron su administración a la Dirección de Gestión de Riesgo para la Prevención y Atención de Desastres (DGRPAD) en el Ministerio del Interior y de Justicia, hoy Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia.

Que la Directiva Presidencial 003 de 2011 estableció al 15 de marzo de 2011 como fecha límite para el diligenciamiento de formularios y al 20 de marzo del mismo año para efectos de hacer llegar la información al DANE. Estos plazos fueron extendidos en las Directivas Presidenciales 010, 011, 013 y 016 de 2011.

Que la UNGRD prorrogó los plazos mencionados en cuatro ocasiones adicionales, la última de ellas mediante Circular del 26 de julio de 2012 en la cual determinó el cierre definitivo del Registro Único REUNIDOS a partir del 3 de agosto de 2012. Esta determinación fue refrendada en el artículo 1º de la Resolución 352 del 10 de abril de 2013 emanada de la Dirección de la UNGRD.

Que el Fondo Adaptación, en desarrollo de actividades de verificación, ha identificado viviendas y hogares afectados por el fenómeno de la Niña 2010 que no están incluidos en el Registro REUNIDOS. Dichos hogares y viviendas requieren de la intervención del Fondo Adaptación entre otras entidades estatales, para normalizarse.

Que el Fondo Adaptación está regido en sus intervenciones por los principios constitucionales aplicables a la gestión pública, en particular por el principio que reconoce la prevalencia de lo sustancial sobre lo formal, de conformidad con el artículo 84 de la Carta Política reiterado en el artículo 228 de la Constitución.

Que la Honorable Corte Constitucional ha determinado la aplicación del principio enunciado al momento de examinar la situación de poblaciones excluidas de la protección del Estado por hallarse fuera de censos o registros de damnificados y desplazados. Entre otras, pueden citarse las sentencias T – 743 de 2006; T - 1075 de 2007; T - 585 de 2008 y T -447 de 2010.

Que esa Corporación ordenó la atención de afectados por desastres que no se hallaban incorporados en registros o censos de damnificados y determinó que la obligación de ubicar y registrar a los damnificados es responsabilidad del Estado antes que de los afectados mismos (Sentencia T – 743 de 2006).

Que la Corte Constitucional dictaminó que la falta de inscripción inicial en un registro de damnificados por una ola invernal y el hecho de haberse clausurado el registro correspondiente, no era argumento válido para negar la protección estatal a personas en estado de debilidad manifiesta como son los afectados por desastres naturales (Sentencia T – 1075 de 2007).

Que en criterio de la Corte, las autoridades encargadas de la atención, rehabilitación y reconstrucción están en la obligación de (i) dar credibilidad a las manifestaciones verbales o escritas de los afectados por el desastre; (ii) tratar a damnificados y afectados bajo un criterio de favorabilidad; (iii) cumplir con las expectativas de apoyo, rehabilitación y reconstrucción que albergan y (iv) no levantar trabas de carácter formal a la inclusión de los damnificados (Sentencia T-447 de 2010).

Que en consecuencia, el Fondo Adaptación puede sopesar la inclusión de aquellos hogares y viviendas que no aparecen en el Registro REUNIDOS en sus proyectos de reconstrucción en sitio y reubicación, para cumplir su competencia

misional en materia de infraestructura de vivienda, de manera acorde con el principio de prevalencia de lo material sobre lo formal.

Que el artículo 1° del Decreto Legislativo 4819 de 2010 enuncia de manera general el objeto y finalidades del Fondo Adaptación sin especificar la manera como dicho Fondo cumplirá con tales objetivos y finalidades.

Que el Decreto Legislativo 4819 de 2010 – incluido su artículo 1° -, hace parte del conjunto de normas con rango de ley, expedidas por el Presidente de la República y el Gobierno Nacional en desarrollo de los poderes de emergencia asumidos mediante el Decreto 4580 de 2010 y por consiguiente debe interpretarse y aplicarse de manera armónica y sistemática con los demás decretos de desarrollo de la declaratoria de emergencia.

Que el Decreto 4832 del 29 de diciembre de 2010, “Por el cual se dictan disposiciones en materia de vivienda para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica nacional”, es una disposición de rango legal, dictada coetáneamente con el Decreto 4819 del 29 de diciembre de 2010, para enfrentar la misma crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Que los decretos de desarrollo de la emergencia originada en el fenómeno de La Niña 2010 fueron validados por el legislador ordinario en el artículo 96 inciso tercero de la Ley 1523 de 2012 y tienen vigencia en la actualidad.

Que existe unidad de materia entre los Decretos 4819 y 4832 de 2010 en lo que hace a la finalidad común de asistir a la población afectada por la emergencia mencionada, para salvaguardar sus derechos a la vivienda digna y a vivir de manera segura, protegidos del riesgo de desastres técnicamente previsibles.

Que el Decreto Legislativo 4832 de 2010 dispuso en su artículo sexto que los hogares afectados por la ola invernal y los que se ubican en zonas de alto riesgo no mitigable pueden ser identificados mediante el registro creado por el Decreto 4702 de 2010 (hoy REUNIDOS) y también con la “información adicional” que determinen “las autoridades competentes”.

Que la provisión del artículo sexto del Decreto 4832 de 2010 sobre las fuentes de información adicionales para identificar los hogares afectados es ley material que vincula a las autoridades competentes en el proceso de manejo de desastres y en particular en la reconstrucción de sus viviendas o la relocalización de las mismas.

Que el Fondo Adaptación podrá colaborar con las autoridades de orden departamental, distrital y municipal en la identificación de los hogares y viviendas afectados por el fenómeno de La Niña 2010) y les entregará la información adicional al Registro REUNIDOS que haya recogido, para su validación por parte de esas autoridades.

Que el Fondo Adaptación podrá adelantar labores de construcción, reconstrucción y reubicación de viviendas con fundamento en la información adicional validada por las autoridades territoriales competentes.

RESUELVE

Artículo primero. Facultad de colaboración.- El Fondo Adaptación podrá colaborar con las autoridades territoriales competentes para validar la información adicional que requiera a efecto de identificar los hogares y viviendas afectados por los eventos derivados del Fenómeno de La Niña 2010 – 2011 que no estén incorporados en el Registro Único de Damnificados, REUNIDOS.

Artículo segundo. Información adicional.- Las autoridades departamentales, distritales y municipales competentes en materias de gestión del riesgo y manejo de desastres, determinarán la información adicional al Registro Único de Damnificados, REUNIDOS, de conformidad con sus propios hallazgos o mediante la información que eventualmente aporte el Fondo Adaptación o el Fondo Nacional de Vivienda, FONVIVIENDA.

Artículo tercero. Parámetros para la información adicional.- La información adicional al Registro REUNIDOS tendrá en cuenta los siguientes parámetros:

- a) *Afectación.* La vivienda debe estar destruida o amenazar ruina por causa del fenómeno de La Niña 2010 – 2011 o estar identificada en los programas, proyectos o planes de intervención del Fondo Adaptación.
- b) *Hogar.* Para efectos del presente decreto, se entiende por hogar el conformado por los cónyuges, la unión marital de hecho (incluidas parejas del mismo sexo) o el grupo de personas unidas por vínculos de parentesco hasta tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, que compartan un mismo espacio habitacional.
- c) *Hogar damnificado.* Para efectos del presente decreto, se entiende por hogar damnificado aquel cuyo espacio habitacional se encuentra destruido, amenaza ruina o está identificado en los programas, proyectos o planes de intervención del Fondo Adaptación.
- d) *Ingreso.* El hogar que ocupa u ocupaba la vivienda afectada tendrá un ingreso conjunto no mayor de dos millones trescientos cincuenta y ocho mil pesos (\$2'358.000) moneda corriente. Esto se probará mediante declaración jurada o por otros medios de prueba tales como censos, solicitudes de crédito.

- e) *Ubicación.* El inmueble a intervenir debe estar ubicado al interior de una zona afectada por los eventos derivados del fenómeno de La Niña 2010 y que se haya incluido en los programas, proyectos o planes de intervención del Fondo Adaptación.
- f) *Vínculo jurídico.* La persona o personas cabeza de hogar probarán su vinculación jurídica con el inmueble afectado como propietarios o poseedores.

Artículo cuarto. Aplicación de la información. El Fondo Adaptación podrá utilizar la información adicional validada por las autoridades departamentales, distritales y municipales competentes para incluir hogares y viviendas en sus proyectos y programas de construcción, reconstrucción y reubicación.

Parágrafo.- La ausencia de inclusión en el Registro REUNIDOS no impedirá el estudio de viabilidad de soluciones de vivienda para los hogares que hayan sido identificados merced a la información adicional validada por las autoridades territoriales competentes en materia de gestión del riesgo y en particular de manejo de desastres.

Artículo quinto.- El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación

Anexo No. 4 Estudio Comparativo de Competencias en Vivienda

Consideraciones preliminares

El análisis implica a) una comparación y b) una acción de delimitación de competencias. Para ello debe tenerse en cuenta que la comparación no tiene lugar entre unidades administrativas del mismo tamaño y propósito. Se examinan, a) un ministerio esto es, la unidad administrativa de mayor importancia, a cargo de un sector completo de actividades estatales; b) la unidad especializada que funge como el centro motriz del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y c) una entidad descentralizada por servicios de carácter nacional (el Fondo), creada deliberadamente para acometer labores de reconstrucción ante el desastre inducido por el Fenómeno de La Niña 2010 – 2011 (en adelante La Niña 2010 – 2011 o la Emergencia 2010 -2011).

Estas diferencias se reflejarán en el alcance de cada una de las autoridades comparadas. El Ministerio de Vivienda actúa en un rango amplio y abstracto, fijando políticas, programas, proyectos y directrices para todo el sector que

gobierna. Las materias a su cargo son propias de la normalidad en la mayoría de los casos.

La Unidad Nacional tiene un propósito más estrecho y especializado. Fue concebida para coordinar el Sistema Nacional encargado de la gestión del riesgo de desastres y en la práctica lo dirige. Nótese que sus competencias se despliegan en situaciones de desastre esto es, de grave anomalía. Sin embargo, lo extraordinario de su actuación se contrae a la materia de la misma, más no a los poderes jurídicos que la justifican. La Unidad Nacional actúa bajo el mandato de la ley ordinaria¹⁷⁴

El Fondo Adaptación tiene un objetivo aún más estrecho: responder a la Emergencia 2010 – 2011 en materia de reconstrucción de infraestructura de vivienda. Es una entidad creada *ex profeso* para enfrentar los efectos más duraderos de la crisis, que requieren de una actividad de mediano plazo. El Fondo Adaptación no tiene competencia más allá de la emergencia, es una creación temporal que desaparecerá una vez se hayan mitigado las secuelas del desastre y se haya prevenido la repetición del mismo. Además, el Fondo Adaptación es el resultado del ejercicio de poderes de emergencia. La fuente de sus competencias es una disposición constitucional de excepción (Artículo 215 CP) y su objetivo es subsanar un desastre específico.

La escala de competencias descrita permite establecer que éstas se ordenan de mayor a menor y de lo general a lo particular. El Ministerio de Vivienda es titular de competencias superiores de ordenamiento del tema vivienda en todo el país, en todo momento sus actuaciones estarán signadas por la mayor generalidad. La Unidad Nacional está restringida a situaciones de desastre (en general), en todo el país. Está a cargo de tareas abstractas, generales de fijación de políticas, programas, estrategias, objetivos, planes y directrices pero también de intervenir de manera concreta en el desastre o la calamidad.

En el extremo opuesto del Ministerio, el Fondo Adaptación es una entidad especializada creada para un caso concreto (Emergencia 2010 – 2011), que, en materia de vivienda es titular de unos poderes específicos a saber, la construcción y reconstrucción de la infraestructura de vivienda afectada por esa emergencia. Su ámbito competencial es el más confinado a la solución de la emergencia creada por La Niña 2010 – 2011. Por esta razón, sus competencias en materia de vivienda se tomarán como la pauta o medida de la comparación.

¹⁷⁴ Durante la crisis, el sustento de la actuación de esta entidad fue el Decreto Ley 919 de 1989, expedido con fundamento en las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 46 de 1988. Ambas normas constituían la legislación permanente para prevenir y atender desastres. Fueron reemplazadas por la Ley 1523 de 2012, que estableció el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres a partir del 24 de abril de ese mismo año

Significa lo anterior que al estudiar las competencias y funciones del Ministerio de Vivienda y de la Unidad Nacional, se harán a un lado aquellas que no tengan relación directa o al menos significativa con la emergencia. En efecto, no son pertinentes para esta consulta las funciones del Ministerio para tiempo de normalidad como tampoco lo son las competencias de la Unidad Nacional relativas a desastres diferentes al declarado por el Decreto 4580 de 2010.

Al tiempo que existen las diferencias de alcance y propósito enunciadas, las autoridades a comparar coinciden en su ubicación al interior de la Administración Pública Nacional. El Ministerio de Vivienda, hace parte del sector central de la Rama Ejecutiva del Poder Público.¹⁷⁵

La Unidad Nacional en su forma actual, pertenece al tipo de unidad administrativa especial con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, que hace parte del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva en el orden nacional. Está adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.¹⁷⁶

El Fondo Adaptación es una entidad descentralizada del orden nacional, con personería jurídica, autonomía presupuestal y financiera, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que coincide con el tipo de los establecimientos públicos.¹⁷⁷ Se diferencia de los mismos en su objeto *sui generis* y en su duración limitada al cumplimiento de las tareas asignadas.

Es preciso advertir que en el caso del Ministerio de Vivienda y de la Unidad Nacional opera el principio de continuidad de la Administración respecto de las competencias que detentaban anteriormente el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior. Esto hay que destacarlo porque la emergencia ocurrió en un momento de tránsito legislativo.

En efecto, el artículo 11 de la Ley 1444 del 4 de mayo de 2011 ordenó desgajar del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, “los objetivos y funciones asignados por las **normas vigentes** a los Despachos del Viceministro de Vivienda y Desarrollo Territorial y al Despacho del Viceministro del Agua y Saneamiento Básico” (Negrilla es nuestra).

Las funciones escindidas fueron integradas en un nuevo Ministerio de Vivienda en los siguientes términos: “Crease el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio,

¹⁷⁵ Artículo 38 numeral 1, Ley 489 de 1998

¹⁷⁶ Artículo 1º, Decreto Ley 4147 del 3 de noviembre de 2011

¹⁷⁷ Artículo 70, Ley 489 de 1998

cuyos objetivos y funciones serán **los escindidos del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial**, de acuerdo con el artículo 11 de la presente ley.” (Negrilla fuera de texto).¹⁷⁸

En lo que hace a la Unidad Nacional, el Artículo 24 del Decreto Ley 4147 de 2011 estableció de manera inequívoca que las referencias a disposiciones legales y reglamentarias concernientes a la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior, deben predicarse respecto de la Unidad para la Gestión del Riesgo de Desastres creada por ese Decreto Ley.

Las atribuciones que se otorgaron al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y a la Dirección de Gestión del Riesgo en el mes de diciembre de 2010, al declararse la situación de desastre y la emergencia constitucional, fueron recogidas por las entidades sucesoras en el año de 2011 y continúan vigentes hoy. Esto permite la comparación que se busca.

Competencias del Fondo Adaptación

El Fondo Adaptación es un organismo creado para una situación específica: el desastre nacional provocado por el fenómeno de La Niña 2010 – 2011. En consecuencia, sus competencias y funciones están condicionadas a la solución de la crisis desencadenada por el desastre. En particular fue concebido para enfrentar la destrucción de viviendas y la precarización de las familias que las habitaban. El origen extraordinario de la entidad tiene implicaciones a saber:

a) Sus competencias se extenderán hasta el punto en que el desastre haya dejado de producir efectos. Debe tenerse en cuenta que el Fondo Adaptación está a cargo del impacto diferido de la emergencia que se ubica en el mediano y en el largo plazo y por ende no debe confundirse su horizonte temporal con aquel de las entidades de respuesta y rehabilitación como es el caso de la sub – cuenta “Colombia Humanitaria” del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (antes Fondo Nacional de Calamidades).

b) Carecerá de competencias para asumir proyectos de vivienda en situaciones de normalidad o incluso en situaciones anormales pero no vinculadas con el fenómeno de La Niña 2010 - 2011. A manera de ejemplo, puede aseverarse que el Fondo no está a cargo de solucionar la problemática de asentamientos en situación de riesgo no mitigable que se encuentren fuera del territorio afectado por la Emergencia 2010 – 2011.

c) Ejercerá sus competencias de conformidad con las normas de emergencia, en particular el Decreto 4819 de 2010, y los Decretos 4628,¹⁷⁹ 4674, 4821 y 4832 de

¹⁷⁸ Artículo 14, Ley 1444 del 4 de mayo de 2011

2010, todos ellos de rango legislativo por tratarse de desarrollos de la declaratoria de emergencia. También se regirá por la Ley 1523 de 2012, que gobierna el funcionamiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y por la legislación ordinaria sobre vivienda (Leyes 9ª de 1989, 3ª de 1991 y 388 de 1997 entre otras), que serán la normatividad auxiliar para llenar los vacíos de las normas de emergencia y de gestión del riesgo.

d) El Fondo Adaptación está a cargo de la fase III del proceso para el manejo del desastre. El Plan Integral de Acción Específico (PAE)¹⁸⁰ que fue activado para atender la emergencia 2010 – 2011 así lo dispone en su acápite 2.2. (Marco Institucional) a páginas 7, 8 y 9, en las cuales asigna al Fondo Nacional de Calamidades y a su Subcuenta Colombia Humanitaria las Fases I (atención humanitaria de emergencia) y II (Rehabilitación) y deja al Fondo Adaptación la Fase III (Reconstrucción).

El Fondo Adaptación fue constituido como una entidad *sui generis* por el objeto que la anima. Si bien tiene rasgos propios de un establecimiento público, el modelo organizacional de referencia es el que proveen las diferentes instituciones creadas específicamente para el manejo y gestión de desastres mayores tales como el Fondo de Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, FOREC y la Corporación Nasa Kiwe. Así lo destacó la Corte Constitucional en Sentencia C – 251/11, numeral 2.2.5 inciso tercero, proferida con ponencia del Magistrado Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

El Fondo Adaptación es como las entidades *ad hoc* mencionadas, un organismo de intervención económica para coyuntura de crisis, con un perfil gerencial esto es, de conducción o dirección de operaciones complejas, capaz de tomar decisiones de manera expedita, centralizada y por fuera de la burocracia¹⁸¹, con autonomía jurídica, administrativa y financiera.

¹⁷⁹ El Decreto Legislativo 4628 del 13 de diciembre de 2010 es aplicable a la misión del Fondo Adaptación en lo que respecta a la definición de áreas de desastre, de riesgo y de influencia, definidas en el Parágrafo del Artículo Primero. Los procedimientos sumarios de negociación directa y expropiación administrativa no serán aplicables al Fondo Adaptación de conformidad con la Sentencia C – 277/11, MP Juan Carlos Henao Pérez

¹⁸⁰ Dirección de Gestión del Riesgo. *Plan de Acción Específico para el Manejo de la Emergencia generada por el Fenómeno de la Niña 2010 – 2011*. Bogotá D.C., septiembre de 2011

¹⁸¹ El autor de este escrito no se refiere a la burocracia estatal de manera peyorativa. Entiende el término en el sentido de “cuadros permanentes del Estado”, dotados de funciones para la normalidad

Su modo de operación es aquel de gestionar proyectos, desarrollar actividades contractuales y canalizar recursos financieros.¹⁸² Estas tres grandes ramas de actividad se resumen en la gestión de proyectos, ya que la actividad contractual y el manejo y direccionamiento de fondos tienen como propósito evidente la buena marcha de los procesos que el Fondo emprenda.

Las finalidades u objetivos que el Fondo Adaptación debe alcanzar con los proyectos referidos son propias de la fase III del manejo del desastre a saber, la recuperación, la construcción y la reconstrucción de la infraestructura física y de las estructuras económicas y sociales afectadas. La Corte Constitucional entendió estas tareas de Fase III como el encargo de las “soluciones definitivas” para los efectos dilatados del desastre,¹⁸³ que además de recuperar la normalidad, evitarán la extensión de los efectos calamitosos y la repetición del desastre.¹⁸⁴

Debe recordarse que la noción de recuperación es un término general, que incluye la rehabilitación propia del corto plazo y la reconstrucción que se instala en el largo plazo. Así lo reconoce la Ley 1523 de 2012 en su artículo 4º numeral 20. Por consiguiente el análisis debe centrarse en las finalidades de construcción y reconstrucción.

Para el tema de la vivienda, lo anterior implica concebir, articular, ejecutar, financiar y monitorear proyectos de construcción y reconstrucción de viviendas, como lo dispone el inciso segundo del Artículo 1º en el Decreto 4819 de 2010. Debe tenerse en cuenta que la actividad de “construcción” fue entendida en el PAE como el “Desarrollo de nueva infraestructura que reduzca la condición de riesgo”¹⁸⁵. Aplicado dicho concepto a la infraestructura de vivienda, se tiene que el Fondo Adaptación está a cargo de gestionar proyectos de vivienda nueva que realocice a la población afectada para evitar la reproducción del riesgo.¹⁸⁶

El PAE definió la tarea de reconstrucción como el “Restablecimiento definitivo de la infraestructura, **la vivienda**, los servicios y equipamientos en busca de soluciones definitivas de mediano y largo plazo que promuevan la reducción del riesgo.” (Negrilla es nuestra). Reconstruir, que implica volver a levantar la vivienda

¹⁸² Artículo 1º inciso segundo, Decreto Legislativo 4819 de 2010. Esta norma como los demás decretos de desarrollo de la declaratoria, fueron dotados de vigencia permanente por el Artículo 96 inciso segundo de la Ley 1523 de 2012

¹⁸³ Corte Constitucional. Sentencia C – 251/11 numeral 2.7.1.4

¹⁸⁴ Corte Constitucional. Sentencia C- 251/11, numeral 1.2.7.5

¹⁸⁵ PAE, p. 20

¹⁸⁶ *Ibidem*

destruida por la calamidad o reponerla, no incluye en principio la función de reparar las viviendas averiadas.

El Fondo Nacional de Calamidades y la subcuenta “Colombia Humanitaria” fueron investidos de esa competencia como una expresión más de la rehabilitación, que se despliega en el corto plazo y deja las obras de mediano plazo a la fase de reconstrucción.

Esta última es la finalidad y la misión principal del Fondo Adaptación en materia de vivienda: restablecer las condiciones de vivienda digna para los afectados de manera definitiva esto es, los propietarios de inmuebles destruidos. Cumple dicha misión al diseñar, promover, coordinar, financiar y poner en marcha proyectos que restituyan las condiciones de vivienda afectadas. Nótese que el Fondo llega hasta el punto de hacer realidad el proyecto de vivienda, con las cargas financieras, legales, organizativas, publicitarias y de conciliación que esto implica.

Se ha planteado que el Fondo Adaptación incluya en sus proyectos a los propietarios o poseedores de viviendas “que amenazan ruina” en los términos del artículo 988 del Código Civil. Esta disposición enseña que la obra o edificio ruinoso puede hallarse en dos estados: a) aquel que permite reparación, caso en el cual se obligará al propietario repararlo o a dar caución y b) el estado de deterioro “que no admita reparación”. En este último caso la edificación todavía está en pie pero ha perdido su condición de habitabilidad y mal puede considerarse una vivienda digna.

La vivienda que amenaza ruina y que no puede ser reparada es para efectos prácticos una vivienda destruida, que no podrá volver a usarse. El artículo invocado atrás permite al juez ordenar el derribo de la edificación a solicitud del vecino que invoque estar en riesgo. Por estas razones, se equipara la vivienda en ruina no reparable con la vivienda destruida y como consecuencia, se incluirá esa categoría de inmuebles dentro del campo de acción del Fondo Adaptación.

La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República intervino ante la Corte Constitucional en el Proceso RE -179 de revisión oficiosa del Decreto Legislativo 4819 de 2010. Sus observaciones fueron incorporadas a la parte considerativa de la Sentencia C -251/11 y merecen atención en lo atinente a las competencias del Fondo Adaptación. El numeral 1.2.7.5 de la Sentencia recoge la explicación de la Secretaría Jurídica sobre la colaboración del Fondo en las fases de atención de la emergencia y de rehabilitación.

Se infiere que el Fondo Adaptación tiene como competencia secundaria o residual aquella de colaborar en tareas de atención y rehabilitación. Esto, proyectado al ámbito de la vivienda, puede interpretarse como la ayuda del Fondo en actividades de reparación de vivienda. Al respecto, hay que decir que la fase de rehabilitación

está cerrada o por cerrarse y por ende, la intervención del Fondo Adaptación para financiar y organizar reparación de viviendas dañadas es a lo sumo, marginal.

El Fondo Adaptación ha entendido – correctamente – el alcance de sus competencias principales (construcción/reconstrucción) en materia de vivienda así: a) **Reubicación individual** en vivienda con valor que no supere los 70 SMLMV; b) **Reconstrucción en sitio** (hasta 30 SMLMV) y c) **Reasentamiento colectivo** (hasta 50 SMLMV).¹⁸⁷

La intervención del Fondo Adaptación se desarrolla en un ciclo que incorpora los siguientes pasos: a) verificación de la demanda de soluciones; b) plan de intervención; c) acompañamiento y socialización y d) ejecución¹⁸⁸

Cabe destacar que la verificación de la demanda esto es, de las necesidades de vivienda, se fundamenta en el Registro Único de Damnificados, REUNIDOS que es competencia de la Unidad Nacional. Así lo establece expresamente el Manual Operativo de la Entidad en su numeral 5.2.1 y así lo reconoció el Proyecto denominado “Programa Nacional de Reubicación y Reconstrucción de Viviendas” citado atrás, al describir las actividades que integran el proyecto.¹⁸⁹

Se recurre a la información de REUNIDOS para dar cumplimiento a las normas de emergencia y a directrices presidenciales que se tratarán al momento de estudiar las competencias de la Unidad Nacional. Por ahora basta resaltar que el mecanismo REUNIDOS se implementó, consolidó y quedó completo como instrumento de verificación.

El Fondo Adaptación, como entidad de corte gerencial, no necesariamente está al frente de las operaciones de construcción, reconstrucción y reubicación. Para esos efectos acude a la intermediación de operadores zonales. El Manual Operativo describe su actuación en los siguientes términos:

“Los Operadores Zonales tienen como obligación contractual desarrollar las actividades necesarias para proveer soluciones de vivienda en las zonas afectadas, en el marco del programa de reubicación y reconstrucción de viviendas afectadas por los eventos derivados del Fenómeno de La Niña 2010 – 2011. El Operador Zonal es responsable de la verificación del Registro Único de

¹⁸⁷ Fondo Adaptación, “Programa Nacional de Reubicación y Reconstrucción de Viviendas para la atención de hogares damnificados y/o localizados en zonas de alto riesgo no mitigable afectadas por los eventos derivados del Fenómeno de La Niña 2010 – 2011.” Este proyecto fue aprobado por el Consejo Directivo de la Entidad en sesión del 24 de noviembre de 2012

¹⁸⁸ Fondo Adaptación. *Manual Operativo para Operadores Zonales de Vivienda*. Bogotá D.C. , Febrero de 2013, p. 22

¹⁸⁹ Fondo Adaptación. “Programa Nacional de Reubicación y Reconstrucción de Viviendas”, ´p.5

Damnificados, la ejecución y entrega de la solución de vivienda con la calidad esperada y en el tiempo acordado.

“Los Operadores Zonales son instituciones privadas sin ánimo de lucro con la capacidad financiera, jurídica y técnica para que en cumplimiento de sus compromisos contractuales, desarrollen todas las actividades relacionadas con la identificación, adquisición, construcción y reconstrucción de vivienda en las zonas afectadas (...)

“El Fondo Adaptación puede fungir como Operador Zonal, en aquellos casos en los que así se requiera.”¹⁹⁰

El Manual Operativo ilustra la modalidad de acción del Fondo Adaptación. Esa entidad alcanzará sus finalidades y ejercerá sus competencias operativas acudiendo a mecanismos contractuales de gerencia delegada. Lo hace a través de contratistas privados que colaboran en el desarrollo de su objeto principal. Los operadores zonales ejecutarán actos de derecho privado como son aquellos de la construcción y urbanismo y actos de derecho público en nombre del Fondo Adaptación. En estos últimos casos actuarán en la modalidad de descentralización por colaboración.

Competencias del Ministerio de Vivienda y de FONVIVIENDA

Las competencias del Ministerio de Vivienda en el contexto de la Emergencia 2010 – 2011 están necesariamente limitadas por el perfil de la Entidad, a cargo de la actividad estatal más general sobre la actividad de vivienda en el país. De conformidad con el Decreto Ley 3571 de 2011¹⁹¹, el Ministerio es responsable de la formulación de políticas, planes, programas y regulaciones sobre vivienda y financiación de vivienda, así como la dirección y coordinación de esas actividades.¹⁹² Es la acción “macro” del Estado colombiano respecto del tema de la vivienda.

En la normatividad de la emergencia, el Ministerio de Vivienda actúa de manera directa según el Decreto Legislativo 4821 del 29 de diciembre de 2010, en calidad de partícipe activo en los Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano, PIDU. En tales instancias, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, antecesor del actual Ministerio de Vivienda, anunciaba, formulaba y adoptaba el

¹⁹⁰ Fondo Adaptación. *Manual Operativo*, p. 17

¹⁹¹ Decreto 3571 del 27 de septiembre de 2011, “Por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio”

¹⁹² Artículo 2 numeral 1, Decreto Ley 3751 de 2011

respectivo Plan con la participación de los alcaldes del lugar y de la autoridad ambiental competente.¹⁹³

En esa modalidad urbanística, el Ministerio de Vivienda es la entidad que dirige el proceso para asegurar la disponibilidad del suelo urbanizable necesario a efecto de adelantar proyectos de construcción de nuevas viviendas y reubicación de asentamientos humanos de modo tal que se responda efectivamente a las necesidades generadas por el desastre.¹⁹⁴

El Ministerio, al promover, dirigir y coordinar los PIDU, asume un rol de colaboración con las entidades que directamente están a cargo de la provisión de vivienda y de las operaciones de traslado de poblaciones a ubicaciones seguras. Su actuación es un complemento de las competencias del Fondo Adaptación.

Hay que destacar la redacción meramente facultativa del articulado sobre los PIDU y la participación del Ministerio de Vivienda. El artículo 1º, inciso primero del Decreto 4821 de 2010 establece que “El Gobierno Nacional **podrá** promover, ejecutar y financiar Proyectos integrales de Desarrollo Urbano (PIDU) en los que se definan (...) el conjunto de decisiones administrativas y de actuaciones urbanísticas necesarias para la ejecución de operaciones urbanas integrales (...)” (Acento fuera de texto). Esta redacción fue conservada en el Artículo 81 de la Ley 1523 de 2012, lo que reitera el carácter facultativo de estas competencias.

El Ministerio de Vivienda tiene una participación indirecta en la respuesta a la emergencia 2010 – 2011 a través del Fondo Nacional de Vivienda, FONVIVIENDA, un establecimiento público adscrito al Ministerio¹⁹⁵ que constituyó la sujeta materia del Decreto Legislativo 4832 del 29 de diciembre de 2010. En la norma se le entregaron poderes amplios a FONVIVIENDA para intervenir en la actividad de reposición de vivienda afectada por el Fenómeno de La Niña.

FONVIVIENDA quedó facultado para una amplia gama de intervenciones que incluye: a) contratar gerencias integrales para ejecutar PIDU; b) contratar estudios para estructurar proyectos de vivienda de interés social y PIDU, c) adquirir lotes de terreno para los anteriores efectos, d) destinar recursos a las obras necesarias; e) construir y adquirir viviendas; f) asumir los gastos de notariado y registro.¹⁹⁶

La facultades enumeradas tienen por objeto atender a dos categorías: (i) los hogares afectados por la ola invernal del período 2010 – 2011 y (ii) los hogares

¹⁹³ Artículo 3, Decreto Legislativo 4821 de 2010

¹⁹⁴ Artículo 1º, Decreto 4821 de 2010

¹⁹⁵ Artículo 3º, Decreto Ley 3571 de 2011

¹⁹⁶ Artículo Primero, Decreto Legislativo 4832 de 2010

cuyas viviendas están ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable. En cuanto a la segunda categoría, puede preguntarse si incluye a hogares y viviendas en riesgo no mitigable que no fueron afectados por La Niña 2010 - 2011, ya que el inciso primero del Artículo Primero no hace claridad al respecto.

La respuesta debe ser negativa. Los considerandos de la norma, que tienen el propósito de explicar la parte resolutive de la misma permiten aseverar que se trata únicamente de hogares y viviendas afectados por la emergencia. En efecto, el tercer considerando dice textualmente:

“Que numerosas familias que habitan en viviendas ubicadas en zonas de riesgo y alto riesgo no mitigable **afectados por la ola invernal**, en gran parte desplazadas, enfrentan una grave e inminente amenaza para sus vidas, por lo cual constituyen una población susceptible de reubicación prioritaria” (Negrilla es nuestra).

A renglón seguido, el cuarto considerando proyecta esa necesidad en la acción de FONVIVIENDA en los siguientes términos: “Que se hace necesario fortalecer al Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, para ejercer las acciones en materia de interés prioritario, tendientes a la atención de los hogares afectados por la ola invernal (...)” y agrega, “(...) así como los ubicados en zonas de riesgo y de alto riesgo no mitigable”.

La adición es la responsable de una posible confusión sobre el alcance de las competencias de FONVIVIENDA. Sin embargo, ambos considerandos hacen referencia a “la ola invernal” y de esta manera sitúan el tema en la emergencia creada por La Niña 2010 – 2011.

La lectura del Decreto 4832 de 2010 permite aseverar que FONVIVIENDA tiene competencias paralelas a las del Fondo Adaptación en lo que hace a vivienda. Ambas entidades están facultadas para hacer estudios, estructurar proyectos, contratar gerencias integrales que manejen el desenvolvimiento de los proyectos, así como para adquirir inmuebles e irrigar los proyectos con recursos provenientes del erario nacional. En el caso de FONVIVIENDA las competencias, las funciones y los procesos administrativos asignados son más nítidos, lo cual puede conducir a cierta rigidez en el cumplimiento de las tareas de construcción y reconstrucción.

De otra parte FONVIVIENDA es parte del Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio y también del Sistema de Vivienda de Interés Social establecido originalmente en la Ley 3ª de 1991. Esto favorece su capacidad de intervención. El Fondo Adaptación, como entidad *sui generis* que es, debe competir con FONVIVIENDA haciendo uso de sus atributos de entidad diseñada específicamente para la crisis, que no es el caso de FONVIVIENDA.

Competencias de la Unidad Nacional

La participación de la Unidad Nacional en la Emergencia 2010 – 2011 y respecto de la actividad vinculada a la rehabilitación y reconstrucción de viviendas afectadas, se dio en dos planos: a) el alivio monetario para el restablecimiento de habitabilidad y b) la administración del Registro Único de Damnificados, REUNIDOS.

El alivio monetario para las familias damnificadas por La Niña 2010 – 2011 fue establecido por el Director de la Unidad Nacional en la Resolución 074 del 15 de diciembre de 2011, “Por la cual se destinan recursos para atender a las familias damnificadas directas por la segunda temporada de lluvias en el período comprendido entre el 01 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011”

La Resolución 074/11 se apoya en las competencias otorgadas al Director de la Unidad Nacional por el artículo 11 del Decreto Ley 4147 de 2011,¹⁹⁷ por el Decreto Ley 1547 de 1984¹⁹⁸, por la Ley 46 de 1988 y el Decreto Ley 919 de 1989.¹⁹⁹ Estas competencias daban al Director de la Unidad Nacional (antes Dirección de Gestión del Riesgo) la ordenación del gasto del Fondo Nacional de Calamidades.

El considerando décimo tercero de la Resolución hace explícito el motivo del alivio monetario: destinar recursos provenientes del Fondo Nacional de Calamidades a las familias directamente afectadas en sus viviendas por la segunda temporada invernal (2011). La ayuda ascendería la suma de \$1.500.000.00 y se entregaría a título de “apoyo económico” (Artículo 1º, Resolución 074 de 2011)

Esta suma se entregaba a los damnificados directos esto es, aquellas personas residentes en viviendas que hubieren sido afectadas directamente por el fenómeno hidrometeorológico. Se trataba de una ayuda de tipo humanitario propia de las Fases I y II del manejo del desastre, que no coincide ni compite con las funciones del Fondo Adaptación

La administración del Registro Único de Damnificados, REUNIDOS, fue encomendada a la Dirección General de Riesgo, hoy Unidad Nacional, por la Directiva Presidencial 003 de 2011 en su numeral 7º, que dispuso a) ordenar al DANE la entrega del registro a la DGR; b) invertir a la DGR con la función de administrar el citado registro; c) ponerlo a disposición de las entidades del orden

¹⁹⁷ Decreto Ley 4147 del 3 de noviembre de 2011, “Por el cual se crea la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, se establece su objeto y estructura”

¹⁹⁸ Era la norma rectora del Fondo Nacional de Calamidades

¹⁹⁹ La Ley 46/88 y el Decreto Ley 919 de 1989 integraban el régimen legal aplicable a la prevención y atención de desastres junto con el Decreto 1547/84 precitado.

nacional y territorial; d) para facilitar la orientación de proyectos y programas y e) permitir la asignación eficiente de los recursos.

La Directiva Presidencial 010 de 2011 explicó el sentido y la operación del Registro REUNIDOS. Dejó en claro que su propósito es servir para el conocimiento de la situación de calamidad y adicionalmente orientar a los programas de rehabilitación y reconstrucción. Además cerró el mecanismo a nuevas inclusiones por parte de autoridades distintas de la DGR. Se creó así una competencia exclusiva para la actualización de los datos del registro.

Por último recordó que los responsables únicos del diligenciamiento de los formularios eran las alcaldías. De esta manera ubicó la responsabilidad por las omisiones y las erróneas inclusiones en las autoridades locales.

La Unidad Nacional recibió esta competencia exclusiva sobre el Registro Único y la ejerció para actualizarlo. El 10 de abril de 2013 dio por cerrado el proceso en el artículo 1º de la Resolución 352 de la misma fecha. Esta determinación del administrador del Registro está en firme y dio finiquito al proceso oficial de recaudo de datos e identificación de personas y viviendas damnificadas. Puede decirse que ese mecanismo está completo, la competencia está ejercida y perfeccionada y hasta ese punto responde la Unidad Nacional.

Queda el interrogante del manejo de nuevos datos que pueden surgir en el curso de los proyectos que adelanten las entidades de reconstrucción (Fondo Adaptación, FONVIVIENDA). Los datos y con ellos las situaciones jurídicas subjetivas de personas afectadas por el desastre que tienen el derecho a ser reconocidas como tales y apoyadas, quedan por fuera del mecanismo REUNIDOS y están expuestas a perder la oportunidad para ser tenidas en cuenta.

Conclusiones

El repaso de las competencias del Fondo Adaptación, el Ministerio de Vivienda, FONVIVIENDA y de la Unidad Nacional revela una participación desigual de las entidades escrutadas. El Fondo Adaptación y FONVIVIENDA tienen a su cargo verdaderos “haces” competenciales para la reconstrucción de viviendas y la reubicación de personas y de comunidades (reasantamientos). Estas potestades están enfocadas sobre las viviendas, barrios y asentamientos destruidos. La reparación de viviendas parece haber sido solucionada en las Fases I y II, salvo los casos de viviendas en pie que amenazan ruina y que no son susceptibles de reparación que pueden ser asimiladas a viviendas destruidas. Puede afirmarse que estas dos entidades son las encargadas de la reconstrucción de las viviendas afectadas por La Niña 2010 – 2011 y que coexisten en un mismo plano competencial.

El Ministerio de Vivienda ostenta una competencia específica importante que se expresa en la puesta en marcha, direccionamiento, concertación y aprobación de los PIDU y que opera como un complemento de las funciones de FONVIVIENDA y del Fondo Adaptación.

En cuanto a las competencias de la Unidad Nacional, hay que reconocer que si bien no están agotadas, si se han ejercido de manera plena: el apoyo económico para el restablecimiento de la habitabilidad se hará exiguo en la medida en que se entienden finiquitadas las Fases I y II de la Emergencia. En cuanto a la administración del Registro REUNIDOS, hay que aceptar que dicho instrumento fue cerrado a nuevas inclusiones y que en adelante lo que resta es emplearlo en los proyectos y programas de reconstrucción.

La situación de damnificados, que no pudieron inscribirse o ser inscritos en REUNIDOS requiere de a) una cuantificación y verificación oficial y b) una solución alternativa a los mecanismos de reconocimiento existentes. No se puede pretender reabrir el Registro Único pues como se dijo, la autoridad competente dio por terminado ese proceso. Podría contemplarse la aplicación de un criterio similar al que aparece en el Artículo Sexto del Decreto Legislativo 4832 de 2010, para incluir otras fuentes de identificación de damnificados y otros responsables de esa identificación.

Anexo 5. Proyecto para regulación de reasentamientos

RESOLUCIÓN No

Por la cual el Fondo Adaptación reglamenta la política de reasentamiento de poblaciones afectadas por el Fenómeno de La Niña 2010 – 2011 y los proyectos que identifique, estructure, gestione y ejecute en ejercicio de esa política.

LA GERENTE DEL FONDO ADAPTACIÓN

En ejercicio de sus facultades legales y reglamentarias, especialmente de las establecidas en los artículos 1º y 4º del Decreto Legislativo 4819 de 2010; 3º, 6º y 8º del Decreto Legislativo 4674 de 2010; 1º y 10 del Decreto Legislativo 4821 de 2010, y

CONSIDERANDO

Que el Fondo Adaptación es una entidad pública descentralizada del orden nacional, creada expresamente para enfrentar los efectos de la emergencia suscitada por el Fenómeno de La Niña 2010 – 2011 y en especial para recuperar, construir y reconstruir la infraestructura de vivienda, servicios públicos,

acueductos, alcantarillados, salud y educación, de conformidad con el artículo 1º inciso segundo del Decreto Legislativo 4819 de 2010.

Que el Fondo Adaptación, por virtud de la misma norma, tiene competencia para adelantar las acciones que sean necesarias para: (i) impedir la prolongación de los efectos de la grave calamidad pública; (ii) mitigar y prevenir riesgos asociados al desastre y (iii) proteger a la población de amenazas económicas, sociales y ambientales derivadas de la emergencia.

Que el Gobierno Nacional, al declarar la emergencia económica, social y ecológica por la Niña 2010 - 2011 destacó la necesidad de reubicar a familias y comunidades que habitan viviendas asentadas en zonas de alto riesgo no mitigable y que están expuestas a riesgos extraordinarios, como lo destacaron los literales e y k del considerando 2 del Decreto 4580 de 2010.

Que las comunidades y familias afectadas por el Fenómeno de La Niña 2010 – 2011 constituyen poblaciones en estado de extrema debilidad, de conformidad con lo señalado por la Corte Constitucional en Sentencia T – 958 de 2001 con ponencia del Magistrado Eduardo Montealegre Lynett y en consecuencia son acreedoras a la protección especial reforzada del Estado colombiano en los términos del inciso tercero del artículo 13 de la Constitución.

Que la situación expuesta llevó al legislador de emergencia a resaltar la urgencia de “habilitar suelo para el desarrollo de proyectos de vivienda social de interés prioritario, agilizar los trámites para la construcción de las respectivas obras de urbanismo y vivienda y establecer mecanismos eficaces para la financiación de los proyectos correspondientes” (considerando 3.13, Decreto 4580 de 2010).

Que el legislador extraordinario determinó en relación a las obras de urbanismo y vivienda mencionadas, que “se requiere proceder a la afectación de inmuebles, la constitución de servidumbres, la compensación de poseedores y tenedores, la expropiación con previa indemnización (...) así como establecer incentivos que faciliten la destinación de los inmuebles a la realización de tales obras” (Considerando 3.14, Decreto 4580 de 2010).

Que los artículos 3º, 6º y 8º del Decreto Legislativo 4674 de 2010 establecieron los lineamientos generales para acciones de reubicación de poblaciones localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable incluidos, (i) la identificación de las familias afectadas; (ii) la adquisición de los predios en riesgo; (iii) la asistencia técnica para la adquisición de nueva vivienda; (iv) el acompañamiento integral a las personas reubicadas; (v) la implementación de metodologías para determinar el Valor Único de Reconocimiento; (vi) la incorporación de los predios adquiridos y en riesgo no mitigable al espacio público como suelo de protección.

Que el Decreto Legislativo 4821 de 2010 sustentó su articulado en las siguientes consideraciones: (i) la recurrencia de los fenómenos constitutivos de amenaza en las zonas afectadas; (ii) la necesidad de suelo urbanizable para reubicar asentamientos afectados; (iii) la necesidad de suelo urbanizable para reubicar asentamientos en alto riesgo; (iv) la necesidad de evitar una mayor vulnerabilidad de las poblaciones afectadas; (v) la necesidad de prevenir la afectación de nuevos hogares; (vi) la necesidad de implementar operaciones urbanas integrales y (vii) la posibilidad de acudir a Planes Integrados de Desarrollo Urbano para esos efectos.

Que las normas reseñadas indican que la reubicación o reasentamiento de poblaciones afectadas, localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable, es una prioridad en el proceso de manejo del desastre ocasionado por La Niña 2010 – 2011 y que en consecuencia los proyectos de reubicación o reasentamiento de hogares afectados o en riesgo son competencia del Fondo Adaptación.

Que el Plan Integral de Acción Específico para el Manejo de la Emergencia Generada por el Fenómeno de La Niña 2010 – 2011 declaró prioritarios los programas de reasentamientos, entre los cuales destaca la refundación del municipio de Gramalote, Norte de Santander, Útica en Cundinamarca, de los municipios del sur de Atlántico afectados por daños en las obras de contención del Canal del Dique y de los municipios que abarca La Mojana, por la misma razón. (Plan Integral, numeral 4.2.4).

Que las comunidades y personas afectadas por el desastre generado por La Niña 2010 – 2011, situadas en asentamientos expuestos a riesgos altos no mitigables, fueron impactadas de manera colectiva, lo que hace imperativas respuestas holísticas bajo la modalidad de acciones de reasentamiento y operaciones urbanas integrales, que además de garantizar el derecho constitucional a la vivienda digna restituyan la calidad de vida razonable, servicios públicos como acueducto, alcantarillado, telecomunicaciones, salud y educación; el goce de un ambiente sano, infraestructuras vial e institucional así como las posibilidades de ejercer las libertades económicas y sociales que garantiza la Constitución.

Que el artículo 1º inciso segundo del Decreto 4819 de 2010 incluyó entre las finalidades esenciales del Fondo Adaptación aquella de la recuperación, entendida como “el restablecimiento de las condiciones socioeconómicas y ambientales de las zonas afectadas”, en los términos del numeral 2.3.3 del Plan Integral de Acción Específico para el Manejo de la Emergencia Generada por el Fenómeno de La Niña 2010 – 2011.

Que la normatividad de emergencia precitada se complementa en lo referente a reubicación de familias y poblaciones, con las disposiciones de la legislación urbanística y de vivienda, en particular, las Leyes 9ª de 1989, 2ª de 1991 y 388 de 1997.

Que la Ley 1523 de 2012 señaló en su artículo 40 a los inventarios de asentamientos en riesgo, a los mecanismos de reubicación de asentamientos y a la transformación del uso en dichas zonas como medidas y consideraciones propias de la gestión del riesgo de desastres y del desarrollo seguro y sostenible que constituye la finalidad de esa Ley.

Que el Consejo Directivo del Fondo Adaptación aprobó en sesión del 24 de noviembre de 2011 el Proyecto *“Programa Nacional de Reubicación y Reconstrucción de Viviendas para Atención de Hogares Damnificados y/o localizados en zonas de alto riesgo no mitigable afectadas por los eventos derivados del Fenómeno de La Niña 2010 - 2011”*.

Que el proyecto en cuestión consideró como modalidades de intervención las siguientes: 1) reubicación en vivienda urbana o rural a través de oferta pública o privada hasta por 70 SMLMV; 2) reconstrucción asistida de vivienda en sitio hasta 30 SMLMV y 3) reasentamiento colectivo por riesgo no mitigable hasta por 70 SMLMV.

Que el Manual Operativo de los Contratos de Operadores Zonales de Vivienda adoptado por el Fondo Adaptación en las Resolución 009 de 2013 y modificado por la Resolución 046 del mismo año, no contempla el reasentamiento colectivo como modalidad de intervención.

Que es preciso complementar lo dispuesto por el Manual Operativo en lo referente a reasentamiento colectivo como modalidad de intervención y deslindar esa modalidad de aquella consistente en la reubicación individual de familias o personas afectadas.

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. POLÍTICAS Y NORMATIVIDAD APLICABLE.- La política de reasentamiento colectivo que adopta el Fondo Adaptación en sus proyectos se ceñirá a las siguientes normas: (i) los artículos 1º, 2º, 13 inciso tercero, 25, 29, 42, 49, 51, 58, 60, 79, 80, 82, 365 y 367 de la Constitución Política; (ii) los Decretos Legislativos 4674, 4819 y 4821 de 2010; (iii) las Leyes 9ª de 1989, 2ª de 1991 y 388 de 1997 en materias de reubicación de poblaciones y adquisición de predios afectados; (iv) La Ley 1523 de 2012; (v) el Plan Integral de Acción Específico para el Manejo de la Emergencia Generada por el Fenómeno de La Niña 2010 – 2011 y (vii) el presente acto administrativo.

PARÁGRAFO.- La reubicación individual de personas, familias y viviendas seguirá rigiéndose por el Manual Operativo de los Contratos de Operadores Zonales de Vivienda expedido por el Fondo Adaptación y por el Programa Nacional de Reubicación y Reconstrucción de Viviendas para Atención de Hogares

Damnificados adoptado por el Consejo Directivo de la Entidad en sesión del 24 de noviembre de 2011. Este programa estará a lo dispuesto en las Resoluciones 009 y 046 de 2013 emanadas de este Despacho y a la normatividad que las sustenta.

ARTÍCULO SEGUNDO. REASENTAMIENTO COLECTIVO.- Entiéndase por reasentamiento colectivo la reubicación completa de una unidad urbanística compleja sea ésta un barrio, caserío, población o ciudad a una localidad segura, de riesgo de desastre bajo o inexistente. El reasentamiento colectivo tiene los siguientes objetivos: (i) el restablecimiento de las unidades habitacionales; (ii) la restitución de condiciones urbanísticas, sociales, culturales, económicas, productivas e institucionales; (iii) el otorgamiento de ayudas económicas, sociales y jurídicas para mitigar los impactos negativos asociados al reasentamiento; (iv) el acompañamiento integral del Fondo Adaptación a los habitantes de la unidad urbana reasentada y (v) la transformación del uso asignado a la zona evacuada.

ARTÍCULO TERCERO. REASENTAMIENTO INDIVIDUAL.- Entiéndase por reasentamiento individual la reubicación de uno o más hogares pertenecientes a una colectividad urbana en proceso de reasentamiento colectivo, que han decidido libremente no seguir al colectivo a su nuevo destino. Estos hogares recibirán un tratamiento equivalente al que tendrá la comunidad de la cual se desprenden, incluidas las ayudas económicas, sociales, culturales y jurídicas así como el acompañamiento del Fondo Adaptación. Se regirán por los principios, objetivos, procedimientos y reglas que se establecen para el reasentamiento colectivo.

ARTÍCULO CUARTO. REUBICACIÓN INDIVIDUAL.- La reubicación individual de hogares afectados por el Fenómeno de La Niña 2010 – 2011 es una de las dos modalidades de intervención en viviendas destruidas adoptada por el Fondo Adaptación. La reubicación individual opera en dos modalidades. (i) adquisición de vivienda nueva o usada y (ii) adjudicación de viviendas en proyectos de construcción de viviendas adelantados por el Fondo Adaptación.

PARÁGRAFO PRIMERO.- La reubicación individual tiene lugar dentro de un sistema de intercambio “uno a uno (1 - 1)” en el cual el afectado entrega los derechos que ostente sobre la vivienda destruida y recibe a cambio la vivienda nueva o usada que le adjudica el Fondo Adaptación directamente o a través de sus operadores zonales.

PARÁGRAFO SEGUNDO.- La reubicación individual no supone la aplicación de la metodología de Valor Único de Reconocimiento (V.U.R.) como tampoco de un avalúo comercial previo.

PARÁGRAFO TERCERO.- La reubicación individual limitará su alcance a la provisión de una nueva alternativa habitacional que restituya el derecho de los afectados a la vivienda digna. No conlleva el otorgamiento de ayudas económicas, sociales, culturales o jurídicas.

ARTÍCULO QUINTO. PRINCIPIOS.- Los proyectos de reasentamiento colectivo que adelante el Fondo Adaptación estarán regidos por los siguientes principios operativos:

Restablecimiento.- El reasentamiento colectivo tiene por objetivo fundamental restablecer como mínimo, las condiciones de vida que existían antes del desastre y evitar la reproducción del riesgo causal.

Integralidad.- El reasentamiento colectivo debe incorporar todos los elementos constitutivos de la experiencia urbana e incluirá entre otros, la vivienda individual o colectiva, las relaciones de vecindad, la malla vial, las redes de servicios públicos generales y domiciliarios, la infraestructura económica pública y privada, la infraestructura institucional, cultural y religiosa, los hitos y signos distintivos de la comunidad, las áreas de reserva urbana y ambiental y los espacios públicos. El reasentamiento colectivo es un proceso interdisciplinario, intersectorial e interinstitucional que se caracteriza por una perspectiva holística. Debe mantener la identidad colectiva, preservar la cohesión social, el sentido de pertenencia y reproducir en lo posible las fuentes de ingreso.

Libre elección.- Los habitantes de la comunidad a reasentar tendrán libertad para participar en el reasentamiento colectivo o acoger la alternativa del reasentamiento individual. La libertad de elección no incluye aquella de permanecer en la zona afectada bajo riesgo de desastre, en razón al principio de prevalencia del interés social sobre el individual y al carácter mandatorio de la gestión del riesgo en su fase de manejo del desastre.

Prevalencia del interés social.- En el proceso de reasentamiento el interés público o social prevalecerá sobre los intereses particulares involucrados. La autoridad local hará cumplir esta previsión constitucional (Artículo 58 CP).

Diversidad.- La autoridad a cargo del proceso deberá respetar la diversidad cultural, social y económica de las personas y hogares reasentados. Evitará en lo posible soluciones urbanísticas y arquitectónicas que acentúen la estandarización, la homogeneidad y la masificación de la vida en la nueva unidad urbana.

Participación.- Los hogares y personas sujetos a reasentamiento colectivo tienen derecho a participar en las decisiones concernientes al proceso. La participación se referirá en especial a las alternativas de localización, a las características del proyecto urbanístico y al tratamiento que recibirá cada hogar en ese proyecto.

Buena fe.- Todos los partícipes en el proceso de reasentamiento colectivo, sean estos de naturaleza pública, comunitaria o privada, incluidos los beneficiarios del reasentamiento, actuarán de conformidad con el principio constitucional de la

buena fe, observándola, presumiéndola en los demás intervinientes y absteniéndose de conductas que la vulneren.

Transparencia.- El proceso de reasentamiento se debe caracterizar por la transparencia de sus acciones, fases o coyunturas, que deberán recibir en todo momento la publicidad necesaria para que las partes involucradas estén suficientemente informadas y para que tengan la oportunidad de: (i) hacer las consideraciones que crean convenientes; (ii) objetar las decisiones que no compartan; (iii) presentar escritos, peticiones respetuosas, observaciones y recursos; (iii) solicitar las pruebas y evidencias que crean necesarias, (iv) pedir cuentas a quien debe darlas y de manera general, hacer uso efectivo del debido proceso administrativo.

Corresponsabilidad.- Los hogares a reasentar y sus integrantes serán corresponsables por el proceso de reasentamiento. Asumirán las decisiones que adopten en lo que hace a la modalidad escogida (reasentamiento colectivo o individual); garantizarán una participación leal, veraz y de buena fe en el proceso; estarán a cargo de entregar de manera oportuna y completa la documentación requerida y cumplirán los plazos fijados por el Fondo Adaptación, los operadores zonales y las autoridades territoriales.

Coordinación institucional.- Las autoridades públicas – incluido el Fondo Adaptación – coordinarán sus intervenciones en el proceso de reasentamiento colectivo para lograr el desenvolvimiento armónico del proceso.

Favorabilidad.- El Fondo Adaptación y los operadores zonales observarán en lo posible una regla de favorabilidad con los afectados por el desastre que haga efectivo el mandato del inciso tercero del artículo 13 de la Constitución y la protección especial que amerita su condición de debilidad extrema.

ARTÍCULO SEXTO. PREMISAS.- La intervención del Fondo Adaptación en la modalidad de reasentamiento colectivo tiene las siguientes premisas:

Afectación colectiva.- La afectación debe ser el resultado del Fenómeno de La Niña 2010 – 2011 y su impacto sobre el barrio, caserío, pueblo o ciudad a reasentar. Puede consistir en la destrucción total o parcial de la población o la consolidación de un nuevo riesgo de desastre directamente vinculado al Fenómeno de La Niña 2010 – 2011, que amenace la vida, la seguridad, la tranquilidad, la salubridad y la vivienda de los habitantes así como la infraestructura de la unidad urbanística.

Declaratoria de desastre.-La intervención preferiblemente debe ser precedida por una declaratoria formal de desastre por la autoridad local competente como resultado de la evidencia de afectación colectiva. Para el caso del reasentamiento de los municipios de Gramalote (Norte de Santander) y Útica (Cundinamarca), se tendrán como indicios las respectivas menciones en el numeral 4.2.4 de Plan

Integral de Acción Específico para el Manejo de la Emergencia por el Fenómeno de La Niña 2010 – 2011.

Impacto generalizado.-La afectación debe extenderse o amenazar con extenderse a la totalidad de la unidad urbanística que se busca reasentar. En caso de existir áreas contiguas no afectadas por el desastre y el riesgo, El Fondo Adaptación determinará si tienen vocación para funcionar como unidades urbanísticas autónomas.

Inclusión en REUNIDOS.- Un porcentaje significativo de la población involucrada (%) debe estar inscrita en el Registro Único de Damnificados, REUNIDOS, que administra la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

Área receptora.- El reasentamiento colectivo exige identificar un área receptora segura, cercana, susceptible de obras de urbanismo y de comunicación; económicamente viable, que sea aceptada por la mayoría de los damnificados y cuyos habitantes accedan a hacer parte del proyecto o ser indemnizados y relocalizados.

ARTÍCULO SÉPTIMO. PROCESO Y ETAPAS.- El reasentamiento colectivo de poblaciones afectadas por el Fenómeno de La Niña 2010 – 2011 es un proceso de manejo de desastres en el cual se articulan y eslabonan las siguientes etapas.

Diagnóstico del área afectada.- El Fondo Adaptación hará un diagnóstico del área afectada por el desastre y el riesgo en el cual determine: (i) realidad y extensión de la afectación e identificación de los impactos; (ii) riesgos (amenaza y vulnerabilidad) que persisten; (iii) emergencia de nuevos riesgos; (iv) ubicación geográfica y política; (v) reconocimiento predial; (vi) estudio de títulos del área afectada; (vii) avalúo comercial de predios, derechos y mejoras; (viii) estudio socio económico de la población afectada y (ix) medidas de mitigación económicas, sociales, culturales y jurídicas. El diagnóstico puede apoyarse en la contribución de expertos y consultores externos.

Diagnóstico para zona de reasentamiento.- El Fondo Adaptación hará un diagnóstico de las zonas propuestas para el reasentamiento de la unidad urbanística compleja afectada. Este comprenderá: (i) riesgos que afectan las áreas propuestas; (ii) posibles medidas de mitigación; (iii) ubicación geográfica y política; (iv) reconocimiento predial; (v) estudio de títulos; (vi) avalúo comercial de predios, derechos y mejoras; (vii) estudio socio económico de la población residente y (viii) medidas de mitigación económicas, sociales, culturales y jurídicas.

Plan de Intervención.- El Fondo Adaptación formulará un Plan de Intervención con sustento en los diagnósticos y las actualizaciones de haberlas. El Plan de Intervención incluirá: (i) objetivos del reasentamiento; (ii) autoridades y entidades involucradas en el proyecto y su coordinación; (iii) cronograma de actividades; (iv)

determinación de la demanda de vivienda; (v) programa de adquisición de inmuebles, derechos y mejoras en la zona afectada; (vi) aplicación del mecanismo V.U.R. para complementar los resultados del programa de adquisición; (vii) procedimiento para determinar la nueva localización; (viii) programa de adquisiciones de terreno urbanizable; (ix) proyecto urbanístico y arquitectónico; (x) estructuración del negocio (condiciones, selección de contratistas, pagos, criterios técnicos); (xi) identificación de procesos productivos complementarios; (xii) identificación de impactos en la nueva localización; (xiii) tipos, cuantías y objetivos de las ayudas (mitigaciones) económicas y sociales; (xiv) líneas de crédito para PYMES reasentadas (eventuales) y (xv) programa de apoyo psicosocial y legal a las familias e individuos reasentados.

Plan de Inversión.- El Fondo Adaptación preparará un Plan de Inversión que cuantificará los costos asociados al Plan de Intervención de conformidad con los recursos disponibles para el reasentamiento específico que se propone. El Plan de Inversión incluirá: (i) la proyección de la ejecución de recursos; (ii) la periodicidad de los pagos y (iii) las actividades asociadas a tales pagos.

Socialización de los Planes.- La Gerencia General del Fondo Adaptación socializará los Planes de Intervención e Inversión con la población afectada y con la población de las áreas receptoras propuestas a efecto de lograr consensos, en particular, sobre una localización determinada y las características del nuevo asentamiento. Sometidos los planes y propuestas, la comunidad deberá pronunciarse en el término de (Se propone un plazo de 60 días).

Decisión de intervención.- Oídas las personas y comunidades interesadas, el Fondo decidirá la localización que estime más acorde con el interés social y así lo comunicará a las comunidades implicadas. La determinación del Fondo Adaptación será susceptible del recurso de reposición, interpuesto ante la Gerencia General de conformidad con lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo.

Postulación y aprobación.- La Gerencia del Fondo postulará el proyecto ante el Consejo Directivo de la Entidad para su aprobación.

Ejecución.- El Plan de Intervención será puesto en marcha dentro de los () días siguientes a la aprobación del Consejo Directivo. Esta etapa incluirá: (i) adquisición de inmuebles y derechos en las áreas expulsora y receptora; (ii) asignación y pago de las ayudas económicas para ambos grupos poblacionales; (iii) construcción del nuevo asentamiento y de la infraestructura que lo sostiene; (iv) traslado de la población reasentada; (v) entrega y escrituración de viviendas; (vi) soluciones puntuales de reasentamiento individual; (vii) entrega de la población a las autoridades locales elegidas; (viii) entrega de la zona afectada a las autoridades ambientales para su administración.

Acompañamiento social.- El Fondo Adaptación directamente y a través de los operadores zonales y de las autoridades locales, acompañará a las comunidades afectadas por el desastre y por la relocalización forzada para orientarlas y ayudarlas a lo largo del proceso de intervención. El acompañamiento social tiene los siguientes propósitos: (i) explicar el proceso a las comunidades; (ii) establecer espacios de diálogo entre las autoridades y las comunidades; (iii) detectar el surgimiento de nuevos riesgos tales como enfermedades, violencias, marginación y desafiliación laboral. El acompañamiento social tendrá lugar a lo largo de todo el proceso y por un período prudencial después de culminar el proyecto.

ARTÍCULO OCTAVO. PARÁMETROS ECONÓMICOS DE TRANSACCIÓN.- Las transacciones que tienen lugar entre los hogares y personas afectados y el Fondo Adaptación, sus operadores y representantes, están sometidos a los siguientes parámetros económicos básicos:

Vivienda de reposición.- Las viviendas que se entreguen a los hogares y personas reasentados tendrán un valor máximo de 135 SMLMV. El Fondo Adaptación determinará para cada intervención el valor máximo dentro del rango enunciado.

Estructura del valor de la vivienda.- El valor de la vivienda de reposición está integrado por los siguientes elementos: (i) el valor asignado al inmueble, derechos o mejoras que tenía el beneficiario en la zona evacuada y (ii) el Valor Único de Reconocimiento V.U.R., que completa el precio del nuevo inmueble.

Avalúo comercial.- Las propiedades, derechos y mejoras que tenían los hogares afectados en la zona evacuada deben ser avaluados comercialmente por el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi”, en su defecto por la oficina local de catastro o por peritos privados inscritos en lonjas de propiedad raíz o en asociaciones equivalentes, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 y en el párrafo 1º del Artículo 74 de la Ley 1523 de 2012. Este avalúo tiene como propósito exclusivo permitir la estructuración del valor de la nueva vivienda y la aplicación del mecanismo V.U.R. No es una estimación del valor actual de los bienes, derechos y mejoras ni permite su transacción en el mercado.

ARTÍCULO NOVENO. MITIGACIÓN ECONÓMICA.- El Fondo Adaptación reconoce el carácter integral y holístico de las intervenciones y proyectos de reasentamiento colectivo. La naturaleza sistémica de las unidades urbanísticas complejas que deben ser recreadas exige tener en consideración la interdependencia de todos sus elementos, la importancia de incluir usos complementarios a la vivienda y el riesgo de disgregación o marchitamiento del nuevo asentamiento por fracaso de su economía o de su quehacer social y cultural. Por estas razones el Fondo Adaptación podrá intervenir discrecionalmente con las acciones de mitigación económica que se enuncian a continuación:

Mitigación por reubicación.- Es la ayuda en dinero que se entrega a los reasentados y a los hogares y personas residentes en el área receptora, por concepto de gastos de mudanza en los que incurran.

Mitigación por traspaso legal.- Es la ayuda en dinero que se entrega a los reasentados y a los residentes del área receptora por concepto de los gastos derivados de transferencias de los derechos que tenían sobre los inmuebles entregados.

Mitigación por ingresos perdidos.- Es la ayuda en dinero que el Fondo Adaptación entrega a los habitantes del área receptora por concepto de las fuentes de ingreso que pierden al momento de abandonar su lugar de residencia y trabajo. Esta medida busca paliar los riesgos de pauperización y desafiliación laboral.

Mitigación por pérdida de activos estratégicos.- Es la ayuda en dinero, especie y oportunidades que el Fondo brinda tanto a los reasentados como a los habitantes que dejan el área receptora. Tiene por objetivo la reactivación económica del hogar y de la economía del asentamiento. Para el caso de empresas familiares, esta modalidad de mitigación puede tomar la forma de créditos.

Mitigación por vivienda.- Es la ayuda en dinero y en especie que entrega el Fondo Adaptación a los reasentados que deben entregar sus viviendas ubicadas en la zona a evacuar. Esta modalidad de mitigación tiene dos componentes: (i) el reconocimiento de un valor al inmueble entregado, avaluado según las condiciones previas a la afectación y abonado al precio de la nueva vivienda y (ii) el Valor Único de Reconocimiento VUR, incorporado en el valor total de la nueva vivienda, que cubre la diferencia entre el precio total y el valor del inmueble entregado.

ARTÍCULO DÉCIMO. VALOR ÚNICO DE RECONOCIMIENTO.- El Valor Único de Reconocimiento, V.U.R., es la ayuda o modalidad de mitigación que entrega el Fondo Adaptación a los hogares y las personas afectadas que deben reasentarse, colectiva o individualmente. El V.U.R. tiene el propósito exclusivo de completar el valor de la nueva vivienda y complementar el valor resultante del avalúo comercial de la vivienda destruida. El V.U.R. dependerá de la cuantía resultante en el avalúo comercial previo y del tope que fije el Fondo Adaptación para cada proyecto, sin superar los 135 SMLMV.

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO. MITIGACIÓN SOCIAL, PSICOLÓGICA Y JURÍDICA.- El Fondo Adaptación reconoce que el Fenómeno de La Niña 2010 – 2011 impactó las poblaciones afectadas más allá de sus bienes e intereses

materiales cuantificables y que las afectaciones fueron también de orden cultural, psicológico, social (relacional), jurídico y personal. Reconoce igualmente que tales afectaciones pueden aparecer en el contexto de los habitantes de las zonas receptoras, que entregan sus posesiones al Fondo Adaptación para refundar la nueva comunidad. Por estas razones el Fondo Adaptación podrá intervenir discrecionalmente con las acciones de mitigación que se enuncian a renglón seguido.

Mitigación de impactos sociales y culturales.- Consiste en el acompañamiento psicosocial para enfrentar impactos generados en la destrucción del hábitat y el consecuente reasentamiento, entre los cuales se destacan: (i) pérdida del hábitat previo; (ii) pérdida de relaciones familiares; (iii) pérdida de las relaciones vecinales; (iv) pérdida del rol económico, (vi) desaparición de iconos culturales del asentamiento evacuado; y (v) pérdida del contexto rural, de haberlo.

Mitigación de impactos psicológicos y personales.- Es el acompañamiento que se brinda con el propósito de paliar impactos en la esfera personal del individuo tales como: (i) afectación de contextos funerarios contemporáneos; (ii) alteraciones psicológicas, en particular, secuelas de la experiencia traumática que acompaña al desastre; (iii) incremento de la vulnerabilidad de adultos mayores y enfermos crónicos.

Mitigación jurídica.- Es el acompañamiento que debe darse a los hogares reasentados para solventar situaciones, trámites y problemáticas jurídicas relacionadas con sus viviendas y con el traslado al nuevo asentamiento. Se destacan las siguientes: (i) trámites de negociación de sus inmuebles; (ii) trámites de adquisición de las nuevas viviendas; (iii) hipotecas, embargos y otros gravámenes que existan sobre las viviendas cedidas; (iv) procesos en curso que obstaculicen la cesión del inmueble destruido; (v) sucesiones sobre inmuebles ubicados en la zona afectada; (vi) arrendatarios y otros tenedores.

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO. BENEFICIARIOS.- Serán beneficiarios de los proyectos de reasentamiento del Fondo Adaptación los propietarios y poseedores regulares de buena fe de viviendas destruidas y los ocupantes de baldíos que prueben la existencia de acto administrativo de adjudicación en su favor.

Parágrafo Primero. Arrendatarios.- Los arrendatarios y otros tenedores que no puedan demostrar propiedad ni posesión regular, serán acompañados y guiados por el Fondo Adaptación para acceder a beneficios y soluciones provistos por otras entidades públicas.

Parágrafo Segundo. Bienes Fiscales.- Los ocupantes de bienes fiscales urbanos de propiedad de entidades del orden nacional, podrán ser beneficiarios de proyectos de reasentamiento si cumplen con los requisitos establecidos en el Decreto 4825 del 20 de diciembre de 2011, en particular, la expedición de la

resolución de transferencia de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 a 17 del Decreto 4825 de 2011. Asimismo, el ocupante debe allegar la autorización escrita de la entidad transferente para ceder la vivienda y el terreno sobre el cual se levante a las autoridades ambientales de conformidad con el artículo 121 de la Ley 388 de 1997.

ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO. EXCLUSIONES.- Se excluirán del proceso de reasentamiento colectivo los siguientes casos: (i) quienes adquirieron inmuebles afectados y derechos en la zona con posterioridad al desastre; (ii) los beneficiarios de ayuda proveniente de otra entidad pública o privada; (iii) los hogares residentes en la periferia rural de la unidad urbanística; (iv) los hogares que adquirieron vivienda de reposición con sus recursos; (v) los hogares que son propietarios o poseedores de vivienda en zonas externas al área afectada; (vi) los poseedores violentos o clandestinos; (vii) quienes voluntariamente opten por el reasentamiento individual.

Parágrafo.- El Fondo Adaptación procederá a la adquisición del inmueble excluido, sea por negociación directa o en su defecto por expropiación administrativa de conformidad con los artículos 73 a 76 de la Ley 1523 de 2012 y demás normas concordantes.

ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO. PROCEDIMIENTO.- Las actuaciones del Fondo Adaptación y de sus Operadores en caso de haberlos, se ceñirá al procedimiento administrativo que establece la Parte Primera (Artículos 1º a 97) de la Ley 1437 de 2011, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

Parágrafo.- Participación.-El Fondo Adaptación garantizará la intervención de los hogares afectados, sus integrantes y sus organizaciones en los respectivos procesos de reasentamiento colectivo, de conformidad con los artículos 1º, 2º inciso primero y 95 numeral 5 de la Constitución, con y especialmente con los artículos 3º numeral 6º, 5º, 37 y 38 de la Ley 1437 de 2011.

ARTÍCULO DÉCIMO QUINTO.-ÁREAS EXPULSORAS.- Son áreas expulsoras las zonas afectadas por el desastre provocado por La Niña 2010 – 2011, que albergaban unidades urbanísticas complejas y que a causa de los efectos del desastre, del riesgo actual y del riesgo futuro que pesan sobre ellas, deben ser evacuadas. El tratamiento de tales áreas es como sigue:

Adquisición de inmuebles, derechos y mejoras.- El Fondo Adaptación financiará la adquisición oficial de los inmuebles, derechos y mejoras existentes en las áreas expulsoras en cumplimiento a lo dispuesto en las Leyes 9ª de 1989, 388 de 1997 y 1523 de 2012 y en el Decreto Legislativo 4674 de 2010. Las entidades adquirentes pueden ser los municipios y distritos correspondientes, las

Corporaciones Autónomas Regionales u otras autoridades ambientales de rango local.

Transformación del uso del suelo.- Los concejos distritales o municipales deberán modificar el Plan de Ordenamiento Territorial respectivo para transformar el uso de las áreas expulsoras convirtiéndolas en suelos de protección como espacios públicos de uso ambiental, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8º del Decreto Legislativo 4674 de 2010, en concordancia con los artículos 5º y 6º de la Ley 9ª de 1989 y 121 de la Ley 388 de 1997.

Interdicción de nuevos asentamientos.- Las autoridades locales y de policía, en colaboración con las autoridades ambientales mencionadas en el artículo 121 de la Ley 388 de 1997, evitarán la reproducción del riesgo de desastre al impedir la ocupación de las áreas evacuadas.

ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO. DOCUMENTO INCORPORADO.- El documento - *insertar el nombre del documento que elabora el Fondo Adaptación con la colaboración de la Doctora Rosa Doris Chaparro* – hace parte integral de esta Resolución y de la política del Fondo Adaptación para el reasentamiento colectivo de poblaciones.

Expedida a los días del mes de de 2014

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CARMEN ARÉVALO CORREA

Concepto técnico y jurídico para aprobación del alcance de medidas en materia de vivienda y rehabilitación económica

**Plan de reasentamiento del casco urbano del municipio
de Gramalote**

**Fondo Adaptación
Gerencia integral del proyecto de reasentamiento del casco urbano y
reactivación económica del municipio de Gramalote**

15 de mayo de 2014

1. Introducción

El presente documento expone las consideraciones técnicas y jurídicas que respaldan la propuesta de medidas de apoyo en materia de vivienda para propietarios y poseedores, vivienda para arrendatarios y reactivación económica para el proyecto de reasentamiento del casco urbano del municipio de Gramalote, así como la solicitud de recursos adicionales para implementarlas, realizada ante el Consejo Directivo del Fondo Adaptación el 24 de abril de 2014. La anterior solicitud obedece a la función del Consejo en materia de aprobación de los planes de acción y las políticas de la entidad.

La postulación N°001 “*Reasentamiento del casco urbano y rehabilitación económica del Municipio de Gramalote*” fue presentada por el hoy Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) ante el Consejo Directivo del Fondo en sesión del 18 de agosto de 2011. El objetivo planteado para el proyecto fue el de “reestablecer las condiciones sociales, económicas, urbanas, administrativas y ambientales del Municipio, restaurando las condiciones previamente existentes...”. Según consta en el Acta No. 003 del 2011, el consejo aprobó por unanimidad su priorización y “manifestó la importancia de aclarar durante el proceso de estructuración:

- El modelo de adquisición de propiedad y subsidio de vivienda en términos de las características de metraje y localización.
- Los mecanismos de financiación que garanticen la sostenibilidad de las intervenciones. En este sentido se sugirió analizar el impacto de la intervención con relación a las capacidades financieras de los hogares, de tal manera que se tengan en cuenta los compromisos futuros que se generarán, tales como impuestos, servicios públicos, etc.
- La documentación del proceso de construcción y socialización de la intervención”

El Fondo inició la estructuración y ejecución del proyecto en abril del 2012, a partir del momento en que el MVCT entregó formalmente los resultados de los estudios de pre-factibilidad desarrollados en el marco del Convenio No 1005 -09 -64 -2011 entre el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Fondo Nacional de Calamidades – Subcuenta Colombia Humanitaria, la FIDUPREVISORA S.A. y la Fundación Servicio de Vivienda Popular, SERVIVIENDA y consagrados en el “PLAN DE ACCIÓN INTEGRAL, LINEAMIENTOS Y RECOMENDACIONES PARA EL REASENTAMIENTO DEL CASCO URBANO DEL MUNICIPIO DE GRAMALOTE, NORTE DE SANTANDER”.

Desde entonces se ha avanzado en diferentes ejes, que comprenden actividades relacionadas con la selección del sector de reasentamiento, la gestión predial para la adquisición el levantamiento del diagnóstico socio-económico de los hogares afectados por el desastre, el diagnóstico técnico-jurídico de los predios del casco urbano destruido, la habilitación del suelo urbano donde se localizará la nueva cabecera mediante la modificación extraordinaria del EOT, el diseño de la infraestructura básica, el diseño urbano y los diseños arquitectónicos de equipamientos vivienda y hábitat. Por otra parte, ha avanzado en el desarrollo de la estrategia de acompañamiento y recuperación social, económica e institucional.

De manera simultánea con estas actividades técnicas y a partir de los diagnósticos con los que hoy se cuenta, el Fondo, en coordinación con la Mesa de Trabajo de Gramalote, que constituye la instancia fundamental de concertación con los actores locales representados en la alcaldesa, el gobernador, el párroco, el personero y los representantes de las organizaciones de la sociedad civil, ha venido trabajando desde finales de 2013 en la

formulación del Plan de Reasentamiento de Gramalote, el cual deberá estar concertado con la comunidad y formalizado a finales de julio de 2014.

Un reasentamiento es la intervención integral para trasladar, individual o colectivamente, una población que se encuentra en situación de alto riesgo de desastre – o que ha sido afectada por un desastre –, a un lugar seguro que le permita recuperar o mejorar sus condiciones de vida. Tanto la situación que da origen al reasentamiento, como éste en sí mismo generan impactos de toda índole para la población. En ese sentido, el plan parte de la identificación de esos impactos y constituye la hoja de ruta mediante la cual se mitigarán sus efectos.

Más allá de los cronogramas de ejecución física y presupuestal, es el instrumento fundamental mediante el se consolidarán los objetivos, las metas, los componentes, las medidas de apoyo, los programas, los proyectos, las condiciones de elegibilidad, los indicadores y los recursos encaminados a lograr el reasentamiento de la población de Gramalote y la sostenibilidad social, económica y ambiental del municipio en torno al desarrollo del nuevo casco urbano en la vereda Miraflores. El Plan deberá también formalizar los acuerdos, los deberes y los derechos de los actores involucrados en el proceso atendiendo el principio de corresponsabilidad consagrado en la política nacional de gestión del riesgo de desastres.

La propuesta presentada ante el Consejo se enmarca en el contexto de formulación y concertación del Plan de Reasentamiento, cuyo contenido general se expondrá a continuación.

2. Plan de reasentamiento del casco urbano del municipio de Gramalote

2.1. Objetivo general

Garantizar, a través del restablecimiento integral de las condiciones sociales, económicas, urbanas, ambientales y administrativas del municipio, los derechos a la vida y un hábitat seguro y sostenible para la comunidad gramalotera

2.2. Metas

- **Población relocalizada:** Lograr el retorno y la permanencia de alrededor de un 80% de los pobladores originales Miraflores, y generar dinámicas de desarrollo que atraigan nueva población.
- **Viabilidad económica:** Restablecer la dinámica comercial, logrando que un 80% de las actividades económicas que existían se restablezcan y mejoren sus procesos productivos, así como la promoción de nuevas iniciativas comerciales, a través de un plan de desarrollo económico para el municipio con enfoque regional.
- **Gobernabilidad:** Recuperar la totalidad de la infraestructura institucional y aumentar las capacidades de gestión institucional y de sostenibilidad fiscal del municipio.
- **Ser modelo para el país:** Establecer una metodología y una estructura jurídica que sea aplicable a reasentamientos futuros y a sentar la base de una política nacional en la materia.

2.3. Esquema general : componentes y medidas

En la figura 1 se presentan los componentes y medidas contemplados en el Plan de Reasentamiento. Las medidas particulares puestas a consideración del Consejo Directivo se enmarcan en dos de los componentes que se ilustran en la figura:

- Aseguramiento del acceso a un hábitat sostenible y seguro
 - Vivienda digna
- Desarrollo económico con enfoque regional, integral y sostenible
 - Reconstrucción de la infraestructura económica

- Proyectos productivos para la generación de ingresos

En el siguiente aparte se presentará la descripción de estas tres medidas, las consideraciones de conveniencia para adoptarlas, su costo y el marco jurídico que faculta al Fondo para su adopción. El número total de familias y la definición de las medidas a las cuales tendrán derecho según su condición particular se determinará una vez se valide y cierre el Registro de familias habitantes y el inventario de predios y titulares de derechos del antiguo casco urbano a finales del mes de junio.



Figura 1. Estructura general de componentes y medidas. Plan de Reasentamiento de Gramalote

3. Descripción de las medidas presentadas al Consejo Directivo

3.1. Solución de vivienda para propietarios y arrendatarios residentes

3.1.1. Descripción

Entregar una solución de vivienda que comprende un lote de 150m² y un módulo construido de alrededor de 70 m² con opción de desarrollo progresivo a familias habitantes en el casco urbano en el momento del desastre cuya vivienda fue destruida o está localizada en zona de riesgo no mitigable (barrio La Lomita), que ostentan derechos de dominio o derechos de posesión sobre el inmueble.

3.1.2. Justificación

Los análisis de las características físicas de las viviendas en el antiguo casco urbano han permitido establecer que:

- El área construida promedio de las viviendas era de 118 m².

- El 61% de las familias habitaba en viviendas con áreas entre 80 y 120 m².
- El 22% de las familias habitaba en viviendas con áreas superiores a 200m².

Estos tamaños de vivienda corresponden con el tamaño de las familias, que de acuerdo con el diagnóstico realizado por la Universidad Simón Bolívar, se caracterizan por núcleos familiares extendidos y cuya situación económica correspondía a ingresos medios, y en términos generales a una población con necesidades básicas satisfechas. Es decir que no se trataba de una población vulnerable desde el punto de vista socioeconómico. Las autoridades municipales y departamentales han solicitado públicamente en medios y de manera expresa mediante comunicación de la Mesa de Trabajo por Gramalote dirigida a la Gerente del Fondo (ver anexo 1: Radicado N°2013810097042 del 22 de noviembre de 2013) que por sus condiciones únicas, el nuevo casco urbano de Gramalote debería estar conformado por viviendas de buen tamaño en lotes de área similar a los del antiguo casco urbano.

Los primeros planteamientos en materia de vivienda presentados por el Fondo ante el Consejo Directivo reconocían ya esta particularidad, por lo que se sugería reconocer a los beneficiarios “lotes de 200m² en promedio y una vivienda de hasta 70 SMMLV”, tal como consta en el Acta N°19 del 25 de octubre de 2012.

Esta propuesta inicial ha evolucionado durante la etapa de estructuración hacia la medida que se está proponiendo actualmente a partir de: i) las consideraciones sociales expuestas arriba, ii) el diseño urbano adelantado por la Cámara de Comercio de Cúcuta, mediante el cual se ha llegado a una propuesta de lotes de 150m²; ii) los análisis técnicos de los lotes, las metodologías de diseño participativo que han permitido caracterizar la tipología de vivienda apropiada para las condiciones de la población y los estudios de mercado para establecer los costos de construcción, adelantados por la Unión Temporal Territorios - Economía Urbana (responsable del diseño arquitectónico de las viviendas).

La propuesta coincide con los análisis que habían sido realizados por Servivienda en el marco del Convenio con el MVCT en la etapa de pre-factibilidad, según los cuales se proponía en los lineamientos sobre las áreas prediales y de vivienda lo siguiente:

- “para la vivienda de restitución promedio para propietarios y poseedores damnificados se propone un predio promedio de 135m² con un núcleo básico de 60 m² construidos, diseñado modularmente, que permita la expansión futura en uno o dos pisos.
- “que los lotes privados se organicen modularmente en pocas tipologías geométricas: lotes de 9 m a 15 m de frente por 15 o 20 m de fondo para las tipologías de valor VIS (menor a 135 SMMLV o \$71.887.500 de precios de 2011) y toda dispuesta espalda con espalda. Esta área se puede incrementar o reducir de manera modular para poder entregar predios de mayor o menor tamaño según sea el caso. Este ejercicio más preciso de prediación se deberá llevar a cabo en la fase siguiente”.¹

3.1.3. Costo

A la fecha, el presupuesto global aprobado para el proyecto asciende \$163.700 millones de pesos,² dentro de los cuales la estimación del componente de vivienda asciende a \$26.027.100.000, basándose en un estimativo inicial de 600 propietarios y 70 SMMLV de construcción.

¹ Servivienda (2012). Plan de acción integral, lineamientos y recomendaciones para el reasentamiento del casco urbano del municipio De Gramalote, Norte De Santander”. CONVENIO N° 1005-09-64-2011. FONDO NACIONAL DE CALAMIDADES-SUBCUENTA COLOMBIA HUMANITARIA-FIDUPREVISORA S.A.-MAVDT-SERVIVIENDA, p.95

² Consejo Directivo 19 de septiembre de 2013, Acta N°37

Considerando que en el Registro de familias residentes del antiguo casco urbano (que se encuentra en proceso de validación) figuran 355 familias propietarias, 295 poseedoras y 23 ocupantes (además de 39 familias rurales elegibles no atendidas por operador zonal), que sumarían un total de 712 familias de las cuales, de acuerdo con las metas del Plan, se espera que retorne el 80%, la medida planteada requiere de un incremento en el presupuesto de \$6.318.433.440 (Tabla 1), el cual se basa en el número posible de beneficiarios, considerando que retornaría el 80% de la población, y en los costos de construcción estimados por el contratista a cargo de los diseños arquitectónicos y técnicos de las viviendas. Según estos costos, el valor de la construcción ascendería a 92 SMMLV aproximadamente. Es importante aclarar que en el momento de la entrega será necesario asignar un valor al área de lote para poder valorar el costo de la solución total, la cual se estima esté por debajo del valor de una vivienda VIS (135 SMMLV).

Descripción	Área lote (m ²)	Área const. (m ²)	Valor construcción	Nº de viviendas registro	SMMLV	Factor de retorno	Nº de viviendas estimadas	Valor total construcción
Medida propuesta	150	72	\$56.786.400	712	92	0,8	570	\$32.345.533.440
Medida inicialmente prevista ³	200	55	\$43.378.500	600	92	1	600	\$26.027.100.000
Valor adicional solicitado (costo medida propuesta - presupuesto inicial)								\$6.318.433.440

Tabla 1. Estimación del costo de la medida propuesta para propietarios y poseedores residente

3.1.4. Soporte jurídico

Las consideraciones jurídicas que soportan la medida propuesta se encuentran en el concepto “Sustentación jurídica de medidas especiales para el Reasentamiento del casco urbano del Municipio de Gramalote”, elaborado por el abogado Luis Roberto Wiesner mediante concepto contratado por la Gerencia Integral del proyecto a cargo de AECOM TECHNICAL SERVICES (Anexo 2). El Dr. Luis Roberto, experto políticas de gestión del riesgo de desastre, había desarrollado para el Fondo el informe “Reconstrucción, reubicación y reasentamiento de vivienda: Marco Jurídico General” en el marco del contrato N°051 de 2013, el cual fue entregado en enero de 2014 (Anexo 3)

3.2. Viviendas para familias habitantes no propietarias en condiciones de vulnerabilidad

3.2.1. Descripción

Entregar una vivienda de hasta 70 SMMLV (aproximadamente 45m²) a las familias que habitaban en el antiguo casco urbano en el momento del desastre en calidad de arrendatarios, que no ostentan título de propiedad o

³ Acta N°19 del 25 de octubre de 2012: "hasta 70 SMMLV en lotes de 200 m² en promedio"

tradición de posesión de bienes en ninguna parte del país y que cumplen con criterios de elegibilidad en términos de vulnerabilidad social y económica.

3.2.2. Justificación

El gobierno nacional a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se comprometió públicamente en 2012 a construir 400 soluciones de vivienda en el nuevo Gramalote para arrendatarios, que de otra manera no podrían retornar al pueblo. En consecuencia con lo anterior, el Fondo Adaptación contempló dentro del diseño urbano la reserva de lotes para desarrollar este tipo de soluciones. Posteriormente, en vista de que el Ministerio no realizó las provisiones de recursos necesarios para honrar el compromiso, se acordó con Presidencia de la República revisar la posibilidad de que Fondo lo asumiera en el marco del proyecto.

Otorgar soluciones de vivienda a las personas no propietarias se considera una medida de vital importancia para lograr el objetivo de recuperar la cohesión social y las dinámicas económicas del municipio, considerando que un 30% de la población gramalotera habitaba en esta condición, y que de no desarrollarse esta oferta no podría retornar al municipio y se vería forzada a permanecer en otros lugares de residencia. La medida permitiría igualmente mejorar condiciones de acceso a la vivienda propia en el nuevo casco urbano.

Cabe destacar que la consideración de viviendas para arrendatarios había sido una de las recomendaciones formuladas por Servivienda en la etapa de pre-factibilidad. El plan de acción presentado, incluyó la línea de acción 3 “Proyecto de vivienda para arrendatarios”, estructurada bajo dos premisas: (i) alrededor del 30% de los habitantes del antiguo casco urbano eran arrendatarios y (ii) el hecho de haber condicionado “muchos de ellos” su reasentamiento a la posibilidad de convertirse en propietarios. La solución se planteó en ese entonces como el otorgamiento de subsidio de vivienda de interés prioritario (VIP) de 21 SMLMV para arrendatarios que demostraran no poseer inmuebles en otros lugares.

3.2.3. Costo

Según el Registro de familias residentes y el proceso de validación actual serían 300 las familias no propietarias en condiciones de vulnerabilidad que serían elegibles para la medida. En la tabla 2 se presenta la estimación de costos de la medida.

<i>Medida</i>	<i>Área const. (m2)</i>	<i>Valor construcción</i>	<i>Cantidad estimada</i>	<i>Valor total construcción</i>
Viviendas para familias habitantes no propietarias	45	\$35.491.500 (58 SMMLV)	300	\$10.647.450.000
Total valor adicional solicitado				\$10.647.450.000

Tabla 2. Estimación costo medida de vivienda para no propietarios

3.2.4. Soporte jurídico

Las consideraciones jurídicas que soportan la medida propuesta se encuentran también en el concepto “Sustentación jurídica de medidas especiales para el Reasentamiento del casco urbano del Municipio de Gramalote”, elaborado por el abogado Luis Roberto Wiesner (Anexo 2).

3.3. Medidas de rehabilitación económica y reconstrucción de infraestructura económica

3.3.1. Descripción

Se contemplan cinco medidas puntuales que apuntan a la rehabilitación económica y reconstrucción de infraestructura económica:

- Apoyo en la formulación de planes de negocios: 280 cupos para asistencia técnica en formulación de planes de negocio para personas que se postulen
- Apoyo implementación de planes de negocio: 262 cupos para personas con mejores planes de negocio formulados, que incluyen asistencia técnica y capital semilla por valor de hasta \$12.000.000 por emprendimiento.
- Locales comerciales en vivienda mixta: locales de aproximadamente 12m² asociados a la vivienda
- Locales en plaza de mercado: 70 unidades atribuibles a beneficiarios de apoyo a implementación de planes de negocio de acuerdo con las necesidades identificadas y criterios de elegibilidad definidos. La asignación de los locales estará sujeta al diseño del esquema de subsidio o financiación.
- Locales comerciales en lote independiente: 10 unidades previstas en el diseño urbano atribuibles a beneficiarios de apoyo a implementación de planes de negocio de acuerdo con las necesidades identificadas y criterios de elegibilidad definidos. La asignación de los locales estará sujeta al diseño del esquema de subsidio o financiación.
- Apoyo a proyectos productivos turísticos.

3.3.2. Justificación

La recuperación y la sostenibilidad del municipio, requiere la promoción y la recuperación económica del nuevo casco urbano, a través de la reactivación de las dinámicas productivas de los habitantes y el incentivo a nuevas iniciativas, enmarcadas en una estrategia integral de desarrollo económico basada en planes de vida individuales de las familias, en incentivos que permitan el emprendimiento y el desarrollo de capacidades. La estrategia se ha venido diseñando con base en los análisis de vocación económica y oferta y demanda que se encuentra desarrollando la Gerencia Integral del proyecto a cargo de AECOM TECHNICAL SERVICES (contrato N°171 de 2013) y en el proceso de concertación con los diferentes grupos de comerciantes gramalotero. En efecto, el diseño de las medidas de recuperación económica constituye uno de los pilares fundamentales de concertación con la comunidad.

Es importante anotar que el diseño urbano ha previsto los espacios comerciales y de prestación de servicios que existían en Gramalote, articulados a la nueva propuesta urbana y a la designación de usos del suelo prevista en las normas urbanas que hacen parte de la revisión extraordinaria del EOT. Por otra parte, el diseño de viviendas contempla el diseño de viviendas mixtas, que se podrán adecuar para las familias que resulte beneficiarias de los paquetes de apoyo a la reactivación económica.

En Gramalote se requiere generar procesos competitivos que favorezcan a los mejores emprendimientos y permitan incentivar

3.3.3. Costo

De acuerdo con los análisis adelantados a través de los diagnósticos elaborados por la Universidad Simón Bolívar, la Universidad de Pamplona y las consultas con los grupos de comerciantes, existían de 285 negocios individuales, el 80% de los cuales se encontraba en viviendas mixtas. El estimativo de costo de las medidas se

hace considerando el factor de retorno de 80%, los valores estimados de metro cuadrado para la construcción de locales, la estimación de y las consultas de mercado en relación con los recursos necesarios para

Medida	Valor asignado por beneficiario	Número de beneficiarios	Valor total
Locales comerciales en vivienda mixta (Locales de aproximadamente 12 m ² ; factor de retorno: 80% de los existentes)	\$ 9.464.400	182	\$ 1.722.520.800
Locales comerciales en lote independiente	\$ 30.000.000	10	\$ 300.000.000
Apoyo en la formulación de planes de negocio (techo máximo esperado)	\$ 2.000.000	280	\$ 560.000.000
Apoyo en la implementación de planes de negocio (182 VM + 10 LI + 70 plaza de mercado)	\$ 12.000.000	262	\$ 3.144.000.000
Estrategia de desarrollo productivo y turístico (estimado)			\$ 2.000.000.000
Valor adicional solicitado			\$7.726.520.800

Tabla 3. Estimación costo medida de vivienda para medidas de reactivación económica.

3.3.4. Soporte jurídico

Las consideraciones jurídicas que soportan la medida propuesta se encuentran también en el concepto "Sustentación jurídica de medidas especiales para el Reasentamiento del casco urbano del Municipio de Gramalote", elaborado por el abogado Luis Roberto Wiesner (Anexo 2).

3.4. Resumen de solicitud de adición presupuestal

Medida	Valor
1 - Vivienda para familias propietarias/poseedoras/ocupantes - habitantes	\$6.318.433.440
2 - Vivienda para familias habitantes NO propietarias	\$10.647.450.000
3 - Rehabilitación económica y reconstrucción de infraestructura económica	\$ 7.726.520.800
Valor total solicitado	\$24.692.404.240

OFI15-00026563 / JMSC 110200
Bogotá D.C. martes, 31 de marzo de 2015

Doctor
Néstor Humberto Martínez Neira
Ministro de la Presidencia
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA
Ciudad



REF: Concepto, Recursos del Fondo de Adaptación

En atención a su consulta verbal sobre algunos aspectos relacionados con los recursos del Fondo de Adaptación, con el hecho de que puedan concurrir con otros recursos en la financiación de obras requeridas para superar condiciones adversas producto de desastres naturales, y con su naturaleza indemnizatoria, esta Secretaría Jurídica se permite emitir las siguientes consideraciones jurídicas.

1. ¿Cómo se integra el Fondo de Adaptación en el sistema General de Gestión de Riesgos y Desastres?

a. El Decreto 4819 de 2010, expedido en el marco de una declaración de emergencia económica, social y ecológica, creó el Fondo Adaptación con el objeto de lograr "la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de "La Niña".

Con ese objetivo, el decreto confió al Fondo "la identificación, estructuración y gestión de proyectos, ejecución de procesos contractuales, disposición y transferencia de recursos para la recuperación, construcción y reconstrucción de la infraestructura de transporte, de telecomunicaciones, de ambiente, de agricultura, de servicios públicos, de vivienda, de educación, de salud, de acueductos y alcantarillados, humedales, zonas inundables estratégicas, rehabilitación económica de sectores agrícolas, ganaderos y pecuarios afectados por la ola invernal y demás acciones que se requieran con ocasión del fenómeno de "La Niña".

Igualmente, dispuso que el Fondo de Adaptación adoptaría las estrategias para impedir definitivamente la prolongación de los efectos de La Niña y tomaría las acciones "tendientes a la mitigación y prevención de riesgos y a la protección en lo sucesivo, de la población de las amenazas económicas, sociales y ambientales que están sucediendo".

Así, de acuerdo con la disposición de creación del Fondo, el objetivo del mismo es el recuperar, construir y reconstruir zonas afectadas por el fenómeno de "La Niña".

b. Un año después de declarada la emergencia económica, mediante Decreto 4147 de 2011, el Gobierno Nacional creó la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres –UNGRD-, a la que se le otorgó la función de dirigir la implementación de la gestión del riesgo de desastres, atendiendo las políticas de desarrollo sostenible, y la de coordinar el funcionamiento y el desarrollo continuo del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD.

Según el artículo 4º del decreto, la gestión de riesgo es el proceso social orientado a:

“la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible”.

Como se observa, el objetivo de la UNGRD es liderar la gestión del riesgo de desastres, sin que para tales efectos se haya calificado el tipo de riesgos que debe atender. Se entiende entonces que las funciones de dirección de la Unidad se ejercen respecto de cualquier tipo de riesgo de desastres, en cualquier lugar y en cualquier tiempo, lo cual incluye, por supuesto, el desastre de La Niña.

c. Tras la creación de la UNGRD, el Congreso de la República aprobó la Ley 1523 de 2012, por la cual se creó el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres -SNGRD-. Esta ley entiende la gestión del riesgo como el “proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible”.

Entre los principios generales que guían el funcionamiento del SNGRD está el de coordinación, según el cual “la actuación integrada de servicios tanto estatales como privados y comunitarios especializados y diferenciados, cuyas funciones tienen objetivos comunes para garantizar la armonía en el ejercicio de las funciones y el logro de los fines o cometidos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres”.

La lectura integrada de las disposiciones de la Ley 1523 de 2012, y de los decretos 4147 de 2011 y 4819 de 2010, permite entender que el Fondo de Adaptación tiene competencias precisas en la mitigación de los efectos de La Niña, pero que, en tanto organismo vinculado con el manejo de las consecuencias de un desastre natural, su actividad se incorpora en el SNGRD y, por tanto, debe actuar en coordinación con la UNGRD.



Esta conclusión es consecuencia de muchas otras disposiciones de la Ley 1532, pero, particularmente, del hecho de que el parágrafo 2 del artículo 2º de la ley incorpora al concepto de Gestión de Riesgo, "lo que hasta ahora se ha denominado en normas anteriores prevención, atención y recuperación de desastres, manejo de emergencias y reducción de riesgos".

Adicionalmente, el concepto de responsabilidad a que hace referencia la Ley 1532 involucra a todas las autoridades del territorio colombiano, y, en virtud del mismo, "las entidades públicas" ... "desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo, entendiéndose: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres" (art. 2º, Ley 1532).

Puede decirse que la concepción integral del manejo del riesgo de desastres que adoptó la Ley 1532 involucró a todas las entidades públicas y privadas con competencias en la materia, y que en esa lógica, el Fondo de Adaptación es pieza integrante del sistema.

Así, un entendimiento lógico de las normas hace ver que el Fondo de Adaptación es la pieza del SNGRD encargada específicamente de enfrentar el desastre de La Niña.

2. ¿Cuál es el uso de los recursos del Fondo de Adaptación? ¿Los proyectos adelantados por el Fondo de Adaptación pueden recibir el apoyo financiero de otros organismos y entidades?

Los recursos del Fondo de Adaptación son los asignados por el Decreto 4819 de 2010. De conformidad con la sentencia C-251 de 2011, estos recursos son de destinación específica y solo pueden ser invertidos en los proyectos de mitigación, reparación y reconstrucción de los daños sufridos como consecuencia del desastre de La Niña.

La Corte se pronunció al respecto en los siguientes términos:

"La Sala Plena estima igualmente necesario advertir que la constitucionalidad de las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo sometido a su revisión, sólo pueden ser aplicadas en y para aquellas zonas y municipios afectados por la ola invernal producto del Fenómeno de la Niña (...) En otras palabras, con prescindencia del lugar en donde se encuentren ubicadas las instituciones competentes para girar los recursos económicos, al igual que el sitio en donde se celebren los contratos relacionados con la ola invernal, lo que debe quedar claro es que los recursos económicos deben ser ejecutados exclusivamente en aquellas zonas y municipios afectados por la ola invernal. El anterior condicionamiento deriva del principio de conexidad material". (Sentencia C-251 de 2011)

Este condicionamiento no implica, sin embargo, que en los proyectos adelantados por el Fondo de Adaptación no puedan confluir recursos de otras entidades, vinculadas o no al

SNGRD. Esta autorización está expresamente consignada en el artículo 5° del Decreto 4819 de 2010. La destinación específica de los recursos del fondo no es obstáculo para la cooperación institucional y no impide la confluencia de recursos en el mismo proyecto, siempre y cuando –claro está– dicho proyecto esté vinculado con el desastre de La Niña.

En este sentido, siendo parte, como lo es, del SNGRD, el Fondo de Adaptación puede recibir recursos de otras entidades del Sistema o del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, para adelantar las obras de recuperación de su competencia. En esta lógica, el Fondo podría recibir recursos de la Subcuenta de Recuperación, destinada “a apoyar el financiamiento de la rehabilitación y reconstrucción post desastre de las condiciones socioeconómicas, ambientales y físicas bajo criterios de seguridad y desarrollo sostenible” (art. 51, Ley 1532).

3. ¿Cómo se determina la inversión de los recursos del Fondo de Adaptación?

a. Mediante Decreto 1159 de 2011, el Gobierno Nacional creó la Comisión Intersectorial para apoyar al municipio de Gramalote, damnificado por el desastre invernal generado por La Niña. La comisión fue posteriormente derogada y las funciones de recuperación fueron asignadas al Fondo de Adaptación, mediante Decreto 1773 de 2013.

Los estudios de reubicación del casco urbano de Gramalote comenzaron en 2011. Desde la fecha, han venido presentándose nuevos estudios, debido principalmente a discrepancias sobre la idoneidad de los suelos en que debe reasentarse el municipio. Con todo, las obras de recuperación y reconstrucción pueden financiarse con recursos del Fondo de Adaptación, en conjunto con recursos del SNGRD, tal como se explicó precedentemente.

b. Ahora bien, los recursos del Fondo de Adaptación son de destinación específica y deben invertirse de conformidad con criterios de razonabilidad, proporcionalidad y priorización. Adicionalmente, deben responder a los criterios técnicos que establezcan las distintas autoridades involucradas en la reconstrucción del pueblo.

La primera instrucción en este sentido es consecuencia directa del principio de conexidad material que existe entre el origen de los recursos y su destinación específica. Como lo dice la Corte en su sentencia, los recursos del Fondo deben ser invertidos en las necesidades apremiantes de las zonas y municipios afectados.

“En efecto, los recursos económicos dirigidos y creados mediante la adopción de diversos decretos legislativos, al igual que las estructuras burocráticas creadas o modificadas mediante normas de excepción, como sucede en el presente caso, deben apuntar exclusivamente a atender las necesidades apremiantes de aquellas zonas y municipios afectados por los hechos descritos en el Decreto Legislativo 4580 de 2010.” (Sentencia C-251 de 2010)

Los estudios de priorización, que deben preceder a la inversión de recursos, determinan las necesidades apremiantes de la población. En este sentido, se entiende que la prioridad del gasto debe ser la recuperación de las condiciones básicas de habitabilidad del pueblo y de permitir la reubicación de los habitantes que salieron de él.

c. De otro lado, el propio Decreto 4819 de 2012 estableció las prioridades para la inversión de los recursos del Fondo. El artículo 1º señaló las finalidades del fondo y, no obstante que la norma autoriza adelantar las demás acciones que se requieran con ocasión del fenómeno de La Niña, es claro que la prioridad en la inversión de los recursos está enfocada en la reconstrucción de:

- a) infraestructura de transporte
- b) infraestructura de telecomunicaciones,
- c) infraestructura de ambiente,
- d) infraestructura de agricultura,
- e) infraestructura de servicios públicos,
- f) infraestructura de vivienda,
- g) infraestructura de educación,
- h) infraestructura de salud,
- i) infraestructura de acueductos y alcantarillados,
- j) humedales y zonas inundables estratégicas
- k) rehabilitación económica de sectores agrícolas, ganaderos y pecuarios

Destinar los recursos del Fondo a la reconstrucción de obras distintas a las previstas en los sectores indicados podría constituir una vulneración del principio de destinación específica e iría en contra de la restricción judicial que impuso la inversión de los mismos a mitigar las necesidades más apremiantes del municipio.

Con todo, dado que el Fondo de Adaptación se integra al SNGRD, pero también forma parte de la estructura administrativa del Estado, el Fondo podría coordinar con la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, o con los departamentos, con los OCAD o los ministerios, a través de sus diferentes programas de apoyo financiero, y en el marco de sus propias competencias, la gestión de los recursos necesarios para financiar otras obras no prioritarias, según disponibilidad de recursos.

d. La priorización es consecuencia del principio de racionalización del gasto, que guía la ejecución de los recursos públicos. Los recursos del SNGRD también se invierten de conformidad con este criterio, tal como lo establece la Ley 1532 al señalar como función de la Junta Directiva del Fondo Nacional de Calamidades, la de "Indicar la destinación de los recursos y el orden de prioridades conforme al cual serán atendidos los objetivos del Fondo frente a las disponibilidades presupuestales del mismo, existentes en cada caso".

Los recursos del Fondo de Adaptación no pueden invertirse en desconocimiento de ese criterio de priorización, más todavía cuando es la propia norma de creación del fondo la que señala los sectores en que deben ejecutarse.



4. ¿Tienen los recursos del Fondo vocación indemnizatoria?

a. Vinculado con lo anterior, es preciso entender que los recursos administrados por el Fondo de Adaptación, que, por ser públicos, son escasos, están destinados a la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de La Niña, por lo cual la Corte Constitucional señaló en su sentencia que los fondos deben invertirse “para atender las necesidades apremiantes” de las zonas y municipios afectados por el invierno de La Niña.

De ello se infiere que los recursos del Fondo tienen vocación reparatoria pero no indemnizatoria, pues no están llamados a compensar en toda su dimensión el lucro cesante y el daño emergente derivados de la tragedia.

Los recursos del Fondo reparan las averías y rehabilitan los predios con el fin de que los residentes rehagan su vida, pero no se entregan contra el cálculo de los perjuicios ocasionados por la tragedia. No se dan tampoco en compensación equivalente por el daño, atribuido al Estado por una decisión judicial, ni se transfieren como resultado de una responsabilidad asignada por vía legal, como ocurre con la indemnización por expropiación. Mucho menos es el Fondo Adaptación una compañía de seguros que cubra con póliza inexistente los daños sufridos por personas indeterminadas.

Los recursos del Fondo se limitan a garantizar el derecho a la vivienda digna de la persona afectada por la tragedia, y a recomponer las condiciones de básicas necesarias para retomar su tren de vida, pero no a reponer el patrimonio afectado de los damnificados.

Guardadas las proporciones, esta Secretaría Jurídica entiende que la vocación reparatoria de los recursos del Fondo de Adaptación tiene semejanza con la vocación equivalente de los recursos destinados por la Ley 1448 a la reparación de las víctimas del conflicto: los dineros entregados no están destinados a indemnizar el daño (daño emergente y lucro cesante) de las víctimas, sino a recomponer administrativamente una situación adversa con el fin de permitirles –a los afectados por el invierno- recomponer dignamente sus condiciones de vida. De hecho, mientras no se compruebe responsabilidad del Estado en las consecuencias adversas producidas por un desastre natural, los recursos que el Estado invierte en las poblaciones afectadas no pueden provenir más que de su condición de garante de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos individuales y las libertades públicas. La entrega de esos recursos no ubica al Estado en posición de responsable jurídico de los perjuicios ocasionados por el invierno.

b. Ahora bien, es verdad que el parágrafo 2 del artículo 5 del Decreto 4819 de 2010 establece que, con cargo a los recursos del Fondo de que trata el presente decreto, se atenderán los gastos operativos y administrativos para su funcionamiento, y los demás gastos, tales como subsidios, garantías e indemnizaciones.

Es claro que esta mención a la indemnización, que no fue estudiada por la Corte Constitucional en su sentencia, no puede interpretarse en el sentido de que la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de "La Niña", que se hace con recursos del fondo de adaptación, constituya una indemnización. La norma indica que con cargo a dicho fondo pueden pagarse indemnizaciones, cuando a ello haya lugar, pero en manera alguna, por vía de usar esa expresión, puede considerarse que es indemnizatoria la reconstrucción de los daños producidos por el invierno.

Cordialmente,



CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Secretaria Jurídica

ANEXO 6

