UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

La Curaduría Pública Social, como herramienta de gestión para el reconocimiento y valoración del hábitat popular.

Caso de estudio. Proyecto piloto Plan Terrazas en el Barrio Guacamayas. Bogotá

Anderson Arturo Galeano Ávila

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Artes – Maestría en Hábitat

Bogotá D.C., Colombia
2025

La Curaduría Pública Social, como herramienta de gestión para el reconocimiento y valoración del hábitat popular.

Caso de estudio. Proyecto piloto Plan Terrazas en el Barrio Guacamayas. Bogotá

Anderson Arturo Galeano Ávila

Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de:

Magister en Hábitat

Director:

Dr. Arq. Carlos Mario Yory

Profesor Titular Universidad Nacional de Colombia

Línea de Investigación:

Construcción social del hábitat

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Artes

Bogotá, Colombia

2025

A mis padres, Arturo y Anayibe, quienes, con su amor, valores y ejemplo de vida, salieron del campo a la urbe en búsqueda de oportunidades y progreso, han sido la base de todo lo que he logrado. Su dedicación y enseñanzas han sido mi mayor inspiración. A ustedes les debo gran parte de mis éxitos y mi profunda gratitud es eterna

.

Agradecimientos

A Martha, Rosa, Maximino, Sol, Ana, Rodolfo y, en general, a todas las familias del hábitat popular de Bogotá, quienes, con esfuerzo, trabajo incansable y una admirable constancia, han logrado materializar su sueño de tener una vivienda propia. Su determinación y resiliencia han sido la piedra angular para consolidar espacios que no solo representan un techo, sino también un hogar y un legado para futuras generaciones. A aquellos que con valentía y esperanza han construido sus viviendas mediante procesos colaborativos de autoconstrucción y desarrollo progresivo, les expreso mi más profundo respeto y admiración.

A mis amigos y grandes compañeros de trabajo que he tenido el privilegio de conocer en el Ministerio de Vivienda, la Secretaría del Hábitat y la Caja de la Vivienda Popular, quienes han sido pilares fundamentales en mi crecimiento tanto personal como profesional. En especial, quiero enaltecer la labor de Ricardo Ramírez, un hombre sabio y apasionado del hábitat popular, cuyo conocimiento profundo y visión innovadora han permitido reconocer e intervenir el activo inmobiliario de la ciudad informal mediante procesos de mejoramiento.

A los docentes de la Maestría en Hábitat de la Universidad Nacional de Colombia, quienes, con su dedicación y perspectiva crítica, nos han enseñado a comprender la complejidad del territorio y la importancia de abordar el hábitat popular desde un enfoque integral y sistémico.

A mis queridas compañeras de maestría, Mónica, Daniela y Fernanda, quienes han sido más que colegas; han sido aliadas inquebrantables en este proceso. Este trabajo es, en gran medida, reflejo de cada uno de ustedes y del impacto que han dejado en mi vida.

Resumen

En el contexto de las grandes ciudades latinoamericanas, la urbanización informal ha generado asentamientos autoconstruidos que evolucionan progresivamente en respuesta a la falta de acceso a vivienda formal y a la débil planificación urbana.

En Bogotá, la Curaduría Pública Social (CPS) surge como instrumento innovador para reconocer y mejorar el hábitat popular, mediante la legalización de construcciones sin licencia y el acceso a subsidios para reforzamiento estructural y ampliación. Estas intervenciones reducen la vulnerabilidad sísmica y el hacinamiento, y fomentan la generación de ingresos mediante la posibilidad de generación de segundas unidades habitacionales o viviendas productivas, contribuyendo así a disminuir la pobreza monetaria.

La presente investigación tiene como objetivo proponer recomendaciones de política pública basadas en el análisis del impacto de la CPS en el piloto desarrollado en el barrio Las Guacamayas, en el marco del Plan de Desarrollo 2020–2024. Se empleó un enfoque cualitativo con revisión documental normativa y teórica, análisis de programas de mejoramiento habitacional y entrevistas estructuradas y semiestructuradas a beneficiarios del piloto. El proyecto intervino 58 de las 60 viviendas previstas, con un 97 % de ejecución física, logrando mejoras significativas en habitabilidad, seguridad estructural y potencial productivo de las viviendas.

Los hallazgos incluyen buenas prácticas y vacíos normativos que limitan la expansión del modelo. Se concluye que la CPS es una herramienta eficaz para el reconocimiento y fortalecimiento de la autoproducción de vivienda en contextos informales, contribuyendo a territorios más equitativos y sostenibles.

Palabras clave: Construcción social del hábitat, Curaduría Pública Social, Plan Terrazas, hábitat popular, desarrollo progresivo de la vivienda, vivienda informal, política habitacional.

Abstract

Social Public Curatorship as a Management Tool for the Recognition and Valuation of Popular Habitat. A Case Study of the Plan Terrazas Pilot Project in the Guacamayas Neighborhood, Bogotá

In the context of major Latin American cities, informal urbanization has generated self-built settlements that evolve progressively in response to the lack of access to formal housing and weak urban planning. In Bogotá, the Social Public Curatorship (CPS) emerged as an innovative instrument to recognize and improve popular habitat through the legalization of unlicensed constructions and access to subsidies for structural reinforcement and expansion. These interventions reduce seismic vulnerability and overcrowding, while fostering income generation through secondary housing units or productive dwellings, thus contributing to a reduction in monetary poverty.

This research aims to propose public policy recommendations based on the analysis of the CPS impact in the pilot implemented in the Las Guacamayas neighborhood, within the framework of the 2020–2024 Development Plan.

A qualitative approach was used, involving normative and theoretical documentary review, analysis of housing improvement programs, and structured and semi-structured interviews with pilot beneficiaries. The project intervened in 58 of the 60 planned houses, achieving 97% physical execution, and significant improvements in habitability, structural safety, and productive potential.

Findings include good practices and regulatory gaps that limit the model's scalability. It is concluded that CPS is an effective tool for the recognition and strengthening of self-produced housing in informal contexts, contributing to more equitable and sustainable territories.

Keywords: Social construction of habitat, Social Public Curatorship, Plan Terrazas, popular habitat, progressive housing development, informal housing, housing policy.

Contenido

Pág.

Resumen ..... **VII**

Lista de ilustraciones ..... **XIII**

Lista de tablas ..... **XV**

Lista de figuras ..... **XVI**

Introducción **1**

1. Capítulo 1. Problemáticas, contexto y enfoque metodológico para el reconocimiento y valoración del hábitat popular autoconstruido **5**

1.1 Pregunta de investigación 9
1.2 Objetivo general 9
1.3 Objetivos específicos 10
1.4 Alcance 10
1.5 Metodología 11

2. Capítulo 2. Referentes conceptuales y teóricos para el reconocimiento y valoración del hábitat popular **17**

2.1 Estado del arte 18
2.2 Marco teórico 22
2.3 La construcción del hábitat popular 23
2.4 La vivienda, desarrollo progresivo 27
2.5 El barrio informal y el derecho a transformar la ciudad: Entre la autogestión y el reconocimiento institucional 30
2.6 La Valoración del Hábitat Popular, desde una perspectiva económica y social 35

3. Capítulo 3 Marco normativo y jurídico para reconocimiento del hábitat popular **42**

3.1 Normativa nacional: Fundamento constitucional del derecho al hábitat y a la vivienda digna 43
3.2 La Ley 388 de 1997 – Base estructural del ordenamiento territorial y la intervención en barrios de origen informal 44
3.3 La Ley 1848 de 2017 y el acto de reconocimiento – origen de la Curaduría Pública Social 45

3.4 El Decreto 1333 de 2020 – Reconocimiento técnico y sus tensiones con la realidad de la autoconstrucción 47
3.5 El Decreto 1470 de 2024 – Reconocimiento de equipamientos colectivos y el Plan de Gestión del Hábitat 48
3.6 Decreto 413 de 2025 – Subsidios para el mejoramiento de viviendas autoconstruidas como símbolo de reconocimiento del hábitat popular. 50
3.7 Desarrollo normativo distrital de la Curaduría Pública Social de Bogotá. 51

4. Capítulo No 4. Programas y estrategias de intervención en Bogotá 58
4.1 Plan Terrazas del Banco Central Hipotecario (BCH) 1978..... 60
4.2 Programa de Legalización de barrios en Bogotá 64
4.3 Curaduría Pública Social como alternativa para el reconocimiento de viviendas de interés social autoconstruida en Bogotá. 67
4.4 Plan Terrazas 2020 - 2024: avances, dificultades y retos pendientes. 73

5. Capítulo No. 5 Caso de estudio Plan Piloto Las Guacamayas.....79
5.1 Antecedentes históricos del Barrio Las Guacamayas 79
5.2 Convocatoria, gestión social y selección del grupo piloto en Las Guacamayas. 81
5.3 Ejecución técnica y modalidades de intervención..... 82
5.4 Evaluación crítica del piloto en el barrio Las Guacamayas 96

6. CAPÍTULO No. 6 Conclusiones y recomendaciones 107
6.1 Conclusiones..... 107
6.2 Recomendaciones de fortalecimiento y consolidación de la Curaduría Pública Social..... 110

***A.* ANEXO: Entrevista semiestructurada 116**

B. Anexo: Análisis de caracterización social del barrio Las Guacamayas – Piloto Plan Terrazas 118
6.3 Caracterización social en el barrio Las Guacamayas 118
6.4 Anexo 3. Formato Encuesta y entrevista a beneficiarios del Plan Terrazas – Piloto Las Guacamayas 127

C. Anexo: Modelo de encuesta y entrevista abierta. 128

D. Anexo: Tabla conclusiones en relación a los conceptos del marco teórico y la incidencia de estos en la formulación de políticas públicas para el reconocimiento y mejoramiento del hábitat popular.....131

E. Anexo: Ciclo dela informalidad urbana. 133

Bibliografía 134

Lista de ilustraciones

Pág.

Ilustración 1 Trabajo de campo en donde se aplicaron las encuestas y entrevistas. Elaboración propia. 14
Ilustración 2 Actividad de cartografía social que se desarrolló con la comunidad del barrio Las Guacamayas. Elaboración propia 15
Ilustración 3 Maestro y aprendiz. Nota: En esta imagen podemos apreciar como niños y adultos de la comunidad ayudan a la autoconstrucción de sus hogares. Fuente: Imagen tomada del libro Bogotá hecha a mano (2023). Autor: Carlos Niño Murcia..... 60
Ilustración 4 Folleto de presentación Plan Terrazas Comunitario BCH Fuente: Fotografía tomada del archivo de la Biblioteca de la Universidad Piloto, original elaborado en esténcil. 63
Ilustración 5 Mapa barrios de origen informal en la ciudad de Bogotá Fuente: http.//es.slideshare.net/smmtocan/evolucion-urbana-informal-em-bogota..... 66
Ilustración 6 Localización barrios legalizados vs. asentamientos de ocupación ilegal en la ciudad de Bogotá Fuente: Tomado de Sánchez (2023)..... 66
Ilustración 7 Estado Contratos Plan Terrazas según seguimiento institucional presentado por la Caja de la Vivienda Popular. 74
Ilustración 8 Ubicación barrio Las Guacamayas dentro de la localidad San Cristóbal en la ciudad de Bogotá Fuente: Veeduría Distrital, Fichas Locales - Unidad De Planeamiento Zonal (UPZ) -La Gloria - SAN CRISTOBAL Tomada de https://www.veeduriadistrital.gov.co/estudio..... 80
Ilustración 9 Vivienda del beneficiario Eibar antes de la intervención. Imagen tomada de Google earth 86
Ilustración 10 Intervenciones de reforzamiento realizadas en la casa del señor Eiber. Imagen tomada del informe final de obra de la interventoría 87
Ilustración 11 Vivienda del beneficiario Eibar después de la intervención. Imagen tomada de Google earth 88
Ilustración 12 Estado de la Vivienda del Señor Alejandro, antes de su intervención. Información tomada de expediente de licenciamiento Caja de la Vivienda Popular 90
Ilustración 13 Vivienda del señor Alejandro después de la intervención. Información tomada de Google earth 91
Iustración 14 Estado de la Vivienda del Señor Wilson, antes de su intervención. Información tomada de expediente de licenciamiento Caja de la Vivienda Popular. 92

Ilustración 15 Estado de la Vivienda del Señor Wilson, después de su intervención. Información tomada de expediente de licenciamiento Caja de la Vivienda Popular. 93
Ilustración 16 Estado de la vivienda de la señora Rosa Barrera después de su intervención. Fuente: Expediente de licenciamiento, Caja de la Vivienda Popular. 95
Ilustración 17 Reforzamiento de viviendas pertenecientes al Plan Terrazas 2020 Fuente: Foto de la Caja de Vivienda Popular (CVP). 99
Ilustración 18 Entrevistas académica realizada como investigador en el barrio las Guacamayas, durante la implementación de la Curaduría Pública Social 2022. Elaboración propia 100

Lista de tablas

Pág.

Tabla 1 Matriz de análisis palabras claves y autores principales. Fuente: Elaboración propia. 20
Tabla 2 Resumen normativa vs aportes y relevancia para CPS. Elaboración propia 55
Tabla 3 Reconocimiento de los aspectos teóricos dentro de la normativa nacional y distrital vigente. Elaboración propia 56
Tabla 4 sistematización del ciclo de la informalidad urbana. 59
Tabla 5 comparativa de instrumentos para el reconocimiento y mejoramiento del hábitat popular en Bogotá. 76
Tabla 6 Combinaciones de licenciamiento. 83
Tabla 7 Matriz DAFO de las dimensiones de análisis de la Curaduría pública Social y el Plan Terrazas –. Elaboración propia 102

Lista de figuras

Pág.

Figura 1 Problemáticas que surgen a partir del crecimiento urbano no formal. 6
Figura 2 Problemáticas que surgen al no reconocer el hábitat popular. 8
Figura 3 Niveles de investigación que se desarrollaron para cumplir los objetivos específicos de la investigación. 12
Figura 4 Relación de los modos de habitar vs. el espacio percibido, el espacio concebido y el espacio vivido en relación con el caso de estudio 33
Figura 5 Relación conceptos teóricos y categorías de análisis. 38
Figura 6 Relación aspectos principales de la Construcción Social del Hábitat 40
Figura 7 Intervención integral del hábitat a partir del programa piloto del Plan Terrazas Fuente: Elaboración propia. 97
Figura 8 Postulación por Género Fuente: Elaboración propia. 119
Figura 9 Tipología por Género Elaboración propia. 119
Figura 10 . Tipología de familia. Fuente: Elaboración propia. 121
Figura 11 Estado Civil de las personas postuladas al piloto del Plan Terrazas del barrio Las Guacamayas Fuente: Elaboración propia. 122
Figura 12 Relación con el predio de los postulantes al piloto del Plan Terrazas del barrio Las Guacamayas Fuente: Elaboración propia. 123
Figura 13 Responsabilidad económica de los postulantes al piloto del Plan Terrazas. Elaboración propia 124
Figura 14 Ingresos en SMMLV de los hogares postulados al piloto del Plan Terrazas del barrio Las Guacamayas. Elaboración propia 125
Figura 15 Núcleos familiares con algún miembro con discapacidad. Elaboración propia 126
Figura 16 Grupo familiar con algún integrante de comunidad étnica de los hogares postulados al piloto del Plan Terrazas del barrio Las Guacamayas. Elaboración propia 127

Introducción

En América Latina, el crecimiento acelerado de las grandes urbes ha estado marcado por la proliferación de barrios de origen informal en sus periferias. Esta expansión ha sido impulsada por múltiples factores, entre ellos la limitada capacidad del mercado y del Estado para proveer vivienda asequible a los sectores de menores ingresos, el constante flujo migratorio del campo y de pequeños municipios a las grandes ciudades, y el crecimiento demográfico. Todo ello ha incrementado la presión sobre el suelo urbano, favoreciendo la expansión descontrolada y la consolidación de asentamientos informales que, en muchos casos, carecen de infraestructura básica (vías, equipamientos, servicios públicos) y de reconocimiento legal.

Uno de los factores determinantes en este proceso urbanístico es la especulación y el mercado informal del suelo. La falta de acceso a tierra urbanizada a precios asequibles ha incentivado transacciones ilegales, con la venta de terrenos sin servicios básicos, titulación formal ni obras de mitigación ante riesgos naturales. Esto profundiza la precariedad de las condiciones de vida en estos asentamientos. Actualmente, se estima que una de cada cuatro personas en América Latina habita en un barrio de origen informal (ONU-Hábitat, 2023), lo que evidencia la magnitud del fenómeno y la urgencia de generar políticas públicas y herramientas urbanas para integrar estos territorios a la ciudad formal.

En este contexto, la autoconstrucción ha emergido como estrategia central en la consolidación del hábitat popular, mediante la cual los habitantes edifican sus viviendas de manera progresiva según sus posibilidades y necesidades. No obstante, enfrenta barreras como la estigmatización social y la burocracia asociada al reconocimiento formal, lo que dificulta el acceso a servicios básicos y perpetúa la exclusión social.

A pesar de estos desafíos, los asentamientos de origen informal han sido clave en la configuración urbana y social de las grandes urbes latinoamericanas. El reconocimiento de estos barrios constituye un desafío para la planificación urbana y para garantizar el derecho a la ciudad (Lefebvre, 1968), entendido como la posibilidad de que todos los habitantes participen activamente en la construcción de su territorio. Esto refuerza la necesidad de políticas públicas inclusivas que promuevan el reconocimiento, valoración e integración de estos barrios sin desarticular sus redes comunitarias y procesos de autogestión.

El hábitat popular no puede entenderse solo como un problema técnico, sino como una forma legítima de construcción del territorio en la que se articulan saberes locales, redes de cooperación y estrategias de permanencia. Conceptualmente, esta investigación se apoya en las nociones de producción social del hábitat (Romero 2004) y construcción social del hábitat (Hardoy & Satterthwaite, 1989). La primera enfatiza el control colectivo del proceso habitacional desde la autogestión y la participación (Ortiz, 2007), mientras que la segunda resalta las dimensiones simbólicas, culturales y jurídicas del habitar.

Estos conceptos reflejan el vínculo entre hábitat y habitantes a través del uso cotidiano y la transformación física y simbólica de los espacios (García de Hernández, 2008). Las dinámicas de estos territorios se configuran por la autogestión, la ayuda mutua y la solidaridad (Florián, 2002). Desde una mirada noológica, el hábitat popular se concibe como un territorio cargado de memorias, significados y formas de vida que trascienden las lógicas técnicas de la planeación tradicional. Sin embargo, estas formas contrahegemónicas de producción del espacio representan un reto para las políticas de regularización, diseñadas muchas veces desde marcos normativos que desconocen las particularidades y saberes territoriales (Roy, 2011).

En este marco, la Curaduría Pública Social surge en 2020 en Bogotá como un instrumento innovador que busca articular la autogestión comunitaria con el respaldo institucional, facilitando la regularización de viviendas autoconstruidas y promoviendo el mejoramiento progresivo del hábitat popular. Su implementación en programas como el Plan Terrazas ha mostrado su potencial para integrar los asentamientos informales a la ciudad formal y reconocer el valor social y económico de la autoproducción del espacio.

A diferencia de las curadurías tradicionales, esta figura debe operar con criterios ajustados a las condiciones reales del hábitat popular, considerando aspectos técnicos, sociales y económicos en la revisión de expedientes. La presente investigación se inscribe en el estudio de la construcción social del hábitat popular, analizando el impacto de la Curaduría Pública Social en el reconocimiento, valoración y mejoramiento de la vivienda autoconstruida. Se toma como caso de estudio la implementación del plan piloto y el Plan Terrazas en el barrio Las Guacamayas (2020-2024), un territorio con amplia trayectoria de organización comunitaria y consolidación urbana.

En este sentido, se hace urgente avanzar hacia políticas públicas que reconozcan plenamente el derecho al hábitat y fortalezcan la autogestión como una vía legítima y necesaria en la construcción de ciudad. Se propone, entonces, la necesidad de un enfoque más flexible y contextualizado para la regularización, que no se limite únicamente a la formalidad jurídica, sino que también considere las dinámicas sociales y territoriales propias de estos barrios.

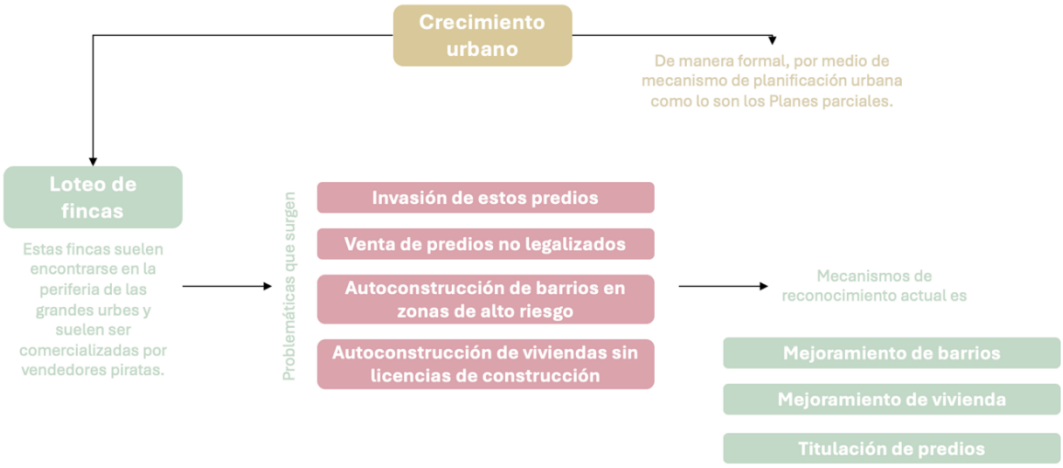
En este marco, la presente investigación tiene como propósito proponer recomendaciones de política habitacional derivadas del análisis del impacto de la Curaduría Pública Social, con el fin de contribuir al reconocimiento y valoración del hábitat popular autoconstruido. Para ello, se examina el caso del barrio Las Guacamayas, donde entre 2020 y 2024 se implementaron de manera complementaria el plan piloto de la Curaduría Pública Social y el Plan Terrazas, como instrumentos orientados a la expedición de actos de reconocimiento de viviendas de interés social, el mejoramiento progresivo de la vivienda y el fortalecimiento de la seguridad jurídica en contextos de origen informal. Este análisis integra dimensiones jurídicas, sociales, económicas y ambientales, permitiendo identificar los alcances, limitaciones y aprendizajes del programa como herramienta de gestión urbana en territorios excluidos de la planificación convencional.

1. Capítulo 1. Problemáticas, contexto y enfoque metodológico para el reconocimiento y valoración del hábitat popular autoconstruido

Dada la naturaleza de esta investigación, es importante señalar las problemáticas que surgen a partir de la ausencia y limitantes en el reconocimiento y valoración de la construcción social del hábitat popular en los barrios de origen informal, por parte de las herramientas normativas y políticas públicas.

Actualmente en Bogotá se tienen diversos mecanismos normativos para la formalización y reconocimiento de estos territorios; sin embargo, debido a las dinámicas sociales, culturales y económicas de estos espacios, dichos mecanismos normativos no han sido suficientes. Esto se debe en parte a la rigidez normativa, los cuales no ha permitido adoptar enfoques diferenciales conforme a las dinámicas en estos territorios; adicional a esto la ineficiencia en los mecanismos de titulación y regularización agravan la situación, debido a que los recursos suelen ser escasos y no existe una articulación interinstitucional; a esto se suma la falta de valoración y reconocimiento de los procesos de autoconstrucción del hábitat que han realizado los propios habitantes en sus barrios y viviendas. La figura No. 1 demarca como las problemáticas más allá de ser físicas o jurídicas, configuran problemáticas estructurales que ha hoy se encuentran vigentes en estos territorios debido a que la normativa vigente no es integral.

Figura 1 Problemáticas que surgen a partir del crecimiento urbano no formal.



Fuente: Elaboración propia.

El crecimiento urbano en Bogotá ha sido históricamente impulsado por la migración de habitantes desde zonas rurales y municipios urbanos pequeños, quienes, al no tener la facilidad de acceder a una vivienda adecuada o legal, recurren a asentarse en la periferia de la ciudad, encontrándose con terrenos informales que carecen de infraestructura urbana. Esto ocurre ya sea mediante la compra de predios informales —conocidos como “predios piratas”[1] o invadiendo predios.

Dentro de las problemáticas comunes en estos barrios informales, podemos resaltar la inseguridad social, dado que muchos de estos territorios sufren altos índices de criminalidad, violencia y tráfico de drogas. Estas dinámicas surgen a partir de la inseguridad social, la cual se expresa a través de la presencia de economías ilegales, altos niveles de violencia y una débil capacidad estatal de ejercer funciones de orden, regulación y atención.

Así mismo es preciso destacar que estos habitantes experimentan situaciones de inseguridad jurídica asociada al temor de ser expulsados de sus viviendas por no contar con títulos de propiedad legalizados y sus respectivas licencias de construcción, lo cual genera inestabilidad en los hogares e impide que estos tengan acceso a programas de mejoramiento, subsidios, crédito o inversión pública sostenida. Finalmente, otra

[1] Se refiere a propiedades que han sido ocupadas de manera ilegal, o que han sido comercializadas sin la debida legalidad, lo que implica que no tienen un título de propiedad legítimo o están en terrenos que no han sido legalmente habilitados para ser vendidos o habitados.

problemática identificada es la exclusión social y la estigmatización, dado que los habitantes que viven en estos barrios suelen tener acceso limitado a una educación de calidad, empleo formal y participación en la vida política, lo que los coloca en una situación de desventaja frente a otros sectores urbanos más privilegiados.

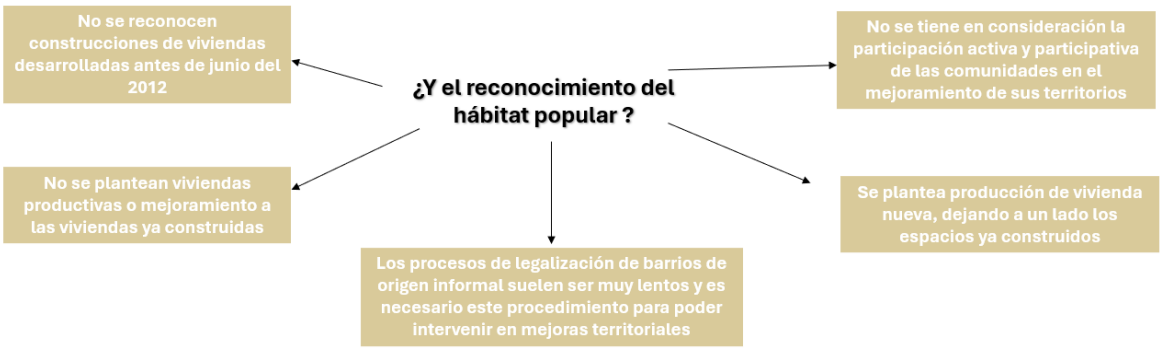
Abramo (2008) en su texto El mercado del suelo informal en favelas y la movilidad residencial de los pobres en las grandes metrópolis: un objeto de estudio para América Latina plantea que los mercados informales de adquisición del suelo operan bajo una lógica propia, con reglas y mecanismos de acceso que influyen en la movilidad residencial de estos sectores. Por ende, desde esta perspectiva, podemos entender que la consolidación de la vivienda no es solo un proceso físico de construcción, sino también una estrategia económica y social en la que las familias adquieren y transforman sus viviendas conforme a sus necesidades dentro de un mercado informal. Esta dinámica configura todo un desarrollo económico y social que hoy solamente se está intentado suprimir sin reconocer su complejidad.

Complementariamente, Duhau y Giglia (2018) abordan la construcción social del hábitat desde una mirada que enfatiza las prácticas cotidianas y las lógicas de apropiación del espacio. Según estos autores, la vivienda autoconstruida es dinámica, en el que las familias modifican sus hogares de manera incremental, adaptándolos a sus necesidades inmediatas, capacidades económicas y redes comunitarias. Sin embargo, estos aspectos no se tienen en cuenta al momento de aplicar programas o herramientas de mejoramiento habitacional, pues no se perciben las viviendas de manera individual, sino que se tiende a implementar planes estandarizados y tipológicos sobre cada unidad habitacional como si todas las viviendas fueran una réplica de la otra y respondieran a una misma lógica constructiva o social.

Adicional a lo anterior es importante identificar las problemáticas que surgen más allá de lo anteriormente señalado, en especial en lo que respecta al reconocimiento y valoración de la construcción social del hábitat. Estas problemáticas adicionales se enfocan en el habitar, entendido como una práctica compleja, autores como Abramo (2008) y Duhau y Giglia (2018) argumentan que las dinámicas que surgen a partir de la autoconstrucción son desconocidas o poco consideradas al momento de implementar normativas de mejoramiento o regularización de la vivienda. La Figura 2 demarca alguna de estas problemáticas que van más allá de los elementos previamente descritos y que motivaron a la elaboración de la presente investigación. Enfocadas principalmente en el no

reconocimiento de las dinámicas sociales, constructivas y organizativas, ya que actualmente se destaca la imposición de modelos habitacionales estandarizados, la invisibilización de saberes locales, la ausencia de enfoques diferenciales en las normativas de mejoramiento, y la limitada comprensión institucional del habitar como una práctica compleja.

Figura 2 Problemáticas que surgen al no reconocer el hábitat popular.



Fuente: Elaboración propia.

A pesar de la relevancia y complejidad de estos procesos, las normativas de mejoramiento y regularización de la vivienda que se implementan hoy en día en Colombia, suelen desconocer estas dinámicas, aplicando enfoques que no responden a la realidad del hábitat popular; generado inconformidades en los hogares en donde se aplican dichas normativas, dado que las problemáticas en la cotidianidad no suelen ser abordadas o solucionadas a través de la normativa que regula el mejoramiento y reconocimiento de la vivienda.

> Según Barreto (2008), *" es imperante evitar que las políticas habitacionales conduzcan solamente a mejorar algunos aspectos de la vivienda, sin contribuir a mejorar las demás dimensiones relacionadas al hábitat".*

Como resultado, millones de familias continúan siendo expuestas a una situación de vulnerabilidad. A pesar de los diferentes esfuerzos realizados por instrumentos de regularización, pues aún a hoy persisten lagunas legales y brechas administrativas que impiden una solución integral para estas viviendas. En este sentido, resulta fundamental incorporar estos cuestionamientos en el análisis de los programas Curaduría Pública Social y el Plan Terrazas en Bogotá, con el fin de evaluar su incidencia en el reconocimiento de la autoconstrucción en los barrios de origen informal.

1.1 Pregunta de investigación

A partir de las problemáticas evidenciadas y en relación con la importancia que debe tener el reconocimiento y valoración de la construcción social del hábitat popular y la autoconstrucción de viviendas en barrios de origen informal, la Curaduría Pública Social implementada como estrategia piloto en Bogotá entre 2020 y 2024, ha buscado transformar y reconocer estos barrios. Dichas iniciativas no solo abordan el mejoramiento y el acceso a la vivienda digna, sino también implican procesos de participación comunitaria.

Conforme a lo expuesto, y teniendo presente que este programa no se limita a intervenir solamente el espacio físico, sino que de manera adicional plantea una ruta de valor hacia el habitar — la cual reconoce las practicas, saberes y trayectorias de las comunidades que han consolidado sus viviendas de forma progresiva con el fin de generar mejoras integrales al hábitat (nuevos ingresos, espacios sostenibles, viviendas más seguras, etc.) — la investigación parte de la siguiente pregunta ¿Cuál es la contribución de la Curaduría Pública Social para el reconocimiento y valoración de la construcción social del hábitat autoconstruido en contextos urbanos de origen informal?.

Por ende, esta investigación analiza la importancia del reconocimiento y la valoración de la construcción social del hábitat popular en los barrios de origen informal, mediante el uso de herramientas sociales y normativas como la Curaduría Pública Social. Para ello, se tomará como caso de estudio la implementación de este programa con el proyecto piloto desarrollado en el barrio Las Guacamayas en la ciudad de Bogotá, durante el periodo del 2020-2024. El estudio explorará la forma en que esta herramienta de gestión puede incidir en la mejora de las condiciones habitacionales, reconocimiento institucional del hábitat popular y en la calidad de vida de sus habitantes. Esto permitirá demostrar la relevancia de continuar con el desarrollo de herramientas como la Curaduría Pública Social en otras ciudades, ya que se evidenciará el potencial que pueden llegar a tener esta herramienta para abordar las dinámicas sociales del hábitat popular en contextos de informalidad.

1.2 Objetivo general

Proponer recomendaciones de política pública, derivadas del análisis del impacto de la Curaduría Pública Social, con el fin de contribuir al reconocimiento y valoración del hábitat autoconstruido, a partir del caso de estudio del Barrio Guacamayas. Para ello, se abordarán las dimensiones jurídicas, sociales, ambientales y económicas, por medio del análisis del

impacto multidimensional de la Curaduría Pública Social, permitiendo identificar los alcances y limitaciones del programa como instrumento de gestión urbana para territorios excluidos de la planificación convencional.

1.3 Objetivos específicos

1. Analizar el marco normativo nacional y distrital que sustenta la Curaduría Pública Social, a partir de la Ley 1848 de 2017, en relación con el reconocimiento de viviendas de interés social en asentamientos autoconstruidos.
2. Examinar antecedentes institucionales de programas y políticas orientadas al mejoramiento del hábitat popular en Bogotá, identificando sus enfoques, limitaciones e impactos en contextos urbanos construidos por medios propios.
3. Evaluar el caso del barrio Guacamayas como experiencia piloto de implementación de la Curaduría Pública Social, identificando alcances, aprendizajes y restricciones del instrumento en relación con el reconocimiento del hábitat popular.
4. Formular recomendaciones de política pública para la implementación de curadurías públicas sociales como instrumento de gestión para el reconocimiento y valoración del hábitat popular, con base en el análisis del marco normativo, los antecedentes institucionales y la experiencia piloto en el barrio Guacamayas, aplicables a asentamientos autoconstruidos en contextos de origen informal. Estas recomendaciones estarán basadas en los diferentes análisis realizados en esta investigación y buscarán fortalecer la estructuración y diseño de próximas políticas públicas, para que estas, a su vez, puedan ser aplicadas en diferentes territorios que hayan surgido de la informalidad.

1.4 Alcance

La investigación se centra en el análisis del caso de estudio de la implementación del piloto de La Curaduría Pública Social y el plan terrazas en el barrio Las Guacamayas durante el periodo de 2020-2024. Ambos programas, ejecutados de manera complementaria, permiten examinar la aplicación de instrumentos orientados a la regularización, el mejoramiento y el reconocimiento del hábitat popular. El estudio analiza sus efectos sociales, técnicos y normativos, y busca aportar insumos para el diseño de políticas

públicas que integren estos territorios a las dinámicas urbanas, reconociendo su historia y su capacidad de transformación.

1.5 Metodología

Para cumplir con el objetivo general y los objetivos específicos de esta investigación, la metodología adopta un enfoque cualitativo[2], con alcance analítico y proyectivo, se dará una revisión documental y normativa de la implementación de la Curaduría Pública Social, a partir del caso de estudio realizado en el proyecto piloto realizado en el barrio Las Guacamayas en Bogotá durante el periodo 2020-2024, entendiendo estos como instrumentos de gestión en el reconocimiento del hábitat construido por medios propios. Este enfoque permite examinar aspectos sociales, económicos, jurídicos y ambientales, así como las percepciones de los actores que fueron parte de la implementación del programa.

La metodología se estructura de acuerdo con los niveles de investigación propuestos por Jacqueline Hurtado (2000) en su obra *Metodología de la investigación holística*, ya que este permite la articulación de los objetivos específicos con cada fase del proceso investigativo planteado para la presente investigación, la cual facilita el desarrollo progresivo del análisis, desde la revisión inicial hasta la elaboración de conclusiones y recomendaciones.

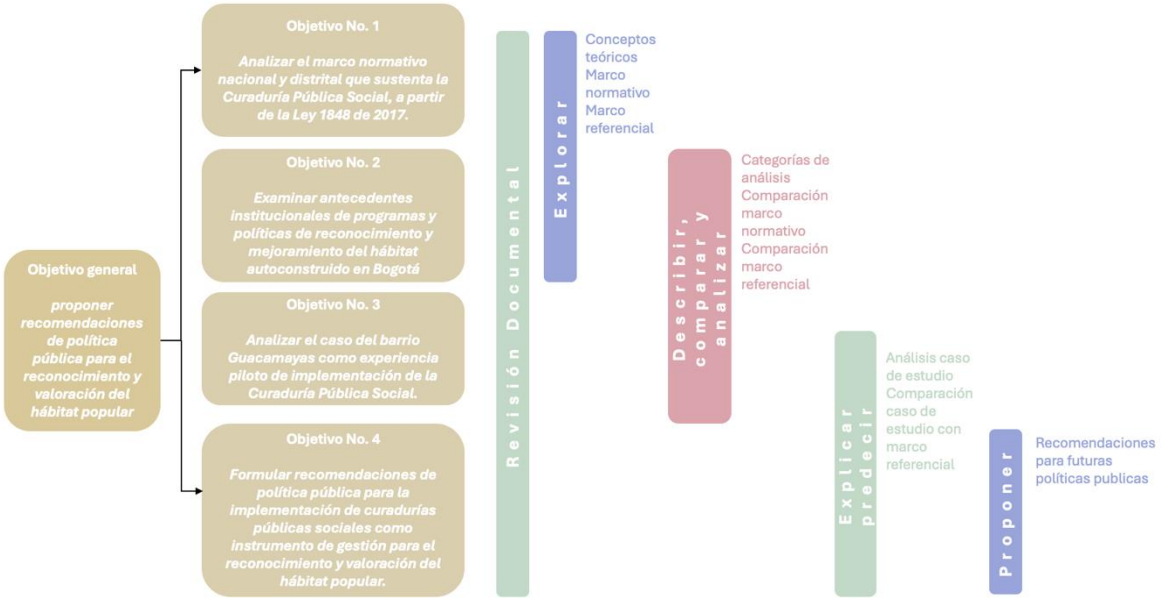
La elección de un diseño cualitativo responde a la necesidad de interpretar los sentidos que adquieren las prácticas de autoconstrucción, los vínculos comunitarios y las respuestas institucionales, para no limitarse a la medición de variables cuantificables (Hernández-Sampieri, Fernández-Collado & Baptista-Lucio, 2006). La investigación se organiza en cinco fases metodológicas: exploratoria, descriptiva, analítica, explicativa y propositiva, estructura que corresponde a los niveles propuestos por Hurtado (2000), quien plantea una metodología holística de investigación centrada en la comprensión compleja de los fenómenos sociales.

La investigación se diseñó a partir de un estudio de caso único, con un enfoque descriptivo-explicativo. Como se mencionó anteriormente la selección del proyecto piloto de la Curaduría Pública Social en el barrio Las Guacamayas se da debido a que es un territorio

[2] Podemos entenderla como a partir de un enfoque centrado en comprender fenómenos, experiencias y significados desde una perspectiva más profunda y holística.

con una historia consolidada de autoconstrucción y por haber sido uno de los escenarios del Plan Terrazas ejecutados en el periodo 2020–2024. Esta delimitación territorial permitió observar en detalle los efectos de la aplicación de instrumentos institucionales orientados al reconocimiento del hábitat popular en contextos de origen informal.

Figura 3 Niveles de investigación que se desarrollaron para cumplir los objetivos específicos de la investigación.



Fuente: Elaboración propia.

En la primera fase de la investigación se exploraron, desde el estado del arte, las principales teorías y conceptos relacionados con el objeto de estudio, así como los antecedentes de programas similares a la Curaduría Pública Social y al Plan Terrazas. Igualmente, se revisó la normativa vigente a nivel nacional y distrital en materia de reconocimiento y regularización de viviendas y barrios autoconstruidos. Este proceso se caracterizó por la recopilación y análisis de información cualitativa vinculada a los procesos de formalización y mejoramiento aplicados en barrios de origen informal de la ciudad de Bogotá, constituyendo un primer acercamiento a la línea de investigación y permitiendo estructurar el trabajo en torno a la necesidad de valorar la construcción social del hábitat popular.

En la segunda fase se definieron las categorías de análisis derivadas del marco teórico y normativo, con el objetivo de obtener variables holísticas que reflejaran la complejidad de

la construcción social del hábitat popular. Estas variables se enmarcaron en las dimensiones social, económica, ambiental y jurídica, determinadas a partir de los aportes conceptuales y normativos revisados.

En la tercera fase se procedió a comparar y analizar el marco normativo y el marco teórico a partir de las categorías de análisis establecidas. Este ejercicio, desarrollado mediante diversas matrices, permitió generar las primeras recomendaciones y conclusiones preliminares.

La cuarta fase consistió en la recopilación de información específica sobre las 58 viviendas intervenidas en el barrio Las Guacamayas, con el fin de categorizarla en relación con las etapas previas, durante y posteriores a la implementación del plan piloto de la Curaduría Pública Social. Este análisis facilitó la identificación de vacíos y fortalezas de la herramienta.

Finalmente, en la quinta fase se formularon las conclusiones y recomendaciones basadas en los hallazgos obtenidos a lo largo de todo el proceso (comparación normativa y teórica, caracterización de las intervenciones y análisis de impactos).

Para desarrollar estas fases y cumplir los objetivos propuestos, se implementaron diversas herramientas metodológicas que permitieron identificar impactos positivos y negativos de la Curaduría Pública Social y del Plan Terrazas, así como sustentar las conclusiones y recomendaciones:

Revisión documental y bibliográfica: fue fundamental para identificar y delimitar los conceptos clave, establecer la base teórica de la investigación y orientar las propuestas de mejora de los programas de reconocimiento y mejoramiento de vivienda. Este trabajo se apoyó en una matriz de palabras clave y autores principales y se realizó de forma continua a lo largo de todo el estudio.

Cuadro de análisis para el marco normativo y teórico: permitió visualizar de forma integral las normativas y principios legales que actualmente orientan los programas de reconocimiento predial y mejoramiento de vivienda en Bogotá, contrastándolos con el marco teórico. A partir de ello, se identificaron elementos que deberían incorporarse o ajustarse en la normativa para reconocer y valorar la construcción social del hábitat. Esta herramienta se aplicó en dos momentos: en la elaboración inicial del análisis normativo y

teórico, y posteriormente en el estudio de caso, para evidenciar fortalezas y debilidades de la implementación piloto.

Entrevistas semiestructuradas: Esta herramienta fue aplicada por el equipo Dirección de Mejoramiento de Vivienda de la Caja de la Vivienda Popular - CVP y por el investigador. Se realizaron entrevistas a por parte del investigador a actores claves del proceso como el Director de Mejoramiento de Vivienda de la Caja de la Vivienda Popular de la época encargado de la implementación y a los hogares beneficiarios, de forma presencial, con el objetivo de acercarse directamente a los beneficiarios, generar confianza y obtener información detallada sobre sus experiencias. Todos los participantes fueron informados previamente sobre los objetivos de la investigación y el uso académico de sus testimonios, garantizando el consentimiento libre e informado.

Ilustración 1 Trabajo de campo en donde se aplicaron las encuestas y entrevistas. Elaboración propia.

Es importante tener en cuenta que a cada uno de los participantes se les informó previamente sobre los objetivos de la investigación y el uso académico de sus testimonios. Se garantizó el consentimiento libre e informado, así como la confidencialidad de la información recolectada.

Cartografía social: esta herramienta metodológica se utilizó por parte del equipo de la Dirección de Mejoramiento de Vivienda de la Caja de la Vivienda Popular - CVP, donde tuve la posibilidad de ser participe, en mi calidad de funcionario, para generar un mapeo visual; esto con el fin de poder recolectar y analizar datos relacionados con el territorio, las comunidades y las dinámicas que lo configuran. A través de esta técnica los habitantes contribuyeron a la identificación de las problemáticas, los aspectos positivos y las características del espacio inmediato que estos habitan, lo cual permitió tener una visión inclusiva y colectiva del territorio.

Ilustración 2 Actividad de cartografía social que se desarrolló con la comunidad del barrio Las Guacamayas. Elaboración propia

Esta actividad se desarrolló durante dos meses como parte de la implementación del piloto de la Curaduría Publica Social y el Plan Terrazas, tiempo en el que se mantuvieron las diferentes mesas de diálogo específicas para esta actividad con los habitantes y los líderes del barrio Las Guacamayas en Bogotá. Gracias a esta herramienta se pudo fortalecer el análisis del caso de estudio, ya que permitió recoger de manera directa las percepciones, necesidades y expectativas de la comunidad, así como identificar las particularidades técnicas, sociales y normativas asociadas al proceso de reconocimiento y mejoramiento habitacional. La interacción constante con los habitantes y líderes barriales facilitó una comprensión más profunda de las dinámicas locales y de los retos que enfrenta la implementación de políticas públicas en contextos de informalidad urbana.

2. Capítulo 2. Referentes conceptuales y teóricos para el reconocimiento y valoración del hábitat popular

El presente capítulo desarrolla los referentes conceptuales y teóricos que sustentan esta investigación, orientados a comprender y analizar el reconocimiento y la valoración del hábitat popular en contextos urbanos de origen informal. Se parte de una revisión crítica de aportes académicos, investigaciones previas y desarrollos teóricos que han abordado la construcción social y la producción del hábitat, así como las dinámicas de autoconstrucción y mejoramiento progresivo de la vivienda.

En este sentido, se examinan los planteamientos de autores clave como Carlos Mario Yory, Enrique Ortiz, Jorge E. Hardoy, Manuel Castells, Eduardo Rojas, Henri Lefebvre y David Harvey, cuyas contribuciones permiten situar el hábitat popular como una construcción colectiva, resultado de interacciones sociales, culturales, económicas y políticas. Igualmente, se precisan conceptos esenciales —hábitat popular, construcción social del hábitat, producción social de vivienda, autoconstrucción, derecho a la ciudad y habitar como práctica compleja— articulando su relevancia para la formulación de políticas públicas y herramientas de gestión como la Curaduría Pública Social.

Esta investigación parte del reconocimiento del hábitat popular como un proceso complejo, en el cual confluyen saberes colectivos, prácticas de autogestión y vínculos comunitarios. Se busca trascender una visión reducida a lo físico-material para incorporar dimensiones simbólicas, cognitivas y culturales que estructuran la manera en que los sujetos habitan, significan y transforman su territorio. Estas prácticas, históricamente invisibilizadas y deslegitimadas por la planificación urbana formal, requieren un marco interpretativo que reconozca su legitimidad y aporte a la consolidación de políticas públicas inclusivas.

Desde esta perspectiva, se adopta un enfoque noológico, entendido como la exploración de los sistemas de pensamiento, valores, sentidos y conocimientos que han fundamentado la construcción del hábitat popular en contextos de origen informal. La noología, centrada en las “imágenes del pensamiento” y los marcos colectivos que validan saberes y racionalidades, ofrece una lectura integral del habitar, permitiendo superar aproximaciones meramente funcionales y visibilizando las dimensiones simbólicas, culturales, jurídicas y sociales que configuran el espacio habitado.

Bajo este enfoque, la autoconstrucción de la vivienda, el barrio y el territorio se interpretan como expresiones de procesos colectivos que integran experiencia, memoria, resistencia e innovación social. Este abordaje articula elementos como la memoria colectiva del barrio (su origen y luchas por la legalización), los valores y saberes locales (formas de construir, organizarse y habitar) y la narrativa propia de los habitantes frente a las narrativas del desarrollo urbano formal.

El marco conceptual y teórico aquí desarrollado permite abordar con mirada crítica conceptos como autoconstrucción, autogestión comunitaria, informalidad urbana y desarrollo progresivo del hábitat. Esto brinda sustento a las recomendaciones y conclusiones de la investigación, orientadas a la valoración de estos procesos y a su reconocimiento como categorías clave de análisis. Así, se reivindica a las comunidades de origen informal como agentes activos en la producción del espacio urbano, cuyas prácticas territoriales deben ser incorporadas como fuente legítima para repensar la intervención y la regularización urbana desde enfoques inclusivos, participativos y adaptados a las realidades locales.

2.1 Estado del arte

Este apartado desarrolla una revisión crítica y argumentada del conocimiento existente en torno a la producción y construcción social del hábitat popular. Se exploran debates conceptuales, enfoques teóricos y experiencias relevantes en América Latina.

Autores como Enrique Ortiz (2007), Jorge Hardoy y David Satterthwaite (1989) han abordado la producción social del hábitat como un proceso liderado por los propios habitantes, desde la autogestión, con autonomía técnica, financiera y organizativa. En contraste, la construcción social del hábitat, como la plantea Carlos Mario Yory (2015),

enfatiza el carácter simbólico, jurídico y cultural del habitar, reconociendo la dimensión política de los territorios producidos por sectores populares.

La producción social, según Ortiz, implica el control del proceso por parte de quienes lo habitan. La construcción social, por su parte, acentúa cómo se resignifica el espacio desde prácticas comunitarias, jurídicas y de memoria. Ambas categorías no son equivalentes, y su distinción es relevante para comprender el papel de la Curaduría Pública Social como constructo institucional.

En Brasil, programas como Favela-Bairro (1994-2008) y posteriormente Minha Casa Minha Vida (2009-2016) buscaron la integración urbana de asentamientos informales mediante la provisión de infraestructura, servicios básicos y mejoras habitacionales, acompañadas de regularización jurídica (Biderman 2018). El Favela-Bairro destacó por su enfoque territorial y comunitario, pero enfrentó límites en la sostenibilidad de las intervenciones, especialmente cuando los procesos de participación se debilitaron o cuando los recursos se concentraron en obras físicas sin un componente social robusto.

Un referente internacional que ilustra la importancia del reconocimiento del hábitat popular es Ciudad Nezahualcóyotl, en México, construida sobre el antiguo lecho del lago de Texcoco. Allí, desde mediados del siglo XX, miles de familias migrantes adquirieron lotes asequibles y levantaron sus viviendas mediante procesos de autoconstrucción, en condiciones de precariedad y ausencia de servicios básicos (Azuela y Tomás (1996). La organización comunitaria fue decisiva: los habitantes gestionaron colectivamente la dotación de servicios, la apertura de calles y la regularización jurídica de sus predios. En las décadas de 1970 y 1980, la presión social logró que el Estado interviniera con infraestructura urbana, equipamientos educativos y de salud, y procesos de expropiación y legalización (Castillo, 2005; Linares Zarco, 1997).

Ambos casos muestran que el reconocimiento del hábitat popular requiere estrategias integrales que combinen mejoramiento físico, regularización jurídica y fortalecimiento comunitario, evitando enfoques puramente tecnocráticos. Este aprendizaje es relevante para el caso colombiano, donde la Ley 1848 de 2017 y el Plan Terrazas representan intentos de institucionalizar dicho reconocimiento, aunque todavía persisten lógicas verticales que limitan la participación y el aprovechamiento de saberes locales.

Con el objetivo de dar un reconocimiento general a los diferentes autores que han desarrollado los principales términos que abordan la temática de la presente investigación,

se realizó una matriz de análisis general que permitió reconocer las relaciones teóricas entre las palabras claves que enmarcan este trabajo y así mismo poder reconocer como estos términos inciden en la estructuración de políticas públicas. Esta matriz ayudó a agrupar y acotar las diferentes palabras claves en términos que se desarrollarán más adelante en el marco teórico, y así poder establecer una visión comprensiva de la construcción del hábitat popular y la autoconstrucción, superando enfoques reduccionistas que pueden asociarse a otro concepto

Tabla 1 Matriz de análisis palabras claves y autores principales. Fuente: Elaboración propia.

Autor (Año)	Construcción del hábitat popular	Desarrollo progresivo	Barrio informal	Política pública	Enfoque principal
	Respuesta socioeconómica a la falta de acceso a suelo formal (Castells, 1983, p. 152).	—	La no intervención estatal profundiza exclusión social (Castells, 1983, p. 189).	Requiere integración social, no solo regularización predial (Castells, 1983, p. 201).	La informalidad urbana es resultado de exclusiones estructurales (Castells, 1983, p. 210).
Echeverría (2004)	Proceso dinámico de apropiación cultural donde el hábitat se construye mediante prácticas cotidianas que resignifican el espacio (Echeverría, 2004, p. 33).	Autoconstrucción como pedagogía colectiva: acumulación de saberes técnicos y organizativos (Echeverría, 2004, p. 72).	"Ciudad vivida": Expresión de resistencias creativas frente al orden urbano excluyente (Echeverría, 2004, p. 58).	Debe valorar los saberes locales y evitar homogenización (Echeverría, 2004, p. 15).	El hábitat popular es patrimonio cultural urbano que debe protegerse (Echeverría, 2004, p. 89).
Hardoy (1989)	Producción y transformación activa del hábitat desde la autogestión (p. 45).	La autogestión comunitaria es clave para el desarrollo incremental (Hardoy & Satterthwaite, 1989, p. 112).	Espacios que generan soluciones creativas ante necesidades inmediatas (Hardoy, 1989, p. 78).	Debe incorporarse en planes de desarrollo urbano con enfoque participativo (Hardoy, 1992, p. 203).	El reconocimiento del hábitat popular evita segregación y desplazamiento (Hardoy & Satterthwaite, 1989, p. 215).
Lefebvre (1968)	El espacio es un producto social, no neutral, sino resultado de luchas y relaciones de poder (Lefebvre, 1968, p. 26).	Dialéctica entre espacio percibido, concebido y vivido (Lefebvre, 1968, p. 42).	El barrio informal como espacio de contradicciones del capitalismo (Lefebvre, 1968, p. 89).	Crítica a las políticas urbanas que reproducen desigualdades (Lefebvre, 1968, p. 117).	El derecho a la ciudad como transformación radical del espacio (Lefebvre, 1968, p. 158).
Rojas (2004)	Valoración esencial para	Mejoramiento escalonado y	Urbanización legítima que	Facilitar consolidación sin	Integración con respeto a

Autor (Año)	Construcción del hábitat popular	Desarrollo progresivo	Barrio informal	Política pública	Enfoque principal
	desarrollo integral (Rojas, 2004, p. 55).	autónomo (Rojas, 2004, p. 71).	requiere reconocimiento (Rojas, 2004, p. 88).	desplazamiento (Rojas, 2004, p. 112).	identidad y dinámicas sociales (Rojas, 2004, p. 130).
Conclusión *(Elaboración propia)*	Debe dejar de ser percibido como un proceso asociado a la precariedad que debe ser suprimido y no valorado	Tiene elementos sociales y económicos que deben de ser rescatados y que son legítimos	Debe ser incluido a la ciudad formal de manera equitativa (vías, servicio de transporte público, equipamientos, servicios públicos, etc.)	Se debe dar un reconocimiento adicional a las dinámicas sociales y económicas de los habitantes, e incorporar el reconocimiento de estos aspectos en el desarrollo urbano, con el fin de gestionar de manera más integral el crecimiento urbano de un territorio determinado	La integración de los barrios informales debe hacerse desde el reconocimiento de sus procesos sociales y económicos, no desde la imposición de modelos externos

Fuente: Elaboración Propia

A través de esta herramienta se logró el reconocimiento de coincidencias teóricas que se desarrollan a lo largo de la investigación, así mismo ayudó a la consolidación de un marco teórico robusto que articula lo social, lo espacial, lo económico y lo político y así configurar las categorías de análisis que posteriormente se aplicaron en el caso de estudio, como insumo metodológico derivado del marco teórico.

El ejercicio de síntesis teórica realizado mediante la matriz también aportó a la estructuración de las recomendaciones presentadas al final del trabajo. Al relacionar los hallazgos empíricos con las categorías desarrolladas por distintos autores, fue posible sustentar propuestas dirigidas al diseño de una política pública que reconozca las prácticas de producción del hábitat popular y las valore como formas legítimas de construcción urbana. Esta base conceptual refuerza la necesidad de superar modelos normativos rígidos, y de formular estrategias institucionales más próximas a las realidades de los territorios construidos por medios propios.

2.2 Marco teórico

El marco teórico de esta investigación se fundamenta a partir de dos enfoques complementarios: una revisión teórica que da cuenta de la noción de la construcción social del hábitat popular, en donde se abordan conceptos como la ciudad informal, el habitar popular y el desarrollo progresivo de la vivienda, y una exploración normativa que ayuda a dar cuenta de las diferentes acciones dadas desde el gobierno nacional y distrital para el reconocimiento y mejoramiento de las viviendas y barrios autoconstruidas

Desde esta perspectiva, se analizará la capacidad de las comunidades para transformar y defender sus espacios de vida, tomando como referentes autores como Callejas (2013), y Carlos Mario Yory (2015), quienes han estudiado estos procesos en contextos latinoamericanos.

Los documentos que se abordan en esta revisión documental están referidos teóricamente al desarrollo de la ciudad informal y los procesos de autoproducción de la vivienda, así como referentes conceptuales y teóricos sobre el hábitat, asociados principalmente al tejido económico y participativo en procesos de reconocimiento de la vivienda autoconstruida. Conforme a esto se partirá del entendimiento de que el territorio de la ciudad informal resulta de la construcción social colectiva, por tanto, es deber de las diferentes administraciones gubernamentales, atender estas problemáticas, a través de acompañamientos técnicos, jurídicos y sociales, los cuales deben utilizar herramientas para el reconocimiento de la vivienda autoconstruida y así mitigar el riesgo ante posibles eventos de vulnerabilidad ocasionados por la naturaleza. Así mismo, se considera el marco jurídico nacional colombiano y el contexto normativo local de Bogotá, como referentes fundamentales.

El marco teórico se plantea de esta manera dado que para la presente investigación es importante comprender las diferentes dinámicas sociales, económicas y culturales que moldean estos territorios que han surgido de manera informal. A continuación, se expone en primer lugar los cuatro conceptos claves que ayudaron a dar un mejor entendimiento al desarrollo de los barrios de origen informal y las viviendas autoconstruidas, y por último se desarrollan las diferentes normativas y planes que han sido aplicados en Bogotá para el reconocimiento y mejoramiento de los barrios de origen informal y la vivienda autoconstruida; esto con el fin de comprender cómo han evolucionado las diferentes normativas que abordan las intervenciones en mejoramiento habitacional para las viviendas autoconstruidas y legalización de barrios de origen informal. A través de esta revisión

bibliográfica y normativa, se logró identificar los diferentes enfoques teóricos que han influido en el reconocimiento del hábitat popular, reafirmando que el concepto de la construcción social del hábitat popular justifica la necesidad de reconocer a las comunidades como actores centrales en la creación, construcción y transformación de sus territorios. Este marco conceptual permitirá abordar la Curaduría Pública Social como un intento institucional por articular saberes populares con reconocimiento jurídico y técnico, haciendo visibles los valores económicos, sociales y culturales del hábitat popular.

2.3 La construcción del hábitat popular

La construcción del hábitat popular es un proceso que trasciende del simple reconocimiento de viviendas, dado que involucra una serie de elementos socioeconómicos, culturales y políticos que configuran la identidad de los lugares habitados, especialmente en aquellos barrios que emergen a partir de procesos de autoconstrucción y resistencia social, como es el caso de los asentamientos informales en las grandes ciudades de América Latina. Esta visión del hábitat está estrechamente vinculada a las condiciones de vida de sus habitantes, la pertenencia al territorio y la construcción de un sentido de comunidad que no se limita a lo físico; sino que se expresa en la cultura, la historia y las relaciones sociales que se desarrollan en esos espacios a partir de la construcción continua de su entorno. Así el hábitat popular que se autoconstruye no es solo una suma de viviendas, sino un tejido urbano vivo y dinámico, en el que se articulan los procesos de habitabilidad, subsistencia y construcción de identidad.

Por ende, el concepto de hábitat no lo debemos restringir meramente a la vivienda, sino que, en la medida que nos concentramos en la condición socioeconómica de un grupo social determinado, se articula con procesos de generación de renta, ambiente sano, participación ciudadana y justicia social en general. De manera que el hábitat popular autoconstruido no solo responde a la necesidad de vivienda, sino también a la búsqueda de condiciones dignas de vida dentro de una estructura urbana que históricamente han marginado a estos sectores de la población. Ahora bien, en este proceso de construcción del hábitat popular, también se debe tener en cuenta autores como Echeverria (2004) quien propone que el hábitat es un concepto dinámico, que se deriva de la acción de sus moradores, en un espacio donde se construyen los sentidos y permean las tradiciones y las memorias. Esta perspectiva destaca que el hábitat no es un ente estativo, sino que está en

constante transformación, moldeado por quienes lo habitan y sus interacciones con el territorio.

En esta misma línea Leff (2002) sostiene que el concepto de hábitat integra la dimensión territorial, cultural y subjetiva, por lo que la apropiación del espacio es un proceso activo y social de constante transformación por parte de los sujetos sociales que lo dotan de sentido y significado:

> El hábitat es el lugar donde se construye y se define la territorialidad de una cultura, la espacialidad de una sociedad y de una civilización, donde se constituyen los sujetos sociales que diseñan el espacio geográfico apropiándoselo, habitándolo, con sus significaciones y prácticas, con sus sentidos y sensibilidades, con sus gustos y goces. (p.70)

Así, Leff propone una visión del hábitat que integra la dimensión territorial, cultural y subjetiva, resaltando que la apropiación del espacio es un proceso activo y social, en el que las comunidades no solo habitan un lugar, sino que lo transforman y lo dotan de significado. Dentro de esta línea teórica, cabe resaltar el aporte de Friedrich Engels (1872) en *La cuestión de la vivienda*, donde advierte que, ante la ausencia de respuestas estatales efectivas, la clase obrera se ha visto obligada a resolver sus necesidades habitacionales por fuera del mercado formal. Asimismo, en *La situación de la clase obrera en Inglaterra* (1845), Engels describe las condiciones de insalubridad, hacinamiento y exclusión que caracterizaban a los barrios obreros de las ciudades industriales. Aunque Engels no utilizó la noción de *hábitat popular*, sus análisis permiten comprender que las formas de producción social de la vivienda en contextos de precariedad son producto de las desigualdades estructurales, una situación que continúa vigente en muchas ciudades latinoamericanas del siglo XXI.

Uno de los temas más relevantes que se han empezado a tratar en la reestructuración de las diferentes políticas de Vivienda de Interés Social (VIS) es el abordaje de la Construcción Social del Hábitat (CSH), o Construcción Social de la Vivienda y el Hábitat (CSVH), la cual supone y da a entender a la vivienda como un medio y no como un fin, en donde la oferta habitacional debe concebirse como parte de un proceso más amplio, el cual articula actividades económicas y servicios sociales que están integrados en red a través de las distintas cadenas productivas vinculadas al sector de la construcción. Por ende, el diseño

de la vivienda no puede separarse del diseño del conjunto habitacional al que pertenece, ni de la planificación del entorno urbano y comunitario.

Por lo anterior, es fundamental distinguir entre la construcción social del hábitat, de la construcción del hábitat social que, tradicionalmente, acompaña la oferta de VIS, ya que para esta última los asentamientos, se entienden como una mera suma de viviendas, que pueden tener o no equipamientos complementarios; y para la primera los asentamientos responden a una lógica de interacción social, en donde el asentamiento se debe pensar y diseñar cuando sea posible con sus futuros beneficiarios.

A diferencia de la noción de Producción Social de la Vivienda y el Hábitat (PSVH), que pone en énfasis el producto final, la CSVH se centra en el proceso participativo y en la materialización de las expectativas e imaginarios colectivos de las comunidades involucradas. En este sentido, se deja de priorizar la lógica mercantil y funcionalista del producto, y se da paso a un proceso de construcción comunitaria y social a través del diseño integral de los asentamientos.

Mientras que, en la PSVH, las cadenas de valor en el sector constructor se enfocan solo en el valor del cambio, el incremento del precio y el aporte al plusvalor, en la CSVH se impulsa es redes de valor que enriquecen el proceso participativo, para así generar un valor de uso, es decir utilidad social y habitabilidad con sentido.

Estas definiciones nos llevan a afirmar que el hábitat está en constante construcción por quienes permean continuamente su espacio, en este caso particular, los habitantes de los barrios de origen informal. Casos como el barrio Las Guacamayas en Bogotá, las Favelas de Sao Paulo o los diferentes asentamientos que han surgido en el Estado de México como ciudad Nezahualcóyotl, evidencian que una construcción del hábitat constituye una forma de resistencia y afirmación de su identidad (Callejas, 2013).

A partir de lo anterior se reafirma la importancia de avanzar hacia modelos de desarrollo urbano sostenible e inclusivos que incorporen la realidad de los asentamientos informales que se encuentran presentes a lo largo de las grandes ciudades de América Latina. El abordaje del concepto “popular” nos permite reconocer y entender las categorías sociales y culturales que se relacionan con el espacio. La amalgama de prácticas, representaciones y formas de vida, a pesar de su aparente desorden o caos, generan un tipo de orden alternativo y espontáneo que puede brindar nuevas formas de habitar y transformar la ciudad, a partir del reconocimiento de la riqueza y particularidad de estos espacios

“informales” como elementos legítimos que deben ser integrados a las estrategias de desarrollo urbano, en lugar de criminalizarlos o ignorarlos aún más.

Así mismo es importante mencionar el término producción del espacio acuñado por Henry Lefevbre (1968), quien plantea que el espacio está en constante construcción y, por ende, las comunidades populares suelen tener papeles activos en la creación de sus hábitats. Los barrios que han sido autoconstruidos en la ciudad de Bogotá son el claro ejemplo de este término, ya que son espacios que han ido cambiando continuamente.

En la reflexión contemporánea sobre el hábitat popular en Colombia, el arquitecto y urbanista Ricardo Ramírez Borbón ha desempeñado un papel central al destacar la importancia de reconocer el papel de los sectores populares en la construcción de ciudad. Para Ramírez, los asentamientos de origen informal no deben ser entendidos como anomalías del desarrollo urbano, sino como expresiones legítimas de producción social del hábitat que han configurado una parte sustancial del territorio urbano en el país.

Su planteamiento subraya que los procesos de autoconstrucción deben ser abordados no solo desde una lógica técnico-normativa, sino desde una mirada integral que reconozca los saberes, prácticas y formas de vida que dan sentido al habitar popular. En esa línea, Ramírez propone que las políticas públicas de legalización y mejoramiento barrial deben trascender la simple regularización documental para convertirse en estrategias de reconocimiento institucional y fortalecimiento comunitario.

Esta visión se alinea con el enfoque de la presente tesis, al concebir la Curaduría Pública Social como un instrumento que puede operar desde el reconocimiento activo y situado del territorio, habilitando mecanismos jurídicos que respondan a las realidades complejas de los barrios populares. En este sentido, la figura del curador público social no solo es un gestor y asistente técnico, sino un mediador institucional entre la comunidad, la normativa y el Estado.

En conclusión, la construcción del hábitat popular es un proceso colectivo y evolutivo que demanda de un enfoque en las políticas públicas urbanas, con el fin de que estas lleguen a ser. Es urgente modificar el imaginario que representa estos asentamientos como problemas a erradicar y dejar atrás las propuestas de regularización desde acciones superficiales, que no reconocen las dinámicas sociales y económicas totales que sostiene los procesos autoconstructivos. En estos procesos intervienen fenómenos diversos y multifacéticos que van más allá de la edificación física de viviendas.

Los habitantes de los barrios informales, como los de Bogotá, no solo construyen sus viviendas, sino que también producen un hábitat cargado de significados, lleno de historias de resistencia y afirmación de identidad. Estos procesos de autoconstrucción y transformación continua del espacio reflejan una visión alternativa de la ciudad, donde la solidaridad, la cooperación y la autogestión juegan un papel crucial. El reconocimiento de la riqueza y complejidad de estos espacios, a través de una nueva mirada al hábitat popular, es fundamental para transformar la ciudad en un lugar más inclusivo, equitativo y justo para todos sus habitantes.

La construcción social del hábitat debe entenderse como un sistema legítimo que va más allá de la producción de vivienda, capaz de complementar y transformar los enfoques tradicionales de política habitacional. La autoconstrucción de viviendas y barrios por parte de los habitantes, lejos de ser un proceso marginal, constituye una herramienta válida para mitigar el déficit habitacional tanto cualitativo como cuantitativo. Reconocer estos procesos significa partir de las dinámicas urbanas ya existentes y evitar intervenciones que pretendan comenzar 'desde cero', lo cual contribuye a frenar la expansión de la huella urbana y orientar la densificación hacia esquemas más sostenibles.

Este reconocimiento plantea una ruptura con los enfoques tecnocráticos y mercantilistas, y abre paso a políticas urbanas que no se limiten a construir casas, sino que fortalezcan comunidad, ciudadanía y economía solidaria. En consecuencia, se requiere una reorientación del rol del Estado y los actores privados hacia la promoción de procesos participativos, inclusivos y sostenibles, que prioricen el bienestar colectivo por encima de la lógica del mercado.

2.4 La vivienda, desarrollo progresivo

El concepto de desarrollo progresivo de la vivienda es central dentro de esta investigación dado que a partir del entendimiento de este podemos analizar el desarrollo de la autoconstrucción de la vivienda y la evolución de los barrios de origen informal en Bogotá. En este sentido, Ortíz (2007) nos invita a cuestionar si "la vivienda es un objeto o un acto de habitar", ya que en la actualidad la vivienda se ha convertido en una estadística más, un producto industrial, estandarizado. En la actualidad este enfoque se caracteriza por generar construcciones masivas, monótonas, despersonalizadas; las cuales son una acumulación caótica de conjuntos residenciales muchas veces cerrados y desarticulados al contexto urbano, los cuales carecen de identidad.

A pesar de que la vivienda autoconstruida o la vivienda desarrollada en barrios de origen informal han sido la principal contribución para reducir el creciente déficit habitacional en Bogotá, las políticas estatales han transitado apenas de una oposición activa a una aceptación o tolerancia pasiva de estos asentamientos. En este sentido, Ortíz (2007) sostiene que los habitantes:

> Deben ser protagonistas en el proceso de creación de su espacio, asegurando que este refleje sus valores culturales, sus condiciones económicas y sus relaciones sociales. (p.15)

Esta perspectiva nos lleva a replantear el concepto común de vivienda, en función de una comprensión más cercana a la perspectiva del habitar. En este sentido, la vivienda no es solo una estructura física, sino un hecho cultural que se articula a un lugar, una historia y un entorno social, natural y construido. Implica una relación cultural e, incluso, afectiva entre quien la habita y el lugar que ocupa en el espacio.

La vivienda, en este sentido, es producto de los procesos del habitar y no responde exclusivamente a normas estrictas ni a espacios preconfigurados; puesto que deja huellas, trazas urbanas e íntimas. Es un producto vivo, capaz de soportar el paso del tiempo, adaptarse a la vida cambiante de la familia y a las transformaciones del contexto urbano. En este proceso se generan arraigos, nostalgias y regresos; aloja y da un marco digno a todas las funciones individuales, familiares y comunitarias, sin excluir las económicas y las espirituales. La vivienda manifiesta diferencias individuales y colectivas; es generadora de ciudad, y se caracteriza por producir espacios de diversidad y armonía; exalta la vida, especialmente cuando es la vivienda autoconstruida. En este sentido, la vivienda, como el hábitat, es dinámica.

En esta línea analítica, al indagar respecto al desarrollo progresivo de las viviendas ubicadas en los barrios populares de Bogotá se destaca la agencia y participación de los pobladores de los barrios informales en la conformación de su hábitat. Sin embargo, como argumenta Carvajalino (2005):

> En los barrios populares de origen informal, tradicionalmente ubicados en los extramuros de nuestras ciudades, los pobladores han incidido directamente en la conformación de su hábitat —sin contar con profesionales en este campo— a través de la lucha diaria por un cobijo, por un techo. Y si bien no han tenido la instrumentación técnica, ni la necesaria conceptualización espacial, sí tienen un

> conocimiento que les ha dado la experiencia y el espíritu de sobrevivencia que les exige el resolver, aunque de forma precaria, sus problemas cotidianos. (p. 50)

Lo anterior demuestra que el desarrollo progresivo y la autoconstrucción de la vivienda no responden únicamente a la necesidad básica de cobijo, sino también a un deseo profundo de apropiación y pertenencia dentro del territorio y del barrio. La ausencia de arquitectos, urbanistas o técnicos en estos procesos no constituye un impedimento absoluto para las comunidades; por el contrario, es un ejemplo de cómo el conocimiento empírico y las prácticas heredadas han permitido generar espacios funcionales que se adaptan a sus capacidades y a sus necesidades inmediatas. Este fenómeno evidencia que el saber popular desafía la visión hegemónica que atribuye exclusivamente a los expertos la capacidad de diseñar y construir entornos habitables. En consecuencia, si las comunidades se organizan para construir su hábitat, resulta pertinente que, a través de un instrumento como la Curaduría Pública Social, se les brinde asistencia técnica para fortalecer sus procesos y garantizar un hábitat popular más seguro, digno y sostenible.

En esta misma línea, el artículo de Alexander (1987) La vivienda informal: La más avanzada tecnología en América Latina destaca cómo, durante décadas, la vivienda informal ha sido la principal solución habitacional en las grandes ciudades latinoamericanas. El autor identifica tres tipos de invasiones que dan origen a estos asentamientos: invasión organizada, invasión espontánea e invasión promovida[3]. Aunque estos asentamientos carecen inicialmente de planificación formal, con el tiempo han desarrollan estructuras comunitarias y redes que suplen la ausencia de servicios e infraestructura proporcionados por el Estado. Este proceso refleja una adaptación y respuesta de las comunidades a la

[3] Invasión organizada: Se da cuando un grupo de personas, a menudo con liderazgo comunitario o apoyo de organizaciones sociales o políticas, planifica y coordina la ocupación de terrenos. En algunos casos, estas ocupaciones pueden contar con cierto grado de negociación con las autoridades o propietarios del suelo. Este tipo de invasión busca asegurar terrenos para vivienda de manera colectiva y, en ocasiones, logra procesos de legalización posteriores.

Invasión espontánea: Ocurre cuando familias o individuos ocupan terrenos de manera no planificada, sin una organización previa. Estas invasiones suelen surgir por la necesidad inmediata de vivienda y pueden llevar a un crecimiento desordenado del asentamiento. La falta de infraestructura y servicios básicos es común en este tipo de ocupaciones.

Invasión promovida: En algunos casos, la ocupación de terrenos es alentada o tolerada por actores con intereses específicos, como políticos, funcionarios públicos o incluso propietarios de tierras que buscan presionar para la legalización de ciertos predios. A veces, estas invasiones son permitidas estratégicamente para obtener apoyo electoral o para influir en el mercado de tierras.

falta de soluciones habitacionales formales y refuerza la idea de que la vivienda no solo es una construcción física, sino un espacio socialmente construido.

Así mismo, John Turner (1972) aporta una perspectiva fundamental al argumentar que la vivienda autoconstruida no debe entenderse como una solución deficiente, sino como una manifestación de autonomía y autogestión por parte de los habitantes. Según sostiene este autor, las políticas de vivienda deberían priorizar apoyo a estos procesos en lugar de imponer modelos homogéneos que no responden a las realidades locales; ya que la visión de los habitantes es clave para el reconocimiento del papel activo de los habitantes en la construcción de su hábitat y puede influir en programas de mejoramiento y reconocimiento de barrios de origen informal en las diversas ciudades de América Latina.

En conclusión, podemos evidenciar que el desarrollo progresivo de la vivienda en los barrios de origen informal no solo responde a la necesidad de techo, sino que también es un proceso de consolidación de comunidades y de fortalecimiento de identidades colectivas, estrechamente relacionado con la construcción social del hábitat popular. Estas viviendas en constante transformación reflejan la capacidad de adaptación y evolución de sus habitantes a su entorno, evidenciando que el hábitat popular no es estático, sino dinámico y en permanente construcción, como ya se ha mencionado durante el desarrollo de la presente investigación. Reconocer esta realidad es esencial para formular políticas públicas que fortalezcan estos procesos en lugar de obstaculizarlos, promoviendo así ciudades más inclusivas y sostenibles para el futuro.

2.5 El barrio informal y el derecho a transformar la ciudad: Entre la autogestión y el reconocimiento institucional

El concepto de barrio informal se refiere a aquellas zonas urbanas que no han sido reguladas o planificadas formalmente, donde predominan viviendas, comercios y servicios autoconstruidos por la comunidad. Por lo general, estos espacios no siguen las normativas urbanísticas o arquitectónicas de la ciudad, ya que estos espacios emergen como respuesta a la falta de acceso de la vivienda formal[4] y por ende a los servicios básicos; esto evidencia las deficiencias de los modelos de urbanización convencionales actuales.

[4] Son las viviendas que cuentan con las normativas legales y estándares establecidos por el gobierno en términos de construcción uso del suelo y habitabilidad.

Lejos de ser un mero conjunto de viviendas precarias, estos barrios que conforman la ciudad informal son espacios de interacción, solidaridad y negociación con el entorno urbano. En el marco de la presente investigación resulta relevante señalar la obra de Martha Pedraza (2014), quien destaca la importancia de los barrios informales como espacios dinámicos donde la comunidad, la creatividad y la adaptación juegan roles fundamentales para el crecimiento de un territorio específico.

Desde otra perspectiva teórica, Henri Lefebvre (2013) introduce el concepto de derecho a la ciudad, el cual implica no solo el acceso a sus recursos, sino también a la posibilidad de transformarla activamente, este derecho no se limita al acceso, sino que plantea la posibilidad de intervenir en su transformación. David Harvey (2013) retoma esta idea y señala que el derecho a la ciudad debe entenderse como un derecho colectivo de los habitantes que permite reorganizar el entorno urbano en función a las necesidades sociales y aspiraciones, en contraposición al control ejercido por el capital.

Bajo esta misma óptica Lefebvre, sostiene que el capitalismo ha acaparado el espacio urbano formal (así como se ha acaparado la construcción de vivienda), transformándose en una mercancía más, debido a la especulación inmobiliaria y privatización del suelo que han conducido a la segmentación del territorio, Lefebvre también sostiene que al capitalizar el suelo se impulsa a la gentrificación, ya que las políticas de adquisición de vivienda se enfocan en el desarrollo de grandes superficies homogéneas que solo responden a las necesidades de unos pocos. Frente a esto, Lefebvre propone desafiar la capitalización del espacio urbano por medio de la democratización en la planificación y construcción urbana, permitiendo que los habitantes más vulnerables reclamen el control democrático sobre la producción y uso del suelo, con el fin de que estos tengan voz y voto en relación con las decisiones que afectan su entorno y así reconocer a los habitantes como actores legítimos en la construcción del espacio.

Henri Lefebvre y David Harvey no reivindican directamente la informalidad, pero su crítica al orden urbano dominante permite fundamentar la necesidad de alternativas construidas desde lo popular. El derecho a la ciudad implica la revalorización de estos territorios como espacios de vida y resistencia.

Turner (1976), en su análisis sobre la vivienda en América Latina, subraya que la autogestión de la vivienda no solo es una estrategia de supervivencia, sino una forma efectiva de producción del espacio urbano. De manera similares autores como Jorge

Hardoy y David Satterthwaite (1989) sostienen que los asentamientos informales son una solución espontánea y lógica a la crisis de vivienda, y que deben ser reconocidos, valoradas y mejoradas en lugar de ser erradicados.

Si bien estos barrios manifiestan un gran potencial para la autogestión y la resistencia cultural, los barrios informales enfrentan problemáticas estructurales como la inseguridad, la falta de infraestructura vial, de transporte público y de equipamientos urbanos, lo que incrementa la segregación social de los habitantes que residen en ellos. No obstante, el desarrollo progresivo de la vivienda en estos barrios permite que la ciudad informal evolucione de manera orgánica, adaptándose a las condiciones del territorio y a las necesidades de sus habitantes. Raquel Rolnik, (2014) enfatiza que la lucha por la vivienda y el derecho a la ciudad deben entenderse como parte de un mismo proceso de resistencia ante la mercantilización del suelo urbano y la vivienda.

Conforme a lo anterior, se entiende que los barrios informales se caracterizan por poseer una identidad propia y una fuerte colaboración entre sus habitantes. Estos barrios no solo surgen como respuesta a la escasez de vivienda, sino también como una estrategia para la apropiación y capitalización de la tierra. En este contexto, la autoconstrucción se presenta como una solución eficaz y válida para satisfacer las necesidades habitacionales de los residentes, permitiéndoles dar respuesta a sus demandas de espacio de manera autónoma y adaptada a sus recursos y realidades. De este modo, puede afirmarse que la construcción del hábitat popular y el desarrollo progresivo de la vivienda se nutren mutuamente, ya que ambos procesos dan origen a los barrios informales.

Lejos de ser un problema, son espacios que muestran el potencial de autogestión y de resistencia cultural de quienes los habitan. El desarrollo progresivo de la vivienda refleja cómo los barrios informales van evolucionando con el fin de poder adaptarse a la necesidad de quienes los habitan. Las viviendas no se construyen de manera homogénea, sino que se adaptan a las condiciones del lugar, las tradiciones y las necesidades de los habitantes. En consecuencia, se revela la necesidad de transformar la ciudad, por medio de la creación de un hábitat integral, donde las comunidades puedan mejorar sus viviendas, acceder a los servicios, la infraestructura y la participación en el diseño urbano.

Como conclusión, podemos destacar que el barrio cuenta con una clara diversidad en las condiciones y conformación de los hogares. Esto confirma lo planteado en la teoría de Henri Lefebvre (1968), quien señalaba que debemos percibir y reconocer el hábitat desde las

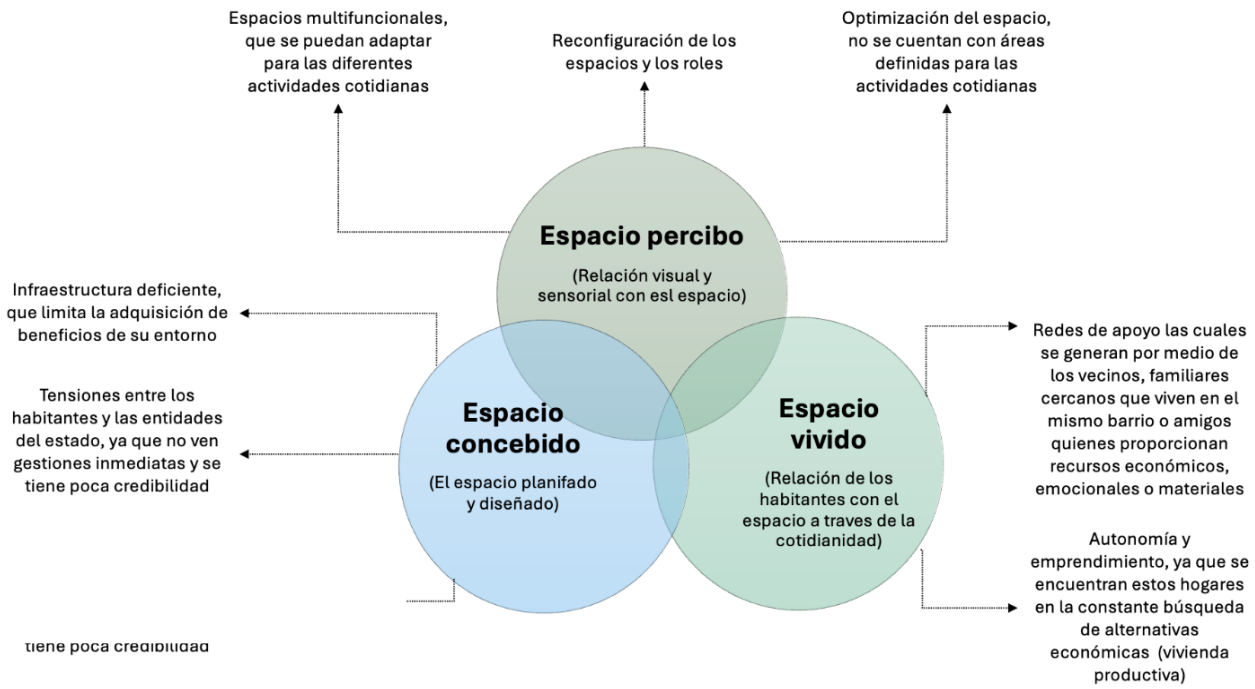
diferentes dimensiones que lo conforman. Así, los resultados obtenidos pueden ser analizados a partir de su propuesta sobre la producción del espacio:

- Espacio percibido: es el territorio tal como lo experimentan quienes lo habitan en relación con cómo valoran su vivienda y su entorno inmediato.
- Espacio concebido: es el espacio planificado, organizado y regularizado por los poderes políticos y económicos.
- Espacio vivido: es el que los habitantes experimentan a través de sus prácticas cotidianas haciendo referencia a las experiencias cotidianas dentro y fuera de su hogar, y en las que se deberá tener presente las prácticas, dinámicas familiares y relaciones con la comunidad.

En la siguiente figura, se reflejan las generalidades que hacen parte de los barrios de origen informal articulados con las categorías mencionadas por Lefebvre, esto con el fin de poder aplicarlo al análisis del caso de estudio.

Así mismo esta relación ayuda a comprender los aspectos a considerar en el desarrollo de políticas públicas que se enfocan en las intervenciones de mejoramiento y reconocimiento de la vivienda autoconstruida, con el fin de fortalecer las dimensiones definidas en el espacio vivido, consolidar el espacio percibido y mejorar el espacio concebido, entendiendo que este reconocimiento puede aportar a transformaciones más equitativas y asertivas para una población específica.

Figura 4 Relación de los modos de habitar vs. el espacio percibido, el espacio concebido y el espacio vivido en relación con el caso de estudio



Fuente: Elaboración propia

En conjunto, los conceptos abordados proponen una visión más flexible y humana del desarrollo del espacio urbano informal. Desde esta perspectiva, esta cara de la ciudad es entendida como un proceso dinámico de construcción social en el que todos los actores, independientemente de su estatus socioeconómico, tienen el derecho de transformar y mejorar su entorno. Por ello, es fundamental que las políticas públicas urbanas reconozcan y potencien la capacidad de autogestión de los barrios informales, garantizando la inclusión de sus habitantes en la planificación urbana y en la toma de decisión sobre su territorio.

El desarrollo de estos conceptos permite comprender cómo las políticas públicas pueden pasar de un enfoque tradicional basado en la erradicación de la informalidad a un modelo de reconocimiento, valoración y mejoramiento de la construcción del hábitat popular. En este sentido los barrios de origen informal deben ser entendidos como espacios en donde se desarrolla la construcción social del hábitat, donde el desarrollo progresivo y la participación comunitaria son clave para su consolidación. Por lo tanto, como un primer acercamiento hacia las políticas públicas deben orientarse hacia:

- Reconocimiento legal del hábitat popular, promoviendo la seguridad jurídica del suelo y el acceso a servicios urbanos de manera equitativa.

- Mejoramiento progresivo y productivo de la vivienda mediante apoyo financiero, asistencia técnica y regulaciones flexibles dependiendo del tipo de vivienda que se va a intervenir.
- Integración de los barrios informales a la ciudad formal a través de inversiones en infraestructura, transporte y equipamientos.
- Participación activa de las comunidades en la toma de decisiones sobre su entorno, garantizando su derecho a transformar la ciudad.
- Protección contra desalojos y desplazamientos forzados, asegurando procesos de reubicación digna cuando sea necesario.

Al aplicar y promover este enfoque hacia el reconocimiento y valoración de la construcción del hábitat popular, las ciudades pueden avanzar hacia una urbanización más justa e inclusiva, en la que se reconozca el papel fundamental que tienen los habitantes en la construcción de su propio hábitat.

2.6 La Valoración del Hábitat Popular, desde una perspectiva económica y social.

Es imperioso cambiar el paradigma que considera los barrios de origen informal en relación con la construcción social de la vivienda como una problemática para las ciudades. Si bien estos desarrollos presentan desafíos significativos, como el déficit de servicios públicos y equipamientos, la precariedad en la construcción de muchas viviendas autoconstruidas y problemas de seguridad, han sido injustamente estigmatizados como tugurios peligrosos. No obstante, los entes territoriales deben realizar un proceso de reconocimiento y, en especial, de valoración del hábitat popular como ya se ha mencionado durante el desarrollo de la presente investigación. Es fundamental reconocer el esfuerzo de las familias que han construido sus propias viviendas a través del ahorro y la perseverancia, en su legítima búsqueda del derecho a una vivienda digna y el derecho a la ciudad, como lo señala Lefebvre. Este derecho, concebido como la posibilidad de habitar, usar y transformar la ciudad en función de las necesidades colectivas, implica la construcción de espacios más equitativos y participativos, donde las comunidades sean protagonistas de su propio desarrollo.

Para transformar este paradigma, es necesario implementar intervenciones integrales que comiencen con la legalización de los asentamientos humanos y continúen con la titulación de los terrenos adquiridos, ya sea por ocupación o compra de derechos posesorios. Sobre

estos terrenos, miles de familias han materializado su sueño de vivienda, construyendo progresivamente sus hogares a medida que obtenían recursos. Sin embargo, estas construcciones, al no haber tramitado la respectiva licencia de construcción ante una curaduría urbana o la oficina de planeación municipal, se consideran jurídicamente ilegales. En lugar de imponer sanciones administrativas por la infracción de normas urbanísticas, los entes territoriales deberían —cuando se cumplan ciertas condiciones y requisitos— implementar la Curaduría Pública Social. Esta figura permitiría reconocer las construcciones realizadas en procesos de autoconstrucción con el fin de reconocer la construcción social del hábitat popular y, en donde por medio de un diagnóstico técnico y habitacional de la vivienda, se pueda establecer una ruta de intervenciones estructurales y de mejoramiento que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de las familias.

El concepto de construcción social del hábitat, desarrollado por autores como Carlos Mario Yory (2015), enfatiza la importancia de los procesos participativos en la producción de vivienda y la consolidación del territorio. Yory plantea que el hábitat popular no puede entenderse solo desde una perspectiva material o física, sino como el resultado de un proceso colectivo que implica la apropiación del espacio, la generación de redes de cooperación y la construcción de identidades comunitarias, como se mencionó anteriormente. En este sentido, la Curaduría Pública Social debe asumir un rol facilitador, promoviendo estrategias de regularización y mejoramiento que integren la voz y la experiencia de los habitantes, reconociendo su papel activo en la construcción de la ciudad.

Dado lo anterior es fundamental destacar el impacto económico de los procesos de mejoramiento de vivienda. Hasta antes del año 2024, este factor no se consideraba de manera significativa, pero gracias al documento N° 567 de 2024 del Departamento Nacional de Planeación, titulado Mejoramiento de Vivienda y Cálculo de Multiplicadores, elaborado por Erick Augusto Céspedes Rangel y Gabriel Armando Piraquive, se resalta la importancia de estos factores al momento de realizar una intervención de mejoramiento en las viviendas autoconstruidas. Este documento analiza el impacto económico de las inversiones en los sectores de construcción y mejoramiento de vivienda, utilizando la metodología de la Matriz de Contabilidad Social (SAM)[5]. Los hallazgos derivados de esta matriz indican que ambos

[5] Es un marco contable que representa de manera integrada las transacciones económicas de un país o una región en un período de tiempo determinado. Se utiliza principalmente para analizar la estructura de la economía y los efectos de las políticas públicas o cambios en diferentes sectores que afecten dicho país o región.

sectores contribuyen significativamente al crecimiento del PIB[6] y la generación de empleo, con un multiplicador económico de 1.92% en el sector de mejoramiento de vivienda, ligeramente superior al de la construcción de vivienda, que es de 1.80%.

Los programas de mejoramiento de vivienda en barrios con construcción del hábitat popular generan múltiples beneficios económicos, tal como lo evidencia el documento mencionado anteriormente. Entre estos beneficios se destacan los siguientes:

- Mayor valor agregado: Las inversiones que se dan en relación con el mejoramiento de vivienda generan un impacto positivo en la economía local al aumentar el valor agregado en la producción. Esto se debe a que dependen en gran medida de insumos y mano de obra locales, lo cual reduce la necesidad de importar materiales de construcción y fomenta el crecimiento de sectores industriales nacionales, como la fabricación de cemento, ladrillos, acero y carpintería. Así mismo, impulsan la generación de empleo en actividades como la construcción, la instalación de servicios básicos y la remodelación de espacios habitacionales, lo que fortalece los encadenamientos productivos y dinamiza de la economía en el ámbito regional y nacional.
- Generación de empleo: Estos programas son intensivos en mano de obra, creando numerosos empleos directos e indirectos. Se estima que un choque de inversión en mejoramiento de vivienda podría llegar a generar 17.233 de nuevos empleos.
- Impacto en el PIB: La inversión en mejoramiento de vivienda tiene un impacto positivo sobre el Producto Interno Bruto, con un multiplicador de 1.92. Esto significa que cada peso invertido genera un retorno de 1.92 pesos en términos de crecimiento económico
- Encadenamientos productivos: El mejoramiento de vivienda dinamiza sectores como la fabricación de productos de minerales no metálicos, la transformación de la madera y otros insumos necesarios para las reformas, amplificando su impacto económico.

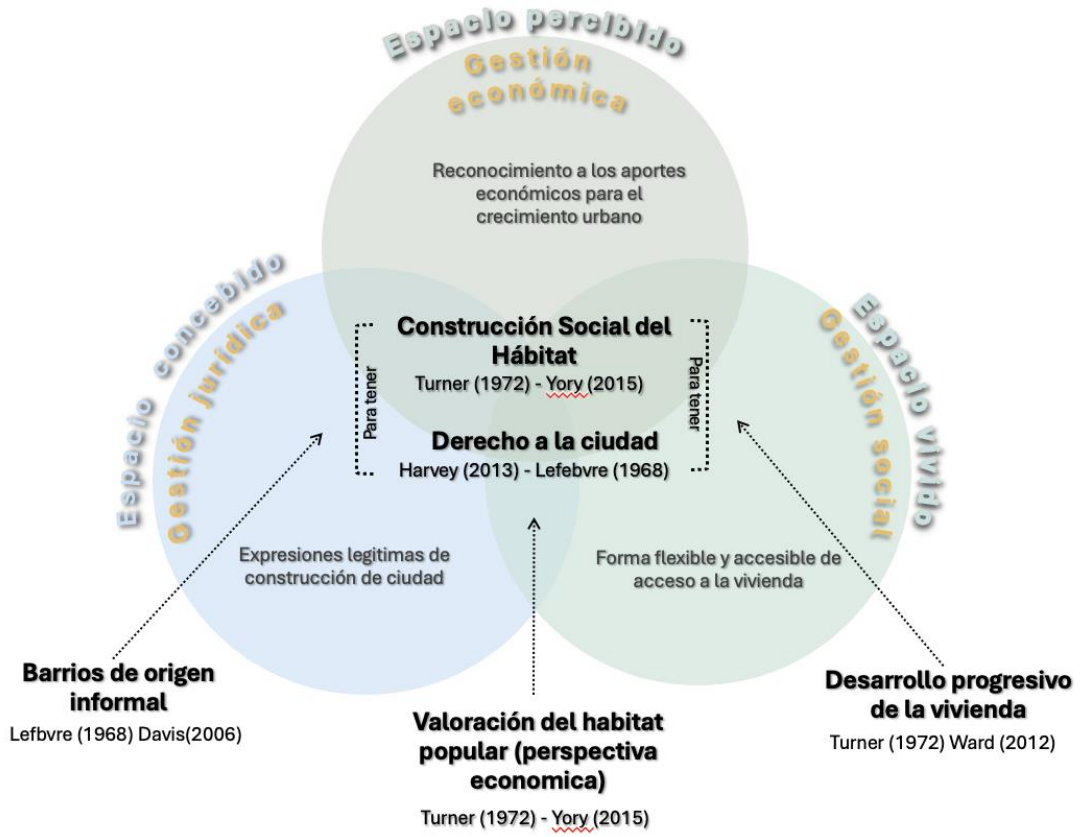
[6] El Producto Interno Bruto (PIB) es el indicador económico que mide el valor total de los bienes y servicios finales producidos en un país o región durante un período de tiempo determinado, generalmente un año o un trimestre.

- Eficiencia económica: Aunque el sector de mejoramiento opera a menor escala y con tecnología menos avanzada, sus encadenamientos domésticos tienden a transferirse más ampliamente a otras actividades económicas. Esto da como resultado un mayor impacto neto sobre la economía.

En conclusión, los programas de mejoramiento de vivienda en barrios populares no solo contribuyen al mejoramiento de la calidad de vida de los residentes, sino que también impulsan el crecimiento económico y la generación de empleo del sector y de la ciudad. En este contexto, la Curaduría Pública Social se convierte en una herramienta clave para reconocer y valorar el hábitat autoconstruido. Más allá de su función de reconocimiento, esta figura debe promover intervenciones estructuradas a partir de la construcción social del hábitat, facilitando el desarrollo progresivo de las viviendas y garantizando beneficios de bienestar social tanto para los hogares como para la economía de las localidades y la ciudad.

Con el fin de establecer una relación coherente entre el contenido desarrollado a lo largo del presente capítulo, a continuación se presenta la figura No. 5 que ilustra la correlación existente entre los diferentes conceptos previamente definidos. Esta representación gráfica permite visualizar de manera integral cómo dichos conceptos se interconectan, lo cual resulta fundamental para la identificación y definición de las categorías de análisis que servirán como base para la revisión y análisis normativo nacional y distrital, y para el abordaje del caso de estudio propuesto en el marco de la presente investigación.

Figura 5 Relación conceptos teóricos y categorías de análisis.



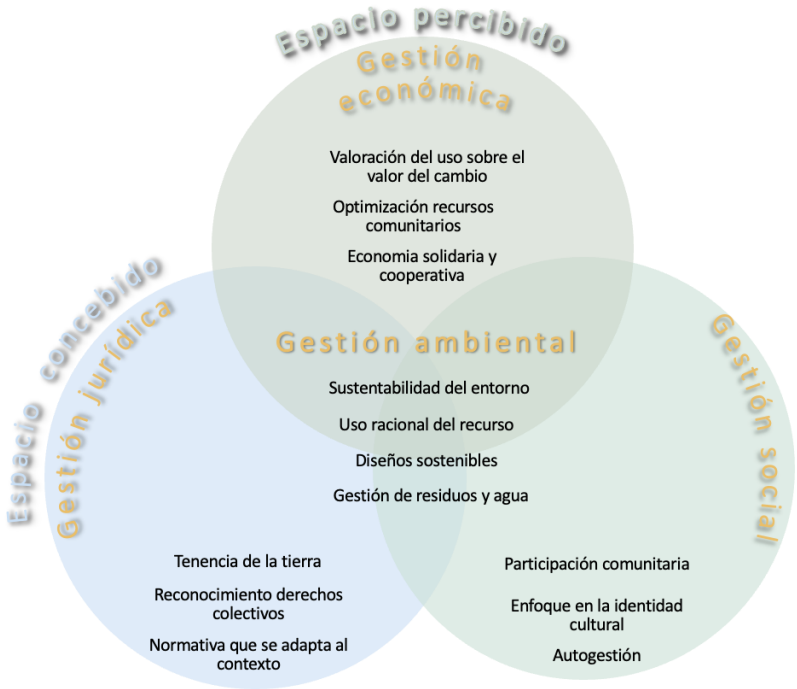
Fuente: Elaboración propia

En esta figura se puede evidenciar en color negro, las relaciones existentes entre los diferentes conceptos y los autores principales que fueron abordados a lo largo de este capítulo, así como su conexión con las categorías de análisis definidas en función de la tríada espacial propuesta por Lefebvre (1968); el espacio concebido (asociado a la gestión jurídica), el espacio percibido (vinculado a la gestión económica) y el espacio vivido (relacionado con la gestión social). Estas categorías permiten estructurar el análisis de la presente investigación a partir de una perspectiva integral del territorio y su dinámica social, institucional y material.

Adicionalmente, es importante destacar los aspectos o características fundamentales que inciden en la construcción social del hábitat, los cuales se vinculan directamente con el derecho a la ciudad. Estos elementos han sido identificados como subcategorías de análisis que orientarán tanto la revisión del marco normativo como el caso de estudio en el contexto de la presente investigación.

Estas subcategorías surgen a partir del entendimiento de la construcción social del hábitat, en donde se inscriben procesos sociales, políticos, económicos y culturales que configuran el espacio urbano, reconociendo las múltiples dimensiones que intervienen en la construcción del hábitat y su apropiación por parte de los distintos actores sociales. Así mismo, se fundamentan en la necesidad de garantizar condiciones de equidad, participación, habitabilidad y justicia espacial como componentes esenciales del derecho a la ciudad y configuración de políticas publicadas.

Figura 6 Relación aspectos principales de la Construcción Social del Hábitat



Fuente: Elaboración propia

En suma, el análisis teórico desarrollado en este capítulo permite comprender el hábitat popular no solo como una respuesta empírica frente al déficit de vivienda formal, sino como una forma legítima de producción social del espacio que tensiona las lógicas dominantes del urbanismo mercantil y tecnocrático. Las contribuciones de autores como Engels, Lefebvre, Harvey, Ortiz, Turner y otros, muestran que detrás de la autoconstrucción y el desarrollo progresivo existen saberes, prácticas y formas de organización que desafían la idea de que solo el Estado o el mercado tienen la capacidad de producir ciudad. En este sentido, reconocer la construcción social del hábitat implica asumirla como un proceso

colectivo con valor económico, social y cultural, cuya vigencia en contextos como Bogotá se traduce en la consolidación de barrios populares que exigen nuevos enfoques de política pública. Así, este marco conceptual ofrece las bases para proponer instrumentos innovadores —como la Curaduría Pública Social— que permitan no solo formalizar lo existente, sino también acompañar técnica y jurídicamente a las comunidades en la búsqueda de un hábitat más seguro, equitativo y digno.

3. Capítulo 3 Marco normativo y jurídico para reconocimiento del hábitat popular

Las normativas que históricamente han regido el urbanismo de origen informal en Colombia han estado asociadas, en gran medida, a la legalización de estos espacios desde una lógica correctiva y sancionatoria. Este enfoque se ha traducido en acciones de vigilancia y control, dirigidas a penalizar las construcciones realizadas sin licencias de urbanismo o edificación, fuera de los perímetros urbanos establecidos y al margen de los instrumentos formales de planificación (Eslava, 2018). Esta mirada normativa desconoce los procesos de autoconstrucción como prácticas legítimas de construcción social del hábitat, y se encuentra escasamente articulada con una estrategia territorial integral.

En el marco de esta investigación, se consideró necesario realizar una indagación normativa crítica, que permitiera identificar tanto los avances como los vacíos y tensiones jurídicas que persisten en el proceso de reconocimiento y mejoramiento de viviendas autoconstruidas en barrios de origen informal. Esta revisión parte de la Ley 388 de 1997 —Ley General de Ordenamiento Territorial— como norma estructural del sistema de planificación urbana, e incorpora disposiciones claves a nivel nacional y distrital que han evolucionado en respuesta a la consolidación del hábitat popular.

Durante la última década, el país ha experimentado una transformación normativa significativa, pero aún insuficiente, frente a las complejidades del hábitat popular y la magnitud de la informalidad urbana. Aunque se han dado pasos importantes hacia el tránsito de un enfoque sancionatorio a uno más incluyente; todavía persisten vacíos legales, rigideces institucionales y barreras técnicas que dificultan el reconocimiento integral y efectivo de los territorios autoconstruidos. En este escenario, la figura de la Curaduría

Pública Social representa una innovación como potencial transformador, al proponer una institucionalidad cercana, flexible y centrada en los derechos territoriales de la población.

Este capítulo presenta el marco jurídico que sustenta la Curaduría Pública Social, así como su relación con las leyes, decretos e instrumentos de planificación que permiten la articulación entre los derechos territoriales de las comunidades y el deber estatal de garantizar condiciones dignas del hábitat. El análisis de esta arquitectura normativa permite comprender cómo ha evolucionado la política habitacional hacia el reconocimiento de la autoconstrucción como estrategia legítima de acceso a la ciudad, y de qué forma la Curaduría Pública Social puede convertirse en un puente entre la norma y la vida cotidiana de los barrios populares.

3.1 Normativa nacional: Fundamento constitucional del derecho al hábitat y a la vivienda digna

La Constitución Política de Colombia de 1991 consagra el principio del Estado Social de Derecho y, en consecuencia, reconoce la centralidad de los derechos sociales como pilares para la construcción de una sociedad más equitativa, incluyente y territorialmente justa. En este marco, el derecho a la vivienda digna y al habitar un entorno seguro, funcional y culturalmente adecuado adquiere rango constitucional, y se convierte en el fundamento para el diseño e implementación de políticas públicas orientadas al reconocimiento, mejoramiento y valoración del hábitat popular. De manera expresa, el artículo 51 de la Constitución establece que:

> *"Todos los colombianos tienen derecho a una 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".*

Este mandato constitucional otorga al Estado no solo la posibilidad, sino la obligación de generar condiciones jurídicas e institucionales que garanticen el acceso efectivo a una vivienda digna, en particular para los hogares excluidos del mercado formal y del acceso regularizado al suelo urbanizable. El hábitat popular —construido desde la autogestión, la solidaridad y el arraigo— constituye una forma legítima de hacer ciudad, conforme a lo determinado en el marco teórico, la cual merece ser reconocida, protegida y valorada.

A su vez, el artículo 1 de la constitución define a Colombia como un Estado Social de Derecho fundado en la dignidad humana, la solidaridad y la prevalencia del interés general. En este marco, el reconocimiento de los territorios autoconstruidos trasciende el plano técnico-normativo para convertirse en una acción de justicia territorial, que dignifica la vida de quienes han consolidado sus barrios desde la exclusión institucional.

El artículo 2 consagra como fines esenciales del Estado la garantía de los derechos, dentro de los cuales se incluye el acceso al suelo, a los servicios públicos, a la infraestructura básica y a un entorno construido seguro y funcional. De igual forma, el Artículo 366 establece que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado, y que el gasto público debe orientarse prioritariamente a cumplir estos objetivos.

En este contexto, el acto administrativo de reconocimiento de edificaciones autoconstruidas —como el previsto en la Ley 1848 de 2017— se erige como una herramienta constitucionalmente legítima y necesaria para garantizar el derecho a la vivienda digna y a la permanencia en el territorio. Así, la Curaduría Pública Social se proyecta como un instrumento innovador del Estado para cumplir sus fines esenciales, facilitando el acceso legal, seguro y progresivo a la ciudad para los sectores populares, sin criminalizar su forma de habitar sino integrándola con sentido de equidad y justicia.

3.2 La Ley 388 de 1997 – Base estructural del ordenamiento territorial y la intervención en barrios de origen informal

La Ley 388 de 1997, conocida como la Ley de Desarrollo Territorial, establece los principios rectores del ordenamiento territorial en Colombia. Esta norma define al territorio como un bien colectivo y crea el marco legal para que los municipios y distritos adopten instrumentos de planificación como los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), los cuales orientan el uso del suelo, la localización de infraestructuras, la vivienda y la función social de la propiedad.

Aunque su formulación no contempló mecanismos explícitos para el reconocimiento administrativo de viviendas construidas sin licencia, la Ley 388 proporciona un marco general que ha influido directamente en los procesos de legalización y mejoramiento de asentamientos informales. En particular, ha servido de sustento para políticas públicas e instrumentos normativos posteriores, como la Ley 1848 de 2017, el Decreto 1077 de 2015,

o el Decreto 1470 de 2024, que abordan de manera más directa la producción social del hábitat.

Desde el enfoque de esta investigación, la Ley 388 permite comprender el lugar que ocupan los barrios autoconstruidos en la estructura urbana y habilita su integración mediante procesos de regularización urbanística, actualización catastral y mejoramiento integral. A través de sus instrumentos, se pueden establecer tratamientos normativos diferenciales para barrios de origen informal y zonas sujetas a legalización, facilitando su incorporación al tejido urbano formal.

3.3 La Ley 1848 de 2017 y el acto de reconocimiento – origen de la Curaduría Pública Social

La Ley 1848 de 2017 constituye uno de los pilares normativos más relevantes para el reconocimiento legal de las viviendas de interés social construidas sin licencia en Colombia. Esta norma permite **otorgar seguridad jurídica** a las familias que han construido sus viviendas de manera autogestionada, siempre que se cumplan ciertos criterios como:

- Que la edificación haya sido finalizada al menos cinco años antes de la entrada en vigor de la ley. Como esta entró a regir el 18 de julio de 2017, según su publicación en el Diario Oficial No. 50.298, el reconocimiento aplica para viviendas existentes al 18 de julio de 2012. Este término no será exigible en aquellos casos en que el solicitante obtenga el reconocimiento mediante orden judicial o administrativa.
- Que la edificación esté ubicada en suelo clasificado como urbano o de expansión urbana.
- Que cumpla con condiciones mínimas de seguridad estructural y habitabilidad.

El eje central de esta ley es el acto de reconocimiento, establecido en su artículo 6, el cual se constituye como el mecanismo mediante el cual una edificación autoconstruida puede ser legalizada por vía administrativa, sin necesidad de acudir a procesos judiciales o técnicos costosos. Se trata de una herramienta de simplificación que representa una ruptura con el paradigma tradicional de penalización de la informalidad, al reconocer que la construcción social del hábitat popular forma parte de la realidad urbana, y que por tanto merece una respuesta institucional dignificante, cercana y eficaz.

En este sentido, el acto de reconocimiento se convierte en una auténtica herramienta de justicia espacial, al facilitar el acceso a servicios públicos, subsidios de mejoramiento y otros

programas sociales a comunidades que históricamente han estado excluidas del sistema formal de planeación y ordenamiento urbano.

Un aspecto clave de esta ley es que la orden administrativa de reconocimiento puede ser expedida no solo por las alcaldías o autoridades distritales, sino también por los curadores urbanos, siempre que se trate de edificaciones que cumplan los requisitos legales. Esto abre la posibilidad para que, en aplicación de los artículos 6 y 8 de la Ley 1848 de 2017, modificados por el artículo 122 del Decreto 2106 de 2019, los municipios creen Curadurías Públicas[7] —es decir, de carácter institucional y sin costo para el solicitante— que puedan emitir los actos administrativos de reconocimiento de edificaciones de interés social. Así, se habilita jurídicamente la implementación de la Curaduría Pública Social como figura al servicio del hábitat popular autoconstruido.

Además, en desarrollo del parágrafo del artículo 6, recientes instrumentos normativos como el Decreto 1470 de 2024 —que se analiza más adelante— han ampliado el alcance del acto de reconocimiento para incluir edificaciones destinadas a equipamientos colectivos, como salones comunales, centros de cuidado o espacios culturales construidos por la comunidad. Este avance permite una lectura más integral del hábitat popular, reconociendo no solo la vivienda individual sino también los espacios colectivos como parte esencial de la vida barrial.

Por otro lado, la Ley 1848 otorga una facultad valiosa a municipios y distritos para celebrar contratos o convenios con universidades acreditadas por el Ministerio de Educación Nacional que cuenten con facultades de arquitectura y/o ingeniería, con el fin de realizar los estudios requeridos para el acto de reconocimiento. En este marco, los estudiantes de los dos últimos años de arquitectura podrán realizar el levantamiento arquitectónico, y los de ingeniería civil el peritaje técnico estructural, ambos bajo la supervisión de docentes designados. Esta estrategia representa una oportunidad para masificar la identificación y valoración del hábitat popular autoconstruido, al aprovechar capacidades formativas existentes en el país y alinear esfuerzos académicos con la política pública.

[7] Actualmente se observa que existen Curadurías Publicas en Medellín, Soacha y Bogotá, sin embargo, en Soacha a la fecha no se ha tenido un avance significativo en relación con la expedición de actos de reconocimiento para viviendas autoconstruidas en barrios de origen informal.

En conclusión, la Ley 1848 de 2017 no solo representa un avance técnico en materia urbanística, sino que reconfigura el vínculo entre el Estado y las comunidades populares, reconociendo la validez de sus trayectorias constructivas y su derecho a permanecer en los territorios que han habitado, transformado y cuidado por décadas. Se trata de una norma que, bien implementada, puede constituirse en el origen estructurante de la Curaduría Pública Social, como herramienta de gestión y reconocimiento integral del hábitat popular.

La Curaduría Pública Social es un instrumento institucional y gratuito, fundamentado en la Ley 1848 de 2017, orientado a reconocer y acompañar la construcción social del hábitat popular, mediante actos de reconocimiento y asistencia técnica que otorgan seguridad jurídica, mejoran la habitabilidad y dignifican la autoconstrucción como parte legítima de la ciudad.

3.4 El Decreto 1333 de 2020 – Reconocimiento técnico y sus tensiones con la realidad de la autoconstrucción

El Decreto 1333 de 2020 fue expedido con el propósito de facilitar el reconocimiento de edificaciones destinadas a vivienda de interés social que fueron construidas sin licencia urbanística. Dentro de este Decreto, la Sección 3 establece el procedimiento técnico y documental para que las autoridades competentes —entre ellas las curadurías públicas o sociales— emitan el acto administrativo de reconocimiento, tal como lo habilita la Ley 1848 de 2017.

Aunque este instrumento normativo representa un avance en la consolidación de rutas legales para la formalización del hábitat popular, también ha sido objeto de fuertes críticas en el ámbito académico, especialmente por la exigencia de aplicar el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente (NSR-10) a edificaciones ya construidas en contextos de informalidad.

Una de las principales tensiones radica en la aplicación retroactiva del NSR-10 a viviendas que fueron construidas sin asistencia técnica, en su mayoría por autoconstrucción progresiva, sin diseño estructural formal y con materiales reciclados o no estandarizados. El Decreto exige que estas edificaciones cumplan —al menos mediante metodologías alternas contenidas en el Capítulo A-10 del NSR-10— con estándares técnicos que resultan, en muchos casos, inalcanzables o desproporcionados para las familias propietarias.

El Capítulo A-10 está orientado a la evaluación de edificaciones existentes y plantea rutas de reforzamiento progresivo. Sin embargo, su aplicación requiere de peritajes técnicos complejos, modelación estructural, estudios de materiales y cálculos especializados que son costosos, de difícil acceso en zonas populares, y que además se alejan de la lógica comunitaria con la que han sido construidas estas viviendas.

Desde el enfoque de esta tesis, centrado en la Curaduría Pública Social como mecanismo institucional de justicia territorial, es fundamental que el proceso de reconocimiento no se convierta en una trampa técnica que, bajo el discurso de seguridad, reproduzca desigualdades y mantenga la exclusión jurídica de los hogares populares. La autoconstrucción debe ser valorada desde sus propias condiciones materiales, sociales y culturales, lo que implica repensar los parámetros técnicos desde un enfoque diferencial.

En este sentido, la Sección 3 del Decreto 1333 de 2020 debería interpretarse como una guía flexible, cuyo eje sea la mitigación de riesgos y la mejora habitacional gradual, más que el cumplimiento absoluto de normas pensadas para la edificación formal. Este principio está en consonancia con el espíritu de la Ley 1848 de 2017 y con los fines esenciales del Estado consagrados en los artículos 51 y 366 de la Constitución, orientados al mejoramiento de la calidad de vida, la inclusión legal y el acceso a una vivienda digna.

3.5 El Decreto 1470 de 2024 – Reconocimiento de equipamientos colectivos y el Plan de Gestión del Hábitat

El Decreto 1470 de 2024, en desarrollo de la Ley 1848 de 2017, amplía de manera significativa el alcance del reconocimiento administrativo de edificaciones en barrios de origen informal, al incorporar explícitamente la posibilidad de reconocer, no solo viviendas, sino también equipamientos colectivos construidos por la comunidad.

Esta inclusión es un hito normativo que responde a una lectura integral del hábitat popular, en donde los espacios comunales como salones barriales, centros de cuidado, cocinas comunitarias, bibliotecas populares y equipamientos culturales representan infraestructuras sociales esenciales para la vida colectiva, el tejido comunitario y la gobernanza de base.

La norma, al permitir que las curadurías públicas expidan órdenes administrativas de reconocimiento de estos equipamientos, habilita una ruta para su formalización jurídica y técnica, lo que abre paso a su conexión con redes de servicios públicos, su acceso a recursos públicos para mejoramiento y su inclusión en los instrumentos de planificación.

En especial, el parágrafo incorporado al artículo 6 de la Ley 1848 de 2017, reglamentado por este Decreto, señala:

> *"Para el reconocimiento de las viviendas y de las edificaciones destinadas a equipamientos colectivos, las administraciones municipales o distritales podrán adelantar las acciones jurídicas y urbanísticas orientadas a expedir la orden administrativa de que trata el artículo 6 de la Ley 1848 de 2017, o la norma que lo modifique o sustituya. Estas actuaciones estarán dirigidas a obtener el reconocimiento de edificaciones en las condiciones y plazos establecidos en el Plan de Ordenamiento Territorial, el Plan de Gestión del Hábitat, la legalización urbanística del asentamiento respectivo y/o demás instrumentos que complementen y desarrollen el Plan de Ordenamiento Territorial."*

Esta disposición es especialmente relevante desde la perspectiva de la Curaduría Pública Social, ya que posiciona a esta figura institucional como un canal directo para el reconocimiento de los bienes comunes construidos por la comunidad, sin exigir procesos judiciales onerosos o mecanismos incompatibles con la autogestión popular.

Asimismo, al incorporar expresamente el Plan de Gestión del Hábitat (PGH) como uno de los instrumentos habilitantes del reconocimiento, el Decreto 1470 avanza hacia un enfoque más amplio y situado del ordenamiento territorial. El PGH se consolida, así como un instrumento emergente de planificación participativa, que recoge la visión territorial de los habitantes, prioriza intervenciones, y articula el mejoramiento integral con el reconocimiento jurídico y urbanístico de los asentamientos.

Desde la perspectiva de esta tesis, esta articulación normativa refuerza la idea de que el reconocimiento y valoración de la construcción social hábitat popular no puede limitarse a la vivienda individual, sino que debe incorporar los espacios colectivos como parte constitutiva del derecho al territorio. Esta visión, que supera el enfoque meramente predial, se alinea con los principios de justicia espacial y reconocimiento social que sustentan la Curaduría Pública Social como política pública diferencial.

En suma, el Decreto 1470 de 2024 constituye una base normativa sólida para avanzar en la legalización progresiva, integral y comunitaria del hábitat popular, siempre y cuando su implementación se articule de manera efectiva con los POT, los procesos de legalización urbanística y los Planes de Gestión del Hábitat liderados por las administraciones locales.

3.6 Decreto 413 de 2025 – Subsidios para el mejoramiento de viviendas autoconstruidas como símbolo de reconocimiento del hábitat popular.

El Decreto 413 de 2025, expedido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, regula la asignación del subsidio familiar de vivienda en la modalidad de mejoramiento, este Decreto tiene en cuenta que una proporción significativa de las viviendas de interés social en Colombia han sido autoconstruidas, en contextos de informalidad o procesos de legalización progresiva. Lejos de penalizar estas formas de habitar, el Decreto plantea mecanismos concretos para su mejoramiento técnico y funcional, sin desconocer su origen ni imponer barreras regulatorias desproporcionadas. En este sentido, el Estado adopta una postura activa de integración del hábitat popular al desarrollo urbano formal, desde una perspectiva de inclusión, equidad y justicia territorial.

El Decreto 413 establece cuatro modalidades de subsidio dirigidas al mejoramiento integral de estas viviendas, cada una adaptada a las necesidades y realidades de los hogares populares:

- Mejoramiento locativo: Obras básicas como reparación de cubiertas, pisos, cocinas, baños, instalaciones eléctricas o carpintería, orientadas a mejorar la habitabilidad sin alterar la estructura principal de la vivienda.
- Conexión a servicios públicos domiciliarios: Instalación o adecuación de redes internas para la provisión de agua potable, energía, gas o saneamiento básico, cerrando brechas de exclusión en barrios que, si bien consolidados, no han sido plenamente integrados al sistema urbano formal.
- Disminución de la vulnerabilidad física: Intervenciones no estructurales que refuerzan la seguridad de la vivienda frente a fallas constructivas, deterioro o riesgo, sin requerir modificaciones estructurales profundas.
- Mejoramiento estructural: Refuerzos técnicos sobre elementos clave como cimentación, muros o vigas, con el objetivo de elevar la seguridad sísmica y estructural de viviendas levantadas sin dirección técnica formal.

Una innovación destacada del Decreto es su énfasis está en promover la economía popular y la gestión comunitaria, ya que el Decreto permite que los procesos de mejoramiento puedan ser ejecutados directamente por organizaciones comunitarias, mano de obra local y actores del territorio, fortaleciendo capacidades locales, redes solidarias y circuitos económicos endógenos. Así, el subsidio trasciende su función técnica y se convierte en una

herramienta de fortalecimiento comunitario y territorial, coherente con la visión que sustenta la Curaduría Pública Social. En términos normativos, el parágrafo 1 del artículo 8 introduce un avance fundamental:

> *"De acuerdo con lo dispuesto en el parágrafo 6 del artículo 6 de la Ley 3 de 1991, adicionado por el artículo 301 de la Ley 2294 de 2023, las intervenciones a las que hace referencia el presente artículo, siempre y cuando se desarrollen en el marco del subsidio familiar de vivienda en la modalidad de mejoramiento, no requerirán licencia de construcción o acto de reconocimiento."*

Esta disposición elimina barreras administrativas históricas como la exigencia de licencias urbanísticas o actos de reconocimiento para ejecutar mejoras estructurales, lo cual facilita la intervención pública sobre viviendas populares y reduce los costos y tiempos asociados a estos procesos. Esta flexibilización normativa se alinea con el principio de formalización progresiva, y contribuye a hacer efectivos los derechos fundamentales al hábitat y a la vivienda digna, reconocidos en el artículo 51 de la Constitución Política.

En suma, el Decreto 413 de 2025 refuerza la tesis de esta investigación al proveer un marco normativo actualizado que valida y potencia la intervención estatal en el hábitat popular, reconociendo sus trayectorias constructivas, su legitimidad social y su valor urbano, y articulándose plenamente con la figura de la Curaduría Pública Social como dispositivo institucional para la dignificación del territorio popular.

3.7 Desarrollo normativo distrital de la Curaduría Pública Social de Bogotá.

En el contexto de Bogotá, el desarrollo normativo que habilita la figura de la Curaduría Pública Social ha tenido avances sustanciales, configurándose como una herramienta institucional específica para atender las particularidades del hábitat popular en barrios legalizados.

El Decreto Distrital 265 de 2020, modificado por el Decreto 279 de 2021, otorgó a la Caja de la Vivienda Popular -CVP la competencia para tramitar y expedir actos de reconocimiento de edificaciones de vivienda de interés social ubicadas en asentamientos objeto de legalización urbanística, conforme a lo dispuesto en el artículo 122 del Decreto Ley 2106 de 2019. Adicionalmente, habilitó a esta entidad para otorgar licencias de

construcción en las modalidades de ampliación, adecuación, modificación o demolición parcial, así como para aprobar otras actuaciones urbanísticas en áreas sujetas a planes, programas o políticas de mejoramiento formuladas por la Secretaría Distrital del Hábitat - SDHT.

Este marco jurídico permite exceptuar la aplicación estricta de normas urbanísticas convencionales, estableciendo en su lugar parámetros mínimos de habitabilidad, seguridad y sostenibilidad, acordes con las condiciones reales de los barrios autoconstruidos. Con ello, se institucionaliza la Curaduría Pública Social en el ámbito distrital, bajo un enfoque de inclusión normativa, que reconoce y valora el hábitat popular construido desde la autogestión.

Este instrumento fue elevado a política de ciudad mediante su incorporación en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Bogotá, adoptado por el Decreto Distrital 555 de 2021, el cual consagra expresamente esta figura. En su artículo 590, se define la Curaduría Pública Social;

> *Como un mecanismo de gestión para la intervención del hábitat popular, orientado al mejoramiento progresivo de las condiciones de habitabilidad de las viviendas de interés social ubicadas en asentamientos legalizados, bajo tratamiento de mejoramiento integral o de consolidación urbanística.*

Por mandato del POT, la Caja de la Vivienda Popular - CVP puede adoptar actos de reconocimiento, licencias urbanísticas y sometimientos a propiedad horizontal, incluso permitiendo la generación de nuevas soluciones habitacionales en un mismo predio para diferentes hogares. El artículo 591 le otorga competencia expresa para brindar apoyo técnico a los interesados, tanto para el levantamiento arquitectónico como para el peritaje estructural de las viviendas, conforme a lo dispuesto en la Ley 1848 de 2017 y su modificación por el Decreto Ley 2106 de 2019.

Asimismo, se autoriza el uso de metodologías de análisis, diseño y construcción alternativas para los procesos de reconocimiento o licenciamiento, especialmente en cuanto a seguridad sísmica y durabilidad, siempre que estén aprobadas por la Comisión Asesora Permanente del Régimen de Construcciones Sismo Resistentes, o conforme a lo previsto en los artículos 10 y 11 de la Ley 400 de 1997.

Finalmente, se establece que las ampliaciones que se realicen sobre viviendas previamente reconocidas deberán ser armonizadas con los parámetros definidos por la Caja de la Vivienda Popular - CVP, en su calidad de Curaduría Pública Social.

Este desarrollo normativo refuerza el carácter institucional de la Curaduría Pública Social como una herramienta estratégica para la justicia territorial, reconociendo el hábitat popular no como una anomalía urbana, sino como un componente legítimo del territorio construido. Su inclusión en el POT valida su aplicación estructural y consolida su papel como mecanismo para un urbanismo inclusivo, centrado en el reconocimiento, la permanencia y la dignificación de las comunidades que han construido ciudad desde la informalidad.

Como conclusión de este apartado podemos entender que el desarrollo normativo analizado en este capítulo demuestra que la Curaduría Pública Social se fundamenta en un marco legal progresivo que ha evolucionado desde la Ley 1848 de 2017 hacia un ecosistema jurídico más amplio y articulado, que busca responder a las particularidades del hábitat popular autoconstruido en Colombia. Esta ley constituyó el primer paso para el reconocimiento administrativo de edificaciones levantadas sin licencia, y ha sido reforzada por normas como el Decreto Ley 2106 de 2019, el Decreto 1077 de 2015, y los más recientes Decretos 585 de 2024 y 555 de 2021, consolidando un cuerpo legal que habilita, regula y promueve la formalización del hábitat popular sin desconocer su génesis social y territorial.

A nivel distrital, el caso de Bogotá resulta paradigmático. La incorporación de la figura de la Curaduría Pública Social en el Plan de Ordenamiento Territorial mediante el Decreto 555 de 2021, y su operatividad a través de la Caja de la Vivienda Popular -CVP, representan un avance institucional significativo. Estas normas permiten excepcionar la aplicación de parámetros urbanísticos convencionales para aplicar criterios de habitabilidad, sostenibilidad y seguridad adaptados a la realidad de los asentamientos legalizados, lo que abre camino a procesos de inclusión normativa con enfoque diferencial.

La Resolución 1899 de 2021 adopta el reglamento operativo de la Curaduría Pública Social, a cargo de la Caja de la Vivienda Popular, con el fin de regular las actuaciones relacionadas con el reconocimiento de edificaciones y la expedición de licencias de construcción en asentamientos legalizados urbanísticamente. El reglamento establece, en primer lugar, la obligación de brindar apoyo técnico a los interesados en adelantar procesos de reconocimiento de viviendas de interés social, así como en la expedición de licencias en

sus diferentes modalidades (demolición parcial, ampliación y modificación), y en la aprobación de otras actuaciones vinculadas a planes, programas y proyectos de mejoramiento de habitabilidad impulsados por la Secretaría Distrital del Hábitat. Este componente de acompañamiento se configura como un eje central del reglamento, al facilitar que los hogares de origen popular accedan a procedimientos técnicos y jurídicos que garanticen seguridad estructural y formalización urbanística, sin costo para el solicitante.

En segundo lugar, la norma dispone que la Curaduría Pública Social tiene la función de tramitar, estudiar y resolver las solicitudes de reconocimiento de edificaciones de interés social construidas en barrios legalizados, otorgando actos administrativos que validan su existencia y condiciones de habitabilidad. De igual modo, regula la expedición de licencias urbanísticas de construcción en las modalidades de ampliación, modificación y demolición parcial, garantizando que estos procesos se desarrollen en concordancia con lo dispuesto en el Decreto 1077 de 2015 y demás normas aplicables. Con ello, la resolución no solo organiza la operatividad institucional, sino que también incorpora un marco de actuación que articula la regularización urbanística con políticas públicas de mejoramiento habitacional, consolidando la Curaduría Pública Social como un instrumento de gestión para el reconocimiento y la valorización del hábitat popular.

En este sentido, el análisis demuestra que el sustento jurídico de la Curaduría Pública Social ha dejado de ser una respuesta excepcional, para convertirse en una política pública estructural que reconoce al hábitat popular como una expresión legítima del derecho a la ciudad. Así, el marco normativo no solo habilita esta figura, sino que se convierte en vehículo para garantizar el derecho constitucional a la vivienda digna (art. 51 C.P.) y para promover la equidad territorial en contextos históricamente excluidos del orden urbano formal.

Tabla 2 Resumen normativa vs aportes y relevancia para CPS. Elaboración propia

Norma	Aporte principal	Relevancia para CPS
Ley 388/1997	Estructura el sistema de planificación territorial	Base para legalización de asentamientos
Ley 1848/2017	Crea el acto de reconocimiento de viviendas autoconstruidas	Origen jurídico de la CPS
Decreto 1333/2020	Establece requisitos técnicos para reconocimiento	Plantea tensiones en aplicación NSR-10
Decreto 1470/2024	Amplía reconocimiento a equipamientos colectivos	Fortalece enfoque comunitario y le da competencia a la CPS para emitir actos de reconocimiento de equipamientos
Decreto 413/2025	Regula subsidios para mejoramiento habitacional	Articula CPS en temas de asistencia técnica, habilita la ejecución de subsidios en la modalidad de reforzamiento estructural sin licencia

Fuente: Elaboración propia

Con base en lo expuesto anteriormente, resulta pertinente señalar los vacíos jurídicos y los aspectos que requieren ser reforzados en el marco del mejoramiento, reconocimiento y valoración del hábitat popular. Estos primeros hallazgos emergen del análisis teórico realizado y del reconocimiento de las categorías de análisis formuladas en el desarrollo de esta investigación y mencionadas anteriormente.

Dichas categorías fueron contrastadas con la normativa vigente a nivel nacional y distrital, las cuales regulan los procesos de reconocimiento y mejoramiento de los asentamientos de origen informal. Este ejercicio comparativo permitió identificar las características específicas asociadas a cada una de las dimensiones de gestión: social, jurídica, económica y ambiental.

La siguiente tabla presenta estas características de manera comparativa, con el objetivo de visibilizar tanto los avances alcanzados como los vacíos institucionales que aún persisten, lo que constituye un insumo clave para orientar futuras intervenciones en materia de política pública y planificación territorial.

Tabla 3 Reconocimiento de los aspectos teóricos dentro de la normativa nacional y distrital vigente. Elaboración propia

Norma	Gestión Social			Gestión Jurídica			Gestión Económica			Gestión Ambiental			
	Enfoque en la identidad cultural	Autogestión	Participación comunitaria	Tenencia de la tierra	Reconocimiento derechos colectivos	Normativa que se adapta al contexto	Economía solidaria y cooperativa	Optimización recursos comunitarios	Valoración del uso sobre el valor del cambio	Gestión de residuos y agua	Diseños sostenibles	Sustentabilidad del entorno	Uso racional del recurso
Ley 388 de 1997				X			X						
Ley 1848 de 2017			X	X	X		X			X			
Decreto 1333 de 2020			X	X			X		X	X			
Decreto 1470 de 2024	X		X	X	X		X		X		X	X	X
Decreto 413 de 2025	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

Fuente: Elaboración propia

El análisis comparativo de la normativa revela una tensión estructural entre el reconocimiento formal de los derechos habitacionales y la implementación real de estas políticas públicas que no llegan a ser inclusivas o efectivas; en cambio, debe pensarse de forma integral y sistémica, incorporando dimensiones sociales, culturales y ambientales, y tendiendo al mejoramiento de su calidad (Rincón González, 2006) y de su habitabilidad (Piña Hernández, 2018), a partir de la valoración de la construcción del hábitat popular.

Adicional a esto, otras investigaciones aseguran la importancia que deben tener los habitantes en la definición de las políticas públicas, pues estos tienen las aptitudes para ello ya que de esta manera los gobiernos podrían gestionar políticas habitacionales más eficientes y, sobre todo, más democráticas (Castillo, 2005).

Si bien existen avances en materia de regulación, persisten importantes vacíos en la articulación interinstitucional, en la inclusión de mecanismos de participación comunitaria incidente, en la adaptación de las normas a las realidades de los territorios autoconstruidos y en desarrollo de viviendas sostenibles. Esta situación pone en evidencia la necesidad de

reformular enfoques normativos que no solo reconozcan la autoconstrucción como una práctica legítima, sino que también fortalezcan las capacidades de gestión comunitaria, aseguren el acceso a recursos económicos y garanticen la sostenibilidad ambiental de los procesos de urbanización popular. En este sentido, los hallazgos constituyen un punto de partida clave para las recomendaciones de política pública más equitativas, integrales y territorialmente sensibles.

Si bien a lo largo de los últimos años se han tenido cambios y modificaciones que dan cuenta de la incorporación a la normativa, de aspectos relacionados a la construcción social del hábitat (Decreto 413 de 2025), a la fecha no se puede determinar si estas modificaciones han tenido fruto dado que esta normativa es muy resiente, esta tendría que ser análisis de otra investigación.

4. Capítulo No 4. Programas y estrategias de intervención en Bogotá

Durante la segunda mitad del siglo XX tuvieron una proliferación de barrios de origen informal, especialmente en las periferias urbanas. Este fenómeno, es el resultado de la falta de políticas públicas efectivas en materia de vivienda, generándose asentamientos con profundas carencias en infraestructura básica, servicios públicos y seguridad jurídica. Bogotá, como principal centro urbano del país, no fue ajena a esta realidad: localidades como Usme, Ciudad Bolívar y Suba evidencian un crecimiento urbano desordenado que ha contribuido a consolidar una segregación socioespacial estructural en el territorio.

A partir de la década de 1950, se da un crecimiento demográfico acelerado, producto de la migración rural-urbana y del desplazamiento forzado por el conflicto armado, lo cual impulsó la ocupación informal de suelo urbano en las laderas y periferias de Bogotá. La ausencia de una política integral de vivienda y la rigidez de los marcos normativos dificultaron el acceso al suelo urbanizado y formal, lo que derivó en una dinámica de autoconstrucción progresiva, precaria y generalmente fuera de la legalidad. Este fenómeno ha generado una ciudad dual, donde gran parte de la población ha construido su hábitat desde la marginalidad institucional, pero con fuertes vínculos sociales, comunitarios y territoriales que caracterizan la construcción social del hábitat.

Este esquema, basado en el análisis teórico, normativa vigente y el estudio del caso piloto Plan Terrazas en el barrio Las Guacamayas, permite comprender la Curaduría Pública Social como una herramienta de gestión que interviene en la fase final del ciclo, la cual ha intentado cerrar la brecha histórica de desconocimiento institucional hacia la construcción social del hábitat popular.

Tabla 4 sistematización del ciclo de la informalidad urbana.

Etapa	Descripción	Implicaciones principales
1. Adquisición y/o ocupación del lote	Familias vulnerables acceden a un terreno, generalmente sin formalidad jurídica.	Inicio de asentamientos en la periferia urbana; alta exposición a riesgos y precariedad en la tenencia.
2. Autoconstrucción y desarrollo progresivo	Construcción de vivienda de manera progresiva, según la capacidad económica del hogar.	Viviendas con baja calidad técnica inicial; consolidación paulatina del barrio.
3. Organización comunitaria	Los hogares se agrupan para gestionar servicios básicos (agua, luz, alcantarillado).	Movilización social; primeras conexiones, a menudo informales, a redes de servicios públicos.
4. Legalización del barrio	El asentamiento busca reconocimiento jurídico para acceder a inversión pública.	Requisito para programas estatales; paso previo a mejoras estructurales.
5. Regularización urbanística	Implementación de programas de mejoramiento integral de barrios.	Inversión en espacio público, vías, equipamientos y servicios comunitarios y públicos.
6. Reasentamiento en zonas de riesgo	Traslado de familias ubicadas en áreas de alto riesgo o en la estructura ecológica principal.	Prevención de desastres; tensiones sociales por relocalización.
7. Titulación predial	Formalización jurídica de la propiedad sobre el lote ocupado.	Seguridad jurídica para el hogar; acceso a créditos y subsidios.
8. Reconocimiento formal de la construcción (Curaduría Pública Social)	Expedición de actos administrativos que validan la autoconstrucción y habilitan intervenciones técnicas.	Reconocimiento institucional de la vivienda popular y equipamientos; acceso a subsidios, créditos y reforzamiento estructural.

Fuente: Elaboración propia

Este ciclo muestra cómo la informalidad urbana surge como respuesta a la exclusión del mercado formal de vivienda y cómo las comunidades logran consolidar barrios a través de la autogestión y la autoconstrucción. La Curaduría Pública Social se ubica en la fase final del proceso, como una herramienta que ha comenzado a dignificar el esfuerzo popular, formaliza el hábitat construido y cierra la brecha de desconocimiento institucional frente a la producción social de vivienda.

Frente a este panorama, diferentes gobiernos distritales y nacionales han desarrollado diferentes programas orientados a mejorar las condiciones de vida en estos barrios; enfocándose en abordar aspectos como el acceso a servicios públicos, la regularización

del suelo, el mejoramiento integral de las viviendas y el reconocimiento legal estos asentamientos. Sin embargo, muchos de estos esfuerzos han enfrentado barreras estructurales, como lo ha sido la falta de articulación institucional, limitaciones presupuestales, fragmentación de los programas por cambio de administración, enfoques tecnocráticos desconectados de las realidades locales y una débil participación comunitaria.

Este capítulo propone una lectura crítica de los diversos programas y herramientas que han surgido en pro del reconocimiento y el mejoramiento de estos territorios, articulando su desarrollo e implementación con la teoría de Henri Lefebvre sobre la producción del espacio. En particular, se examinan las diversas versiones que ha tenido el Plan Terrazas y la Curaduría Pública Social, dos iniciativas que han buscado transformar el enfoque tradicional de la política pública habitacional, reconociendo el papel activo de las comunidades en la construcción del hábitat popular. Así mismo, se contrastan los diferentes logros y falencias identificados de los programas mencionados, con el fin de aportar elementos que fortalezcan futuras políticas públicas en contextos de informalidad urbana.

4.1 Plan Terrazas del Banco Central Hipotecario (BCH) 1978

Ilustración 3 Maestro y aprendiz. Nota: En esta imagen podemos apreciar como niños y adultos de la comunidad ayudan a la autoconstrucción de sus hogares. Fuente: Imagen tomada del libro Bogotá hecha a mano (2023). Autor: Carlos Niño Murcia

En la actualidad, en Bogotá, las localidades de Usme, Ciudad Bolívar y Suba, concentran una alta proporción de estos barrios. Estos sectores, ubicados en la periferia de la ciudad, han experimentado un crecimiento desordenado que ha derivado en la falta grave de infraestructura básica (agua potable, alcantarillado, electricidad) configurando un problema estructural para la ciudad

A través de programas de mejoramiento de vivienda y reconocimiento predial, algunas de estas áreas han sido objeto de formalización. Un ejemplo de estos programas fue el Plan Terrazas del Banco Central Hipotecario (BCH), el cual inició a mediados del año 1978, mediante un convenio en el que participaron la Universidad Nacional de Colombia, la Sociedad Colombiana de Arquitectos (SCA) y lo que se llamaba, para entonces, la Sociedad Colombiana de Planificadores (SCP). Para ello, establecieron una oficina de atención al público en una sucursal del BCH ubicada en el barrio El Restrepo, y así promover el programa. Esta primera versión del programa se realizó en los barrios La Amistad de la localidad de Bosa[8], Palenque en la localidad de Kennedy[9], San Bernardo en la localidad de Santafé y otros barrios ubicados en el sur de la ciudad de Bogotá.

Este Plan Terrazas ofrecía una asesoría profesional durante el proceso de construcción, una reducción en el tiempo de edificación (aproximadamente cuatro meses), economía en la compra directa y al por mayor de los materiales, supervisión y control de la distribución de materiales por medio de la creación de la central de materiales[10], regularización en los precios de la mano de obra contratada, financiación con intereses bajos (aproximadamente el 6% anual), y, por último, agilización en los trámites referentes a la aprobación de planos y licencias de construcción. Este Plan Terrazas fue diseñado con varios objetivos clave, que se organizaban en torno a los siguientes ejes:

---

[8] El plan proporcionó para las familias de este barrio las herramientas necesarias para la autoconstrucción asistida, ayudando a mejorar las condiciones de vida y a regularizar el barrio.

[9] Las familias recibieron asesoría técnica y materiales para la construcción de viviendas más dignas y seguras. El plan contribuyó a regularizar el barrio, dándole acceso a servicios públicos y legalizando las viviendas.

[10] Este sistema permitió una distribución organizada de los materiales entre los beneficiarios, y garantizó la regularización de precios, evitando prácticas especulativas en el mercado. Así, las familias podían acceder a materiales de calidad a precios controlados, reduciendo el riesgo de sobrecostos o de que los materiales no fueran los adecuados para la construcción.

Mejorar las condiciones de vivienda: Mediante un enfoque de autoconstrucción acompañado de asesoría profesional, materiales y financiación accesible en viviendas ubicadas en barrios de origen informal.

Promover la participación comunitaria: Las familias no solo recibían asesoría, sino también se incentivaba su participación en la construcción de sus propias viviendas, fortaleciendo el sentido de pertenencia y autonomía en la comunidad.

Proveer soluciones habitacionales sostenibles: Se buscaba que las viviendas fueran autosuficientes y adaptadas a las necesidades de los habitantes de la zona, además de incorporar técnicas de autoconstrucción adecuadas, económicas y seguras.

Regularización de barrios informales: Se buscaba regularizar algunos barrios informales, dándoles a los residentes una legalidad y un marco normativo que les permitiera acceder a servicios públicos, realizar mejoras en las viviendas y tener una estabilidad jurídica respecto a la propiedad.

De forma complementaria a este Plan, El Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) promovió la amnistía para construcciones existentes en barrios populares y la exoneración de impuestos en barrios populares, facilitando la regularización de la vivienda informal. Sin embargo, durante su segunda fase (1982-1983), implementada en la localidad de Bosa a través de un convenio con el DAPD y la Oficina Asesora de Autoconstrucción (OAA), el Plan Terrazas enfrentó múltiples desafíos financieros y logísticos. Entre las dificultades encontradas se destacaron:

- Falta de recursos, en relación con la reubicación de los hogares y mejoras estructurales que no fueron adecuadamente previstas.
- Falta de coordinación interinstitucional, debido a la ausencia de una estrategia conjunta, lo que generó retrasos e inconsistencias en la implementación, ya que las intervenciones de mejoramiento incluían el accionar de diferentes entidades.
- Reconocimiento limitado de la autoconstrucción, ya que no se tuvieron en cuenta en las mejoras de las viviendas las necesidades específicas de los hogares. Teniendo en cuenta la teoría de Henri Lefebvre (1974)

Ilustración 4 Folleto de presentación Plan Terrazas Comunitario BCH Fuente: Fotografía tomada del archivo de la Biblioteca de la Universidad Piloto, original elaborado en esténcil.

Para Lefebvre el espacio no es solo el resultado de un diseño arquitectónico o urbano impuesto desde arriba, sino es un proceso social en el que intervienen diversos actores sociales. Estos procesos son especialmente visibles en los hábitats populares o barrios de origen informal, donde los habitantes, a menudo marginados de los procesos formales de planificación urbana, crean sus propios espacios y viviendas.

Conforme a las acciones propuestas en este programa, no se otorgaba un reconocimiento de la vivienda construida, solo se daba un reconocimiento o titulación del predio. Esto plantea una pregunta fundamental: ¿Qué sucedía con la vivienda autoconstruida?, a pesar de tener apoyo de profesionales en los procesos de construcción, no se aplicaban mejoras estructurales a la vivienda, ni se promovía la generación de viviendas productivas o mejoras del confort de esta. El resultado fue, en muchos casos, un mejoramiento parcial e insuficiente.

Fenómenos similares se han observado en ciudades como Medellín y Soacha donde el crecimiento urbano informal ha sido impulsado por la migración interna y desplazamiento forzado, especialmente por el conflicto armado, por la falta de políticas públicas efectivas a largo plazo que han dificultado soluciones definitivas y por el crecimiento desordenado y deficiente de la infraestructura con viviendas de baja calidad en zonas de riesgo. En respuesta, en estas ciudades se han implementado programas de mejoramiento de vivienda en basa a los Proyectos Urbanos Integrales (PUI), los cuales se han enfocado en el mejoramiento barrial y la construcción de nuevas viviendas. Sin embargo, estos programas tampoco han contemplado el reconocimiento de las viviendas ya existentes en

los diferentes barrios o un reconocimiento integral de estas viviendas, replicando las dificultades de la implementación del Plan Terrazas inicial.

Como se vio previamente, la experiencia del Plan Terrazas Comunitario implementado por el BCH en Colombia a finales de los años setenta y principios de los ochenta, no tuvo el éxito esperado y fue desmontado pocos años después, debido a múltiples factores:

- Se observó que pocos hogares estuvieron dispuestos a asumir la carga financiera del pago mensual de un crédito hipotecario, principalmente por cuenta de su condición de bajos ingresos e informalidad laboral.
- La financiación ofrecida por el BCH, a pesar de tener unas condiciones diferentes a las tradicionales, no proporcionaba las facilidades suficientes para que los hogares encontraran el incentivo para acceder.
- La asistencia técnica brindada en el marco del programa tuvo resistencia por parte de los hogares, dado que estos querían aprovechar toda el área de la vivienda mientras que, desde lo técnico, se recomendaba una distribución y ubicación de las intervenciones que generara espacios dignos y suficientes para su desarrollo integral.

4.2 Programa de Legalización de barrios en Bogotá

En el contexto distrital de Bogotá, el Programa de Legalización de Barrios liderado por la Secretaría Distrital de Planeación ha sido uno de los principales instrumentos de regularización urbanística implementados para abordar la expansión informal del suelo urbano. Este programa se ha desarrollado en el marco de la Ley 388 de 1997 y del Decreto Distrital 555 de 2021, contribuyendo a formalizar jurídicamente los asentamientos que surgieron de procesos de urbanización de hecho.

La necesidad de este programa responde al hecho de que más de una tercera parte del suelo urbano de Bogotá ha sido producto de la autoconstrucción, impulsada principalmente por familias de bajos ingresos que, ante la imposibilidad de acceder a una oferta formal de suelo urbanizado, han desarrollado sus viviendas de manera progresiva y sin acompañamiento técnico ni jurídico. Esta realidad generó una ciudad profundamente fragmentada, con déficits en infraestructura, equipamientos, seguridad estructural y servicios públicos.

Hasta la fecha, la Secretaría Distrital de Planeación ha adelantado procesos de legalización para la mayoría de estos asentamientos, facilitando su inclusión en la estructura urbana mediante instrumentos como los Planes de Regularización y Manejo, el otorgamiento de licencias urbanísticas excepcionales, y la incorporación de estos territorios en los tratamientos urbanísticos de mejoramiento integral definidos por el POT. Sin embargo, aún persisten retos fundamentales.

Entre los principales logros del programa se destacan:

- La regularización jurídica del suelo y su incorporación al ordenamiento territorial.
- La apertura de canales para la inversión pública en infraestructura, servicios públicos y equipamientos.
- La creación de mecanismos administrativos para reconocer la tenencia y el uso residencial en áreas previamente excluidas del perímetro urbano.

No obstante, estos avances no han venido acompañados de un reconocimiento explícito del valor social, cultural y económico del proceso de autoconstrucción, ni de las trayectorias históricas que han dado lugar a estos barrios. En muchos casos, los hogares legalizados siguen enfrentando barreras para acceder a subsidios, licencias o actos administrativos debido a limitaciones técnicas que no consideran la singularidad del hábitat popular.
En términos normativos y administrativos, los desafíos actuales incluyen:

- La necesidad de articular el programa de legalización con instrumentos como la Curaduría Pública Social, para facilitar el reconocimiento de edificaciones y el licenciamiento progresivo.
- La superación de estándares urbanísticos inflexibles que no se ajustan a la realidad física y social de los barrios legalizados.
- La inclusión activa de las comunidades en los procesos de formulación de proyectos de mejoramiento integral.

En la siguiente imagen se puede evidenciar de color amarillo las diferentes zonas de la ciudad en donde se presente mayores índices de autoconstrucción; evidenciándose que estas se encuentran localizadas en la periferia de la ciudad, en donde se presentan lotes que ha hoy no han sido urbanizados.

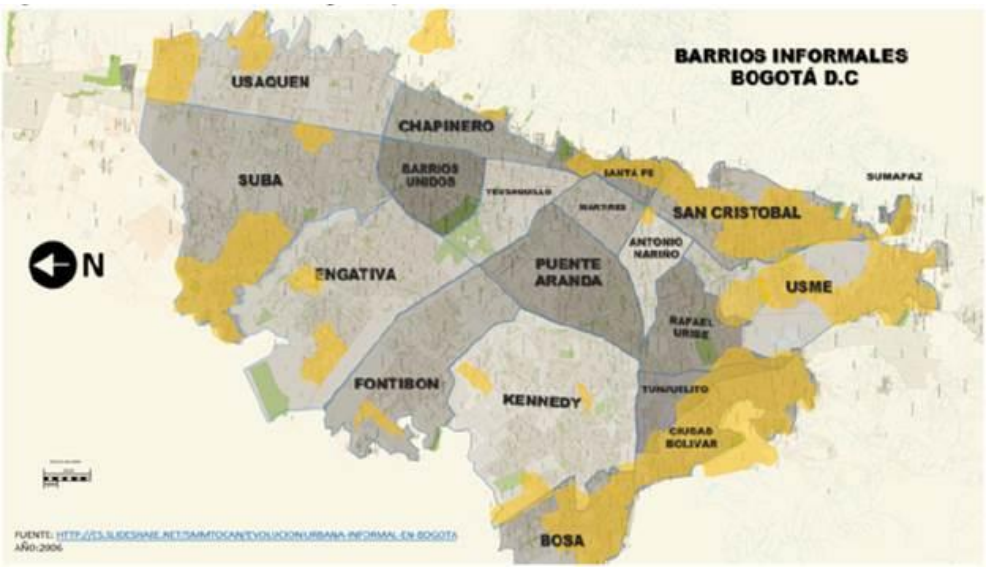


Ilustración 5 Mapa barrios de origen informal en la ciudad de Bogotá Fuente: http.//es.slideshare.net/smmtocan/evolucion-urbana-informal-em-bogota

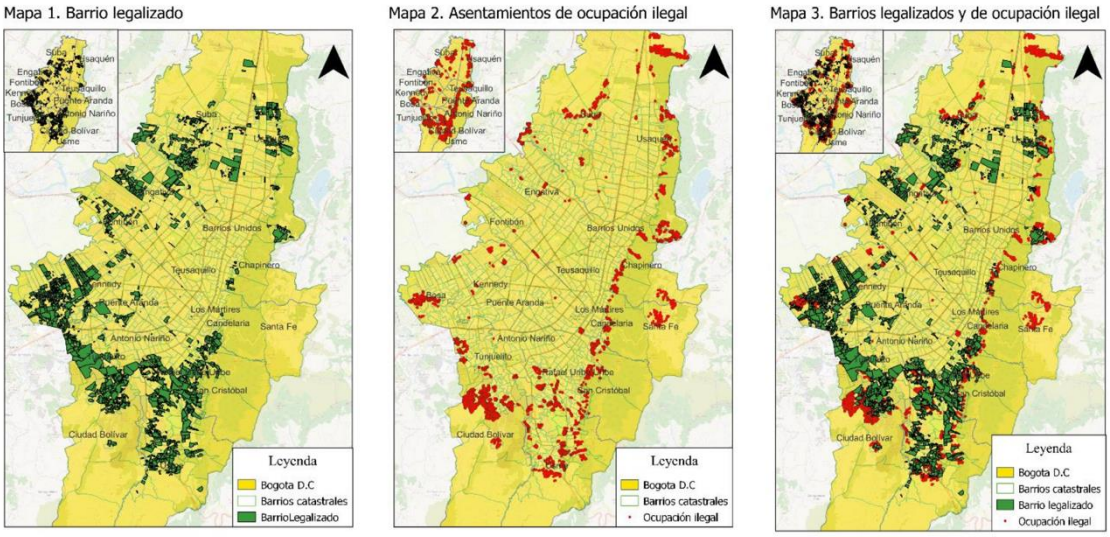


Ilustración 6 Localización barrios legalizados vs. asentamientos de ocupación ilegal en la ciudad de Bogotá Fuente: Tomado de "Legalización de asentamientos de ocupación ilegal: Una aproximación empírica a los efectos sobre la criminalidad en la ciudad de Bogotá. Duarte (2023).

Debido al crecimiento de estos sectores, se desarrollaron planes de legalización, en donde a la fecha de diciembre de 2023, Bogotá cuenta con un total de 1.657 asentamientos legalizados, abarcando 7.546 hectáreas y 424.859 lotes, principalmente de estratos uno y dos. Durante el Plan de Desarrollo 2020-2024, se legalizaron 32 barrios en 9 localidades, lo que representó 27.07 hectáreas y 2.181 lotes, beneficiando a 10.468 ciudadanos, como

se evidencia en la imagen No. 6 donde en color verde se demarcan los barrios que han sido legalizados a lo largo de los últimos años.

En cuanto a la estructura de las edificaciones, el 39.4% de las viviendas en Bogotá posee un sistema estructural en mampostería semiconfinada. Esto implica que aproximadamente el 77.8% de las construcciones no cumple con los requisitos mínimos estructurales y requieren intervenciones de reforzamiento inmediato.

Según el Censo de Edificaciones, el promedio de VIS (VIP y VIS)[11] para el período 2010-2018, fue de 12.099 unidades por año, mientras que el número de pisos informales autoconstruidos durante ese mismo periodo se estima que fue entre los 22.000 y los 31.000 (SDP, 2021). Estos datos evidencian la necesidad de generar un cambio de paradigma al momento de planificar las ciudades, así como de estructurar políticas públicas que reconozcan los territorios de origen informal. De hecho, cerca del 35% de las viviendas construidas entre los años 2012 y 2018 tuvo un origen informal (UAECD,2021), coincidiendo con el comienzo del proceso de formulación del programa piloto Plan Terrazas y de la Curaduría Pública Social.

En síntesis, el Programa de Legalización de Barrios de Bogotá ha tenido un avance fundamental en la formalización del hábitat popular, pero debe evolucionar hacia una perspectiva más integral que no solo incorpore normativamente estos territorios, sino que reconozca y valore las formas de habitar que allí se han consolidado. En esa dirección, instrumentos como la Curaduría Pública Social y la flexibilización normativa contenida en el POT representan una oportunidad estratégica para avanzar hacia una justicia espacial efectiva en la ciudad.

4.3 Curaduría Pública Social como alternativa para el reconocimiento de viviendas de interés social autoconstruida en Bogotá.

El Acuerdo Distrital 761 de 2020 el cual adoptó el Plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas del Distrito Capital 2020-2024 titulado Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI, introdujo el concepto de ciudad cuidadora. Este enfoque implica que el accionar político de este PDD debía apuntar a la visibilización

[11] Vivienda de interés social, se refiere a viviendas cuyo valor no supera los 150 SMMLV y vivienda de interés prioritario se refiere a vivienda cuyo valor no supera los 90 SMMLV

de las desigualdades que históricamente han estado silenciadas, reconociendo la estructura social desigual de la ciudad. En este marco, resulta fundamental dejar de considerar a los habitantes de asentamientos informales únicamente como víctimas, lo que anula su capacidad de agencia para transformar su entorno. Reconocer estos aspectos ayuda a buscar nuevas propuestas normativas que respalden reconocimiento de las viviendas autoconstruidas en los barrios de origen informal.

En consonancia con estos principios se asignó por medio del Artículo 78 del mismo Acuerdo, a la CVP, la función de tramitar los actos de reconocimiento de edificaciones de las viviendas de interés social que se ubiquen en asentamientos que hayan sido objeto de legalización urbanística en la ciudad de Bogotá. La entonces Alcaldesa Mayor del Distrito Capital Claudia López expidió el Decreto Distrital No. 265 de 2020 otorgando facultades de apoyo técnico y expedición de actos de reconocimiento de viviendas interés social a la Caja de la Vivienda Popular.

En ese sentido, mediante el Acuerdo 009 de 2020 del Consejo Directivo de la CVP, se le asignó el ejercicio de las funciones anteriormente mencionadas a la Dirección General y a la Dirección de Mejoramiento de Vivienda. Para ello, se expidió la Resolución 1899 de 2021 la cual estableció el reglamento operativo de la Curaduría Pública Social. Este reglamento define los procedimientos para la prestación del apoyo técnico, expedición de actos de reconocimiento y licencias de construcción de viviendas de interés social que se ubiquen en asentamientos legalizados en el Distrito Capital D.C., dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 78 del Acuerdo 761 de 2020 y el Decreto Distrital 265 de 2020 modificado por el Decreto Distrital 279 del 30 de julio de 2021.

La reglamentación expuesta implica, en lo que respecta al licenciamiento urbanístico y la aprobación de otras actuaciones, que la Caja de la Vivienda Popular (CVP) tiene una competencia excepcional que solamente podrá ejercerse atendiendo los siguientes requisitos:

- Que el predio objeto de licenciamiento urbanístico o de aprobación de otras actuaciones corresponda a una vivienda de interés social y se localice en zonas o áreas que hayan sido objeto de legalización urbanística en la ciudad de Bogotá.
- Que en las zonas o áreas se deben ir adelantando planes, programas, proyectos o políticas de mejoramiento de condiciones de habitabilidad de las viviendas de interés social formulados por la Secretaría Distrital del Hábitat (SDHT).

En ese orden de ideas, los ciudadanos beneficiarios de los planes, programas, proyectos o políticas de mejoramiento de condiciones de habitabilidad de las viviendas de interés social formulados por la SDHT tendrán un acompañamiento permanente de la CVP en cada una de las etapas del programa. La entidad brindará el apoyo técnico y estructuración del programa respectivo, impulsará el posterior estudio y tramite, y realizará la aprobación de actos de reconocimiento y licencias de construcción conforme lo previsto en el Decreto Distrital 265 de 2020 modificado por el Decreto 279 de 2021.

Asimismo, el Decreto 555 de 2021 “por el cual se adopta la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C”, en su artículo 590 dispone, que la Caja de la Vivienda Popular , en ejercicio de las funciones de la Curaduría Pública Social, realizará el reconocimiento, la expedición y aprobación de licencias urbanísticas y otras actuaciones urbanísticas para edificaciones de las vivienda de interés social y usos complementarios que se localicen en tratamiento de mejoramiento integral o de consolidación urbanística, así como el licenciamiento de las intervenciones que se requieran en el marco de los programas de mejoramiento integral.

La Curaduría Pública Social surge como una alternativa para responder a la necesidad de regularización y mejorar las condiciones habitacionales en los barrios de origen informal. Este modelo prioriza el reconocimiento del hábitat popular y promueve la inclusión social, al tiempo que busca integrar a la ciudad formal con la ciudad informal. reconociendo su consolidación progresiva, con el fin de garantizar el acceso de poblaciones vulnerables a la legalización y mejoramiento de su vivienda, y así dar un reconocimiento al hábitat autoconstruido que se da en los barrios de origen informal.

Los objetivos principales de la Curaduría Pública Social incluyen:

- La regularización y legalización de viviendas en barrios de origen informal facilitando la obtención de licencias y títulos de propiedad.
- El fortalecimiento del tejido social a través de la participación comunitaria en los procesos de mejoramiento urbano.
- La articulación de los hogares con programas de apoyo para la mejora y consolidación de sus viviendas, simplificando los procesos legales para que sean más accesibles a las comunidades de bajos recursos y garantizando que las viviendas mejoradas cumplan con normas de seguridad para la mitigación de desastres.

En el caso de Bogotá, la Curaduría Pública Social ha sido un instrumento clave dentro de estrategias como el Plan Terrazas, mediante el cual se ha logrado avanzar en la regularización de viviendas en sectores como Las Guacamayas, facilitando el acceso a servicios públicos formales y financiamiento de las viviendas.

Los puntos a favor de esta herramienta se enfocan en la seguridad jurídica de los hogares mediante la titulación de sus predios, fomento de la organización comunitaria, la cohesión social y la reducción de las brechas de desigualdad urbana al integrar los barrios informales a la ciudad formal. No obstante, se ha identificado que esta herramienta cuenta con deficiencias en relación con: los procesos burocráticos que suelen ser complejos y costosos para los habitantes, limitaciones en la disponibilidad de recursos y subsidios para aquellas familias que lo requieren, costos elevados de las intervenciones, y falta de una articulación eficiente entre las entidades públicas y la comunidad, en algunos casos.

Si bien uno de los propósitos de la Curaduría Pública Social es la simplificación de trámites, el proceso de regularización sigue siendo complejo y costoso para muchas familias, que en muchos casos deben destinar la mayor cantidad de dinero al mejoramiento estructural de la vivienda, dejando a un lado otras dimensiones del hábitat como el mejoramiento habitacional.

A pesar del potencial que tiene esta herramienta, diferentes fuentes documentales han evidenciado las fallas en su puesta en marcha, algunas de estas fallas se enfocan principalmente en la débil coordinación institucional ya que las capacitaciones y coordinaciones entre los diferentes actores territoriales han sido deficientes; otro factor limitante fue en relación a la supervisión técnica limitada ya que se tienen retrasos en la expedición de las licencias de construcción y las resoluciones de asignación del subsidio lo cual ha generado el abandono de obras y por ende el deterioro de las viviendas; el resultado parcializado ya que se continúan realizando jornadas de “Curaduría al parque”[12] pero sin ningún seguimiento o evaluación posterior sobre la efectividad o incidencia comunitaria de esta estrategia, lo cual también evidencia la falta de evaluación cualitativa participativa dentro del programa.

[12] Es una estrategia que busca acercar de forma gratuita los servicios de asesoría y legalización de viviendas directamente a las comunidades, ubicándose en espacios públicos como parques.

Como parte del proceso de institucionalización de la Curaduría Pública Social en Bogotá, la Caja de la Vivienda Popular (CVP), en articulación con la Secretaría Distrital del Hábitat, definió como meta la expedición de 1.500 actos administrativos de reconocimiento de viviendas de interés social en asentamientos legalizados urbanísticamente, en el marco del programa piloto del Plan Terrazas. Esta meta se fundamentó en el mandato contenido en el artículo 122 del Decreto Ley 2106 de 2019, que obliga a las autoridades distritales a brindar asistencia técnica gratuita a hogares de sectores populares para el reconocimiento formal de sus viviendas, sin imponer barreras técnicas o administrativas desproporcionadas.

De acuerdo con el Informe de auditoría especial al Proyecto Plan Terrazas, elaborado por la Dirección de Control Interno de la Secretaría Distrital del Hábitat y con radicado No. 3-2024-8630 del 18 de noviembre de 2024, al cierre del periodo evaluado se habían expedido 1.180 actos de reconocimiento, lo cual representa un cumplimiento del 78,6 % de la meta trazada (Secretaría Distrital del Hábitat, 2024).

Además del avance cuantitativo, el informe destaca logros cualitativos clave asociados a la implementación del modelo de Curaduría Pública Social, entre los que se incluyen:

- La **creación formal** de la Curaduría Pública Social como función misional de la Caja de la Vivienda Popular, dotándola de recursos técnicos, humanos y financieros propios.
- El diseño de **lineamientos operativos específicos** que habilitan el reconocimiento progresivo de viviendas de interés social en contextos de autoconstrucción, sin requerir licencias urbanísticas convencionales.
- La **articulación normativa e interinstitucional** con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, que permitió ajustar los marcos regulatorios para viabilizar intervenciones diferenciadas sobre el hábitat popular.
- La ejecución de **acciones piloto**, particularmente en el barrio Las Guacamayas, que materializaron un enfoque de justicia territorial a través del reconocimiento progresivo de derechos habitacionales.

En relación con los ajustes normativos necesarios a este programa, la Caja de la Vivienda Popular ha señalado que se requiere una reforma que reconozca legalmente la figura de la Curaduría Pública Social como un mecanismo diferenciado y complementario al modelo

tradicional de curaduría urbana. Dicho reconocimiento implica introducir modificaciones al Decreto 1077 de 2015, así como a otros marcos regulatorios vinculados con el urbanismo táctico, la formalización del hábitat y la gestión del riesgo. Igualmente, se considera indispensable establecer incentivos fiscales y jurídicos que promuevan la formalización progresiva de la vivienda popular mediante actos administrativos simplificados (Caja de la Vivienda Popular, 2025).

En cuanto a los logros, retos y desafíos identificados, la entidad resalta la creación de una metodología con enfoque social y territorial, la generación de confianza institucional en comunidades históricamente marginadas, y el reconocimiento de la vivienda popular como sujeto de derechos urbanos. No obstante, también ha enfrentado importantes retos, como la ausencia de una normatividad clara, restricciones presupuestales, dificultades para escalar el modelo a mayor escala y resistencia institucional de ciertos sectores. Estos aspectos ponen de manifiesto la necesidad de consolidar el modelo y garantizar su sostenibilidad como instrumento clave para la justicia urbana y el ordenamiento territorial inclusivo (Caja de la Vivienda Popular, 2025).

La actual administración distrital ha planteado una ampliación del alcance de la Curaduría Pública Social, introduciendo innovaciones que fortalecen su implementación. Entre estas se encuentra la Curaduría Móvil, concebida como un vehículo equipado con herramientas tecnológicas y personal especializado, cuyo propósito es llevar directamente a las comunidades los servicios de información, asesoría y acompañamiento. De igual forma, se proyecta la ampliación de la cobertura territorial, priorizando zonas con mayor déficit de formalización; la digitalización y optimización de trámites, que busca reducir tiempos y simplificar procesos; el fortalecimiento de la pedagogía comunitaria, con jornadas de capacitación y sensibilización sobre los beneficios de la formalización; y la articulación interinstitucional, mediante la integración de la Curaduría Pública Social con programas distritales de vivienda, desarrollo urbano y planificación territorial, lo que permitirá potenciar su impacto en la ciudad (Caja de la Vivienda Popular, 2025).

De este modo, la experiencia de la Curaduría Pública Social en Bogotá no solo revela avances significativos en la regularización de la vivienda popular, sino que también plantea retos normativos y de gestión que, de ser atendidos, podrían consolidar este modelo como referente nacional en el reconocimiento y dignificación del hábitat autoconstruido.

Estos resultados reflejan un balance mayoritariamente positivo en la implementación de la Curaduría Pública Social como herramienta de gestión del hábitat, evidenciando su viabilidad técnica y jurídica, así como su potencial transformador sobre la vida cotidiana de los habitantes de sectores populares. La experiencia piloto desarrollada en Bogotá constituye, en este sentido, un referente relevante para el diseño de políticas públicas nacionales orientadas al reconocimiento, mejoramiento y dignificación del hábitat autoconstruido.

4.4 Plan Terrazas 2020 - 2024: avances, dificultades y retos pendientes.

El Plan Terrazas fue concebido como una estrategia pionera de mejoramiento progresivo del hábitat popular en Bogotá, orientada al reconocimiento, reforzamiento estructural y reconfiguración arquitectónica de las viviendas autoconstruidas en barrios legalizados. Aunque se planteó la meta ambiciosa de intervenir 1.250 viviendas, el balance al cierre del tercer trimestre de 2024 revela importantes desafíos en su ejecución. Su objetivo principal consistió en mejorar las condiciones de vida de los habitantes de los barrios populares o de origen informal mediante un proceso integral de reconocimiento de edificaciones y mejoramiento progresivo de vivienda, articulado al subsidio de mejoramiento establecido en el Decreto Distrital 555 de 2021 (POT de Bogotá) como proyecto estructurante.

Este programa planteó un cambio de paradigma: pasar del simple mejoramiento físico a la consolidación progresiva de la vivienda, con énfasis en la construcción de primeros pisos reforzados y placas de entrepiso que habilitaran la expansión futura. Así, los hogares podían aprovechar las rentas del suelo que ellos mismos habían generado a través de la autoconstrucción, al tiempo que se reforzaba la seguridad estructural, la habitabilidad y la posibilidad de ampliación. Para este propósito se creó un subsidio de hasta 55 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV), de conformidad con el Decreto Distrital 145 de 2021, modificado por el Decreto 241 de 2022.

No obstante, los resultados muestran rezagos significativos. La Personería de Bogotá (2024) informó que solo 295 viviendas fueron entregadas, lo que equivale al 30,8 % de los 958 subsidios asignados por la Secretaría Distrital del Hábitat (SDHT) y al 23,6 % de la meta inicial. Por su parte, la Caja de la Vivienda Popular, con corte a septiembre de 2024, reportó 311 viviendas culminadas y 334 aún sin iniciar, así como incumplimientos en varios

de los 11 grupos de obra contratados. A ello se suman dificultades operativas y jurídicas derivadas de la terminación anticipada de contratos, la ausencia del componente de Banco de Materiales y la persistencia de viviendas siniestradas: entre 2021 y 2023 se registraron 141 unidades afectadas en San Cristóbal, Usme y Ciudad Bolívar, que presentaron daños posteriores a la intervención.

PLAN TERRAZAS

ESTADO CONTRATOS EN LIQUIDACIÓN Y EJECUCIÓN

No. Grupo	Viviendas Iniciales	Viviendas Finales	No. Subsidios con Resolución	Unidades terminadas	Unidades en Desarrollo	Total Ejecución	Pendientes por iniciar o definir	Renuncias Perdidas Fallecidos
1	60	60	60	58	0	58	0	2
2	83	0	0	0	0	0	0	0
3	100	0	0	0	0	0	0	0
4	100	63	63	62	0	62	1**	0
5	100	52	52	45	0	45	7***	0
6	105	3	3	3	0	3	0	0
7	100	136	136	72	59	131	4	1
8	100	141	134	33	80	113	16	5
9	100	142	127	37	36	73	52	2
10	109	109	69	0	37	37	29	3
11	110	110	93	0	0	0	92	1
TUTELA*		1	1	1	0	1	0	0
SIN GRUPO		251	220	0	0	0	133	87
Total general	**1.067**	**1.068**	**958**	**311**	**212**	**523**	**334**	**101**

** Nota: A la fecha se han tramitado por parte de la SDHT 11 hogares con acto administrativo de aceptación de renuncia, los demás se encuentran en trámite*
*** Vivienda con problema IDU por obras*
**** Viviendas Siniestradas Grupo 5*

Ilustración 7 Estado Contratos Plan Terrazas según seguimiento institucional presentado por la Caja de la Vivienda Popular.

Uno de los retos más relevantes identificados durante la ejecución del Plan Terrazas fue la limitada apropiación técnica e institucional de la figura del reconocimiento de edificaciones, en especial frente a los vacíos normativos existentes para aplicar estándares diferenciados a sectores de origen informal. En este sentido, Ricardo Ramírez Borbón, exdirector de Mejoramiento de Vivienda de la Caja de la Vivienda Popular y líder del piloto en Las Guacamayas, señaló que la principal dificultad se relacionó con la desconexión entre los saberes técnicos convencionales y las realidades del hábitat popular: “la formación profesional está desligada de estas realidades, y las comunidades —especialmente los maestros de obra— no consideran técnicamente adecuadas muchas de las propuestas” (Ramírez Borbón, entrevista personal, 2025).

En términos normativos y sociales, la Caja de la Vivienda Popular (2025) reportó que durante la administración 2020–2024 se expidieron 1.190 actos de reconocimiento y

licencias en el marco del Plan Terrazas, aunque también se registraron 341 solicitudes modificadas sin legalizar, subsidios no ejecutados y diseños alterados sin concertación. Finalmente, la administración distrital decidió no dar continuidad al programa, alegando falencias técnicas, sociales y jurídicas en su estructuración.

El Plan Terrazas representó un esfuerzo innovador al integrar la autoconstrucción en la política pública mediante un enfoque de progresividad habitacional. Sin embargo, la distancia entre los objetivos trazados y los resultados alcanzados evidenció falencias en planeación, gestión contractual y articulación institucional. Su descontinuación reafirma la urgencia de diseñar estrategias de mejoramiento que trasciendan los ciclos de gobierno y se consoliden como políticas de Estado. En este sentido, la experiencia del Plan Terrazas ofrece aprendizajes y advertencias: sin continuidad normativa, asistencia técnica permanente y apropiación comunitaria, los programas de mejoramiento progresivo corren el riesgo de convertirse en promesas inconclusas más que en transformaciones estructurales.

En el Capítulo 5 analizaremos la ejecución del Plan Terrazas en el grupo 1 o proyecto piloto realizado en el Barrio Guacamayas de Bogotá, donde profundizaremos en el alcance de este programa y en el papel de la Curaduría Pública Social aplicado al caso de estudio.

El recorrido realizado en este capítulo permite evidenciar que, aunque los programas de mejoramiento habitacional en Bogotá han buscado reconocer y fortalecer el hábitat popular, su ejecución ha enfrentado tensiones estructurales entre la lógica técnica y la realidad social de los asentamientos autoconstruidos. Experiencias como el Plan Terrazas pusieron de relieve tanto la capacidad de innovación institucional, al promover el desarrollo progresivo de la vivienda, como las limitaciones operativas y normativas derivadas de la rigidez contractual, la fragmentación interinstitucional y la ausencia de continuidad política.

El análisis de Payne (2001) sobre los programas de regularización de barrios de origen informal en América Latina muestra que estos pueden tener efectos diversos dependiendo del enfoque en la flexibilidad o en la estandarización de los procesos constructivos:

Flexibilidad en la regularización: Payne (2001) argumenta que los enfoques flexibles permiten ajustar las políticas de regularización a las realidades socioeconómicas y culturales de las comunidades, reconociendo las prácticas de autoconstrucción y las dinámicas comunitarias existentes. Esta visión coincide con la perspectiva de Turner (1972), quien señala que la vivienda debe ser entendida como un proceso y no solo como

un producto final, ya que la autoconstrucción es una respuesta racional de los habitantes ante la falta de acceso a la vivienda formal. En este sentido, un marco regulador demasiado estricto puede obstaculizar el desarrollo progresivo del hábitat popular.

Empoderamiento comunitario: la flexibilidad en los programas de regularización puede fortalecer la capacidad de organización y gestión local, promoviendo la participación activa de los residentes en la mejora de su entorno urbano. Así mismo Turner (1972) enfatiza en la importancia de la participación de la comunidad en la transformación de su hábitat, evitando que la planificación impuesta desde arriba desconozca las necesidades y capacidades locales que se tienen en estos territorios.

Estandarización en la regularización: Payne (2001) advierte que los programas que aplican estándares uniformes sin considerar las particularidades locales pueden generar obstáculos para las comunidades, dificultando la legalización de sus propiedades y la mejora de sus viviendas.

La Curaduría Pública Social, al actuar como mediadora entre la flexibilidad y la estandarización, tiene el potencial de facilitar la consolidación del hábitat popular sin imponer modelos ajenos a la realidad de los barrios de origen informal. Para lograrlo, es fundamental que sus mecanismos se fortalezcan en las estructuras organizativas comunitarias, evitando que la regulación se convierta en un factor de exclusión y desplazamiento.

Tabla 5 comparativa de instrumentos para el reconocimiento y mejoramiento del hábitat popular en Bogotá.

Instrumento	Logros	Retos	Enfoque comunitario	Articulación institucional
Plan terrazas BCH 1978	Central de materiales, regularización en los precios de la mano de obra contratada, financiación con intereses bajos	Falta de recursos y baja coordinación interinstitucional	No se tuvieron en cuenta las necesidades específicas de los hogares	Banco Central Hipotecario (BCH) / Universidad Nacional / Sociedad Colombiana de Arquitectos

Instrumento	Logros	Retos	Enfoque comunitario	Articulación institucional
Plan Terrazas 2020 - 2024	Reconocimiento normativo en el POT 2021; primer ejercicio distrital de licenciamiento progresivo y por etapas.	Baja ejecución 23.6% de ejecución de las viviendas a intervenir y débil implementación interinstitucional	Busca incorporar autogestión progresiva, pero con escasa participación real.	Secretaría del Hábitat lidera asignando los Subsidios, ejecuta la CVP.
Legalización de Barrios	Formalización jurídica de más del 90% de barrios identificados como informales.	Persistencia de zonas sin urbanizar y con baja infraestructura básica.	Escasa visibilidad del papel de las comunidades auto constructoras.	Liderado por SDP con coordinación interinstitucional limitada.
Curaduría Pública Social	Creación de un procedimiento diferencial para licencias y reconocimiento en VIS de barrios legalizados.	Necesidad de fortalecimiento técnico y financiero en CVP y articulación con comunidad.	Reconoce la autoconstrucción y promueve procesos con acompañamiento técnico comunitario.	CVP como actor principal, coordinando con SDHT, sinergias aún en consolidación.

Fuente: Elaboración propia

A lo largo del capítulo se ha evidenciado que, si bien Bogotá ha avanzado en el diseño e implementación de estrategias de intervención en barrios de origen informal —como el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios, el Programa de Legalización liderado por la SDP, el Plan Terrazas (BCH, 1978) y más recientemente el modelo de Curaduría Pública Socia abre la puerta a una reflexión crítica sobre la necesidad de consolidar marcos normativos más flexibles, modelos de asistencia técnica continua, mecanismos de contratación más eficaces y mayor articulación interinstitucional—, persisten retos estructurales que limitan el pleno reconocimiento y valoración del hábitat popular.

Desde una perspectiva comparativa, se destaca como logro la evolución del enfoque institucional, que ha pasado de intervenciones fragmentadas centradas en la infraestructura básica hacia propuestas más integrales que reconocen el papel de la autoconstrucción, el tejido comunitario y la participación barrial como componentes del desarrollo urbano. La legalización de más de 1.800 barrios en Bogotá es una muestra de este avance, al igual

que el fortalecimiento de instrumentos como los Planes de Gestión del Hábitat y la formalización progresiva de edificaciones a través de la figura de la Curaduría Pública Social.

Con relación a los aprendizajes del Plan Terrazas periodo 2020–2024, muestra que la construcción de políticas efectivas de mejoramiento habitacional requiere tres condiciones clave: continuidad institucional, flexibilidad normativa y apropiación comunitaria. Sin estas, los esfuerzos corren el riesgo de convertirse en intervenciones parciales o promesas inconclusas, en lugar de avanzar hacia transformaciones estructurales del hábitat popular.

5. Capítulo No. 5 Caso de estudio Plan Piloto Las Guacamayas

La revisión crítica del Plan Terrazas 2020–2024 evidencia tanto los aportes como las limitaciones de un modelo de intervención que buscó integrar el hábitat popular en el marco de la política pública distrital. Sin embargo, más allá de los balances generales, resulta indispensable descender al nivel del caso piloto, donde la interacción entre lineamientos normativos, diseños técnicos y dinámicas comunitarias ofrece una visión más clara de los alcances y contradicciones del programa. En este sentido, el presente capítulo abordará en detalle la experiencia del grupo 1 en el barrio Las Guacamayas, donde la aplicación del Plan Terrazas y de la Curaduría Pública Social permite comprender, desde la práctica, los aprendizajes y tensiones que surgen al intentar reconocer y valorar los procesos de autoconstrucción y desarrollo progresivo en el hábitat popular.

5.1 Antecedentes históricos del Barrio Las Guacamayas

El barrio Las Guacamayas está ubicado en el suroriente de Bogotá, en la localidad de San Cristóbal. Su origen se remonta a los procesos de urbanización de las décadas de 1970 y 1980, impulsados por la Caja de la Vivienda Popular (CVP) y el entonces Instituto de Crédito Territorial (ICT), hoy liquidado. Estas entidades aplicaron dos modalidades de urbanización: la *Norma Normal de Urbanización y Servicios* en el norte y occidente de la ciudad, y la *Norma Mínima de Urbanización y Servicios* en el suroriente, bajo el Plan PIDUZOB, que introdujo la estrategia de “lotes con servicios”. Este modelo confiaba en la capacidad de autoconstrucción de los hogares, principio que define el origen del barrio Guacamayas.

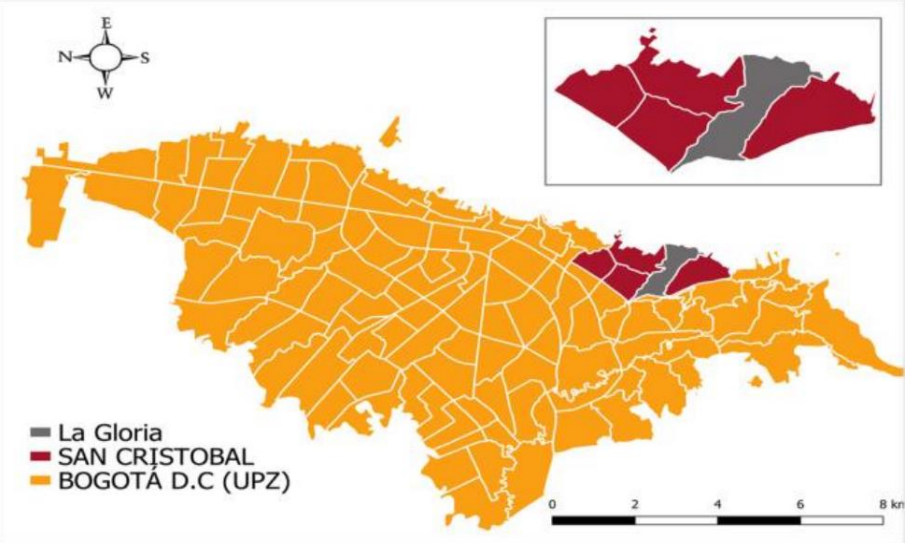


Ilustración 8 Ubicación barrio Las Guacamayas dentro de la localidad San Cristóbal en la ciudad de Bogotá Fuente: Veeduría Distrital, Fichas Locales - Unidad De Planeamiento Zonal (UPZ) -La Gloria - SAN CRISTOBAL Tomada de https://www.veeduriadistrital.gov.co/estudio

En 1979 la CVP entregó las primeras viviendas: lotes de 6 por 9 metros con una construcción inicial de un cuarto, baño y cocina, todas con fachadas idénticas. Aunque modestas, representaban para muchas familias la oportunidad de tener vivienda propia. Desde entonces, la solidaridad vecinal se convirtió en una característica del barrio, donde los habitantes se apoyaban mutuamente en el traslado de enseres y en la autoconstrucción progresiva de sus hogares.

Con el tiempo, la presión por el acceso a vivienda generó invasiones en lotes no adjudicados o no habitados, surgiendo la figura del *posesionario*, con la que se reconocía a quienes ocuparon viviendas mediante procesos informales. Para mediados de los años ochenta, el barrio experimentó un proceso de consolidación: surgieron viviendas de dos pisos, se fortaleció el comercio local, se construyó una cancha deportiva y se pavimentaron tramos viales, configurando una nueva imagen urbana.

Hoy, a pesar de ser un barrio consolidado, Las Guacamayas enfrenta problemáticas comunes en sectores periféricos de Bogotá:

- Vivienda informal y precariedad constructiva, con predios aún sin legalizar y riesgos de vulnerabilidad sísmica.
- Seguridad y criminalidad, derivados de altos índices de marginalidad.

- Infraestructura deficiente de movilidad, con calles sin pavimentar que dificultan la conectividad.
- Escasez de espacio público y recreativo, lo que limita el desarrollo social, especialmente de niños y jóvenes.
- Altos niveles de pobreza y desempleo, con predominio del trabajo informal.
- Problemáticas ambientales, como disposición inadecuada de residuos y ocupaciones en el cerro de Guacamayas.

El recorrido histórico y las condiciones actuales permiten comprender que Las Guacamayas constituye un escenario representativo de la tensión entre la planificación urbana formal, las ocupaciones, y la producción social del hábitat. Su análisis resulta fundamental no solo para visibilizar los retos que persisten en materia de mejoramiento habitacional, sino también para resaltar el potencial transformador de políticas innovadoras como la Curaduría Pública Social, orientadas al reconocimiento y valoración del hábitat popular.

Cómo se ejecutó el proyecto piloto del Plan Terrazas y la Curaduría Pública Social en el barrio Guacamayas

5.2 Convocatoria, gestión social y selección del grupo piloto en Las Guacamayas.

El proceso de implementación del Plan Piloto Plan Terrazas y de la Curaduría Pública Social en el barrio Las Guacamayas partió de un componente fundamental: la convocatoria y gestión social con la comunidad. Desde la Caja de la Vivienda Popular (CVP) se diseñó y ejecutó un Plan de Gestión Social (PGS), entendido como un conjunto de procesos que buscó articular a las entidades involucradas, las partes interesadas y los hogares del territorio, con el propósito de gestionar las transformaciones sociales, económicas, culturales y políticas derivadas del proyecto. El PGS se estructuró en torno a objetivos como la promoción de la participación incidente de la ciudadanía en todas las fases del programa, el fortalecimiento de la legitimidad del proyecto mediante la vinculación comunitaria, la generación de espacios de diálogo y la rendición de cuentas sobre avances y dificultades.

En este marco, se realizaron espacios de diálogo comunitario en sectores como Guacamayas 1, La Colmena y La Victoria, donde se presentaron los alcances del programa, se socializaron los criterios de selección y se abrió un proceso de concertación con los

potenciales beneficiarios. Estas reuniones permitieron resolver inquietudes, identificar expectativas y, sobre todo, consolidar un vínculo de confianza entre la institucionalidad y la comunidad. Tales espacios se convirtieron en escenarios de construcción colectiva del territorio, en consonancia con la noción de hábitat popular como producto social.

Posteriormente, la Dirección de Mejoramiento de Vivienda de la CVP adelantó una caracterización socioeconómica de los hogares. De los 67 hogares con viabilidad, se identificó que el 63 % estaban encabezados por mujeres, en su mayoría jefas únicas de hogar con ingresos inferiores a dos salarios mínimos. La mayoría de los hogares contaba con tenencia formal del lote (91 % propietarios), pero enfrentaban graves limitaciones habitacionales, tales como hacinamiento, humedad, deficiencias en ventilación e iluminación, y problemas de confort térmico. Asimismo, un 23 % de los hogares tenía integrantes con discapacidad, lo que resaltó la necesidad de enfoques diferenciales y sensibles a la diversidad.

Con base en estos criterios de vulnerabilidad y en la priorización técnica y social, se conformó el Grupo 1 de Guacamayas, integrado por 60 viviendas seleccionadas para la intervención piloto. La Curaduría Pública Social expidió 60 actos administrativos de reconocimiento, de los cuales 58 culminaron en obras ejecutadas —dos casos no se materializaron por renuncia de los beneficiarios—. La obra física alcanzó una ejecución 97 %.

Estos resultados permiten concluir que el piloto de Guacamayas representó un ejercicio pionero en la materialización de la Curaduría Pública Social como instrumento de gestión, al combinar componentes normativos, técnicos y sociales en un mismo proceso de reconocimiento institucional del hábitat popular.

5.3 Ejecución técnica y modalidades de intervención

Una vez conformado el Grupo 1 de Guacamayas y expedidos los actos de reconocimiento por parte de la Curaduría Pública Social, se inició la fase de ejecución técnica de las intervenciones. En los 58 casos se contó con la expedición del acto de reconocimiento de edificación de vivienda de interés social y el otorgamiento de la respectiva Licencia de Construcción, en aplicación de las modalidades previstas en el Decreto Nacional 1077 de 2015: ampliación, modificación y demolición parcial. Estas modalidades respondieron a la

diversidad de necesidades habitacionales identificadas en el diagnóstico inicial, en el que se evidenciaron problemas de hacinamiento, deficiencias estructurales y requerimientos de adecuación para personas con discapacidad. El análisis permitió identificar cuatro combinaciones de licenciamiento, conforme se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 6 Combinaciones de licenciamiento.

Modalidad de Licencia combinada	**N°**	%
Modificación y ampliación	29	50%
Modificación, ampliación y demolición parcial	27	47%
Modificación y demolición parcial	1	2%
Reforzamiento estructural, ampliación, modificación y demolición parcial	1	2%
Total	58	100%

Fuente: Elaboración propia

Este análisis se soportó en la revisión de cada acto administrativo de licenciamiento y en la verificación de la ejecución a través de las actas de entrega y recibo a satisfacción suministradas por la Caja de la Vivienda Popular. Cabe resaltar que, de las 58 viviendas intervenidas, el 86% (50 viviendas) alcanzó el objetivo de contar con terraza y segundo piso, mientras que el 14% restante (8 viviendas) destinó los recursos principalmente a la construcción de placa de entrepiso, columnas y vigas en concreto, muros en bloque, aplicación de revoque estructural, ventanería, puertas y cubiertas metálicas, además de mejoras de habitabilidad en pisos, baños y cocinas.

Los tiempos de ejecución de las obras oscilaron entre 83 y 255 días, con un promedio de 137,7 días (4,6 meses). Este plazo implicó que muchos hogares debieran salir temporalmente de sus inmuebles, recurriendo a familiares o pagando arriendo. Ante esta situación, la Caja de la Vivienda Popular adoptó un reglamento técnico y un manual operativo para estandarizar procedimientos, contemplar alternativas de apoyo en arrendamiento y garantizar la calidad de las obras, bajo principios de progresividad y seguridad estructural.

En el proceso se brindó asistencia técnica directa a cada hogar para la concertación de diseños. Para la operación financiera y contractual, la Caja y la Secretaría Distrital del Hábitat vincularon a Fidubancolombia como vocera y administradora del patrimonio autónomo Plan Terrazas, en el marco del artículo 36 de la Ley 388 de 1997. Bajo este esquema fiduciario, el contrato de obra del Grupo 1 fue adjudicado a JASA LTDA, por $3.006.891.209, mientras que la interventoría estuvo a cargo de INPLAYCO S.A.S., por $401.097.297. El financiamiento provino de los Subsidios Distritales de Vivienda en la modalidad de mejoramiento progresivo, con un monto de 45 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV) por hogar en 2021, equivalentes a $40.883.635, según las Resoluciones 655 y 697 de 2021 de la Secretaría Distrital del Hábitat.

Posteriormente, la experiencia evidenció que este monto era insuficiente, por lo que en 2022 se incrementó a 55 SMLMV por hogar (aproximadamente $55 millones). Además, se implementaron reconocimientos económicos adicionales a las familias para cubrir costos de relocalización temporal, arrendamiento y servicios públicos, en respuesta a las dificultades identificadas por la Contraloría en la ejecución posterior.

El Plan de Gestión Social implementado en el piloto de Las Guacamayas configuró una arquitectura de participación y control social que acompañó todas las fases del proyecto —alcance, avance y cierre— y fortaleció la legitimidad institucional de la Curaduría Pública Social. Se conformó un Comité de Veeduría Ciudadana, se habilitó un punto de atención al ciudadano y se desplegaron canales presenciales y virtuales (buzón de sugerencias, medios electrónicos y línea telefónica) para garantizar trazabilidad y respuesta oportuna a la comunidad. En total se recibieron 164 PQRS, todas atendidas con respuesta de fondo, lo que evidencia una gobernanza participativa efectiva. Este dispositivo de gestión social no solo permitió seguimiento comunitario a la gestión pública, sino que también operó como mecanismo de diálogo de saberes y de reducción de asimetrías de información durante la ejecución del piloto.

En paralelo, el proyecto generó impactos concretos en empleo y economía popular del territorio. Según el informe social del contratista (JASA Ltda.), se crearon 444 empleos directos —137 calificados y 307 no calificados—, con la vinculación específica de 19 mujeres del barrio en condición de vulnerabilidad (apoyos de obra y aseo). A ello se sumó empleo indirecto femenino en venta de alimentos (desayunos, refrigerios, almuerzos) y actividades de apoyo como seguridad de las viviendas, mientras que la compra local de materiales y servicios (ferreterías, restaurantes, misceláneas y tiendas del sector) activó

encadenamientos productivos territoriales durante cerca de 10 meses de ejecución para 58 viviendas. Además, en línea con la metodología de multiplicadores del DNP (2024), cada peso invertido en mejoramiento de vivienda genera aproximadamente 1,92 pesos de actividad económica agregada, lo que ayuda a explicar la rápida circulación de ingresos en el barrio cuando se prioriza mano de obra local y compras de proximidad.

El análisis de la trazabilidad de los requerimientos ciudadanos (PQRS) evidenciados en los informes de obra e interventoría y de las actas de seguimiento del piloto, evidencian que las inconformidades más frecuentes se concentraron en: i) gestión de obra (atrasos de cronograma, manejo y acopio de materiales, solicitudes de obras locativas); ii) diseño (déficit en la socialización de planos, discrepancias con el diseño inicial, solicitudes de cambios y de enchapes y acabados no contemplados); iii) condiciones de habitabilidad (filtraciones de agua y confort térmico); iv) aspectos administrativos (reclamaciones por pago de servicios públicos durante la ejecución), y v) seguridad en el entorno inmediato de las intervenciones. Estas observaciones reflejan tensiones habituales en procesos de mejoramiento de vivienda en contextos de autoconstrucción, asociadas a la delimitación del alcance técnico, la comunicación de cronogramas y la gestión de expectativas; a la vez, confirman la utilidad del Plan de Gestión Social y de los mecanismos de participación para encauzar ajustes y respuestas de fondo.

Desde el componente técnico, las intervenciones más recurrentes correspondieron a ampliaciones de áreas habitables para disminuir el hacinamiento; reconfiguraciones internas orientadas a mejorar ventilación, iluminación y confort térmico; y demoliciones parciales de elementos inseguros (cubiertas y muros deteriorados) para sustituirlos por estructuras más estables. En menor medida se ejecutaron adecuaciones accesibles para hogares con integrantes en condición de discapacidad (ajustes de movilidad interna y seguridad en baño y circulaciones). En conjunto, el piloto materializó el tránsito desde una autoconstrucción precaria hacia un desarrollo progresivo de la vivienda con estándares mínimos de seguridad estructural y habitabilidad y con seguridad jurídica derivada del acto de reconocimiento tramitado vía Curaduría Pública Social; es decir, avanzó en el reconocimiento y la valoración del hábitat popular como parte legítima de la ciudad.

Adicional a esta caracterización, dentro de la información recopilada en relación a la intervención piloto del barrio Las Guacamayas en Bogotá, que fue remitida por parte de la Caja de la Vivienda Popular -CVP, se pudieron identificar una serie de aprendizajes significativos en torno a las intervenciones físicas, sociales y jurídicas. A partir de esta

información, se seleccionaron cuatro casos de las diferentes intervenciones que se pueden dar a partir de los programas de Curaduría Pública Social y Plan Terrazas, conforme se señala a continuación:

Caso Sr. Eibar Rangel Manrique: combinación de modalidades de modificación, ampliación y demolición parcial.

En la vivienda del señor Eibar Rangel Manrique, la intervención se centró en el reforzamiento estructural, considerado una de las líneas más relevantes del programa, ya que busca garantizar la seguridad, la habitabilidad y la sostenibilidad de las viviendas de origen informal. Antes de la intervención, se identificaron deficiencias en los muros portantes, la losa de entrepiso y las cimentaciones, lo que ponía en riesgo la estabilidad de la construcción y la seguridad de sus ocupantes. Para atender estas problemáticas se ejecutaron actividades de demolición de elementos inseguros, consolidación de muros, construcción y fundida de columnas y vigas, así como la integración de nuevos elementos estructurales, con lo cual se fortaleció el sistema constructivo existente comunitario.

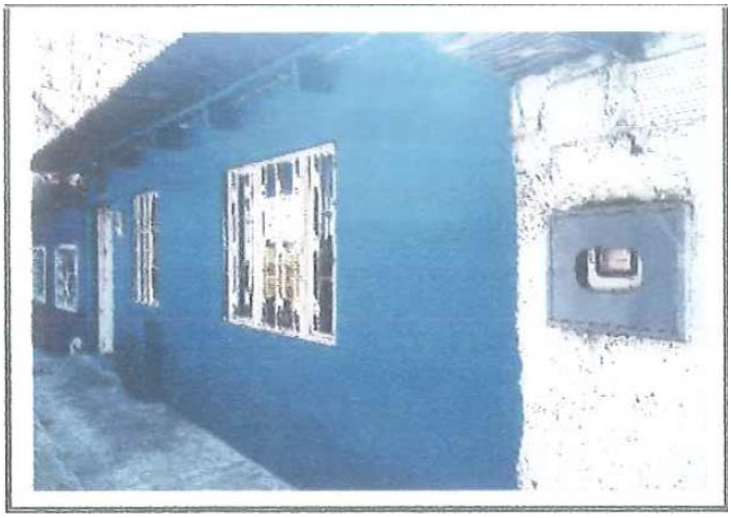


Ilustración 9 Vivienda del beneficiario Eibar antes de la intervención. Imagen tomada de Google earth

Como resultado, el señor Eibar logró cumplir con el objetivo del Plan Terrazas al construir un segundo piso en su vivienda, consolidando de manera progresiva su proyecto habitacional. Este avance se formalizó mediante el trámite ante la Curaduría Pública Social, que expidió tanto el acto de reconocimiento como la licencia de construcción en las modalidades de modificación, ampliación y demolición parcial. La ejecución de la obra tuvo

una duración de 102 días, durante los cuales se consolidó la base técnica que permitió garantizar condiciones de seguridad y habitabilidad, a la vez que se generaron las condiciones necesarias para futuras ampliaciones.

La intervención permitió disminuir la vulnerabilidad de la vivienda frente a riesgos constructivos y naturales, a la vez que consolidó un espacio habitable seguro y confortable. Este logro tuvo un efecto positivo en la permanencia de la familia en el territorio y en el arraigo comunitario, al garantizar un entorno físico más estable. No obstante, se identificaron limitaciones asociadas al tope máximo de inversión por vivienda, ya que no todas las necesidades estructurales pudieron ser atendidas integralmente. La priorización técnica se enfocó en los elementos más críticos, aunque esto supuso que la familia asumiera en el futuro cargas adicionales para completar el mejoramiento. Desde lo social, el acompañamiento técnico y comunitario resultó clave para concertar prioridades, aunque en algunos casos las expectativas de los hogares no lograron alinearse plenamente con las restricciones presupuestales del subsidio. En el plano jurídico, el reconocimiento de la edificación por parte de la Curaduría Pública Social fue un avance fundamental para formalizar la intervención, aunque también se detectaron casos donde las modificaciones introducidas durante la ejecución no fueron debidamente registradas, lo que plantea riesgos de inconsistencias normativas.

Ilustración 10 Intervenciones de reforzamiento realizadas en la casa del señor Eiber. Imagen tomada del informe final de obra de la interventoría

En términos sociales, el acompañamiento técnico y comunitario fue clave para priorizar los elementos más críticos. Sin embargo, en algunos casos no siempre se logró alinear las expectativas de la familia con los límites reales del subsidio. Por su parte, desde el componente jurídico, un gran logro fue el reconocimiento y levantamiento del estado de las

viviendas por medio de la Curaduría Pública Social; aunque esta intervención especifica avanzó con diseños aprobados, se evidenciaron otras intervenciones en donde las modificaciones realizadas durante la obra no siempre fueron legalizadas ante la curaduría con el fin de cumplir con unos tiempos establecidos, exponiendo la intervención a posibles inconsistencias normativas o inconsistencias en relación a los diseños ya aprobados por los hogares.

Estas situaciones reflejan la necesidad de mejorar la planeación contractual, prever riesgos e imprevistos técnicos que se puedan presentar durante el desarrollo de las diferentes intervenciones, para así poder asegurar la formalización legal de todas las modificaciones realizadas en terreno.

Actualmente, esta vivienda presenta un avance significativo en su desarrollo progresivo, pues la familia ha realizado mejoras adicionales posteriores a la intervención inicial, aprovechando la base técnica consolidada por el programa. Esto confirma el efecto multiplicador del Plan Terrazas, al posibilitar que los hogares continúen mejorando sus condiciones habitacionales por sus propios medios, sobre una estructura segura. Sin embargo, este caso contrasta con la situación general del programa: de acuerdo con cifras de la Administración Distrital, para abril de 2025 solo se había alcanzado un 34 % de la meta total, reflejando dificultades en la continuidad presupuestal, retrasos contractuales y sobrecostos.

Ilustración 11 Vivienda del beneficiario Eibar después de la intervención. Imagen tomada de Google earth

En síntesis, el caso del señor Eibar evidencia tanto el potencial como las limitaciones del modelo de la Curaduría Pública Social y el Plan Terrazas. Mientras que el reforzamiento

estructural se constituye en un eje clave para garantizar seguridad y viabilidad del desarrollo progresivo de la vivienda, persisten retos en materia de suficiencia financiera, planeación contractual y formalización jurídica.

Caso Sr. Luis Alejandro. Combinación de modalidad de licencia de ampliación y modificación.

Otro de los casos a destacar en la presente investigación, es la intervención realizada en la vivienda del señor Luis Alejandro, la cual consistió en el reforzamiento estructural y la construcción de un segundo piso. Esta mejora permitió ampliar el espacio habitable y reducir de manera significativa las condiciones de hacinamiento que tenía el hogar. La ampliación respondió a una necesidad prioritaria de la familia, que hasta entonces compartía espacios reducidos entre varios miembros, limitando la privacidad y la funcionalidad de la vivienda.

Con esta intervención, no solo se optimizó la distribución interna y la calidad de vida de sus habitantes, sino que también ayudó a fortalecer el arraigo territorial de la familia, con el fin de garantizar mejores condiciones de vida y proyectar su permanencia y desarrollo en el barrio. El señor Luis Alejandro logró conseguir su segunda unidad habitacional gracias al programa, mediante el trámite ante la Curaduría Pública Social en las modalidades de ampliación y modificación, completando la ejecución de la obra en 98 días. Con esta intervención, no solo se optimizó la distribución interna y la calidad de vida de sus habitantes, sino que también ayudó a fortalecer el arraigo territorial de la familia, con el fin de garantizar mejores condiciones de vida y así proyectar su permanencia y desarrollo en el barrio.

Ilustración 12 Estado de la Vivienda del Señor Alejandro, antes de su intervención. Información tomada de expediente de licenciamiento Caja de la Vivienda Popular

Desde el punto de vista técnico, se diseñó una estructura compatible con la base existente, incorporando una escalera adecuada y habitaciones adicionales, lo que constituye una buena práctica replicable. Sin embargo, el componente de ampliación fue también uno de los más vulnerables a los retrasos y sobrecostos dentro de los programas, ya que varias viviendas quedaron con obras inconclusas o estructuras a medio construir, lo que representó un riesgo tanto para la integridad física de los vecinos como para la credibilidad institucional.

Gracias al acompañamiento del equipo social y técnico del programa, se logró diseñar y ejecutar una intervención acorde con las necesidades planteadas por el hogar, aplicando criterios de seguridad, habitabilidad y potencial de crecimiento futuro. Esto motivó a la familia a continuar con mejoras posteriores, como acabados y adecuaciones funcionales.

No obstante, en otros hogares que no pertenecieron al piloto se reportaron inconformidades debido a modificaciones no socializadas en los diseños, firmas de planos sin comprensión técnica y ejecuciones que no correspondían a las expectativas inicialmente pactadas. Esta situación evidencia la necesidad de reforzar la comunicación con las familias beneficiarias, garantizando procesos participativos reales, comprensibles y transparentes.

Desde el punto de vista jurídico, aunque este caso concreto avanzó en condiciones de mayor regularidad, otros similares presentan dificultades por la falta de legalización de los diseños modificados o la ejecución de obras sin soporte normativo, lo que subraya la urgencia de establecer procedimientos claros y obligatorios de radicación, aprobación y trazabilidad documental en cada intervención.

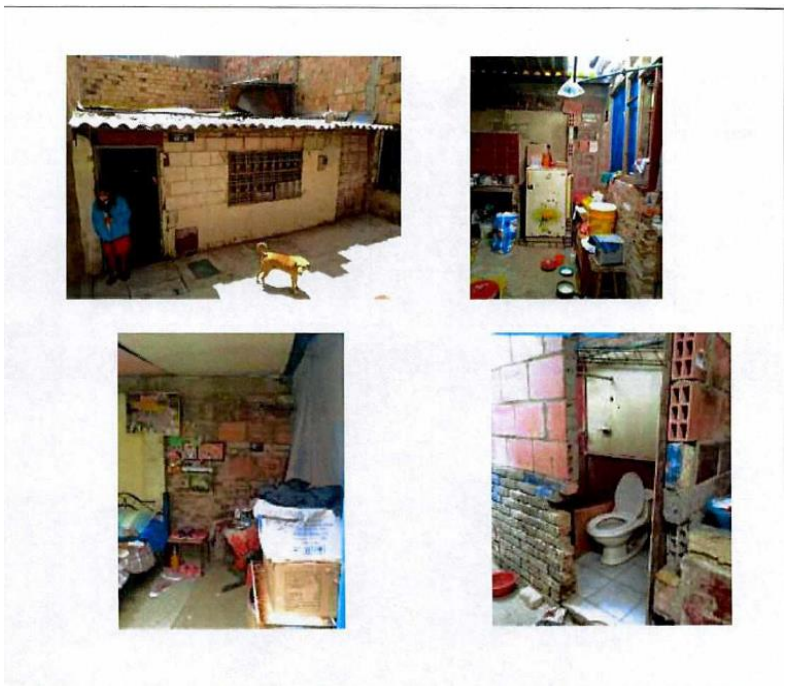
Este tipo de intervenciones refleja cómo el piloto de la Curaduría Pública Social y el Plan Terrazas promovió la densificación progresiva in situ, evitando desplazamientos forzados o relocalizaciones, con el fin de fortalecer las redes comunitarias preexistentes en el barrio.

Ilustración 13 Vivienda del señor Alejandro después de la intervención. Información tomada de Google earth

Actualmente, la vivienda intervenida conserva la ampliación realizada durante el programa y muestra mejoras adicionales impulsadas por la familia. Esto evidencia que, en los casos en que la obra fue concluida, la Curaduría Pública Social y el Plan Terrazas permitió aliviar el hacinamiento y generar nuevos espacios habitables, fortaleciendo la calidad de vida y el arraigo de los hogares.

Caso Sr. William. Combinación de modalidad de licencia de modificación y demolición parcial.

La vivienda del señor William Sierra constituye un caso singular dentro del Plan Piloto Plan Terrazas, pues a diferencia de otras intervenciones que se concentraron en la construcción de un segundo piso o en adecuaciones parciales, en este caso se determinó, desde el diagnóstico técnico inicial, que la edificación original no ofrecía condiciones de estabilidad ni seguridad suficientes para ser objeto de un reforzamiento convencional. Por tal motivo, se optó por la expedición de licencia de construcción en modalidad de modificación y demolición parcial, lo que implicó una intervención integral y expedita sobre la primera planta de la vivienda.



lustración 14 Estado de la Vivienda del Señor Wilson, antes de su intervención. Información tomada de expediente de licenciamiento Caja de la Vivienda Popular.

Este caso es muy particular, porque en esencia se evidencia que debido a las condiciones técnicas, la vivienda del señor Wilson, no resiste una intervención estructural, por tanto, se determina, hacer intervenciones de Cimentación al 100%, con demoliciones y muros nuevos al 100%, placa de contrapiso completa, y reforzamiento estructural completo,

fachada terminada, y no se hace intervención de segundo piso, CUBIERTA: la cubierta es cubierta liviana, conforme se observa a continuación:

Ilustración 15 Estado de la Vivienda del Señor Wilson, después de su intervención. Información tomada de expediente de licenciamiento Caja de la Vivienda Popular.

Este caso se destaca por dos razones principales. En primer lugar, fue el de ejecución más expedita del piloto, con un tiempo de obra significativamente menor al de otros beneficiarios, lo que evidenció la eficiencia de la metodología adoptada. En segundo lugar, generó una nueva metodología de intervención, que consistió en sustituir los intentos de reforzamiento parcial por un rediseño estructural integral de la primera planta, asegurando sostenibilidad técnica y evitando retrasos o sobrecostos frecuentes en las obras. Esta experiencia se convirtió en un referente replicable para otras intervenciones en viviendas con alto grado de vulnerabilidad estructural.

Actualmente, la vivienda del señor Sierra mantiene las condiciones de habitabilidad alcanzadas durante el programa, y la familia ha continuado con la progresividad de la vivienda, incorporando mejoras adicionales. Este resultado demuestra que la intervención

actuó como un catalizador en la progresividad habitacional, fortaleciendo la calidad de vida del hogar y consolidando el arraigo en el barrio Las Guacamayas.

En conclusión, el caso del señor William Sierra no solo permitió cumplir a cabalidad los objetivos del Plan Terrazas y de la Curaduría Pública Social, sino que además dejó como aprendizaje institucional una metodología eficiente para abordar viviendas con deficiencias estructurales críticas, constituyéndose en un referente dentro del proceso piloto.

Caso Sra. Rosa Barrera. Combinación de modalidad de licencia de Reforzamiento estructural, ampliación, modificación y demolición parcial.

El caso de la señora Rosa Barrera constituye uno de los ejemplos más complejos y significativos del Plan Piloto Plan Terrazas, al requerir la combinación de múltiples modalidades de licencia urbanística —reforzamiento estructural, ampliación, modificación y demolición parcial— conforme a lo previsto en el Decreto 1077 de 2015 (art. 2.2.6.1.2.1.1 sobre modalidades de licencias urbanísticas) y en el marco de las competencias otorgadas por la Ley 2079 de 2021 para promover el mejoramiento integral de la vivienda de interés social y prioritaria.

La ejecución de esta obra tuvo una duración de 186 días, superando ampliamente el promedio de los demás casos, debido a la magnitud de los trabajos técnicos requeridos, y los percances relacionados con la socialización del diseño, inconformidad con el avance de obra, el requerimiento de punto eléctrico en la ducha, y las filtraciones de agua presentadas en el mesón y la cubierta, los cuales fueron atendidos por el contratista de obra.

En el primer nivel se realizó el reforzamiento estructural completo, incluyendo cimentación y elementos portantes. Además, se ejecutó la modificación del baño, la construcción de una nueva escalera y la sustitución integral de los muros. Estos se dejaron pañetados y sin pintura, garantizando estabilidad y seguridad, mientras que la fachada sí alcanzó acabados completos, en cumplimiento con los criterios de habitabilidad y ornato exigidos por la Curaduría Pública Social en su acto de reconocimiento.

En el segundo nivel se construyó la placa de entrepiso (plancha), columnas y vigas en concreto, así como muros en bloque N.° 5. Se aplicó revoque estructural en los elementos nuevos, dejándose pañetados por una cara y sin pintura interior, mientras que la fachada sí fue concluida con acabado y pintura. Se realizaron también la adecuación de la red

eléctrica, el alistado de pisos, la instalación de un lavaplatos con grifería y aparatos eléctricos básicos, mejorando la funcionalidad del espacio habitacional.

La vivienda fue dotada con ventanas metálicas e instalada una cubierta en teja trapezoidal galvanizada calibre 28, complementada con canal y bajante para aguas lluvias. Estos elementos fortalecieron la salubridad y el confort de la vivienda.

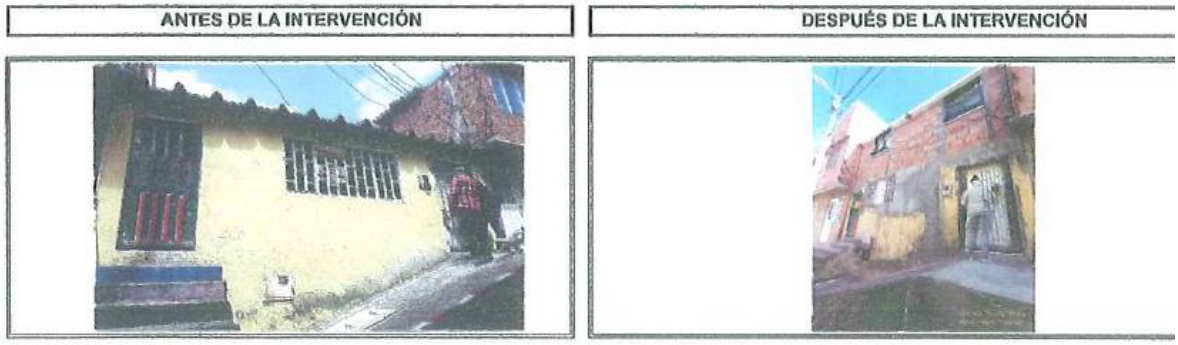


Ilustración 16 Estado de la vivienda de la señora Rosa Barrera después de su intervención. Fuente: Expediente de licenciamiento, Caja de la Vivienda Popular.

El expediente de licenciamiento muestra que el presupuesto se concentró en el reforzamiento estructural, generando además sobrecostos no previstos equivalentes al 23% del total de los recursos del subsidio. Este resultado refleja los desafíos técnicos y financieros que conllevan las intervenciones en viviendas autoconstruidas con altos niveles de vulnerabilidad estructural, y subraya la necesidad de metodologías flexibles en la planeación de proyectos de mejoramiento integral, como lo reconoce el Decreto 1470 de 2024 (Barrios de Paz) en relación con la atención de hábitats de origen informal.

Actualmente, la vivienda de la señora Barrera se constituye en un referente de progresividad habitacional, al permitir a la familia continuar con adecuaciones posteriores que consolidan la obra y amplían sus posibilidades de desarrollo. Este caso evidencia cómo el Plan Terrazas, a través de la Curaduría Pública Social, opera como un catalizador para las dinámicas de mejoramiento progresivo en hogares vulnerables, aportando no solo a la seguridad estructural, sino también al reconocimiento institucional del hábitat popular como un componente esencial del derecho a la vivienda digna.

Los cuatro casos analizados muestran la diversidad de trayectorias de progresividad habitacional en el barrio Las Guacamayas. Desde ejecuciones rápidas y eficientes (William Sierra), pasando por logros en densificación (Eibar y Luis Alejandro), hasta intervenciones

complejas con sobrecostos pero alto impacto social (Rosa Barrera), el Plan Piloto permitió comprender cómo la Curaduría Pública Social puede convertirse en un instrumento de gestión integral del hábitat popular.

Como lo reconoce la Caja de la Vivienda Popular (2025) en su respuesta al derecho de petición radicado 202514000182491:

“La implementación del piloto en Las Guacamayas dejó aprendizajes valiosos, tanto operativos como institucionales. Se evidenció la necesidad de una articulación temprana entre actores comunitarios, técnicos y administrativos, lo cual facilitó la ejecución de actos de reconocimiento de forma más eficiente. Asimismo, se fortalecieron capacidades internas para el abordaje territorial desde una lógica más social y menos tradicionalmente técnica, permitiendo entender el reconocimiento no solo como un trámite, sino como una oportunidad de dignificación del hábitat popular. Finalmente, se identificaron oportunidades de mejora en los tiempos de respuesta, sistematización de información y procesos de acompañamiento a las comunidades” (Caja de la Vivienda Popular, 2025, p.1).

Estos casos, en línea con los objetivos de la investigación, muestran que la Curaduría Pública Social es una herramienta innovadora para valorar el hábitat popular, avanzar en su progresividad y sentar bases para recomendaciones de política pública orientadas a contextos de origen informal.

5.4 Evaluación crítica del piloto en el barrio Las Guacamayas

El piloto del Plan Terrazas y la Curaduría Pública Social en el barrio Las Guacamayas constituye una experiencia singular para comprender los alcances, limitaciones y aprendizajes asociados a la implementación de este instrumento. Su análisis permite valorar el impacto real de la estrategia en contextos de origen informal y aporta insumos relevantes para el diseño de futuras políticas habitacionales.

El componente de mejoramiento locativo alcanzó una de las mayores tasas de finalización dentro del piloto, con 58 viviendas entregadas y formalmente reconocidas mediante actos administrativos expedidos por la Curaduría Pública Social. Este resultado muestra que, a pesar de la complejidad técnica y social del entorno, la estrategia demostró factibilidad operativa y financiera para materializar intervenciones que dignifiquen la Construcción

Social del Hábitat, con políticas públicas que aportan a disminuir tanto el déficit cualitativo como cuantitativo de vivienda.

La ilustración 10 muestra como a partir del programa piloto del Plan Terrazas se puede lograr una intervención integral del hábitat, dado que el programa pretende aportar al déficit cualitativo y cuantitativo de la vivienda, sin olvidar los factores urbanísticos como el espacio público que rodea las viviendas intervenidas, los equipamientos y la infraestructura que ayudan a la integración de la ciudad formal.

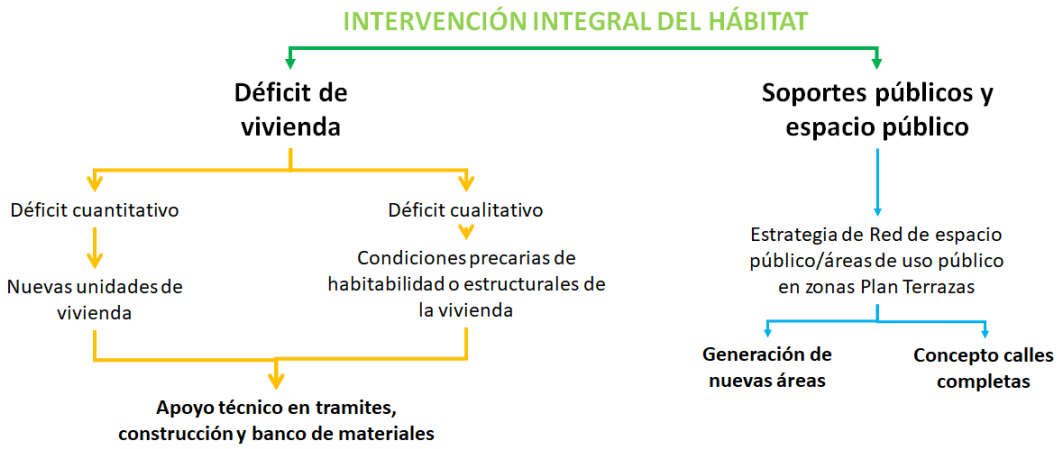


Figura 7 Intervención integral del hábitat a partir del programa piloto del Plan Terrazas
Fuente: Elaboración propia.

No obstante, el proceso también reveló restricciones estructurales. Se documentaron entregas parciales, tiempos de ejecución demasiado largos, falta de planeación en algunos casos complejos, lo que limitó la trazabilidad y redujo la confianza de la comunidad, al no satisfacer las expectativas tanto de entrega de producto final como de tiempos de espera.

Desde la perspectiva comunitaria, la iniciativa fue valorada de forma positiva. Los hogares reconocieron la mejora en sus condiciones de habitabilidad y la posibilidad de proyectar nuevas intervenciones progresivas en sus viviendas. La caracterización social evidenció que un 63 % de los hogares participantes estaban encabezados por mujeres, en su mayoría jefas únicas de hogar, con ingresos inferiores a dos salarios mínimos, lo que confirma la pertinencia de focalizar estas políticas hacia poblaciones vulnerables. No obstante, la experiencia mostró que el acompañamiento técnico y social posterior es indispensable para garantizar sostenibilidad y comprensión de los alcances del subsidio recibido.

La Caja de la Vivienda Popular reconoció en 2025 que el piloto dejó aprendizajes operativos e institucionales clave: la importancia de articular desde el inicio a los actores comunitarios y técnicos, la necesidad de fortalecer la sistematización de la información y la relevancia de consolidar la concepción del reconocimiento no solo como un trámite formal, sino como un proceso de dignificación del hábitat popular. En este sentido, la Curaduría Pública Social se perfila como un mecanismo innovador que, al articular acompañamiento técnico, jurídico y comunitario, contribuye a visibilizar el valor de la autoconstrucción y a superar la histórica brecha entre la planificación urbana formal y la producción social del hábitat

En relación a los aspectos sociales manejada con el proyecto piloto de Guacamayas la intervención fue bien recibida, dado que permitió que el hogar pudiera identificar nuevas intervenciones futuras en sus viviendas, validando de esta manera la intervención progresiva de la viviendas intervenidas durante el programa. No obstantes el importante continuar con los acompañamientos técnico sociales para que los familias comprendan los alcances y limitaciones del subsidio, accediendo a alternativas de financiación, como los créditos para el mejoramiento de vivienda.

Adicional a lo anterior y con base a la información remitida por la Caja de Vivienda Popular – CVP, se tiene que en relación a la ejecución del programa piloto de la Curaduría Pública Social y el Plan terrazas se encontró que al 31 de diciembre de 2024 se habían ejecutado 114 subsidios de vivienda, de los cuales tres grupos de obra se encuentran incumplidos y las viviendas siniestradas, 6 grupos de obra en ejecución, con diferentes falencias en su seguimiento, sin la totalidad de expedientes por hogar para la ejecución de los subsidios, pagos pendientes tanto a obra como a interventoría, entre otras falencias que han afectado a las familias.

Así mismo la Caja de Vivienda Popular – CVP relaciona dentro de la información enviada, que se encontraron falencias en la estructuración del programa, en la estructuración de los contratos de obra e interventoría y en las promesas dadas a los hogares ya que; se contrataron más viviendas de las que contaban con asignación de subsidio, inconformidades por parte de los hogares, dado que no se mantuvo el diseño aprobado inicialmente, informando que les hicieron modificaciones a los diseños y que les hicieron firmar planos que no entendían, se radicaron en curaduría finalizando el año 2023, modificaciones a los diseños que no fueron legalizados y fueron entregados a los

contratistas de obra, se ejecutaron diseños que no fueron de conformidad a los hogares y no se tuvieron en cuenta en los contratos los imprevistos que podía generar una obra el cual tenía dentro del alcance reforzamiento estructural y que en obra no se encontró cimentación.

Ilustración 17 Reforzamiento de viviendas pertenecientes al Plan Terrazas 2020 Fuente: Foto de la Caja de Vivienda Popular (CVP).

Aunque este plan ha traído mejoras significativas en relación con la integración social, la mejora de la calidad de vida y la reducción de la desigualdad social, en barrios informales de Bogotá, aún enfrenta varios desafíos. Entre ellos se destaca la falta de recursos para el otorgamiento de estos subsidios de mejoramiento de vivienda para desarrollo progresivo, y en especial, las dificultades de cumplir con la norma técnica para la intervención en las viviendas, las cuales, en algunos casos, son muy precarias, y podría salir más económico, demoler el inmueble y volverlo a construir. Las normas para la intervención en viviendas de origen informal parecen estar pensadas para viviendas construidas por expertos técnicos.

Para el funcionamiento del programa se constituyó un equipo interdisciplinar, conformado por profesionales técnicos, sociales, jurídicos y administrativos. Este equipo diseño un “Protocolo de Atención Social” que ayudó a la identificación de las viviendas que cumplían con los requisitos técnicos requeridos para el trámite de reconocimiento de las viviendas desde la Curaduría Pública Social y, posteriormente, para la asignación del subsidio de mejoramiento o reforzamiento estructural.

Es importante señalar que, como estrategia para mejorar el desempeño y efectividad de los profesionales, La Caja de la Vivienda Popular celebró un contrato con la fundación Build Change, que incluyó la creación de una “escuela de reconocimiento del hábitat popular”. Esta iniciativa tuvo como objeto, formar a los profesionales para adelantar labores de diseño arquitectónicos y de ingeniería, así como para optimizar la recolección de información de las viviendas. La conformación de los expedientes de cada vivienda y de cada hogar fue realizada de manera rigurosa, con el fin de que fuera compatible con los procesos normales de una curaduría urbana.

Cada vivienda intervenida contó con su propio diseño, presupuesto y tratamiento de mejoramiento dependiendo de las necesidades establecidas por el hogar. Este enfoque representa un cambio dentro de las normativas de reconocimiento y mejoramiento de viviendas autoconstruidas en territorios legalizados, ya que se trabajaba de la mano de los hogares teniendo en cuenta sus necesidades, deseos y sueños.

Ilustración 18 Entrevistas académica realizada como investigador en el barrio las Guacamayas, durante la implementación de la Curaduría Pública Social 2022. Elaboración propia

Además del seguimiento institucional, se diseñó y aplicó una encuesta complementaria a 12 beneficiarios del piloto del Plan Terrazas en el barrio Las Guacamayas, con el propósito de conocer su percepción respecto a las expectativas y los resultados de la intervención.

Este instrumento, junto con una entrevista abierta aplicada a una muestra representativa, se encuentra detallado en el Anexo 3 de esta investigación.

Los resultados muestran una valoración positiva sobre el proceso de reconocimiento administrativo y la mejora de condiciones habitacionales, destacando el acompañamiento técnico brindado por la Curaduría Pública Social y un nivel alto de satisfacción con el trámite de otorgamiento del Subsidio Familiar de Vivienda que otorga la Secretaría Distrital del Hábitat. Asimismo, se identifica que las expectativas del programa plan terrazas se centran en la posibilidad de generar ingresos a través del arrendamiento de la solución habitacional adicionada, aprovechar los nuevos espacios para las actividades económicas de la vivienda como el caso de la señora Rosa Isela quien es modista, y en general, mejorar la calidad de vida.

Dado que este programa fue implementado por el Distrito de Bogotá durante la administración del 2020 al 2024, fue importante para esta investigación revisar la evaluación de procesos y producto del piloto del Plan Terrazas y La Curaduría Publica Social realizada en el 2023. Entre los hallazgos más relevantes de este informe se destaca que de los 58 hogares intervenidos en el plan piloto el 82.6% se encontró satisfecho con la calidad e iniciativa general del programa. Este impacto positivo se relaciona con la formalización de las viviendas autoconstruidas y el reconocimiento y legitimación de los hábitats populares presentes, a reducir los niveles de hacinamiento, a la generación de nuevos ingresos por medio de una nueva unidad habitación o local, la mitigación de riesgos a desastres climáticos , sísmicos y sanitarios, especialmente mediante la mejora de la iluminación y ventilación de los principales espacios de las viviendas. No obstante, un tercio de los hogares intervenidos en el barrio Las Guacamayas expresó inconformidad por las demoras en la ejecución y entrega de las obras, la complejidad del uso de los términos técnicos utilizados, lo cual generó confusión y falsas expectativas con respecto al alcance de las intervenciones a realizar en las viviendas.

El futuro éxito del programa dependerá de la capacidad de ajustarse y evolucionar a partir de las lecciones aprendidas. Para garantizar su continuidad y expansión será fundamental que la norma técnica sea más flexible y se adapte al contexto y a la realidad de las viviendas autoconstruidas, reconociendo mejorar la eficiencia en la ejecución, fortalecer la comunicación con los beneficiarios y asegurar un enfoque integral que no solo transforme

la vivienda, sino que también potencie la calidad de vida y la cohesión social en los barrios intervenidos.

Tabla 7 Matriz DAFO de las dimensiones de análisis de la Curaduría pública Social y el Plan Terrazas –. Elaboración propia

Dimensión	Debilidades	Amenazas	Fortalezas	Oportunidades
Dimensión social	**1.Demoras en los tiempos de ejecución planeados, por razones de seguridad presentados en la zona. Extorsiones, vacunas-** **3. Falta de continuidad de la ciudadana como participantes centrales.** **.**	**1. Falta de confianza de los hogares hacia las entidades institucionales.**	**1.Inclusión de la comunidad en los procesos de regularización y mejoramiento de su hábitat.** **2.Fortalecimiento del tejido social a través de la participación** **3.Inicio del reconocimiento del hábitat popular como un modelo legítimo de urbanización.** **4. Expedición del acto de reconocimiento de la Vivienda que hace las veces de licencia de construcción.**	**Potencial para crear programas de capacitación para la autogestión del hábitat.** **Espacios de concertación entre los habitantes, el sector público y el sector privado con el fin de mejorar la vida.** **Posibilidad de replicar experiencias exitosas en otros territorios.**
Dimensión económica	**1. Los recursos del subsidio de mejoramiento de vivienda otorgado por la Secretaría del Hábitat, en muchos de los casos no alcanzó para dejar lista la plancha o el segundo piso,** **2. Falta de créditos asequibles para la población con bajos ingresos pudieran continuar con la segunda solución habitacional.**	**1.Especulación inmobiliaria generando costos mayores para la adquisición de viviendas o predios.**	**1.Posibilidad de acceso a financiamiento para mejoramiento de vivienda.** **2.Aumento del valor del suelo y de las propiedades regularizadas, gracias a reconocimiento de la construcción y a las intervenciones de reforzamiento y plancha-** **3.Fortalecimiento a las economías locales mediante la generación de empleo en el sector de la construcción.**	**1.Desarrollo de estrategias de microcréditos para la mejora progresiva de las viviendas.** **2.Posibilidad de generar alianzas público-privadas para la financiación del hábitat popular.** **3.Crecimiento de la economía local por medio de la generación de viviendas productivas y formalización de los predios y comercios.**
Dimensión ambiental	**1.Continúa la vulnerabilidad para**	**1.Impacto inmediato a los ecosistemas**	**1.Posibilidad de integrar estrategias**	**1.Aplicación de infraestructura**

Dimensión	Debilidades	Amenazas	Fortalezas	Oportunidades
	aquellos hogares que se localizan en zonas de riesgos naturales. **2.Falta de acceso a infraestructura adecuada para la reducción del consumo de los servicios básicos.** **3.Continuo crecimiento urbano en zonas de protección ambiental.**	**ambientalmente protegidos.** **2.Falta de control en las nuevas ocupaciones informales.** **3.Débil implementación de políticas de mitigación del riesgo para las zonas que cuentan con mayores índices de riesgo.**	**de desarrollo sostenible por medio de los apoyos técnicos.** **2.Potencial para implementar infraestructuras sostenibles.** **3.Oportunidad de recuperación de los espacios públicos y protección de zonas ambientales protegidas.**	**sostenible que sea aplicada en las viviendas y el entorno urbano.** **2.Creación de planes de adaptación al cambio climático y gestión del riesgo.** **3.Incentivos para la autoconstrucción sostenible.**
Dimensión jurídica	**1.Procesos legales lentos y burocráticos.** **Dificultad en la articulación de los diferentes actores del gobierno.** **2.Falta de claridad en algunos procesos de reconocimiento, titulación y regularización de predios.**	**1.Conflictos legales por la superposición de títulos de propiedad.** **2.Falta de actualización de la normativa donde esta se adapte a los cambios del hábitat popular.**	**1.Reconocimiento legal del hábitat informal como parte de la ciudad formal.** **2.Instrumentos normativos que facilitan la regularización del suelo** **3.Avances en políticas de titulación y propiedad de vivienda.**	**1.Creación de normativas más flexibles que se adapten a las realidades de las viviendas y los barrios informales.** **2.Oportunidad de consolidar la Curaduría Pública Social como modelo de gestión replicable en otros territorios.** **3.Implementación de estrategias para evitar la continua expansión irregular de la ciudad.**

La interpretación de la matriz DAFO evidencia que la construcción del hábitat popular requiere un enfoque integral y multidimensional, capaz de articular dimensiones jurídicas, económicas, sociales, espaciales y políticas. Solo a partir de esta mirada holística es posible diseñar intervenciones que trasciendan lo puntual y logren sostenibilidad en el tiempo, reconociendo el carácter complejo y dinámico de los territorios de origen informal.

En este marco, el reconocimiento legal y la regularización del suelo se consolidan como un pilar estratégico. Ello implica fortalecer los procesos administrativos de titulación y legalización mediante procedimientos más ágiles, acompañados de marcos normativos que garanticen el acceso a derechos urbanos básicos. Al mismo tiempo, estas medidas deben complementarse con estrategias de mejoramiento progresivo, que no se limiten a formalizar

la propiedad, sino que también promuevan el acceso universal a servicios públicos, el desarrollo de infraestructura comunitaria y la autoconstrucción asistida como mecanismo para dignificar la vivienda.

La participación comunitaria y la gobernanza local se perfilan como elementos indispensables para hacer efectivo el derecho a la ciudad. La incidencia de los habitantes en la toma de decisiones sobre su hábitat permite avanzar hacia soluciones urbanas colectivas, pertinentes y adaptadas a las realidades territoriales. Este proceso requiere fortalecer mecanismos de participación incidente que garanticen una construcción democrática del espacio urbano.

Desde la dimensión económica, se destaca la urgencia de diseñar instrumentos de financiamiento sostenibles que permitan a las comunidades acceder a recursos y créditos habitacionales en condiciones equitativas. Estos mecanismos deben estar alineados con las inversiones públicas y privadas, evitando que los procesos de regularización, reconocimiento o mejoramiento queden inconclusos por falta de recursos.

Finalmente, la experiencia del piloto reafirma que la articulación interinstitucional es condición necesaria para el éxito de las políticas de hábitat popular. La coordinación entre distintos niveles de gobierno, la academia, el sector privado y las comunidades resulta clave para generar sinergias, garantizar la viabilidad de las intervenciones y consolidar la Curaduría Pública Social como un instrumento innovador en la gestión del territorio.

Estas dimensiones no solo permiten una comprensión más profunda y holística de la incidencia de la Curaduría Pública Social en el barrio Las Guacamayas en Bogotá, sino que también proporcionan insumos fundamentales para el diseño de nuevas estrategias de intervención urbana que promuevan un desarrollo más equitativo, inclusivo y sostenible en los contextos de origen informal.

Entre los principales retos se identifican: (i) la persistencia de zonas periféricas no urbanizadas, con altos niveles de vulnerabilidad física y jurídica; (ii) la falta de articulación efectiva entre programas institucionales y las trayectorias comunitarias de consolidación del hábitat; (iii) la escasa financiación para intervenciones estructurales o mejoras integrales sostenibles; y (iv) el bajo reconocimiento del valor social, cultural y económico generado por los procesos de autoconstrucción popular.

Cumpliendo con el segundo objetivo de esta investigación, se concluye que los programas revisados reflejan una transformación progresiva del enfoque institucional hacia la justicia territorial. No obstante, se requiere consolidar una mirada sistémica del hábitat popular, que supere la visión meramente técnica y normativa, y se oriente a políticas públicas que valoren la experiencia, resiliencia y agencia de los habitantes como parte activa del derecho a la ciudad.

A pesar del potencial que tiene esta herramienta, diferentes fuentes documentales han evidenciado las fallas en su puesta en marcha, algunas de estas fallas se enfocan principalmente en la débil coordinación institucional ya que las capacitaciones y coordinaciones entre los diferentes actores territoriales han sido deficientes; otro factor limitante fue en relación a la supervisión técnica limitada ya que se tienen retrasos en la expedición de las licencias de construcción y las resoluciones de asignación del subsidio lo cual ha generado el abandono de obras y por ende el deterioro de las viviendas

El recorrido histórico y las condiciones actuales permiten comprender que el proyecto piloto de la Curaduría Pública Social y el Plan Terrazas en el Barrio Guacamayas, constituyen un escenario representativo de la tensión entre la planificación urbana formal y la producción social del hábitat. Su análisis resulta fundamental no solo para visibilizar los retos que persisten en materia de mejoramiento habitacional, sino también para resaltar el potencial transformador de políticas innovadoras como la Curaduría Pública Social, orientadas al reconocimiento y valoración del hábitat popular.

6. CAPÍTULO No. 6 Conclusiones y recomendaciones

"mi sentimiento por el barrio se debe a que aquí están mis raíces, aquí nacieron mis padres, nací yo y también mis hijos (…) en el barrio nos conocemos todos (…) todos tratamos de participar en las mejoras del barrio"

6.1 Conclusiones

El reconocimiento y mejoramiento del hábitat popular en Bogotá sigue siendo más una forma de tolerancia ante la magnitud de la ciudad informal que una estrategia integral de ordenamiento urbano. La legalización se ha convertido en un mecanismo de control y no en una herramienta de planificación, pese a los cambios normativos frente a la forma en que se debe abordar el reconocimiento de viviendas autoconstruidas en relación con sus sistemas constructivos, lo cual impacta directamente en sus condiciones de habitabilidad, seguridad estructural y seguridad jurídica.

a presente investigación demostró que la Curaduría Pública Social (CPS) constituye una herramienta de gestión innovadora y necesaria para el reconocimiento y la valoración del hábitat popular, especialmente en contextos de origen informal. Desde el análisis teórico se comprobó que la construcción social del hábitat, en tanto proceso colectivo y progresivo, está estrechamente ligada a factores jurídicos, económicos, sociales y culturales que definen las posibilidades de inclusión y exclusión en la ciudad. Autores como Lefebvre, Harvey y Engels aportaron categorías fundamentales para comprender la producción social del espacio, el derecho a la ciudad y las tensiones entre capital, Estado y comunidades.

El examen normativo e institucional mostró que en Colombia y en Bogotá se han dado avances importantes —como la Ley 2079 de 2021, el Decreto 1470 de 2024 (Barrios de Paz) y los Decretos Distritales 265 y 555 de 2021— hacia un marco jurídico que reconoce los asentamientos autoconstruidos. Sin embargo, dichos avances conviven con retos persistentes: inestabilidad normativa, débil articulación interinstitucional y limitada capacidad operativa que han impedido consolidar la CPS como política habitacional estructural y permanente.

El estudio de caso del Plan Piloto Plan Terrazas en el barrio Las Guacamayas permitió comprobar la pertinencia social de la CPS. La caracterización de la Caja de la Vivienda Popular evidenció que la mayoría de los hogares beneficiarios estaban encabezados por mujeres jefas de hogar, con ingresos inferiores a dos salarios mínimos y, en un 23 %, con personas en condición de discapacidad. A pesar de la alta proporción de tenencia formal (91 % propietarios), las viviendas enfrentaban precariedad habitacional, hacinamiento y deficiencias de ventilación, iluminación o confort.

La experiencia piloto mostró avances en reconocimiento jurídico, mejoramiento progresivo de las viviendas y fortalecimiento comunitario, además de impactos económicos positivos al dinamizar encadenamientos productivos y generar empleo local. No obstante, también reveló dificultades técnicas, administrativas y de articulación institucional, como retrasos en la entrega de obras, falencias en el seguimiento contractual y barreras normativas (ej. restricciones de la Ley 1848 de 2017 para viviendas posteriores a 2012).

En síntesis, la investigación confirma que la CPS es un instrumento capaz de identificar y atender a los hogares más vulnerables, ofreciendo un marco de equidad e inclusión coherente con el Plan Distrital de Desarrollo 2020–2024 y con el mandato constitucional del derecho a la ciudad. Sin embargo, su consolidación requiere ajustes normativos, financiamiento sostenible, mayor capacidad técnica y una gobernanza comunitaria más sólida para trascender la lógica de proyectos piloto y convertirse en política habitacional estructural de alcance nacional.

La Curaduría Pública Social puede definirse como un instrumento institucional de gestión urbana y habitacional, fundamentado en la Ley 1848 de 2017, cuyo propósito es reconocer, valorar y acompañar los procesos de construcción social del hábitat popular desarrollados históricamente por comunidades en condiciones de vulnerabilidad. Se concibe como una instancia pública y gratuita que, mediante la expedición del acto administrativo de reconocimiento de edificaciones de interés social y de espacios comunitarios autoconstruidos, busca otorgar seguridad jurídica, habilitar e intervenir edificaciones a través de procesos de reforzamiento estructural, disminuir la vulnerabilidad sísmica de la vivienda y propiciar condiciones de iluminación, ventilación y habitabilidad digna. De este modo, se reivindican y dignifican las prácticas de autoconstrucción que han configurado buena parte de la ciudad informal.

A diferencia de la curaduría urbana tradicional —orientada principalmente al licenciamiento de proyectos inmobiliarios formales bajo una lógica mercantil y tecnocrática—, la Curaduría Pública Social parte de la premisa de que el hábitat popular constituye un sistema legítimo de producción social de vivienda y ciudad. En consecuencia, asume que el Estado tiene la responsabilidad de acompañar técnica y jurídicamente estos procesos, en lugar de sancionarlos o excluirlos. Su enfoque integra justicia espacial, inclusión social y seguridad habitacional, mediante la asistencia técnica del Estado y de entidades académicas, con el fin de reconocer, diseñar y acompañar, junto con la comunidad, los procesos de desarrollo progresivo de vivienda.

Este instrumento se complementa con mecanismos de regularización, mejoramiento y titulación, contribuyendo a la consolidación y valoración del hábitat popular como parte legítima de la ciudad y como eje estructurante de una política habitacional más inclusiva y sostenible.

6.2 Recomendaciones de fortalecimiento y consolidación de la Curaduría Pública Social

Con base en el análisis normativo, los antecedentes institucionales y la experiencia de implementación del piloto de la Curaduría Pública Social en el barrio Las Guacamayas, se formulan a continuación un conjunto de recomendaciones enmarcadas en la gestión social, gestión jurídica, gestión ambiental y gestión económica orientadas a consolidar la figura de la Curaduría Pública Social como herramienta estructural para el reconocimiento y valoración del hábitat popular en contextos urbanos de origen informal.

Las recomendaciones presentadas en esta investigación se derivan directamente de los hallazgos del caso de estudio; la evaluación detallada de las intervenciones físicas, sociales y jurídicas permitió identificar buenas prácticas, cuellos de botella institucionales y aprendizajes claves.

Las recomendaciones buscan escalar esta experiencia piloto a nivel municipal y nacional, proponiendo ajustes normativos, fortalecimiento institucional y esquemas de financiación sostenibles.

En especial, se evidenció que la articulación entre los instrumentos técnicos (revisión estructural), jurídicos (acto de reconocimiento, licencias) y sociales (acompañamiento comunitario) son fundamentales para el éxito de programas de reconocimiento y valoración del hábitat popular.

Esto implica garantizar condiciones que reduzcan la vulnerabilidad sísmica a través de intervenciones básicas en la seguridad estructural de las viviendas y fortalezcan el derecho a la ciudad para los sectores populares. En este marco se propone generar un conjunto de factores a considerar al momento de reconocer, valorar y mejorar viviendas autoconstruidas en barrios de origen informal.

Una política orientada a este propósito debe promover la integración de estos territorios a la ciudad formal, superando la estigmatización y evitando su exclusión de las centralidades urbanas, con el fin de dejar de ver estos lugares como espacios problemáticos que deben ser eliminados, y empezar a ser reconocidos como comunidades dinámicas con derechos urbanos plenos. En consecuencia es fundamental garantizar que sus habitantes puedan acceder a la infraestructura, a los equipamientos y los servicios que faciliten su vida diaria,

respeten su identidad, organización y procesos autogestionados. Desde esta perspectiva, la política pública deberá incorporar estrategias que:

- Fomenten el desarrollo progresivo del hábitat popular con el respaldo de los entes gubernamentales.
- Reconozca y valore la producción y construcción social del hábitat popular, así como la autogestión comunitaria como formas legítimas de urbanización.
- Generen mecanismos de integración urbana sin romper los lazos sociales preexistentes.
- Aseguren acceso equitativo a servicios básicos, transporte y equipamientos.
- Promuevan la participación activa de los habitantes en la planificación y gestión de su territorio inmediato.

Las recomendaciones se categorizaron conforme a las dimensiones de análisis utilizadas en la investigación, con el fin de identificar los diferentes aspectos que deben mejorar y ser promovidos en esta herramienta pública.

Gestión social:

- Fortalecimiento de la participación comunitaria: Implementar mecanismos de participación continua con los habitantes en los procesos de reconocimiento, mejoramiento habitacional y legalización, para así poder asegurar que las soluciones sean coherentes con sus necesidades y dinámicas sociales particulares.
- Capacitación en autoconstrucción segura: Desarrollar programas de formación comunitaria en técnicas de construcción seguras y mejoramiento progresivo de la vivienda.
- Promoción de redes de apoyo: Fomentar la organización comunitaria para la gestión colectiva del hábitat, articulando esfuerzos con universidades, ONG's y entidades gubernamentales.
- Impulso a la legalización de barrios: Los entes territoriales deben implementar estrategias para reconocer la construcción social del hábitat, incluyendo la regularización de barrios, predios y viviendas autoconstruidas, bajo el principio del derecho a la ciudad.

- Estrategias de asistencia técnica y social: Establecer programas de asistencia técnica y social en alianza con universidades y entes territoriales, para evaluar la vulnerabilidad sísmica de las viviendas y realizar intervenciones masivas para garantizar la seguridad estructural.
- Estrategias de evaluación estructural: Es fundamental implementar diagnósticos para determinar la intervención más adecuada en cada caso, diferenciando entre mejoramiento, reconstrucción o reasentamiento.
- Promover la apropiación comunitaria y el reconocimiento simbólico del hábitat popular: La política de Curaduría Pública Social debe incorporar mecanismos de participación activa, pedagogía urbana y memoria social, que reconozcan el papel histórico de las comunidades autoconstruidas en la configuración del territorio.

Gestión Económica:

- Estrategias de reactivación de la economía local: por medio de la valoración de los oficios, en donde se les permita a los hogares mantener y crear microeconomías locales (tiendas, ferreterías, restaurantes, jardines comunitarios, talleres, salones, etc.)
- Incluir a los propios habitantes en los procesos de autoconstrucción, mejoramiento de vivienda y obras comunitarias, mediante programas de formación y remuneración justa.
- Crear bolsas de empleo comunitarias para conectar oferta y demanda de servicios (plomería, electricidad, albañilería, cuidado de niños o adultos mayores, etc.) conforme a las intervenciones que se desarrollen en los diferentes territorios, en especial la de las manos de obra no calificadas.

- Incentivos a la inversión en vivienda popular: Establecer beneficios fiscales o subsidios para quienes inviertan en el reforzamiento estructural de viviendas en barrios de origen informal.

- Creación de una línea especial de crédito blando: Promover el acceso a financiamiento para reforzamiento estructural y ampliaciones habitacionales,

considerando que las inversiones en mejoramiento de vivienda generan un impacto económico positivo tanto en los hogares como el territorio del que son parte.

- Establecer fondos territoriales para el mejoramiento progresivo de vivienda autoconstruida, con participación de cooperativas, cajas de compensación familiar y entidades financieras.

- El reforzamiento estructural de las viviendas resulta un proceso altamente costoso y complejo, razón por la cual no se implementa de manera frecuente en el hábitat popular. Frente a este desafío, es necesario promover una transición en la mentalidad tanto de las comunidades como del Estado, reconociendo la importancia de los saberes locales y fomentando su transmisión a través de esquemas de asistencia técnica permanente. De esta manera, el Estado debería ir más allá del otorgamiento de subsidios directos y considerar mecanismos de apoyo financiero más sostenibles, como la reducción o cobertura de la tasa de interés en créditos destinados al mejoramiento estructural. Así, la intervención quedaría en manos de las familias, pero bajo un acompañamiento técnico adecuado que garantice seguridad, calidad y viabilidad en los procesos de construcción progresiva.

Lo anterior enfocado en el documento DNP 567 de 2024, ya que el sector de mejoramiento de vivienda presenta un multiplicador económico superior al de la construcción de vivienda nueva (1,92 frente a 1,80), lo que indica un mayor retorno por cada peso invertido en comparación de los procesos de construcción de vivienda nueva. Además, la alta dependencia de insumos y trabajadores locales en estas intervenciones genera un impacto directo en la economía de las comunidades, incentivando el consumo interno y la generación de empleo formal e informal.

Gestión Ambiental:

- Uso de materiales sostenibles: Fomentar el uso de técnicas y materiales de construcción que minimicen el impacto ambiental y promuevan la eficiencia energética con el fin de tener viviendas sostenibles y sustentables.

- Integración de infraestructura verde: Incorporar soluciones de drenaje sostenible, recolección de aguas lluvias y techos verdes en los procesos de mejoramiento y reconocimiento, con el fin de poder aportar desarrollos arquitectónicos sostenibles y sustentables.
- Prevención de riesgos ambientales: Identificar y mitigar riesgos geotécnicos, promoviendo estrategias de adaptación a las condiciones climáticas y geográficas del territorio, con el fin de reducir la exposición de las comunidades a eventos naturales adversos.
- Reconocimiento de diversos sistemas constructivos: Es necesario innovar en materiales y técnicas de construcción que faciliten el mejoramiento y la autoconstrucción de viviendas, promoviendo la capacitación de la población en estas técnicas.
- Implementar estrategias de mitigación de riesgos geotécnicos y climáticos, priorizando la adaptación de viviendas en zonas vulnerables

Gestión Jurídica:

- Flexibilización del marco normativo: Adaptar la normativa de reconocimiento de vivienda para permitir la regularización de edificaciones autoconstruidas que no cuenten con licencia de construcción, asegurando criterios de seguridad estructural, y eliminado barreras legales que limitan el reconocimiento de las viviendas.
- Revisión y ajuste de la NSR-10con el fin de incorporar lineamientos específicos para la regularización y reforzamiento estructural de viviendas autoconstruidas, teniendo en cuenta el contexto de informalidad, con énfasis a la disminución de la vulnerabilidad sísmica y no al cumplimiento de una norma de sismo resistencia exigidos a las viviendas producidas de manera “formal”.

- Acompañamiento legal: Establecer programas de asistencia jurídica gratuita para orientar a las familias en procesos de titulación, regularización, actos de reconocimiento de edificaciones y acceso a subsidios.

- Promover a iniciativa de los entes territoriales la modificación de la Ley 1848 de 2017: Es necesario reformar la legislación para ampliar el reconocimiento de viviendas de interés social, eliminando barreras temporales que limitan su aplicabilidad. Como se explicó en el capítulo normativo, a excepción de las órdenes judiciales o administrativas, las viviendas que no estuvieran consolidadas antes del 18 de junio de 2012 no tendrían derecho a acudir a los servicios de reconocimiento de la Curaduría Público Social,

A lo largo del estudio se demostró que la Curaduría Pública Social, como figura emergente, permite visibilizar y dignificar los procesos de la construcción social del hábitat, tradicionalmente excluidos del aparato institucional. Las recomendaciones estructuradas en las dimensiones jurídicas, económicas, sociales y ambientales consolidan una propuesta integral que da respuesta a los desafíos identificados en el análisis del marco legal, los antecedentes programáticos y la experiencia piloto de la Curaduría Pública Social en Bogotá realizado en el Barrio Guacamayas.

A. ANEXO: Entrevista semiestructurada

Transcripción a la entrevista realizada a Ricardo Ramírez Borbón (2025), exdirector de Mejoramiento de Vivienda de la Caja de la Vivienda Popular - CVP.

1. Desde su experiencia liderando el diseño e implementación de la Curaduría Pública Social en Bogotá, ¿cuáles considera que fueron los principales aprendizajes institucionales y sociales en torno al reconocimiento administrativo de viviendas en barrios legalizados urbanisticamente?

Respuesta "*debe tener un contexto y este se basa en el programa de gobierno de Claudia Lopez que le planteo a los bogotanos que se tendría un proceso de asistencia técnica gratuito con profesionales pagados por la ciudad. Eso se logró y se institucionalizo en la Caja de Vivienda Popular lo que significó que si se pueden materializar con programas, normas y recursos programas de gobierno y dejar anclados a instituciones.*

Otro logro es que la administración de Bogotá , respeta las leyes , recuerde que el reconocimiento en una obligación legal, de manera gratuita por las administraciones territoriales y ese logro se asocia a la voluntad política de los que lideramos ese proceso.

Otro logró es el ajuste normativo, basado en la ley 388 de 1997 que le permitió a la ciudad desligarse de las normas formales, para sectores urbanos con tratamiento de mejoramiento integral, y en un trabajo conjunto con la Sectaria de Hábitat y el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, gestionar un Decreto que le diera competencia a la ciudad para que las normas de desarrollo progresivo, fueran diferentes y eso se materialice en una modificación al Decreto 265 que creo la curaduría

2. ¿Qué elementos del Plan Terrazas considera que lograron materializar un enfoque diferencial del hábitat popular, y cómo influyó este piloto en el Barrio Guacamayas, en la formulación de políticas distritales y nacionales de mejoramiento progresivo de vivienda?

Respuesta "*El elemento normativo contenido en el Decreto 265 materializa el enfoque diferencial para poder desarrollar el Plan Terrazas porque lo que se logró, fue reconocer y NO formalizar el hábitat popular, por eso la experiencia del barrio Guacamayas da cuenta de un cambio que debe seguir explorándose, porque el paso siguiente después de lo operativo y normativo es decir llegar a la ejecución técnico tuvo muchas dificultades por que la formación profesional esta desligada de estas realidades y las comunidades no están muy de acuerdo con estos cambios, en especial los maestros de obra no consideran que técnicamente sean las más adecuadas*"

3. En su criterio, ¿qué retos persisten para que la Curaduría Pública Social se consolide como una política pública estructural, no solo en Bogotá sino a nivel nacional, y cuál considera que debe ser el papel del Gobierno Nacional en este propósito?

Respuesta *"El reto más importante es vencer el ego de los funcionarios que manejan los cambios de políticas de un gobierno a otro y que los que sigan evalúen los cambios del gobierno anterior para ajustarlos y no destruirlos de manera tajante. Esto es muy importante decirlo porque el hecho de no haber estudiado el piloto, desde lo normative técnico, no permitió que se revisara si las NSR ES APLICALBE O NO para estos sectores y si el reconocimiento al no ser parte de la ley 400, se puede desligar de esa norma formal y de esta experiencia y si hay de otras, construir una norma específica para reconocer el hábitat popular"*

B. Anexo: Análisis de caracterización social del barrio Las Guacamayas – Piloto Plan Terrazas

Este anexo presenta el análisis realizado por el autor sobre las condiciones sociales, demográficas y habitacionales del barrio Las Guacamayas, con base en la información suministrada por la Dirección de Mejoramiento de Vivienda de la Caja de la Vivienda Popular- CVP. Dicha caracterización fue elaborada en el marco del seguimiento al piloto del Plan Terrazas, como insumo clave para evaluar los avances, dificultades y potencialidades de la Curaduría Pública Social como herramienta para el reconocimiento del hábitat popuar en contextos de origen informal.

6.3 Caracterización social en el barrio Las Guacamayas

A continuación, se expone el análisis derivado de la información primaria recogida por medio de la herramienta de caracterización social (ver Anexo No. 1 en relación a la ficha de caracterización social utilizada), que fue aplicada a cada uno de los hogares postulados para ser beneficiarios del programa piloto Plan Terrazas.. Esta herramienta hace parte de la primera fase del proceso de planeación y ejecución del Plan Piloto desde Plan de Gestión Social, puesto que le permite al programa, la identificación y análisis de las características de la población objeto de intervención.

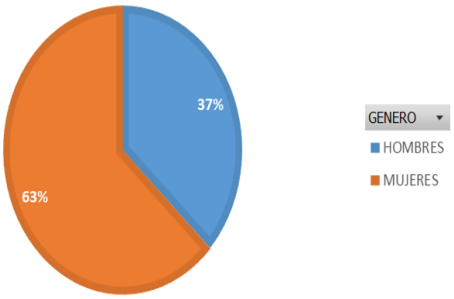
El instrumento de caracterización cuenta con 19 variables que recogen información del hogar que habita el predio, como son los datos básicos del postulante, , integrantes del núcleo familiar, aspectos socioeconómicos del núcleo familiar y socio ambientales que dan cuenta del acceso a los servicios públicos y de la relación con el entorno inmediato.

En este marco se convocaron 263 hogares de la UPZ La Gloria, de la cual hace parte el barrio La Guacamayas, como postulantes al proceso del Plan Terrazas. De ellos, 98 entregaron documentación completa a fin de realizar las respectivas viabilidades (hogar,

SIG13 y jurídica), estableciendo que 67 aspirantes cumplieron con los requisitos para continuar con dicha postulación.

El análisis comienza con la distribución por género de los diferentes aspirantes al programa, con el objetivo de identificar el porcentaje de hombres y mujeres que participaron. Este resultado permitió reconocer aquellas familias encabezadas por mujeres cabeza de hogar. En la Figura 8 se muestra que la intervención en el barrio.

Figura 8 Postulación por Género Fuente: Elaboración propia.

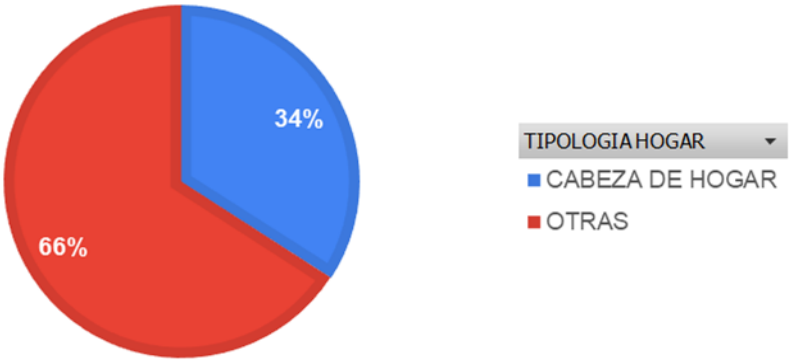


Las familias anteriormente mencionadas corresponden a propietarios y/o poseedores de predios que se encuentran en proceso de postulación al Subsidio de Vivienda en Especie14. De los 67 hogares postulantes , se identificó que el 37% corresponden a hombres y que un 63% a mujeres, lo que indica que la mayoría de los postulantes al programaron fueron del género femenino. A su vez, del 63% de mujeres postuladas, el 34% corresponden a mujeres cabeza de hogar como lo muestra la siguiente Figura:

Figura 9 Tipología por Género Elaboración propia

[13] Sistema de Información Geográfico. Es una tecnología que se utiliza para recopilar, administrar, analizar y representar datos geográficos.

[14] Aporte de dinero o en especie, que se otorga a los hogares en condición de vulnerabilidad social y económica, que puede ser aplicado para intervenciones que mejoren las condiciones de habitabilidad, solucionen falencias constructivas y mejoren las condiciones de sismo resistencia.



Este fenómeno de familias encabezadas por mujeres está asociado con una mayor vulnerabilidad económica y modos de habitar enfocados en la autoconstrucción, la adaptación de espacios de manera multifuncional y la conformación de redes sociales de apoyo consolidadas. Esta situación responde, principalmente, a las restricciones de ingreso y a la concentración de las responsabilidades familiares en un solo miembro. En este sentido, el Plan Terrazas, al priorizar a estos hogares, contribuyó a mitigar las desigualdades estructurales que enfrentan las mujeres en el reconocimiento de sus viviendas y la mejora de condiciones de las mismas.

Del total de los 67 postulantes, la distribución de las tipologías familiares permite visibilizar la dificultad que tienen los hogares en lograr una consolidación del patrimonio familiar referente a los predios. Se identificó que el 27% del total de los postulantes son monoparentales, con viviendas de un solo piso y con ingresos iguales o inferiores a 1 salario mínimo legal, como lo demuestra la siguiente Figura:

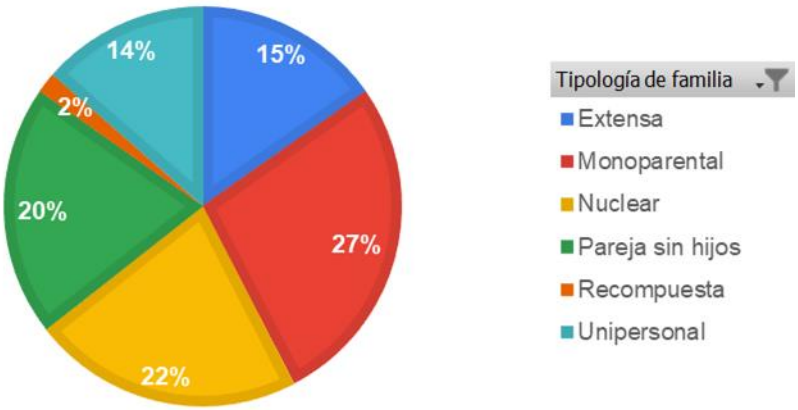


Figura 10 . Tipología de familia. Fuente: Elaboración propia.

La articulación de los datos presentados en las dos últimas figuras 22 y 23, permite concluir que la mayoría de los hogares postulados al Plan Terrazas son monoparentales, predominantemente encabezados por mujeres, lo que implica una mayor vulnerabilidad tanto económica como social. Esta tipología de jefatura evidencia que, al recaer la carga económica en un solo miembro del hogar, los ingresos son limitados y las condiciones de habitabilidad suelen ser precarias: viviendas de un solo piso, ingresos bajos y modos de habitar enfocados en la adaptación funcional del espacio. En este sentido, el Plan Terrazas logró identificar de manera eficaz a los hogares que requieren mayor apoyo para el mejoramiento de sus viviendas, representando un logro significativo para la administración distrital al compaginar las necesidades reales de las familias con el propósito principal del programa Terrazas, brindando acceso diferencial a las familias que requieren un apoyo adicional, conforme a los lineamientos establecidos en el Plan Distrital de Desarrollo (PDD).

Es importante destacar que, para el proceso de postulación al Subsidio de Vivienda Familiar en Especie, algunas familias de manera libre y voluntaria han preferido no incluir a uno o dos integrantes del grupo familiar. Esto ocurre cuando se trata de adolescentes cercanos a los 18 años o adultos jóvenes, que podrían ser candidatos de postulación a subsidios de vivienda en el momento en que conformen su propio hogar. Esta exclusión también puede darse por razones subjetivas y cualitativas que no son de fácil cuantificación, en cuanto priman factores intrínsecos a cada postulante y a su grupo familiar al momento del proceso de postulación.

Finalmente, Como parte de este proceso, también se identificó el estado civil de los aspirantes al subsidio, por cuanto tiene relación directa y proporcional con el tipo de jefatura predominante en los postulantes al piloto del Plan Terrazas. En la siguiente Figura se observa dicha relación.

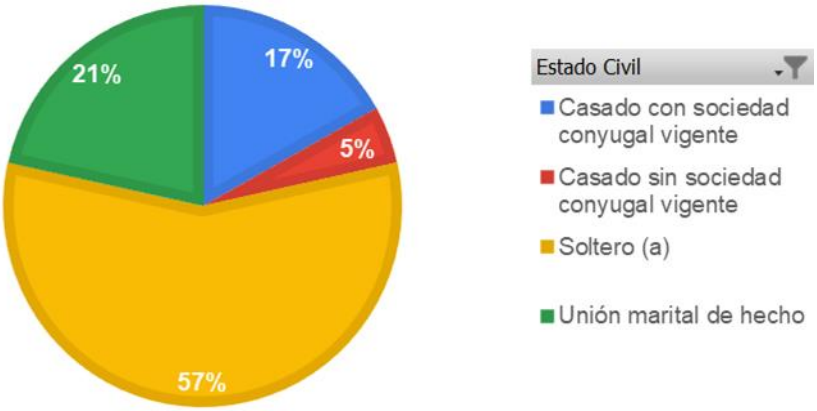


Figura 11 Estado Civil de las personas postuladas al piloto del Plan Terrazas del barrio Las Guacamayas Fuente: Elaboración propia.

En la anterior Figura se refleja la distribución del estado civil de los postulantes, encontrando que la mayoría de aspirantes se identifica como solteros (57%), seguidos por quienes reportan unión marital de hecho (21%), en tercer lugar, las parejas de casado con sociedad conyugal vigente (17%) y, en menor proporción, casados sin sociedad conyugal vigente (5%).

Lo anterior nos indica que las familias unipersonales constituyen un fenómeno sociodemográfico en expansión, vinculado a factores asociados a la soltería, viudez, divorcio, separación o a las diferentes organizaciones familiares que se han empezado a conformar en la actualidad. No obstante, se debe tener en cuenta que una variante de incidencia directa en esta tendencia de familias unipersonales corresponde directamente a la edad de los postulantes.

Esto también nos muestra que los modos de habitar están cambiando, reflejando tendencias de individualización y transformación de las estructuras familiares. Esto resalta la necesidad de adaptar los programas de vivienda a esta nueva realidad familiar.

En este sentido, los estados civiles de divorcio/a, separado/a y viudez presentan la mayor correlación y sensibilidad frente a la variabilidad de los hogares unipersonales postulantes al Plan Terrazas. Ante una separación o divorcio es común que se produzca al menos un hogar unipersonal. Finalmente, otro factor que ayuda a comprender el incremento de

hogares unipersonales se asocia con la reducción del tamaño de las familias y, con ello, el incremento de las probabilidades de que, en algún momento de la trayectoria de vida, es decir, del ciclo vital de la familia o ciclo evolutivo familiar, alguien deba asumir la condición de vivir solo.

Otra variable de análisis tiene que ver con el tipo de tenencia predominante en las familias postulantes, cuya información se relaciona en la siguiente Figura:

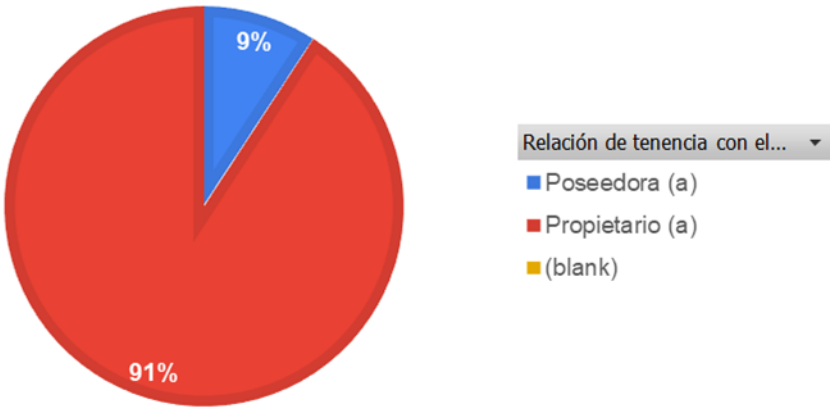


Figura 12 Relación con el predio de los postulantes al piloto del Plan Terrazas del barrio Las Guacamayas Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, al analizar el tipo de tenencia del predio, se encuentra que predominantemente son los propietarios (91%) y, como ya se había mencionado anteriormente, esto refleja la antigüedad de los hogares y en la consolidación del barrio y de la misma localidad. Esta alta proporción de propiedad formal refleja procesos urbanísticos, catastrales y patrimoniales con mayor fluidez y aciertos en comparación con territorios que demuestran asentamientos informales más recientes y procesos de incorporación urbanística legal sin finalizar.

El hecho de que la mayoría de los hogares postulantes son propietarios de sus viviendas, refleja un modo de habitar más consolidado desde el punto de vista patrimonial. Sin embargo, muchos de estos hogares enfrentan condiciones de habitabilidad precarias debido a la antigüedad de las viviendas, la falta de reconocimiento y recursos para realizar mejoras estructurales. El Plan Terrazas, al ser dirigido a propietarios y poseedores, se

enfoca en mejorar estas viviendas y contribuir a la consolidación del patrimonio familiar, concibiendo a muchas de ellas como viviendas productivas15.

Lo anterior, va en concordancia con el enfoque de inclusión que presenta el piloto del Plan Terrazas, puesto que va dirigido a propietarios y poseedores de predios, que puedan acreditar o demostrar su condición de titularidad sobre el predio. En este marco, la siguiente variable que se analizó corresponde a la responsabilidad económica en el hogar, la cual se identifica como compartida o exclusiva del jefe del hogar. En este sentido, se pudo apreciar que existen hogares que tienen mayores dificultades económicas que, incluso, sobrepasan las expectativas y esperanzas de una familia.

Es de resaltar que en el 77% de los casos, la responsabilidad de los postulados recae en un solo miembro de la familia, lo que indica que es el jefe del hogar quien trabaja y pasa a ser el único proveedor económico, padeciendo posibles situaciones de privación, por cuanto se sobreponen las necesidades de los miembros del hogar, sobre las individuales.

Adicionalmente y haciendo referencia a los hogares monoparentales y de jefatura de hogar femenina, demuestra que existe un desbalance en la generación y/o consecución de ingresos para el sostenimiento de estas las familias específicamente.

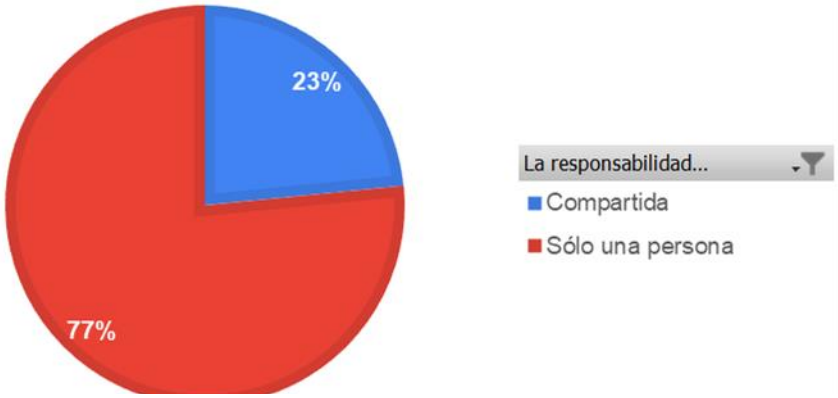


Figura 13 Responsabilidad económica de los postulantes al piloto del Plan Terrazas. Elaboración propia

[15] Es un concepto que se refiere a un tipo de vivienda cuyo diseño y organización no solo satisface las necesidades básicas de alojamiento, sino que también promueve la producción de bienes y servicios dentro del mismo espacio habitacional. Es decir, las viviendas son adaptadas de tal manera que pueden obtener ingresos a partir de estos nuevos espacios ya sea una habitación adicional, una unidad habitacional o un local.

La responsabilidad ejercida por parte de un solo integrante de familia en comparación con aquellos hogares en donde el aporte económico familiar es compartido presume una relación de vulnerabilidad mayor con el aportante único, puesto que los gastos recaen sobre un solo proveedor limitando el poder adquisitivo de la canasta básica familiar. En su mayoría, los ingresos familiares de los hogares priorizados no superan dos salarios mínimos legales vigentes, tal y como se muestra en la Figura 14:

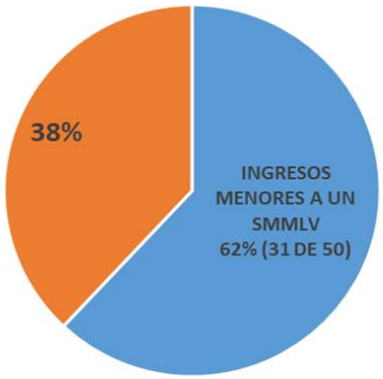


Figura 14 Ingresos en SMMLV de los hogares postulados al piloto del Plan Terrazas del barrio Las Guacamayas. Elaboración propia

En este sentido se observa la importancia del impacto social del Programa de la Curaduría Pública Social para los hogares beneficiados. Las deficiencias económicas que tiene las familias se pueden disminuir parcialmente, ya que al implementar dicho programa tendrán la posibilidad de generar nuevos ingresos mediante la construcción de nuevos espacios habitacionales productivos, como negocios familiares, tiendas de barrio, peluquerías, modisterías, entre otros emprendimientos de carácter local.

Así mismo este programa pretendió priorizar aquellas familias con miembros en condición de discapacidad. En este sentido, como lo muestra la Figura 15, en el grupo de los 67 postulados se encuentra que:

Figura 15 Núcleos familiares con algún miembro con discapacidad. Elaboración propia

De ese porcentaje, se identificó que dentro de los hogares que contestaron la encuesta, encontramos que 15 de los 65 predios, tienen alguna persona del núcleo familiar con algún tipo de discapacidad, lo cual representa el 23% del total. Esta proporción evidencia la necesidad de realizar una mejora estructural y también mejoras específicas para lograr adecuar las viviendas a las necesidades específicas del familiar.

Se hace necesario aclarar que la condición de discapacidad, en relación con el desarrollo del Plan Terrazas, no se muestra como un impedimento en el avance del proceso. Por el contrario se identificó que las personas en condición de discapacidad pertenecen a hogares unipersonales o de parejas sin hijos, lo que resalta la importancia del apoyo de las redes familiares para esta población en cuanto le permite a la persona un mejor desenvolvimiento en el medio que lo rodea.

Un número significativo de hogares tiene miembros con discapacidad, lo que refuerza la necesidad de promover un modo de habitar inclusivo, que considere no solo el punto de vista físico, sino también aspectos de accesibilidad y confort.

Adicionalmente, en la caracterización que se realiza a los hogares postulados al Plan Terrazas, se identifican otras variables tales como: afiliación o participación por parte de los postulantes a algún tipo de grupo étnico o cultural, como también identificación de grupos poblacionales. Para este caso de estudio se encontró que solo el 3% se identificaron como un miembro de alguna comunidad étnica (2 predios contaban con

presencia de comunidad afrodescendiente y comunidad Páez16 respectivamente). El restante 97% (65 predios) no se identificaron como miembros de comunidades étnicas, así como lo demuestra la siguiente Figura:

Figura 16 Grupo familiar con algún integrante de comunidad étnica de los hogares postulados al piloto del Plan Terrazas del barrio Las Guacamayas. Elaboración propia

6.4 Anexo 3. Formato Encuesta y entrevista a beneficiarios del Plan Terrazas – Piloto Las Guacamayas

Este anexo recopila los instrumentos de recolección de información aplicados a los beneficiarios del piloto del Plan Terrazas en el barrio Las Guacamayas, en el marco de la implementación de la Curaduría Pública Social. Se incluye:

- Una encuesta estructurada, diseñada y aplicada por el autor, orientada a identificar la percepción de los hogares beneficiarios.

[16] La comunidad Páez se refiere a un grupo poblacional indígena del país.

C. Anexo: Modelo de encuesta y entrevista abierta.

Se realizaron encuestas y entrevistas semiestructuradas a los hogares beneficiarios, de forma presencial, con el objetivo de acercarse directamente a los beneficiarios, generar confianza y obtener información detallada sobre sus experiencias. Todos los participantes fueron informados previamente sobre los objetivos de la investigación y el uso académico de sus testimonios, garantizando el consentimiento libre e informado, a cada uno de los participantes se les informó previamente sobre los objetivos de la investigación y el uso académico de sus testimonios. Se garantizó el consentimiento libre e informado, así como la confidencialidad de la información recolectada.

Nombre del encuestador: Arturo Galeano Ávila

Nombre del encuestado: _____ edad _____ Fecha: _____

Teléfono: _____ Hora: _____

Presentación del encuestador

Cordial saludo, mi nombre es ARTURO GALEANO ÁVILA, estudiante de la Maestría en Hábitat de la Universidad Nacional, me pongo en contacto con usted porque estoy adelantando una investigación denominada "Curaduría Pública Social y el Plan Terrazas como herramienta de gestión para el reconocimiento del hábitat popular en Bogotá D.C", para lo cual estoy haciendo una encuesta que tiene como propósito medir la percepción, satisfacción, expectativas y cambios en los modos de habitar de los beneficiarios del programa plan terrazas, por lo que la información que nos proporcione es fundamental para cumplir con los objetivos de la investigación, cuyo producto tiene por objeto Proponer recomendaciones para orientar a las autoridades territoriales, en la formulación de la política pública de plan terrazas y la implementación de la Curaduría Pública Social, como estrategia para la disminución del déficit cualitativo de vivienda en barrios de origen informal.

Déficit Cualitativo de Vivienda

1.¿Cuántas familias habitan su vivienda? _____ **2.** ¿Cuántas personas conforman su hogar? _____

3.¿Cuántos dormitorios tiene su vivienda? ____ **4**.¿Cuántas personas duermen en cada cuarto?___

5. Servicios Públicos. AGUA POTABLE (SI) (NO) **6.** GAS NATURAL (SI) (NO)

7. Electricidad (SI) (NO) **8.** CONEXIÓN A INTERNET. (SI) (NO)

9. Recolección de basuras (si) (no)

10. Cómo adquirió su vivienda?

A) Compra B) Invasión, ocupación. C) Heredada Otro (cuál?)_____

11. .¿Ha realizado mejoras a su vivienda? Si ( ) NO ( )

12. ¿Cómo ha realizado las mejoras de su vivienda?

A) AHORROS. **B)** Ayudas de familiares u amigos. **C)** SUBSIDIO. **D)** NO HA TENIDO

14. ¿Considera que su vivienda es segura ante un eventual sismo o terremoto? Si ( ) NO ( )

15. ¿Cree que con la ejecución de las obras que se van a realizar su vivienda va ser más segura ante un sismo o terremoto? Si ( ) NO ( )

16.¿Cómo es la relación con sus vecinos? MALA ( )REGULAR ( )BUENA ( ) EXCELENTE

17 ¿Cómo calificaría usted el programa plan terrezas?

MALO ( )REGULAR ( )BUENA ( ) EXCELENTE

18. Recomendaría a un vecino que se postulara al plan terrazas (SI) (NO)

19. ¿Participó o ha participado en el diseño de su vivienda? Si ( ) NO ( )

20. ¿Está satisfecho con el acompañamiento técnico realizado por la CVP?

INSATISFECHO ( ) POCO SATISFECHO ( ) SATISFECHO ( ) MUY SATISFECHO ( )

21. ¿Está satisfecho con el trámite de otorgamiento del subsidio realizado por la Secretaría de Hábitat?

INSATISFECHO ( ) POCO SATISFECHO ( ) SATISFECHO ( ) MUY

SATISFECHO ( )

Entrevista

22. ¿Qué es lo que más le gusta de su barrio?

23. ¿Qué es lo que menos le gusta de su barrio?

24. ¿Qué cambios percibe respecto a su barrio y entorno, comparando desde que llegó?

25. ¿Qué expectativas tienen cuándo culminen las obras?

24 ¿Cómo quiere o sueña su vivienda?

26. ¿Cómo cree que este proyecto puede cambiar su vida y la vida de su familia?

Esta información va ser exclusivamente utilizada para efectos académicos, para lo cual se pide su autorización para el uso de la información.

Firma:

_____

D. Anexo: Tabla conclusiones en relación a los conceptos del marco teórico y la incidencia de estos en la formulación de políticas públicas para el reconocimiento y mejoramiento del hábitat popular.

Concepto	Definición teórica	Incidencia en la formulación de P. P. para el reconocimiento y mejoramiento del hábitat popular	Autores
Construcción del hábitat popular	Proceso en el que las comunidades organizadas generan sus propios espacios de vivienda y servicios, basándose en la autogestión, la solidaridad y el acceso progresivo a recursos. Es un fenómeno común en ciudades donde la oferta de vivienda formal no es asequible (costoso o poca producción de esta).	Desarrollo de marcos normativos que reconozcan el hábitat popular como una forma legítima de urbanización. Impulso de programas de mejoramiento barrial con enfoque participativo. Creación de políticas públicas de acceso al suelo y servicios urbanos para fortalecer la consolidación de estos territorios.	Turner (1972), Hardoy & Satterthwaite (1989)
Vivienda	Más que una estructura física, la vivienda es un derecho y un espacio de reproducción social, cultural y económica. Se concibe como un elemento clave para la dignidad y la integración urbana de los habitantes. La vivienda adecuada debe cumplir con condiciones de seguridad, acceso a servicios y estabilidad jurídica.	Desarrollo de políticas de vivienda progresiva y productiva con opciones de financiamiento accesible. Acompañamiento técnico para la autoconstrucción y consolidación del suelo urbano como derecho. Estrategias más eficientes y rápidas para el reconocimiento y la titulación de propiedades autoconstruidas para brindar seguridad jurídica.	Lefebvre (1968), Gilbert (2004) y Rolnik (2014)
Desarrollo progresivo	Modelo de urbanización en el que la vivienda y la infraestructura barrial crece de manera gradual, en función de las capacidades económicas y organizativas de sus habitantes. Se contrapone al modelo de urbanización formal y rígida,	Creación de políticas públicas que faciliten la autoconstrucción regulada y progresiva.	Turner (1972), Ward (2012) y Calderón (2021)

Concepto	Definición teórica	Incidencia en la formulación de P. P. para el reconocimiento y mejoramiento del hábitat popular	Autores
	permitiendo la adaptación a contextos cambiantes.	Implementación de subsidios y financiamiento accesible para mejoras estructurales. Apoyo técnico y legal para que las construcciones cumplan con los estándares mínimos de construcción, habitabilidad y sostenibilidad.	
Barrio informal	Espacios urbanos autoconstruidos que emergen como respuesta a la falta de acceso a vivienda y suelo formal. Lejos de ser un problema, estos barrios reflejan la capacidad de las comunidades para organizarse y generar soluciones habitacionales. Sin embargo, enfrentan desafíos como la inseguridad jurídica, el déficit de infraestructura y la estigmatización social.	Políticas de regularización territorial y tenencia segura de la tierra. Estrategias de integración de estos barrios a la ciudad formal sin desplazamiento forzado. Implementación de planes de mejoramiento de infraestructura y equipamientos públicos con participación de la comunidad.	Perlman (1976), Davis (2006) y Fernández & Bosoer (2018)
Derecho a transformar la ciudad	El derecho de los habitantes a participar activamente en la producción y modificación del espacio urbano. Supone que la ciudad no es solo un producto del capital, sino también de la vida cotidiana y las necesidades de sus ciudadanos.	Creación de mecanismos de participación ciudadana en la planificación urbana. Incorporación de modelos de cogestión entre el Estado y las comunidades para el desarrollo de proyectos urbanos. Protección contra desalojos y desplazamientos forzados, promoviendo estrategias de reubicación digna en casos necesarios.	Lefebvre (1968) y Harvey (2013)

E. Anexo: Ciclo dela informalidad urbana.

Se diseñó un ciclo de la informalidad urbana, en el cual se muestra cómo la informalidad urbana surge como respuesta a la exclusión del mercado formal de vivienda y cómo las comunidades logran consolidar barrios a través de la autogestión y la autoconstrucción. La Curaduría Pública Social se ubica en la fase final del proceso, como una herramienta que ha comenzado a dignificar el esfuerzo popular, formaliza el hábitat construido y cierra la brecha de desconocimiento institucional frente a la producción social de vivienda.

Fuente: Elaboración propia.

Bibliografía

Abramo, P. (2008). El mercado del suelo informal en favelas y la movilidad residencial de los pobres en las grandes metrópolis: Un objeto de estudio para América Latina. Territorios, (18–19), 55–73. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35711626003

Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C. (2020). Decreto Distrital 265 de 2020: "Por medio del cual se reglamenta el ejercicio de las funciones para el reconocimiento de edificaciones de viviendas de interés social…" . Diario Oficial No. 50.957. https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=102127

Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C. (2020). Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI: Plan de Desarrollo Distrital 2020–2024. Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C. https://www.sdp.gov.co/gestion-a-la-inversion/participacion-y-comunicacion-para-la-planeacion/voces-ciudadanas/plan-de-desarrollo-distrital-2020-2024

Alexander, E. (1987). La vivienda informal: La más avanzada tecnología en América Latina. Informes de la Construcción. https://informesdelaconstruccion.revistas.csic.es/index.php/informesdelaconstruccion/article/view/1640/1830

Azuela, A., & Tomás, F. (1996). El acceso de los pobres al suelo urbano. CEMCA. https://doi.org/10.4000/books.cemca.903

Barreto, M. A. (2008). La comprensión del problema habitacional desde una perspectiva compleja para su abordaje integral. XIV Encuentro de la Red ULACAV. https://repositorio.unne.edu.ar/handle/123456789/27652

Biderman, C. (2018). The Brazilian housing program Minha Casa Minha Vida (Working Paper). Lincoln Institute of Land Policy. https://www.lincolninst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/biderman_wp18cb2_0.pdf

Caja de la Vivienda Popular. (2025). Respuesta al derecho de petición No. 202514000182491. Bogotá, D. C.

Callejas, L. (2013). Paisajes de lo popular. Universidad Nacional de Colombia.

Carvajalino Bayona, H. (2005). Hábitat popular y programas de mejoramiento: Intervenir escenarios en proceso de consolidación. Revista INVI, 20(53), 108–133.

Castillo Couve, M. (2005). Competencias de los pobladores: Potencial de innovación para la política habitacional chilena. Revista INVI, 81, 79–112. https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/62572/66517

Castells, M. (1983). The city and the grassroots: A cross-cultural theory of urban social movements. University of California Press.

Céspedes Rangel, E. A., & Piraquive Galeano, G. A. (2004). *Mejoramiento de vivienda y cálculo de multiplicadores* (Archivos de Economía, Documento 567). Departamento Nacional de Planeación. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Econmicos/567.pdf

Congreso de la República de Colombia. (2017). Ley 1848 de 2017: “Por la cual se establecen normas para la formalización y titulación de edificaciones en asentamientos humanos urbanos”. Diario Oficial No. 50.695. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=149198

Congreso de la República de Colombia. (2019). Decreto Ley 2106 de 2019: “Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites…” . Diario Oficial No. 50.957.

Duhau, E., & Giglia, Á. (2018). Metrópoli, espacio público y consumo. Fondo de Cultura Económica.

Echeverría, M. C. (2004). Ascensos y descensos en la vivienda: Mirada desde Medellín. Revista INVI, (50).

Engels, F. (1845). Contribución al problema de la vivienda. Akal. (Obra original publicada en 1872–1873).

Engels, F. (1872). La situación de la clase obrera en Inglaterra. Akal. (Obra original publicada en 1845).

Departamento Nacional de Planeación. (2024, octubre). Mejoramiento de vivienda y cálculo de multiplicadores (Archivos de Economía, Documento Nº 567). https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/567.pdf

Florián, A. (2002). Algunas reflexiones sobre el derecho a un lugar para vivir y para evolucionar de habitantes a ciudadanos. Fedevivienda.

García de Hernández, N. (2008). Los barrios de ranchos: De hábitat disminuido a lugar de habitar. Anales de la Universidad Metropolitana, 8(1), 93–111.

Hardoy, J. E., & Satterthwaite, D. (1989). La ciudad legal y la ciudad ilegal. Grupo Editor Latinoamericano.

Hernández-Sampieri, Fernández-Collado & Baptista-Lucio, (2014). Metodología de la invesitgación

Harvey, D. (2013). Ciudades rebeldes: Del derecho de la ciudad a la revolución urbana (M. González, Trad.). Akal. (Trabajo original publicado en 2012).

Hurtado de Barrera, J. (2000). Metodología de la investigación holística (3.ª ed.). SYPAL.

Lefebvre, H. (1968). El derecho a la ciudad. Península.

Lefebvre, H. (2013). La producción del espacio (A. J. Paniagua Mazorra, Trad.). Capitán Swing. (Trabajo original publicado en 1974).

Leff, E. (2002). Saber ambiental: Sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder. Siglo XXI.

Linares Zarco, J. (1997, 5 de agosto). Ciudad Nezahualcóyotl: De la autoconstrucción al hacinamiento habitacional. Ponencia presentada en el Seminario-Taller Nacional sobre Gestión del Hábitat Popular, Estado y Municipio, El Colegio de México/IDEVIPA. Manuscrito no publicado.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2020). Decreto 1333 de 2020: “Por medio del cual se reglamentan la Ley 1848 de 2017…” . Diario Oficial No. 51.459. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=143009

ONU-Hábitat. (2023). Hacer de los asentamientos informales parte de la ciudad. https://onu-habitat.org/index.php/hacer-de-los-asentamientos-informales-parte-de-la-ciudad

Ortiz, E. (2007). Producción social del hábitat en América Latina: El camino posible. Ediciones Trilce; Centro Cooperativo Sueco.

Payne, Geoffrey, and Edesio Fernandes. 2001. Legality and legitimacy in urban tenure issues. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Pedraza Vargas, M. T. (2014). “El rancho”: Vivienda, familia y participación comunitaria en contextos de informalidad urbana [Tesis de pregrado, Universidad Nacional de Colombia]. Universidad Nacional de Colombia, Repositorio Institucional.

Personería de Bogotá. (2024). Informe de seguimiento al Plan Terrazas. Bogotá, D. C.

Piña Hernández, E. (2018). Prototipo de vivienda vertical social sustentable: Enfoque en resistencia al cambio climático. Revista INVI, 33(92), 213–237. https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/62744

Ramírez Borbón, R. (2025, 19 de marzo). Entrevista sobre la Curaduría Pública Social y el Plan Terrazas en Bogotá [Transcripción de entrevista personal no publicada]. Entrevista realizada por A. A. Galeano Ávila. Anexo 1 del manuscrito de tesis.

Rincón González, E. (2006). La vivienda: Un sistema técnico sustentable. Revista de Arquitectura El Cable, (5). https://revistas.unal.edu.co/index.php/elcable/article/view/1251

Rojas, E. (2004). Volver al centro: La recuperación de áreas urbanas centrales. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible.

Rolnik, R., & Dapena, L. (2014). Neoliberalismo reciente: La financialización de la vivienda propia y el derecho a la vivienda. Bitácora Urbano Territorial, 24(1), 19–27. https://doi.org/10.15446/bitacora.v24n1.45096

Romero Fernández, G. (2004). La producción social del hábitat: Reflexiones sobre su historia, concepciones y propuestas. HIC-AL/CYTED. https://hic-al.org/wp-content/uploads/2019/01/Texto_Gustavo.pdf

Roy, A. (2011). Slumdog cities: Rethinking subaltern urbanism. International Journal of Urban and Regional Research, 35(2), 223–238. https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2011.01051.x

Turner, J. F. C. (1972). Housing as a verb. En J. F. C. Turner & R. Fichter (Eds.), Freedom to build: Dweller control of the housing process (pp. 148–175). Macmillan.

Turner, J. F. C. (1976). Housing by people: Towards autonomy in building environments. Marion Boyars.

Yory, C. M. (2015). La construcción social del hábitat: Como estrategia de integración social, sustentabilidad urbana y seguridad ciudadana. Universidad Piloto de Colombia.