

2019-12-06

Los planes de reubicación: una alternativa para las víctimas del conflicto, pero una problemática para el ordenamiento territorial en Mocoa, Putumayo

Lida Buitrago Campos
Universidad de la Salle

Follow this and additional works at: <https://ciencia.lasalle.edu.co/ai>

Citación recomendada

Buitrago Campos, Lida (2019) "Los planes de reubicación: una alternativa para las víctimas del conflicto, pero una problemática para el ordenamiento territorial en Mocoa, Putumayo," *Ámbito Investigativo*: No. 3 , Article 7.

Disponible en:

This Artículo de divulgación is brought to you for free and open access by the Revistas de divulgación at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in *Ámbito Investigativo* by an authorized editor of Ciencia Unisalle. For more information, please contact ciencia@lasalle.edu.co.

Los planes de reubicación: una alternativa para las víctimas del conflicto, pero una problemática para el ordenamiento territorial en Mocoa, Putumayo



LIDA
BUITRAGO CAMPOS



Resumen

Este artículo hace parte de la investigación "Valoración del impacto de la legalización de asentamientos informales en la economía del municipio de Mocoa" apoyada por la Vicerrectoría de Investigación y Transferencia y el acompañamiento del Alto Comisionado para las Naciones Unidas-Acnur (Acnur, 2013; Juajibioy, 2017). El fenómeno del desplazamiento interno en Colombia causó que el Estado, así como organizaciones no gubernamentales se involucraran en resarcir los derechos de esta población. Desde el punto de vista normativo, la Ley 387 de 1997 de desplazados y la Ley 388 de 1997 sobre ordenamiento territorial surgen al mismo tiempo, generando vacíos entre la norma, implementación y seguimiento de estos procesos. Este artículo se centra en identificar la situación de los planes de reubicación aprobados en el municipio de Mocoa, Putumayo, y analizar los avances o las falencias de estos desde la implementación, seguimiento y articulación con el plan de ordenamiento (Concejo municipal de Mocoa, 2008). Los planes de reparación colectiva como es el caso de los asentamientos aprobados contaron con el acompañamiento de diversas instituciones en el proceso de implementación, resaltando la legalización de sus predios con diferentes tipos de titulación individual y colectiva. Los planes de ordenamiento en este momento no los

han incorporado en las áreas donde están ubicados y desde la integración local han avanzado en sus proyectos de vida familiares, pero sus proyectos comunitarios son incipientes, esto ocasionado por un proceso dependiente de las entidades gubernamentales, no gubernamentales y la falta de autogestión de la misma comunidad. ¿Es el ordenamiento una de las trabas dentro del proceso, o es la falta de empoderamiento de estas comunidades, el proceso a resolver?

Metodología

Este artículo se centra en identificar los avances de los asentamientos de la población víctima en el municipio de Mocoa Putumayo, con plan de reubicación colectiva aprobado, basado en la normativa: Ley de desplazados 387 de 1997, Ley de víctimas del conflicto 1448 de 2011 y Ley de ordenamiento territorial 388 de 1997, analizando la articulación de estas leyes y las limitantes que se poseen para su implementación. Para tal fin, se analizaron las fuentes documentales de las entidades pertinentes y trabajos previos de Sánchez (2007, 2012), así como los resultados de la investigación "Nuevas formas de ordenamiento territorial autosuficiente con formación integral" de Buitrago (2018). Desde allí se compararon los asentamientos Yanaconas, Nueva Esperanza,

Porvenir, Quince de Mayo, Paraíso y Villa Rosa, ampliando la mirada a todos aquellos que poseen plan de reubicación aprobado e identificando los avances o limitaciones.

Desde el análisis normativo, se identifica que la Ley 387 sobre desplazados y la Ley 388 de 1997 sobre ordenamiento surgen al mismo tiempo. En la Ley 387 se hace hincapié en que la población desplazada debe retornar a sus lugares de desplazamiento, y que debe ser caracterizada, pero en el proceso se incrementó el número de desplazados cambiando la ley a víctimas del conflicto armado, esto implicó que se mencionara que las personas podían decidir si retornaban o se ubicaban. Para tal fin, el instrumento serían los planes de retorno y reubicación que garantizarían la reparación a estas víctimas. En el caso de la Ley 388 de 1997, esta también evoluciona a los planes de ordenamiento modernos. Su ingrediente fundamental es dinamizar los instrumentos de gestión que poseen los municipios. Pero de la norma a la implementación hay vacíos que tienen lugar en una construcción desde arriba y en una implementación desde abajo, con municipios que poseen limitaciones en la formulación del plan de ordenamiento y que no tienen identificadas las víctimas.

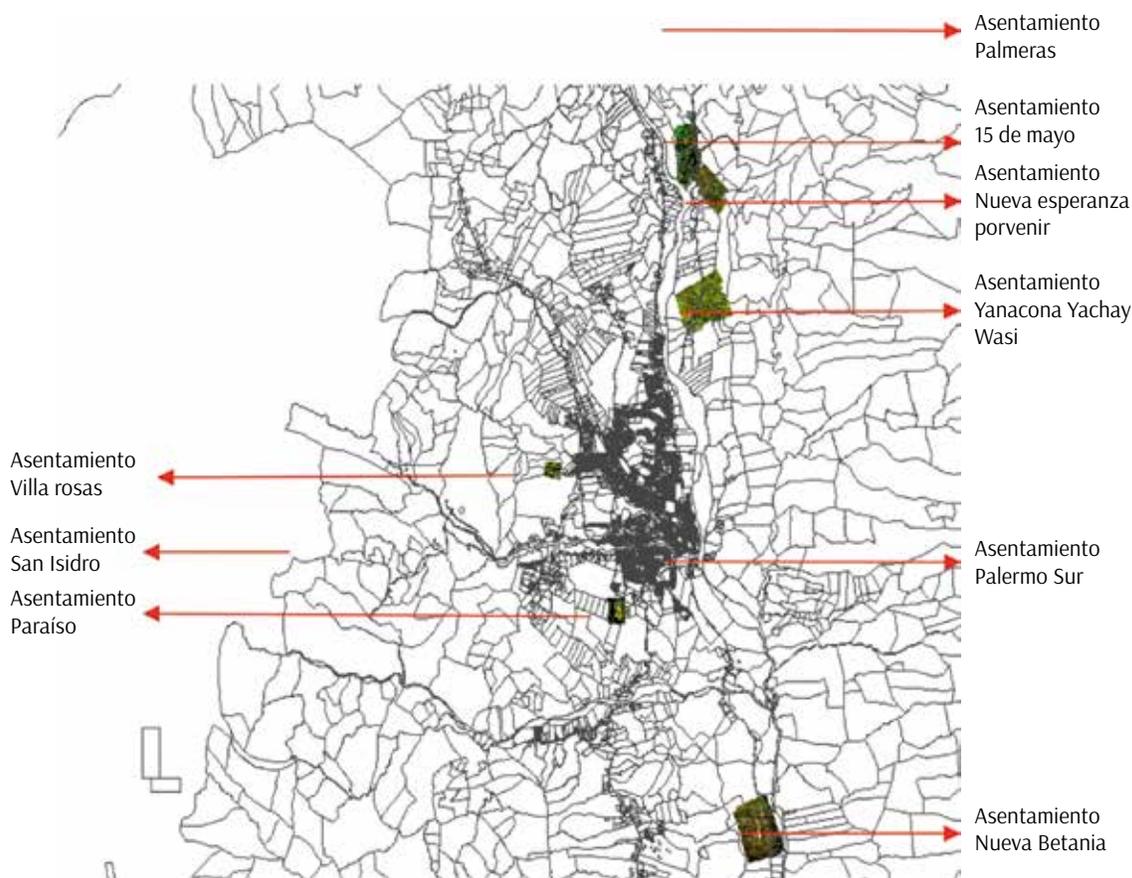
Mocoa es uno de los municipios receptores de población víctima del conflicto. Según datos del DANE, en el área urbana se reportan 36.052 personas en el año 2017, según el SISBEN se encuentran registrados

49.880 en marzo de 2019 y en la Unidad de víctimas, 22.074 a 2019, que corresponden al 50.4% de la población del municipio.

Desde los protocolos que iniciaron en la Ley de desplazados 387 de 1997, para ser reparados colectivamente debían organizarse en asociaciones, de manera que en Mocoa se identificaron para 2004, dieciocho asociaciones, pero de estas solamente se identificaron seis en proceso de reubicación (San Miguel, Planadas, Caliyaco, Nueva Esperanza, Porvenir y Quince de Mayo) (Sánchez, 2007), las demás asociaciones se encontraban con miembros dispersos en el casco urbano, en otros casos ya estaban constituidas o se ubicaron sobre la ladera del río Mulato y Sangoyaco, población que fue afectada por la avalancha del 1 de abril de 2017 (San Miguel, la Floresta), Unitar (2017). La asociación la Floresta y Caminantes hacia el futuro estaban conformadas por población que vivía en la Esmeralda, Kennedy, 17 de julio, Pablo IV, Américas, 5 de septiembre, Saucos y San Agustín. En ASODESPU y ASODESA estaba la población del barrio San Miguel que desapareció en la avalancha. La asociación de Porvenir, Quince de Mayo, Nueva Esperanza, Planadas y Caliyaco también se encuentran en solicitud. Estos asentamientos son de características rurales. Las condiciones para reparar a estas víctimas son individuales y colectivas. Para el caso de Mocoa se encuentran veinte solicitudes en proceso de reparación colectiva:

El retorno o la reubicación pueden operar como medidas de reparación individual o colectiva para lo que es necesario que estos se preocupen por propiciar: seguridad personal y pública, nivel de vida adecuado, acceso a medios de subsistencia,

restitución de la vivienda, la tierra y la propiedad, acceso a la documentación, reunificación familiar, participación en los asuntos públicos, acceso a recursos efectivos y a una justicia eficaz. (Opción Legal y Cenac, 2018, pp. 59-60)



Asentamientos. Plan de reubicación aprobado. Municipio de Mocoa.
Elaborada por C. Rodríguez, 2017, basada en "Población receptora de población víctima"
por Instituto Geográfico Agustín Codazzi- IGAC, 2008.

Solamente nos concentraremos en analizar los elementos relacionados con el ordenamiento del territorio, desde garantizar la vivienda digna, equipamientos de salud, educación, comunitarios y espacios de características productivas que garanticen su subsistencia.

De las veinte solicitudes de plan de retorno y reubicación, catorce son rurales, cuatro sub urbanas y dos urbanas. Las que se encuentran con plan aprobado son nueve, y once se encuentran en solicitud. Posterior a la avalancha del 1 de abril de 2017 fueron afectadas dos que

se encuentran en solicitud (San Miguel, La Floresta). "Los procesos de reubicación masivos y colectivos, se llaman procesos dinamizadores y están enfocados al fortalecimiento de infraestructura social y comunitaria, que serán cofinanciados y ejecutados por las administraciones municipales o por las comunidades beneficiarias"

(Opción Legal y Cenac, 2018, p.61). Para que se dé un proceso de reparación se debe caracterizar la población, realizar procesos de legalización y regularización con el fin de incluir estos asentamientos en los planes de ordenamiento y garantizar sus derechos económicos, sociales y culturales.



Asentamientos Nueva Esperanza, Porvenir y Quince de Mayo, Municipio de Mocoa.
Elaborada por C. Rodríguez, 2017, basada en "Base cartográfica de Colombia" por IGAC, 2019.

Los nueve asentamientos rurales que se encuentran con planes de reubicación aprobados son Yanaconas (2017), Nueva Esperanza (2013), Porvenir (2012), Quince de Mayo (2012), Palmeras (2011), San Isidro (2010), Paraíso (2017) y Villa Rosa (2018). Todos ellos son suburbanos y Palermo sur es urbano (2014). La reparación colectiva con enfoque étnico indígena se encuentra en el asentamiento de Yanaconas, con una titularidad de tipo colectivo. Este asentamiento está avanzado en la construcción de equipamientos como el comedor escolar, la escuela y el salón comunal. Solamente veintiún de setenta y dos familias habitan allí debido a la ausencia

de servicios públicos. Con respecto a los asentamientos de Nueva Esperanza, Porvenir, Quince de Mayo se encuentran con un título legal a nombre del municipio de Mocoa y en proceso de titulación. Hasta el momento se han entregado 224 títulos:

La propiedad de los inmuebles permite que las personas activen un sentimiento de apropiación del barrio que puede redundar en esfuerzos por mejorar el entorno urbanístico, el acceso a los servicios públicos y demás bienes públicos requeridos para reconstruir las condiciones de vida de la población desplazada. (Opción Legal y Cenac, 2018, p. 170-171)



Asentamientos en San Isidro, Municipio de Mocoa.

Elaborada por Grupo de Ordenamiento Territorial Autosuficiente (GOTAFI), 2019, basada en “Base cartográfica de Colombia” por IGAC, 2019.

En estos asentamientos hay avances en cuanto a la legalización y titulación, pero existen limitantes en relación con la incorporación al plan de ordenamiento que garantice el acceso a los servicios públicos. El asentamiento del Quince de Mayo inició en el año 2000 conformado por noventa y ocho familias. Es uno de los que posee mayor número de equipamientos como son la escuela, la sala de informática, el salón comunal, la cancha y también tiene proyectado espacio para la iglesia y un teatro. La actividad productiva que desarrollan es la piscicultura.

Nueva Esperanza también comenzó en el 2000, conformado por

doscientas ochenta familias. Las condiciones de este asentamiento definen un área de vivienda y una zona productiva, en la cual se encuentran cultivos de café y caña. Los equipamientos existentes son el salón comunal, la escuela, la sala de informática y el comedor escolar. Porvenir empezó en el mismo año (2000) y se encuentra en medio de los dos asentamientos anteriormente mencionados. Es el más pequeño, conformado por treinta y nueve familias. Solo poseen el área de vivienda, la caseta y el arroyo como espacios comunitarios que se encuentran dentro de la posible ampliación de la vía a Pitalito.



Asentamientos Paraíso, Villa Rosa, Palermo Sur. Municipio de Mocoa.
Imagen de dron por GOTAFI, 2018, 2019.

Otros asentamientos de características rurales son Palmeras (2011) y San Isidro (2010). Estos son los primeros asentamientos con plan de reubicación. El asentamiento de San Isidro, ubicado en la vereda Villa Nueva, que

inició en el 2006, se les entregó a veintiún familias en el año 2007. El Incoder entregó este predio en un título de propiedad proindiviso, definido como una propiedad de características colectivas. Este asentamiento

posee una zona productiva piscícola que se vio afectada por el desbordamiento del cauce de la quebrada que abastecía a los estanques, el 1 de abril de 2017. El único equipamiento que posee es un centro de desarrollo infantil, que se encuentra en desuso porque los niños del asentamiento crecieron y ahora requieren un centro para jóvenes. La vivienda contó con el apoyo de un programa de techos transitorios respaldado por Acción Social, dotado de un área social, una zona de servicios compuesta por el baño y la cocina y una zona de habitaciones compuesta por dos espacios. En el 2008, les dan la licencia de construcción e inician labores. En este periodo la fundación Futuro Ambiental Colombia los apoya con un alojamiento transitorio en madera.

Paraíso (2017), Villa Rosa (2018) y Palermo Sur (2014) son asentamientos suburbanos. Paraíso, conformado por sesenta y dos familias, se creó en el 2013 a causa del deslizamiento por remoción en masa de la tercera etapa de Villa Rosa. Las personas fueron reubicadas nuevamente en este predio que se adquirió de forma conjunta entre la comunidad y la alcaldía (Alcaldía de Mocoa, 2012). Esta comunidad es muy unida y propositiva y ha logrado grandes avances en muy corto tiempo. Con respecto a los equipamientos se encuentra el salón comunal, el comedor escolar, la escuela y el espacio para una cancha. A nivel productivo han desarrollado huertas caseras y avícolas de forma colectiva y algunas otras actividades individuales.

Villa Rosa se conformó en el 2007, con plan de reubicación en el 2018. Este asentamiento se configuró en dos sectores que corresponden a dos condiciones topográficas que los han fragmentado espacial y socialmente. Por esta condición, los avances se limitan al centro de desarrollo infantil que se encontraba deshabilitado por adecuaciones. Este asentamiento fue otorgado a setenta y ocho familias, a través de un subsidio de vivienda. Algunas de estas viviendas se construyeron en zonas de alta pendiente, quebradas, motivo por el cual no contaban con un criterio técnico de implantación. Las actividades productivas se limitan a algunas viviendas que poseen cultivos de pancoger.

Palermo sur se encuentra ubicado en la zona urbana, pero no está identificado en la cartografía del municipio. Fue constituido en el 2006 por noventa y tres familias, a quienes se les otorgaron subsidios de vivienda a través de Acción Social. Las viviendas constaban de los mismos espacios que se dieron a los pobladores del asentamiento de San Isidro. En el 2019, la comunidad se está organizando para construir el salón comunal que será el único equipamiento con que cuente el asentamiento.

En el caso de Villa Rosa, Palermo Sur y San Isidro, como lo establece la Corte constitucional, estos procesos de reubicación deben estar articulados con políticas de vivienda con el fin de generar tejido social en relación con la integración local, pero la realidad es que, como se ha mencionado





anteriormente, en Villa Rosa el proyecto de vivienda generó problemáticas desde su implantación. Por ejemplo, Palermo Sur se encuentra en el casco urbano sin estar articulado con los barrios colindantes y en San Isidro los espacios comunitarios no generan integración entre la comunidad.

Con relación a los desplazados, en la Ley 387 de 1997 se refiere que los proyectos productivos serán apoyados por el sistema de reforma urbana y desarrollo rural campesino, fomento a la microempresa, capacitación y organización social, planes de empleo urbano y rural de la red de solidaridad social. Esto se evidencia en los asentamientos de San Isidro, Quince de Mayo y Nueva Esperanza. Respecto a la producción de forma colectiva, en todos los asentamientos se han dado capacitaciones por parte de diferentes entidades para generar

microempresa, pero en la etapa de implementación se evidencia que no se realiza un acompañamiento para empoderarlos de sus procesos. Esto es desmotivante en muchos de los casos, porque a pesar de saber un oficio, no se tiene la materia prima, equipos o espacios para realizarlo.

En el Auto 373 de 2016, la Corte constitucional establece que las entidades que velan por la población víctima deben:

Determinar las orientaciones brindadas a las entidades territoriales sobre los mecanismos para reubicar a la población que ha construido sus viviendas en zonas calificadas como riesgo no mitigable [...] ordena incluir en el plan de ordenamiento estos asentamientos, reconocer vulnerabilidad de la población desplazada y asumir compromisos a su favor. (Opción Legal y Cenac, 2018, p. 103)

En el caso de Mocoa no se cuenta con un plan de ordenamiento actualizado y en todo el proceso de investigación fue notorio el desconocimiento del número de personas que habitaban el asentamiento, su ubicación y las problemáticas que allí se presentaban, por parte de la administración actual y de administraciones pasadas.

Conclusiones

El proceso de reparación a las víctimas (Unidad de Atención y Reparación para las Víctimas, 2016), aunque lleva veintidós años, se ajusta a los mecanismos de acción de las entidades territoriales y organizaciones no gubernamentales que han hecho incidencia en estos lugares. En el caso de Mocoa, la ausencia del Estado permitió que las bandas estuvieran al margen de la ley. Las organizaciones no gubernamentales son las que hacen presencia en estos lugares para resolver las problemáticas existentes y por venir, y apoyan a las comunidades en los procesos de empoderamiento para la integración local.

Desde la Ley 388 de 1997, los planes de ordenamiento territorial requieren ajustes, pues existe una desarticulación con respecto a la Ley de víctimas 1448 de 2011. Aunque la norma exista, hay vacíos en la implementación por la falta de instrumentos de gestión de los entes municipales, en los procesos de legalización y titulación, así como en la actualización de los planes de ordenamiento que

incorporen estos asentamientos a la zona urbana y rural para garantizar la prestación de servicios, establecer índices de ocupación y construcción, definir zonas de riesgo, protección y conservación, así como espacios comunales, entre otros.

Referencias

- Alcaldía de Mocoa (2012). *Plan de desarrollo municipal "Si Hay futuro para Mocoa 2012 -2015*.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados–Acnur (2013). *Construyendo soluciones sostenibles*. Recuperado de https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/2013/TSI_Putumayo_ComunidadDeNuevaEsperanza_julio2013.pdf
- Concejo municipal de Mocoa (22 de diciembre de 2008). Acuerdo 028 del 22 de diciembre de 2008, por medio del cual se ajusta, complementa y adopta el Plan Básico de Ordenamiento Territorial para el municipio de Mocoa, se redefinen los usos del componente urbano y se dictan disposiciones para el suelo sub urbano, suelo rural y de protección. [Acuerdo 028 de 2008] Recuperado de <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/mocoaputumayopbot2008.pdf>
- Congreso de Colombia. (18 de julio de 1997). Ley 387 de 1997. Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. [Ley 387 de 1997]. Diario oficial 43.091. Recuperado de <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley-387-de-1997.pdf>
- Congreso de Colombia. (24 de julio de 1997). Ley 388 de 1997. Por la cual se adoptan

- medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. [Ley 388 de 1997]. Diario oficial 43.091. Recuperado de http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/leyes/1997/ley_0388_1997.pdf
- Congreso de Colombia. (10 de junio de 2011). Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. [Ley 1448 de 2011]. Diario oficial 48.096. Recuperado de <https://www.ictj.org/sites/default/files/subsites/colombia-linea-tiempo/docs/Ley1448/ley1448.pdf>
- Corte constitucional. (2016). Auto 373. Pautas y criterios para el levantamiento del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado [Auto 373]. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2016/A373-16.htm>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE (2017). *Censo general proyección de 2017*. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>
- Grupo de Ordenamiento Territorial Autosuficiente-GOTAFI (2018-2019). *Asentamientos Paraíso, Villa Rosa, Palermo Sur. Municipio de Mocoa* [Imagen].
- Grupo de Ordenamiento Territorial Autosuficiente-GOTAFI (2019). *Asentamientos San Isidro. Municipio de Mocoa* [Imagen].
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC (2008). *Población receptora de población víctima*. <https://geoportal.igac.gov.co/contenido/datos-abiertos-cartografia-y-geografia>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC (2019). *Base cartográfica de Colombia*, Recuperado de <https://geoportal.igac.gov.co/contenido/datos-abiertos-cartografia-y-geografia>
- Juajibioy, H. (8 de diciembre de 2017) Diez principios para las soluciones duraderas en Putumayo, Colombia *Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados-Acnur*. Recuperado de <https://www.acnur.org/noticias/noticia/2017/12/5b0be72c2/diez-principios-para-las-soluciones-duraderas-en-putumayo-colombia.html>
- Opción Legal y CENAC (2018). *Legalización de asentamientos informales. Contribuciones para una política pública que beneficie a la población desplazada*, Bogotá D.C.: Opciones Figuras Editores Ltda. Recuperado de https://opcion-legal.org/sites/default/files/legalizacion_de_asentamientos_informales.pdf
- Rodríguez, C. (2017). *Asentamientos Nueva Esperanza, Porvenir, Quince de Mayo Municipio de Mocoa* [Imagen].
- Rodríguez, C. (2017). *Asentamientos. Plan de reubicación aprobado. Municipio de Mocoa* [Imagen].
- Sánchez, L. (2007) *Impacto urbano del desplazamiento forzado en Mocoa – Putumayo, elementos de diagnóstico y planteamientos para un re ordenamiento espacial*. Bogotá, Colombia: Editorial Fundación Centro de Investigación y Educación popular-CINEP. Recuperado de https://issuu.com/cinepppp/docs/impacto_urbano_desplazamiento_forzado_mocoa_putuma
- Sánchez, L. (2012). *La ciudad – refugio: migración forzada y reconfiguración territorial urbana en Colombia, El caso de Mocoa*, Barranquilla: Editorial Universidad del Norte. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/libro/564210.pdf>
- Unidad de Atención y Reparación para las Víctimas (2016). *Orientaciones para la incorporación estratégica de la política pública de víctimas y restitución de tierras en los planes territoriales de desarrollo 2016-2019*. Recuperado de https://gapv.mininterior.gov.co/sites/default/files/cartilla_plan_de_desarrollo_2016_-_2019.pdf