

**Los documentos en acción: autoridad burocrática y desafíos en el manejo
del riesgo en Cali, 2011 - 2023**

Nayibe Jiménez Pérez

Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, Universidad del Valle

Doctorado en Sociología

Directora

Sandra Patricia Martínez Basallo, PhD

7 de octubre de 2025

Agradecimientos

Agradezco enormemente a quienes me acompañaron y sostuvieron en cada una de las etapas del proceso de elaboración de esta tesis.

Agradezco a los funcionarios y exfuncionarios del Departamento Administrativo de Planeación Municipal (DAPM) que generosamente compartieron sus experiencias y percepciones sobre la desafiante labor de ser funcionario público. A los líderes sociales que con igual generosidad accedieron a contarme sus historias de luchas y esperanzas en la defensa de su entorno de vida.

A Andrés Velásquez y Hans Meyer, de la Corporación OSSO, quienes además de compartir sus valiosos aportes en la gestión del riesgo por amenazas naturales, fueron fuente de inspiración para que muchos nos interesáramos en este campo de estudio. A Willian Burbano por compartir sus conocimientos técnicos y a Mauricio Bautista sus habilidades en la cartografía.

Toda mi gratitud a la profesora Sandra Patricia Martínez, orientadora de mi tesis, por su confianza en mi trabajo, su rigurosidad académica y su apoyo siempre afectuoso y entusiasta para que yo culminara este proceso.

Agradezco de manera muy especial a May Xue Ospina porque sin que yo lo supiera, esta tesis se empezó a desenredar el día que la conocí. Cada espacio de escucha me guio para hoy pueda agradecerme a mí y a mi cuerpo por haber hecho posible este trabajo.

A mi querida amiga Angela, por apoyarme en la consecución de información. A mi querida amiga Deidi Maca, por su lectura del texto y su entrañable apoyo. A mi querida amiga Nancy Palacios, por sus palabras en los momentos precisos.

A mis queridos amig@s del Doctorado Ana María Díaz y Cesar Orobio por nuestro grupo de estudio y su constante apoyo.

A mi amado Adam Hughes por su infinito amor y apoyo incondicional, especialmente en los momentos más intensos del proceso. Nos queda una colección de fotos de sus deliciosas y creativas comidas.

A mi amada familia. Mis padres María Angelina Pérez y Lorenzo Jiménez y mis hermanas Carmen, Jazmin, Rubiela y Maryuri, por su inmenso amor. A mis hermanos Mauricio y Eider. A mi sobrina Leydi y a mi hermosa Yosci por su amor y paciencia.

También agradezco a mis amig@s en Colombia y Australia por su presencia en mi vida.

Contenido

Resumen.....	6
Introducción	7
Estudios sobre burocracias en la gestión del riesgo y los documentos burocráticos ...	11
El riesgo desde su administración gubernamental.....	11
Los estudios sobre documentos burocráticos	13
Marco teórico	20
Objetivos y metodología.....	25
Argumento de la tesis y organización del documento	37
Capítulo 1. Contexto institucional de quienes informan sobre el riesgo en Cali	40
Introducción.....	40
Emergencia del riesgo y la seguridad como programa de gobierno en Cali.....	42
<i>El POT como programa de gobierno del riesgo y la seguridad</i>	47
Contexto institucional de la implementación del POT: conflictos con otras racionalidades políticas.....	52
Entre la atención y la gestión del riesgo	66
Quienes ejercen la autoridad del riesgo por fenómenos naturales en el DAPM	70
Los documentos que median entre el riesgo por fenómenos naturales y el ordenamiento territorial	77
Los certificados de riesgo: conexión entre los estudios de riesgo por amenazas naturales y el POT	89
Conclusiones preliminares	92
Capítulo 2. Informar el riesgo por fenómenos naturales: cómo se elaboran los documentos	95
Introducción.....	95
Cómo son los certificados de riesgo.....	97
La solicitud de los certificados de riesgo: imaginarios de homogeneidad e incertidumbres de los petitionarios.....	100
<i>Los petitionarios mediados por los documentos</i>	105
El proceso de elaboración: más allá de la eficiencia.....	108

<i>Consulta de la información del POT</i>	111
“Modelos tipo” para “armar” los certificados	112
<i>La firma y las responsabilidades en el documento</i>	116
La respuesta: la norma como autoridad y articulador gráfico	122
La regulación de las libertades en las prácticas de documentación	123
<i>Las libertades como responsabilidad en el riesgo</i>	126
Los certificados de riesgo puestos a prueba	132
Conclusiones preliminares	138
Capítulo 3. El camino del riesgo por fenómenos naturales a través de los documentos: el caso de Brisas de los Cristales	141
Introducción.....	142
El caso de la demanda de Brisas de los Cristales	142
El documento como representación de la verdad	149
En defensa de la norma y el conocimiento experto	150
El informe de riesgo en el procedimiento de decisión judicial	158
Alianzas burocráticas en el interior de la administración	162
La acción colectiva a través de los documentos burocráticos	164
Desafíos a la autoridad estatal: imaginarios y rupturas de las alianzas burocráticas	171
Rupturas y consecuencias de la agencia colectiva	185
Conclusiones preliminares	194
Conclusiones.....	197
Referencias	205

Índice de tablas

Tabla 1. Listado de personas entrevistadas y otros datos de las entrevistas	37
Tabla 2. Estudios sobre amenaza por movimientos en masa	83
Tabla 3. Principales medidas de mitigación según zonas de amenaza y riesgo	88
Tabla 4. Número de certificados de riesgo para predios individuales y sectores por año	109
Tabla 5. Alusiones a las responsabilidades en los certificados de riesgo en relación con las zonas de riesgo del POT del 2014.....	128

Índice de figuras

Figura 1. Barrios con afectaciones por inundaciones ocurridas entre 1950 y 2012.	86
Figura 2. Imagen de un Formato de certificado de riesgo por movimientos en masa. ...	98
Figura 3. Formato de solicitud del certificado de riesgo para predios individuales.....	103
Figura 4. Localización de Brisas de los Cristales en Cali y Colombia.....	143
Figura 5. Portada del Informe de riesgo de Brisas de los Cristales.....	148
Figura 6 . Imagen de dos mapas del Informe de riesgo de Brisas de los Cristales.....	149
Figura 7. Mapa A (izquierda) JAM 2023 y Mapa B (derecha) DAPM.....	177
Figura 8. Imágenes de la reunión entre habitantes de Brisas de los Cristales, Alcalde y Representante a la Cámara en septiembre de 2022	188

Resumen

Esta tesis se inscribe en enfoques que analizan el estado a partir de las prácticas cotidianas de sus agentes y de su interacción con los ciudadanos, donde la escritura burocrática funciona como mediador clave. En esta perspectiva, la autoridad del discurso burocrático no radica tanto en su marco referencial, sino en la materialidad de los documentos para hacer posible la acción colectiva. La investigación se centra en el Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Cali (DAPM) y estudia cómo los funcionarios informan sobre los riesgos por amenazas naturales y los desafíos que enfrentan en el ejercicio de esta función. Para ello, caracteriza a quienes ejercen la autoridad estatal en la gestión de riesgos en este departamento y su contexto institucional. Además, analiza las prácticas de producción y circulación del Certificado de riesgo, documento utilizado para informar sobre el riesgo a la población. El análisis se complementa con el caso de una demanda interpuesta por residentes de un asentamiento informal contra el Municipio de Cali. Entre los principales hallazgos, la tesis sostiene, en primer lugar, que el estudio de las prácticas de documentación permite entender cómo el estado interactúa con la ciudadanía en la gestión del riesgo, dado que los documentos actúan como mediadores entre las concepciones gubernamentales del riesgo y las de las poblaciones que gobiernan. En segundo lugar, pese a que la gestión del riesgo se basa en el conocimiento científico y se incluye en las directrices urbanas, los funcionarios deben justificar sus métodos y hallazgos al tomar decisiones. En tercer lugar, las quejas de la población contra las decisiones tomadas por el gobierno local no se centran en el derecho del estado a evaluar el riesgo y, con base en ello, zonificar las áreas con diferentes niveles de riesgo, sino en el conocimiento experto en el que se basan dichas evaluaciones. Esta controversia no está necesariamente vinculada a la incertidumbre inherente a todas las evaluaciones de riesgo, sino que se deriva de las acciones descoordinadas y contradictorias del aparato burocrático.

Palabras claves: autoridad burocrática, gestión de riesgos por amenazas naturales, producción y circulación de documentos burocráticos, funcionarios públicos, Cali (Colombia).

Introducción

La ciudadanía que se burla de los minuciosos registros emprendidos por las instituciones gubernamentales podría estar igualmente irritada si un funcionario perdiese la pista de cómo van sus asuntos, al no haber registrado sus datos, por confiar sólo en su memoria y en las conversaciones telefónicas (Paul Du Gay, 2012, p. 58)

En esta tesis doctoral estudio la autoridad estatal en la gestión del riesgo por fenómenos naturales. Cali, como muchas ciudades colombianas, ha crecido mediante la ocupación ilegal de tierras públicas y privadas. Desde la década de 1970, gran parte de la población se empezó a asentar en las tierras bajas del oriente, expuestas a inundaciones, y en las tierras montañosas occidentales, propensas a deslizamientos. Aunque muchos de esos asentamientos redujeron sus riesgos como resultado de procesos de urbanización, en 2017 casi 200.000 personas seguían viviendo en zonas informales y la mayoría estaban localizadas en zonas clasificadas como de alto riesgo (Universidad del Valle - Alcaldía de Santiago de Cali, 2020, p. 97). Además, del total de la población de Cali, aproximadamente 2,4 millones de personas, el 40% residía en lugares con viviendas precarias y servicios básicos insuficiente (Alcaldía de Cali, 2017, p. 1), lo que aumenta el riesgo a fenómenos naturales si no se gestiona adecuadamente.

La existencia de asentamientos informales¹ en zonas actualmente clasificadas con riesgo ha sido documentada en Cali por autores pioneros en el estudio del crecimiento y

¹ Estos asentamientos pueden caracterizarse por la tenencia irregular de la tierra, así como acceso nulo o restringido a la infraestructura de movilidad urbana y a los servicios públicos.

ocupación de las tierras urbanas en Cali, como Aprile-Gnisset (2012) y Mosquera (2012), quienes encontraron que la ocupación de tierras públicas (denominadas ejidos) y privadas afectadas por inundaciones y deslizamientos ha sido un fenómeno constante desde la década de 1950. Asimismo, estos y autores posteriores, han encontrado que esa ocupación ha ocurrido no sólo mediante invasiones y urbanizadores ilegales, sino también a través de programas estatales de vivienda social (Franco, 2020; Rodríguez, 2015; Uribe y Ayala, 2017; Torres, 2009; Uribe, 2014; Jiménez, 2015).

Estas tres formas de ocupación del suelo urbano convergen en el hecho de que los programas de vivienda ofrecidos desde la década de 1970 solo han resuelto la necesidad de vivienda para una parte reducida de la población. Por tanto, ante los elevados costos de los subsidios para vivienda social, la respuesta de la población ha sido acceder a las tierras mediante invasiones de terrenos públicos y privados (modalidad que existía desde antes) o mediante la compra de terrenos a urbanizadores privados que acaparan lotes para dividirlos y venderlos a precios más accesibles (Jaramillo, 2009; Mohan, 1994).

En asentamientos informales, la ocupación suele iniciar de manera espontánea y posteriormente se accede a servicios públicos a través de infraestructura improvisada o conexiones no autorizadas. Con el tiempo, los habitantes realizan gestiones con las autoridades municipales para obtener reconocimiento legal. Aunque estos asentamientos no están regularizados, suelen tener ciertos niveles de presencia institucional, por ejemplo, el estado puede organizar la provisión y el cobro de servicios básicos como agua o electricidad. En Colombia, la intervención estatal es frecuente y está respaldada por disposiciones legales que consideran el acceso a servicios esenciales como parte del

derecho a una vida digna y la protección de derechos colectivos como los ambientales. Los estudios (Coupé, 2011; Rodríguez, 2015; Uribe y Ayala, 2017) señalan que las acciones estatales en asentamientos informales pueden generar contradicciones, especialmente en áreas clasificadas como de alto riesgo, ya que la provisión o regulación de servicios genera expectativas de regulación en los residentes.

Colombia empezó a implementar medidas asociadas a la reubicación de asentamientos informales en zonas de alto riesgo no mitigable desde la segunda mitad de la década de 1980, con la Ley de Reforma Urbana de 1989 (Ley 9 de 1989) y posteriormente con la Ley de Ordenamiento Territorial de 1997 (Ley 388 de 1997) que estableció el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) para los municipios. Estas normativas introdujeron mecanismos para gestionar el crecimiento urbano, mediante la imposición de condicionamientos y restricciones en el uso del suelo, fundamentados en criterios ambientales como la identificación de riesgos. Zeiderman (2016) interpreta el desarrollo de estas políticas como un punto de inflexión en la gobernanza de los desastres, representando una transición hacia la preservación de la vida como responsabilidad estatal y la anticipación de daños futuros como dispositivo de gobierno. Sin embargo, tal como lo mencionan Hoag & Hull (2017) la legibilidad como técnica de gobierno (Scott, 1999) presenta desafíos relevantes porque suele aplicarse a poblaciones con historias, dinámicas y realidades particulares como es el caso de los asentamientos informales.

La implementación de un nuevo marco normativo implica informar a las personas que viven en riesgo, pero especialmente a aquellos que viven en zonas clasificadas como de alto riesgo que dicho riesgo no puede reducirse y, por lo tanto, ya no es posible su

permanencia en esas áreas. El POT constituye un instrumento de política pública que adquiere fuerza normativa y establece directrices en material ambiental y urbana para todo el municipio. Esa realidad plantea un desafío significativo para los funcionarios encargados de informar a las comunidades acerca de la política y su papel fundamental para la toma de decisiones.

Mi interés en este tema surgió a partir de una entrevista a un funcionario (Entrevista funcionario 1, noviembre de 2018) del Departamento de Planeación Municipal de Cali (en adelante, DAPM) encargado de implementar el POT. En esa ocasión, el funcionario atendía la demanda que analizo en esta investigación de una población localizada en una zona clasificada como de alto riesgo no mitigable. En ese momento, me llamó la atención fue el énfasis que hizo el funcionario a los cuestionamientos que había recibido sobre el conocimiento del riesgo. Aunque para entonces casi se había convencido a la jueza de la rigurosidad con la que se evaluó dicho riesgo, la intervención de una persona ajena a la materia influyó para que la jueza determinara que el DAPM debía realizar un nuevo estudio de riesgo. En el desarrollo posterior de esta investigación, encontré que los documentos ejercen un rol central en esos procesos de comunicación del estado. En ese sentido, las principales preguntas orientaron esta investigación son: ¿cómo han ejercido los funcionarios del DAPM su autoridad al informar a la población sobre sus condiciones de riesgo? ¿Qué desafíos han enfrentado en el ejercicio de dicha autoridad? Asimismo, abordo otros interrogantes como ¿qué papel desempeñan los documentos burocráticos en el ejercicio de autoridad? ¿Cómo percibe y asume la población los documentos elaborados por los funcionarios?

Estudios sobre burocracias en la gestión del riesgo y los documentos burocráticos

En esta sección presento la literatura revisada en los campos de investigación en los relacionados con la tesis. El primer campo es el estudio del trabajo de los burócratas en la gestión de riesgos por fenómenos naturales. El segundo se refiere al análisis de los documentos burocráticos como parte del ejercicio de la autoridad estatal. Aunque existen numerosas investigaciones sobre el uso de los documentos por parte de las burocracias, son escasas las investigaciones sobre escasos los estudios dedicados específicamente a las tareas de los funcionarios dedicados a la gestión del riesgo. Espero que esta investigación pueda aportar en ambos campos de investigación y propicie la identificación de nuevas líneas de investigación.

El riesgo desde su administración gubernamental

Una parte significativa de la literatura relacionada con la gestión gubernamental de los riesgos asociados con fenómenos naturales se ha enfocado principalmente en analizar el manejo del tema por parte de funcionarios y gobiernos, en relación con la incorporación de los lineamientos de la gestión del riesgo como política pública. Los estudios han incluido análisis tanto de gobiernos nacionales como locales. Por ejemplo, para Argentina (Fontana, S. y Conrero, S., 2017) y Colombia (Vallejo, 2010); el gobierno metropolitano de Lima en Perú (Carrillo H., N. E. (2020); la Provincia de Java Oriental en Indonesia (Sukowati, P. y Nelwan, V., 2019) y Asunción, Paraguay (Rodríguez, L., 1996).

Otros trabajos han tenido como objetivo identificar las capacidades institucionales de los gobiernos para gestionar estos riesgos, tales como el estudio realizado por Kusumasari,

B., Alam, Q. y Siddiqui, K. (2010) en Australia o el de Reyna, F. (1996) en Guatemala. Asimismo, Alam, E. y Ray-Bennett, N. (2021) han examinado las fortalezas de la gobernanza en el distrito de Rangamati (Bangladesh). Estos estudios analizan el estado desde perspectivas que lo consideran como una unidad homogénea, en donde la principal diferencia se encuentra en sus ámbitos de acción, ya sea en los entornos locales o nacionales. Muchos de estos trabajos se desarrollaron en las décadas de 1990 y 2000, periodo durante el cual se implementó la perspectiva de la gestión del riesgo por fenómenos naturales en América Latina, África y Asia, razón por la cual buscaban conocer su grado de incorporación en las políticas públicas.

Recientemente se han elaborado estudios en este campo, desde la perspectiva de los burócratas y sus relaciones con los líderes políticos o los ciudadanos. Por ejemplo, el trabajo de Hilhorst (2003) en Países Bajos, quien a través de encuestas analiza las prácticas cotidianas de gestión de desastres de burócratas, políticos y población local. La autora encuentra que tanto burócratas como políticos explican las relaciones entre los peligros, la vulnerabilidad y los desastres, extrayendo fragmentos de la ciencia según sus propias creencias. Estas creencias reflejan intereses y motivaciones políticas, pero también se basan en patrones culturales de gobernanza, incluida la gobernanza del riesgo.

En la misma línea, pero desde enfoques etnográficos, los trabajos de Hendriks (2024) en Malawi, África; Baez (2015) en la ciudad de Santa Fe (Argentina) y Zeiderman (2016) en Bogotá, Colombia, proponen nuevas perspectivas de análisis en el campo. Por ejemplo, Zeiderman (2016) estudia la emergencia de la racionalidad del riesgo en Colombia hacia mediados de la década de 1980, a partir del análisis etnográfico de trabajadores sociales

y usuarios de la Caja de Vivienda Popular en Bogotá. Analiza el enfoque de estos trabajadores para gobernar los espacios y las poblaciones de la periferia urbana. Hendriks (2024) explora la ética profesional de los funcionarios públicos del Departamento de Asuntos de Gestión de Desastres de Malawi durante las intervenciones de socorro posteriores a dos desastres por ciclones que afectaron el país. Concluye que cada funcionario público tiene diferentes interpretaciones y evaluaciones de lo que sucede y de lo que debe priorizarse, lo cual afecta sus prácticas cotidianas de gobernanza y su forma de representar al Estado.

Por su parte, Baez (2015, p, 52) analiza el papel de la memoria y el olvido como un proceso de mediación entre la experiencia de desastres recurrentes y la reducción de riesgo, a partir de un trabajo de campo etnográfico translocal y transtemporal en la ciudad de Santa Fe (Argentina), entre los años 2004-2011. El estudio incluyó el análisis de la documentación como practica burocrática, entendiendo que es allí donde se materializa el olvido. Como lo hacen estos estudios, etnográficos, con esta investigación busco aportar al análisis de la gestión del riesgo desde el punto de vista de quienes lo implementan. En mi caso, desde el estudio del ejercicio de la autoridad mediante los documentos burocráticos.

Los estudios sobre documentos burocráticos

Al ser un objeto de estudio que se encuentra en las fronteras del conocimiento disciplinario, los documentos burocráticos se han abordado desde múltiples disciplinas, entre ellas, la sociología histórica, la sociolingüística, la antropología y los estudios de la

ciencia y la tecnología (SCT). A continuación presento los aspectos teóricos, metodológicos y resultados de las investigaciones que identifiqué en este campo.

Por general, estudio de los documentos burocráticos implica asumir una idea de estado basada en lo que hacen los agentes estatales en su cotidianidad, es decir, en las practicas burocráticas, entre las que la escritura tiene un papel central (Gupta, 2012). En ese sentido, el estudio del estado desde la escritura como practica rutinaria ha conducido a que los estudios compartan ciertas perspectivas teóricas, así como un enfoque etnográfico. Puesto que Weber (1997, 1993) planteó que el archivo y los documentos burocráticos hacían parte de los instrumentos de la autoridad estatal, muchos trabajos se refieren a él. Por ejemplo, Hoag & Hull (2017) señalan que en los estudios desde la antropología, los trabajos sobre la práctica burocrática han seguido refiriéndose a los planteamientos de Weber, ya sea para desarrollarlos, cuestionarlos o tomar completa distancia de ellos.

De igual manera ocurre con el enfoque de la gubernamentalidad de Foucault (2007), en gran medida porque los documentos burocráticos son producidos para gobernar y por tanto tienen un rol central en la producción y objetivación de los sujetos. En ese sentido, los estudios suelen desarrollar o cuestionar la atención centrada en el aspecto discursivo (Reeds, 2006, p. 158). Otra propuesta teórica y metodológica común es la perspectiva de Latour (2008) sobre los documentos como artefactos de conocimiento que posibilitan la acción. Desde su Teoría del Actor Red (TAR), los documentos hacen parte del conjunto de actantes y no actantes que funcionan como mediadores de las acciones y, por tanto, tienen atributos para transformar, traducir, distorsionar y modificar el significado o los

elementos que se supone que portan (Latour, 2005, p. 39), citado en Hull, 2012a, 253). En ese sentido, su propuesta incluye múltiples nociones (asociaciones, ensamblaje, cursos de acción, inscripciones móviles inmutables, caja negra) que los estudios basados en este enfoque han buscado desarrollar. Los planteamientos de Derrida (2016) sobre las cualidades de los textos escritos que los diferencian de los discursos orales y que por tanto determinan su acción performativa, también ha sido común en muchos de los estudios. Por lo anterior, a continuación me centro en los aspectos relacionados con los temas y resultados de los estudios que identifiqué. En primer lugar, menciono los estudios que desde la sociolingüística analizan las capacidades performativas de los documentos en relación con la acción colectiva del estado, ya sea desde los actores que lo confrontan o desde sus agentes. Por ejemplo, Fraenkel (2007, p. 103-105) lo hace desde la relación entre hechos particulares de escritura, por ejemplo, la elaboración de un grafiti, y el ejercicio de la acción colectiva, que implica cooperación o alianzas para que realmente haya un efecto. La autora propone que esa relación se puede extender a hechos cotidianos como la producción masiva de volantes en escenarios de protestas. Fraenkel (2001, p. 379) hacen la introducción de un conjunto de investigaciones desde la sociolingüística que enfatizan en el análisis del aspecto lingüístico en el ámbito del trabajo público y privado, en el marco de las transformaciones asociadas a las nuevas tecnologías y formas de contratación. Un punto central es que estos autores abordan el formato, entre otros asuntos, como parte de la comunicación social en el mundo del trabajo tanto en ámbitos públicos como privados.

Entre los estudios que analizan la materialidad de los documentos burocráticos en el estado, se encuentran aquellos que abordan un instrumento de inscripción específico. Por

ejemplo, Recalde y Abadía (2019) y Buchely (2019) analizan los formatos de inscripción de víctimas en el marco de la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011). Ambas autoras hacen sus análisis desde las implicaciones que tuvo para los funcionarios el uso de formatos que no tenían en cuenta las particularidades de las víctimas. Recalde y Abadía (2019, p. 160), sin embargo, se enfoca en las relaciones entre funcionarios y víctimas en Cali, mediadas por estos documentos, en las que los funcionarios solían estar del lado de las víctimas. Por su parte, Buchely (2019, p. 272-273) analiza los formatos de inscripción desde su relación con los indicadores que se obtienen a partir de la información que ellos registran. De esta manera, considera los indicadores como instrumentos de administración que imaginan, simplifican y miden realidades que ellos mismos representan. La autora destaca, además, los enormes esfuerzos de los funcionarios para registrar a las víctimas utilizando esos formatos de inscripción, puesto que ellos fueron creados con base en estándares internacionales que median realidades muy diferentes a las de la población colombiana.

Por su parte, Reeds (2006, p. 158-163) propone un análisis de los formularios más allá de sus fines de control administrativo. En ese sentido, analiza dos documentos en la cárcel de máxima seguridad de Papúa, Nueva Guinea: el registro de admisión y un documento que producen los presos sobre sus aspectos biográficos. En el análisis de las respuestas encuentra que la capacidad de agencia del diseño de estos documentos está relacionada con inducir los mismos patrones de respuesta. Tanto guardias como presos se interesaban poco por responder los formatos adecuadamente. Reeds analiza este comportamiento como una limitación de la agencia, tanto de presos como guardias, quienes se sentían como actores pasivos para proponer otras respuestas. El análisis de las prácticas

burocráticas suele centrarse en las relaciones entre las burocráticas de la calle (Lipsky, 1999) y ciudadanos (Hoag y Hull, 2012). Por ello, resulta novedoso el estudio de Mangset y Asdal (2018), quienes analizan las notas preparadas por altos funcionarios de los ministerios de finanzas en Gran Bretaña, Francia y Noruega para conocer su autoridad como expertos. Encuentran que la habilidad de escribir notas les proporciona a los burócratas de alto nivel una autoridad que les permite contribuir legítimamente dentro de este sistema a la política y la toma de decisiones.

Otro grupo de estudios analizan la materialidad desde las relaciones que los documentos median a medida que circulan en diferentes contextos, es decir, desde el análisis de la carrera de los documentos (Harper, 1998). Con base en esa propuesta, Martínez (2021) y Pellegrino (2019) elaboran sus análisis desde escenarios diferentes. Martínez (2021), por ejemplo, analiza el recorrido del documento de la política pública para afrodescendientes en Cali para su adaptación, y cómo en cada una de ellas encontró diferentes formas de agencia del documento y la manera como estuvieron involucrados en ella quienes participaron en el proceso. Entre los aspectos que la autora encontró está el dominio del derecho como una parte decisiva del proceso. Por su parte, Pellegrino (2019, p. 221) aborda las relaciones entre el estado y los indígenas a través de un documento judicial. En ese sentido, estudia la creación e implementación de la jurisprudencia del Auto 004 de la Corte Constitucional sobre protección a pueblos indígenas por el conflicto armado. Durante el recorrido del documento encontró la manera como el ensamblaje de un informe de implementación de la orden judicial muestra asociaciones con las relaciones culturales y contractuales de quienes participaron.

También están las investigaciones que ofrecen una mirada general del funcionamiento del estado desde los documentos, ya sea porque se enfocan en burocracias específicas o en la escritura como constitutiva del estado. Por ejemplo, Barrera (2008, p. 58-59, 2012) se enfoca en el estudio de los expedientes judiciales y su producción como tecnologías que “estructuran conocimiento, organizan comportamientos y producen rutinas en las interacciones”. Analiza la manera como su solicitud de investigación presentada a los jueces de la Corte Suprema Argentina se convirtió en un expediente. En ese sentido, su propuesta es que los documentos son capaces de constituir formas de conocimiento y subjetividades en la burocracia judicial.

Desde otra perspectiva, Feldman (2009, p. 31) estudia el ejercicio de autoridad estatal desde las formas de documentación y archivo en los diferentes gobiernos en Gaza durante las administraciones británicas y egipcias. En su análisis encontró que la autoridad burocrática en cada uno de estos gobiernos dependía en gran medida del trabajo de archivo, un trabajo rutinario, repetitivo y (en la medida de lo posible) nada excepcional. Sugiere que esa eficacia depende en igual medida de los mecanismos de archivo (archivar) del sistema dentro del cual circula un expediente burocrático. En ese sentido, la autoridad de los expedientes gubernamentales estaba conectada conscientemente con la uniformidad y la regularidad de los documentos.

Weller (2018, p. 6-8) también ofrece un panorama general del funcionamiento del estado a través de la producción de datos, con base en la propuesta de concepto de infraestructuras jurídicas. A través de este concepto, reintegra al análisis la importancia de la tecnicidad del trabajo burocrático (2018, p. 12-13). Sobre el estudio de la escritura

desde esta perspectiva, el autor plantea que sus múltiples funciones, como registrar, copiar, calcular y resumir, implican transformar con precisión en texto cada caso o solicitud que se investiga, para producir una narrativa coherente y compatible con las formas específicas del derecho (Weller, 2018, p. 17).

Desde la sociología histórica, Bezes y Join-Lambert (2010, p. 135) hacen una propuesta de análisis alternativa a estudios generales sobre los cambios en las administraciones públicas y los análisis microsociológicos del trabajo ordinario de los funcionarios. Proponen una perspectiva intermedia, centrada en el análisis de lo que denominan actividades administrativas constituyentes o esenciales: la contratación, la evaluación del personal, la división del trabajo, la reestructuración de las jerarquías y las actividades de registro y estadísticas (redacción y el conteo). Los autores plantean que cada una de estas actividades se compone de conjuntos más o menos dispares o integrados de técnicas, normas, grupos profesionales y conocimientos, cada uno con su propia temporalidad y articulado de diversas maneras: complementarias y "reforzantes" (Bezes y Join-Lambert, 2010, p. 142).

Gupta (2012) y Hull (2012) también ofrecen una mirada general del funcionamiento del estado, pero entendiendo la escritura como su principal práctica constitutiva. Desde sus investigaciones en diferentes escenarios, encontraron que la autoridad de los documentos no solo está relacionada con el poder que ellos ejercen sobre las poblaciones y sus realidades, sino que los documentos también ejercen un poder a través del temor de los funcionarios a sanciones futuras, como resultado de potenciales quejas y la no prescripción de los archivos. Gupta (2012) estudió la manera como las prácticas de

escritura de las burocracias de base de la India han contribuido a incrementar las condiciones de desigualdad, como resultado de sus prácticas de documentación y circulación. Por su parte, Hull (2012) amplía esta mirada, mostrando que la lógica de funcionamiento de esas prácticas de producción y circulación pueden ser aplicadas para diferentes fines. En su estudio sobre los funcionarios de Planeación en Islamabad, Hull (2012) realiza una propuesta sobre la manera como la agencia colectiva del estado es el resultado de la alianza política de las agencias individuales. En esta investigación utilizo diferentes planteamientos de estos dos autores, buscando analizar sus propuestas desde otro contexto como el de las burocracias en Cali.

Marco teórico

La autoridad está íntimamente ligada con el ejercicio del poder, entendiendo por este la capacidad de imponer la voluntad en el otro (Weber, 1993). No obstante, no se trata del ejercicio de poder per se, sino del fenómeno “que permite un cierto tipo de ejercicio del poder que se diferencia de la coacción por la fuerza física, y que también tiene que ver con la persuasión por argumentos (Araujo, 2016, p.10). Esta definición de autoridad, la cual está fundamentada en los planteamientos de Weber, se articula con lo que este autor define como dominación, aunque no se circunscribe a cualquier forma de dominio. La autoridad concierne, desde su perspectiva, a aquellas formas de dominación legítimas, que solo se logran con el consentimiento del dominado, es decir, con la obediencia voluntaria.

De acuerdo con Bourdieu (2014), esa obediencia voluntaria solo es posible porque el principal poder de estado es su capacidad de imponer una visión de las cosas, la cual es

reconocida por los ciudadanos porque el estado tiene los medios para hacerlo. Esta imposición hace parte de la violencia simbólica que monopoliza el estado, tal como ocurre con el monopolio de la coerción (Weber, 1993). Bourdieu entiende esa violencia simbólica como el conjunto de prácticas que naturalizan socialmente las distinciones arbitrarias que se realizan desde el estado para la administración de la población, y que esta termina utilizando en su cotidianidad. Para el sociólogo, este frágil monopolio de la violencia simbólica debe comprenderse desde el funcionamiento específico del microcosmos burocrático.

En ese sentido, puesto que el estado cuenta con los recursos para la creación, la difusión y el mantenimiento de una o múltiples visiones sobre la población que administra, es justamente en la cotidianidad de las burocracias estatales en donde es posible reconocer los continuos esfuerzos de los agentes por ejercer esa autoridad del estado. No obstante, de acuerdo con Hansen y Stepputat (2001, p.9), “mientras que ciertas formas de intervención estatal pueden ser detestadas y resistidas, otras formas de gobierno más igualitarias, o formas de autoridad más benignas, pueden al mismo tiempo ser intensamente deseadas y solicitadas”. En otras palabras, las formas cotidianas de autoridad estatal siempre están mediadas por la política, es decir, la impugnación de la autoridad, el desafío abierto y los intentos de desviar o privatizar recursos. En relación con esto, las particularidades de los procesos de formación de los estados latinoamericanos explican, de acuerdo con Araujo (2016, p. 203), que los desafíos a quienes ejercen la autoridad estatal hayan conducido a que esa autoridad se sustente menos en su legitimidad que en la eficacia de su ejercicio. Es decir, en la habilidad de las burocracias de movilizar los recursos necesarios para conseguir la obediencia.

Weber (1977, 1993) propuso que el burócrata moderno es indispensable en el control sobre la población y la dispersión de recursos. Asimismo, que su capacidad de dominación se fundamenta en el conocimiento técnico que posee y en la norma que le otorga el reconocimiento por parte de la población. Esto es posible porque, de acuerdo con Bourdieu (2010, p. 165-166), el derecho cuenta con los mecanismos para hacer que el lenguaje jurídico impregne todas sus manifestaciones de una retórica de impersonalidad y neutralidad. En ese sentido, permite que tanto la norma como a su anunciante, se muestren como imparciales y objetivos. Además, se trata de una retórica que genera un efecto de universalización, al mostrar la norma como general, atemporal, sujeta a valores universales y que hace uso de formas fijas que se superponen a situaciones particulares. Esto último relacionado con el mecanismo de la racionalización, es decir, la codificación contribuye a legitimar una acción e ignorar su arbitrariedad al fijar una decisión ejemplar en un texto jurídico (por ejemplo, una sentencia) que servirá de modelo para decisiones posteriores (Bourdieu, 2010, p. 166, 208). De esta manera, las experiencias individuales descritas bajo el lenguaje ordinario son redefinidas a través del lenguaje y las convenciones de la ley (Bourdieu, 2010, p. 186).

La mejor expresión de la autoridad estatal a través del derecho es “la consolidación del derecho como un saber técnico, y la judicialización como principal camino para abordar problemas de diversa índole” (Tapia et al., 2024, p. 6). De acuerdo con Sieder (2010, p. 2), este no es solo un proceso que explica las formas de actuación y de ejercicio de autoridad estatal, sino que, “para el siglo XXI, el recurso al derecho se convirtió en un rasgo central de la política mundial”. La autora afirma que en este periodo, “tanto ricos como pobres, desde las élites económicas y políticas hasta los sectores históricamente

marginados y maltratados por quienes ostentan el poder, recurren cada vez más a normas, mecanismos y argumentos legales para defender sus intereses y hacer valer sus derechos” (Sieder, 2010, p. 2).

Ahora bien, puesto que las burocracias estatales están abocadas a resolver problemas y oportunidades a gran escala (Garsten y Nyqvist, 2013), implementan la visión específica de la realidad que buscan imponer a través del uso de la simplificación, la clasificación y otras tecnologías de gobierno. Esa visión de la realidad define, por lo tanto, modelos de la vida social que compiten, erosionan y excluyen otros modelos para la actividad humana (Heyman, 2004, p. 490). En este sentido, Scott (1999) planteó que el principal problema de gobierno es hacer legibles aquellos sobre quienes se ostenta autoridad y, puesto que la realidad es amplia y compleja, debe hacerlo a través de modelos simplificados como mapas, censos, listas catastrales o unidades estándar de medida. El proceso de conocimiento de las poblaciones por medio de su clasificación es denominado, entonces, como legibilidad.

De acuerdo con Hoag & Hull (2017), puesto que Weber (1977, 1993) planteó que el archivo y los documentos burocráticos hacían parte de los instrumentos de la autoridad estatal, muchos trabajos posteriores se refieren a él. A partir de este planteamiento, Gupta (2012) encontró en sus investigaciones que la escritura es probablemente la actividad más importante de todas las rutinas burocráticas y que, sin embargo, era la que menor atención había recibido. Para el antropólogo, la escritura no es un simple registro de las acciones del funcionario estatal, sino que, más bien, constituye al estado al poner en marcha una serie de otras acciones. En ese sentido, además de su contenido, propuso

estudiar sus formas, las condiciones en las cuales los burócratas escriben y reciben textos escritos y las consecuencias de los tipos de escritura.

Con base en todos estos elementos, Hull (2003, p. 287) planteó una sugestiva propuesta sobre cómo los funcionarios logran ejercer la autoridad estatal, mediante una alianza con los documentos. De acuerdo con este autor (Hull, 2003, p. 287), la organización burocrática es una forma social diseñada para la acción colectiva, es decir, una tecnología social para alinear los esfuerzos de un gran número de personas para que actúen como una sola. No obstante, la característica central de la organización burocrática es que esa acción colectiva se realiza a través de un mecanismo de individualización precisa de la acción, en el que se definen acciones apropiadas para los individuos y se identifican con actos particulares. Es decir, los documentos burocráticos están diseñados para identificar explícitamente quienes participaron en su elaboración.

La autoridad estatal es, por tanto, el resultado de la relación entre la agencia individual de los funcionarios y la agencia colectiva del estado. Esta última se produce a partir de la disociación de las decisiones individuales del contexto inmediato de su producción y, de esta manera, los escritos autógrafos se arraigan en el orden corporativo de la organización burocrática, más allá de la agencia individual de sus autores (Hull, 2012, p. 133). El mecanismo que permite ese proceso se fundamenta en las cualidades específicas de la escritura propuestas por Derrida. De acuerdo con este autor (Derrida, 1976), la escritura tiene la capacidad de romper con el contexto de su enunciación y, por lo tanto, representar una presencia en ausencia. Esto es lo que permite que un texto escrito sea interpretado de diversas maneras, tantas como los diferentes contextos en los que circula.

Ahora bien, Hull (2003, p. 301) plantea que la autoridad del discurso burocrático, es decir, por qué obliga al acuerdo y la obediencia, no es simplemente una función de la corrección referencial, la posición oficial y el uso de cierto registro lingüístico. Como Gupta, Hull fundamenta su propuesta en el rol que desempeñan los documentos burocráticos en Latour. Este autor (Latour, 2005, p. 39) considera los documentos escritos como artefactos que hacen parte del conjunto de actantes y no actantes que funcionan como mediadores de las acciones. En este sentido, tienen atributos para transformar, traducir, distorsionar y modificar el significado o los elementos que se supone que portan (Hull, 2012). De esta manera, al permitir recontextualizaciones repetidas, el lenguaje escrito, en la forma material de un archivo de oficina, puede cumplir con los requisitos burocráticos de la agencia colectiva (Hull, 2003, p.301). En este sentido, Hull propone que la autoridad colectiva del estado es un logro discursivo pragmático que fabrica una representación artefactualizada de una alianza política de funcionarios. Esa alianza política que define la agencia colectiva del estado no es infalible y puede ser utilizada por los burócratas tanto para alcanzar las funciones de su cargo, como para fines particulares.

Objetivos y metodología

Con base en la propuesta de Hull sobre el ejercicio de la autoridad estatal, el objetivo general de mi tesis es identificar la manera como los funcionarios del DAPM han ejercido autoridad en la gestión del riesgo por amenazas naturales, mediante sus prácticas de documentación para comunicar el riesgo a la población. Para alcanzar este objetivo me he propuesto, en primer lugar, caracterizar esas prácticas de documentación a través del proceso de elaboración de certificados de riesgo, documentos que hacen parte de las

rutinas de comunicación del riesgo del DAPM. En segundo lugar, pretendo caracterizar las formas de circulación de los certificados de riesgo fuera de la administración local, a través de un caso de estudio sobre una demanda relacionada con la comunicación del riesgo a través de esos documentos. Finalmente, el tercer objetivo es identificar los desafíos al ejercicio de la autoridad del DAPM a través esas prácticas de documentación, que surgen dentro y fuera de la estructura burocrática.

Para desarrollar los objetivos de la tesis, utilizo las herramientas de análisis que Hull (2012, p. 13-16; 2003) propone en su estudio sobre la autoridad colectiva del estado a través de la alianza entre funcionarios y documentos. Según el autor, lo semiótico no sólo está relacionado con los elementos referenciales o lingüísticos de un documento, sino con el documento en sí como instrumento de comunicación. Esto implica poner atención en dos aspectos de los documentos. En primer lugar, que cada género documental en el ámbito burocrático (cartas, formatos, mapas, listas, actas, archivos, etc.) se vincula con un constructo ideológico que denomina *ideología gráfica*. En segundo lugar, que la materialidad de los documentos está constituida tanto por sus cualidades materiales como vehículos semióticos en los procesos discursivos, por ejemplo, la perdurabilidad de un documento, como por procesos no discursivos que involucran los documentos, por ejemplo, un documento puede ser resumido, anexado a otro documento, destruido, etc.

El concepto de *ideología gráfica* está basado en la conceptualización de ideología semiótica de Silverstein (1996), quien aborda diferentes procesos asociados con la interpretación de un documento. Puesto que Hull incorpora la semiótica con el documento en sí, propone llamarlos artefactos gráficos. Hull (2003, p. 293; 2012, p. 14-

15) define “ideología gráfica” como el conjunto de concepciones que los usuarios tienen sobre los diferentes artefactos gráficos. Esas ideologías gráficas están constituidas por patrones de uso, características discursivas formales, convenciones gráficas, formas materiales, así como marcos interpretativos a través de los cuales los lectores producen y les dan sentido a los artefactos burocráticos. En su estudio sobre los funcionarios de Planeación en Islamabad (2012), el autor encontró que esas ideologías gráficas suelen establecerse de manera oficial por medio de manuales burocráticos. Por ejemplo, esos manuales definen aspectos como que las cartas deben incluir el membrete y logo de la entidad gubernamental o que los ciudadanos deben hacer sus solicitudes a través del formato de definido para ello. No obstante, esas concepciones pueden divergir de las interpretaciones que los usuarios hacen de los diferentes artefactos gráficos.

Según Hull (2012, p. 16), el marco referencial de un documento suele estar asociado con su organización gráfica, pero esto no siempre ocurre. La circulación de los documentos en diferentes contextos conduce a nuevas interpretaciones según los diferentes encuentros, usos y reflexiones de sus usuarios. Aquí el autor hace uso del concepto de “asociaciones” de Latour (2008)² para establecer que los documentos o artefactos gráficos constituyen puntos de encuentros o enlaces entre personas, lugares y otras cosas. Esas asociaciones pueden ocurrir en encuentros con usuarios individuales de los documentos, pero también puede haber asociaciones más complejas que involucran otras personas,

² El concepto está relacionado con las cadenas de asociaciones entre los actantes humanos y no humanos, que median en nuevas acciones. La agencia no corresponde a un individuo o cosa aislados, sino que es el resultado de esas asociaciones (Latour, 2008).

lugares y cosas. Las asociaciones que permiten los documentos toman sentido si se considera su vida social o carrera de los artefactos gráficos (Harper, 1998).

El corpus de documentos

A continuación describo los documentos que analicé, clasificados en dos grupos. En primer lugar, los documentos relacionados con los conceptos de riesgo y, en segundo lugar, los documentos relacionados con el estudio de caso.

1) Certificados de riesgo

Los certificados de riesgo son documentos que participan de una rutina comunicativa en la que el estado informa a los ciudadanos sobre el riesgo por fenómenos naturales. El conjunto de certificados de riesgo que analicé está constituido por documentos de dos tipos. En primer lugar, certificados de riesgo expedidos por el DAPM durante el periodo 2011 – 2023 y, en segundo lugar, los 45 formatos con base en los cuales los funcionarios elaboran los certificados. A ambos tipos de documentos pude acceder a través del funcionario que coordina el equipo de riesgos que los elabora. Los certificados expedidos reposan en el Sistema de Gestión Documental de la Alcaldía, que para el momento en que hice las consultas se denominaba Orfeo. La consulta de la información contenida en este sistema está restringida a los funcionarios y trabajadores de cada dependencia de la Alcaldía de cada, los cuales cuentan con diferentes permisos de acceso. Por ejemplo, un trabajador con contrato temporal sólo puede acceder a los documentos que elabora. Actualmente, la Alcaldía dispone de un nuevo sistema de información denominado Miravé, por lo que no conozco si estos filtros han tenido algún cambio. En relación con

estas restricciones de acceso, pude hacer las consultas del sistema desde la oficina del funcionario del DAPM.

Los certificados de riesgo que incluye el sistema información de la Alcaldía corresponden a los documentos expedidos a partir del 2011, año en el que entró en funcionamiento. No obstante, el DAPM expide certificados de riesgo desde comienzos de la década de 1990. El funcionario del DAPM conserva en su oficina un conjunto de estos documentos en formato análogo porque, según mencionó en una de las entrevistas, es consciente del valor que tienen esos documentos para la historia de la administración local. Sin embargo, a ellos no pude acceder, en gran medida porque la recolección de esta información coincidió con la coyuntura de la pandemia de Covid 2019 y, por tanto, el acceso a las oficinas de la Alcaldía fue limitado³. Puesto que los funcionarios expiden un promedio de 2000 certificados al año, las consultas que hice fueron aleatorias pero buscando disponer de un conjunto de documentos para cada año del periodo de consulta. De igual manera, hubo un elemento de consulta que no fue aleatorio: busqué disponer de por lo menos un certificado de cada uno de los diferentes tipos que constituyen los certificados de riesgo, los cuales están asociados a las clasificaciones de riesgo, como lo describo en el capítulo 2. En relación con los 45 formatos, estos me fueron suministrados directamente por el funcionario del DAPM, quien es el responsable de su diseño y actualización.

2) Documentos sobre el caso de estudio

Documentos del expediente judicial.

³ Decreto 417 de 2020 [con fuerza de ley]. Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional. 17 de marzo de 2020.

Puesto que el caso de estudio corresponde a una demanda, una parte de los documentos del caso hacen parte del expediente judicial que se desarrolló entre 2008 y 2022. Los expedientes judiciales suelen estar constituidos por un corpus de documentos bastante grande porque incluyen no solo las sentencias y múltiples decisiones intermedias (Autos) que los jueces toman a lo largo del proceso, sino también el conjunto de documentos que las partes involucradas aportan al proceso como evidencias de sus argumentos y acciones. Los expedientes judiciales son documentos usualmente restringidos a las partes involucradas en el caso, por lo que un investigador externo solo puede acceder a ellos a través de derechos de petición y, aun así, su acceso depende de diferentes condiciones como si el caso está abierto o no y, en últimas, del criterio del juez. La pandemia y la apertura del caso hasta el 2022 también limitaron mis posibilidades de acceso a estos documentos.

No obstante, los documentos de las decisiones judiciales incluyen un recuento detallado de los argumentos y acciones de las partes, con base en los cuales los jueces basan su decisión. Es decir, esos argumentos y acciones registran la interpretación que los jueces hacen del conflicto que buscan resolver. Por tanto, el conjunto de los 16 documentos judiciales me permitió consolidar un panorama general del caso e identificar los puntos de inflexión que tuvo, como resultado de esas interpretaciones de los jueces. Mi interés en los documentos del expediente judicial tiene que ver con el contexto de circulación de los documentos expedidos por el DAPM en relación con la demanda. En ese sentido, las interpretaciones de las jueces que quedaron registradas en sus decisiones me permitieron identificarlas. En la bibliografía se pueden consultar los documentos en el “Listado de documentos judiciales”.

Documentos del expediente administrativo del caso en DAPM.

Al igual que en los escenarios judiciales, las burocracias administrativas también organizan los casos sobre los que toman decisiones en expedientes administrativos constituidos por un conjunto heterogéneo de géneros de documentos (cartas, formularios, informes, actas, listados, etc. (Hull, 2012; Feldman, 2008). Sobre el caso de la demanda que estudié, pude acceder a un conjunto de los documentos que hacen parte del expediente que produjo del DAPM, el cual me fue suministrado por el funcionario del DAPM. Este conjunto de documentos está constituido por actas de reuniones, informes, cartas y algunos documentos judiciales. Son documentos que corresponden a un periodo específico del proceso judicial, cuando el Alcalde de Cali designó oficialmente al DAPM como responsable del cumplimiento de la Sentencia de 2012, que estableció la manera como se debía resolver el caso. En este sentido, los documentos corresponden al periodo junio – noviembre de 2017. Luego de este periodo, la responsabilidad del caso de la demanda fue transferida a la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat (en adelante, SVSH). En el periodo anterior, es decir, desde la Sentencia del caso, en 2012, hasta la designación oficial del DAPM como responsable de su cumplimiento, el DAPM también tenía la misma responsabilidad por sus funciones institucionales. Durante el periodo, el departamento produjo principalmente cartas dirigidas a la jueza y cartas internas a la estructura administrativa. Pude acceder a algunas de estas cartas, por medio del funcionario del DAPM.

Vianna (2014) plantea que trabajar con documentos, en lugar de plantear preguntas sobre su contenido y confiabilidad, implica cuestionarse sobre el acto mismo de documentar, es decir, una mirada a cómo se logra, qué significa y qué efectos produce en diferentes

contextos. Con base en las respuestas a estas preguntas, es posible lograr lo que Lowenkron & Ferreira (2014, p. 80) proponen acerca de “producir narrativas etnográficas sobre escenas, discursos y eventos que no fueron observados directamente por los investigadores”. Para lograr producir narrativas etnográficas en relación con la elaboración y circulación de los certificados de riesgo, complementé los análisis con otros documentos producidos por la Alcaldía (Decretos, Informes de gestión y otros informes), así como entrevistas a funcionarios y líderes sociales involucrados en el caso de la demanda. A continuación hago una descripción de ellas y en la Tabla 1 describo las fechas de las entrevistas y la manera como las cito a lo largo del texto.

Las personas entrevistadas

Equipo de riesgo del DAPM.

Quienes elaboran los certificados de riesgo en el DAPM son los dos miembros del Equipo de riesgos del departamento. Uno de ellos ha sido el coordinador del equipo desde sus orígenes a comienzos de la década de 1990 y es uno de los funcionarios de planta más antiguos del DAPM. Este funcionario es geólogo e ingresó a la Alcaldía recién graduado, proveniente de Manizales. A los pocos años de ingresar a la administración local fue nombrado funcionario de planta y actualmente se encuentra próximo a su jubilación. Por su rol y el tamaño del equipo, ha sido el principal productor de los documentos sobre riesgo de este departamento, incluyendo los certificados de riesgo. De igual manera, lideró la defensa de la demanda a la Alcaldía, en lo relacionado con el estudio de riesgo que ordenó la Sentencia 2.

El segundo miembro hace parte del equipo desde hace 15 años, es ingeniero civil y se encuentra vinculado al DAPM mediante contratación temporal. Por esta razón, en el desarrollo del texto me refiero a él como trabajador, teniendo presente que las experiencias de los agentes del estado están atravesadas en gran medida por ese vínculo laboral. Antes de ingresar al equipo de riesgo, fue funcionario público del DAPM durante 15 años, en donde estuvo vinculado como Jefe de Paramento en el área que hoy es denominada como el Banco de Proyectos. Como resultado de una reforma administrativa en el 2000 – 2001, tuvo que salir de la administración local y cerca de nuevo años después regreso al DAPM para integrarse al Equipo de riesgo.

Realicé tres entrevistas al coordinador del equipo entre el periodo 2018 – 2024, tiempo en el cual también establemos otras formas de comunicación, por ejemplo, a través de correos electrónicos, a través de los cuales el funcionario me suministró una parte de los documentos. Las entrevistas fueron semiestructuradas, con preguntas para orientar la conversación sobre temas como la producción de los certificados de riesgo, las relaciones con los peticionarios y otros funcionarios, la gestión del riesgo, su participación en el caso de la demanda y los impactos de las reformas administrativas en el DAPM, en particular en el equipo de riesgo. En relación con el otro miembro del equipo, realicé dos entrevistas semiestructuradas en 2020 y 2021, con preguntas para orientar la conversación sobre temas relacionados principalmente con la elaboración de los conceptos de riesgo, las actividades laborales cotidianas, la vinculación laboral y las dificultades surgidas en relación con la expedición de estos documentos.

Líderes sociales que participaron en el caso de la demanda a la Alcaldía.

Realicé entrevistas a tres líderes de la JAC de Brisas de los Cristales, quienes participaron en el proceso de la demanda a la Alcaldía y los tres han vivido en el asentamiento desde hace más de 40 años. El líder 1 llegó al asentamiento a comienzos de la década de 1990 por recomendación de un amigo, quien le informó que allí podía adquirir un terreno más económico. En ese momento trabajaba como guardia de seguridad, pero desde que llegó a Brisas de los Cristales empezó a participar en diferentes actividades comunitarias para la consecución de los servicios que la comunidad ha requerido como por ejemplo el acueducto y el alcantarillado. Por esta razón, durante un tiempo se desempeñó como presidente de la Junta Administradora del Acueducto Comunitario y posteriormente pasó a la presidencia de la JAC del asentamiento, en donde estuvo al frente de la demanda a la Alcaldía en los últimos años. Con su familia, también mantiene abierto un comedor comunitario que le ofrece el servicio de alimentación principalmente a adultos mayores, entre otros habitantes del sector.

Contacté a este líder por medio de algunas personas que conozco en la Alcaldía de Cali, porque previamente estuve vinculada temporalmente a la entidad. Con él líder tuve una primera conversación telefónica, en la que hizo una cronología sobre el caso, de la cual conversamos más ampliamente en la posterior entrevista. La entrevista fue semiestructurada en relación con la cronología que el líder hizo del caso en nuestra primera conversación, las relaciones con la Alcaldía y el DAPM, los estudios sobre riesgo, así como aspectos sobre su llegada e historia en el asentamiento y las actividades que como líder realiza.

Las otras dos líderes las contacté por medio del primer líder, quien por petición mía me sugirió cinco personas para entrevistar. De estas, solo pude entrevistar a dos porque no obtuve respuesta de las otras tres personas. Las dos líderes llegaron al asentamiento desde muy jóvenes con sus familias, mucho antes que el líder 1. Ambas han participado activamente de las diferentes actividades que la comunidad ha realizado y que siguen realizando para conseguir servicios para sus habitantes. Por ejemplo, el compañero de la líder 2 fue el presidente de la JAC y quien adelantó la demanda ante la Alcaldía. Por su parte, la líder 3, además de participar en las actividades comunitarias, también trabaja en una de las pizzerías del sector, cuya propietaria es su hermana. Las entrevistas que le hice a ambas líderes tuvieron preguntas similares a las que mencioné en el párrafo anterior.

Adicionalmente, para conocer aspectos sobre los orígenes y desarrollos del Grupo de riesgo del DAPM en el contexto institucional de la Alcaldía, realicé entrevistas a una funcionaria de otro grupo de trabajo del DAPM, dos exfuncionarios y dos expertos de la Corporación OSSO. Estas entrevistas tuvieron el objetivo de conocer aspectos sobre los orígenes de los estudios de riesgo en Cali y del Equipo de Riesgo en el DAPM, así como los impactos de las reformas administrativas de 1996, 2000-2001 y 2016 en el DAPM. La funcionaria 2 ingresó al DAPM a comienzos de la década de 1990, recién graduada como licenciada en Ciencias Sociales. Se desempeñó inicialmente como secretaria y posteriormente fue aprendiendo otras de las actividades que se desarrollan en la entidad hasta liderar procesos relacionados con los planes de desarrollo de cada administración. A la funcionaria 2 la conocía previamente porque participamos en el mismo proyecto, durante mi vinculación temporal a la Alcaldía.

En relación con los dos exfuncionarios del DAPM que entrevisté, el exfuncionario 1 es arquitecto e ingresó recién graduado al Departamento, en 1986. Desde entonces fue funcionario de planta hasta el año 2001, cuando tuvo que salir como consecuencia de la Reforma administrativa de 2000-2001. Durante su trabajo en el DAPM se desempeñó inicialmente como líder de temas relacionados con la caracterización socioeconómica de los barrios y áreas rurales del municipio y posteriormente se fue especializando en el patrimonio arquitectónico de la ciudad. También llegó a ser jefe de algunas áreas como, por ejemplo, Jefe de la División de Urbanismo y Medio Ambiente. Desde su salida de la entidad, ha seguido trabajando como consultor independiente en diferentes proyectos sobre patrimonio arquitectónico con el DAPM, lo cual también realiza vinculado a desde organizaciones civiles.

La exfuncionaria 2 es arquitecta y fue funcionaria del DAPM entre 1978 – 1985, aunque siguió trabajando hasta 1987. En la entrevista señaló que salió de la Alcaldía por razones personales. Posteriormente ha seguido trabajando con el DAPM como consultora independiente, en temas relacionado con los proyectos de desarrollos de las comunas. Por ello, también han mantenido su relación con el DAPM desde su vinculación a JACs. Contacté a ambos exfuncionarios por medio de uno de los expertos de la Corporación OSSO que entrevisté, los cuales describo a continuación. El experto 1 es geólogo y fue fundador del Observatorio Sismológico del Suroccidente (OSSO), grupo de estudio de la Universidad del Valle creado en 1986 y desde donde se iniciaron diferentes acciones relacionadas con la evaluación del riesgo en Cali, vinculadas a la Alcaldía inicial y posteriormente al DAPM, en particular. El experto 1 se desempeñó como Coordinador del Área de Amenazas naturales en la entidad. En cuanto al experto 2, es geofísico, y quien

diseñó el proyecto de creación del OSSO. Entre otros temas, lideró los proyectos relacionados con el conocimiento y sistema de alerta de tsunami y se desempeñó como director de la Corporación OSSO. Conocí a los expertos porque trabajé durante muchos años en la Corporación OSSO, razón por la cual, también conocí a los miembros del Equipo de riesgo del DAPM.

Tabla 1.

Listado de personas entrevistadas y otros datos de las entrevistas

Entrevistado	Rol	Fecha de la entrevista
Líder 1	Líder de la JAC	Conversación agosto 1 de 2024 Agosto 26 de 2024
Líder 2	Líder de la JAC	Diciembre de 2024
Líder 3	Líder de la JAC	Noviembre 30 de 2024
Funcionario 1	Coordinador del Equipo de riesgo del DAPM	Noviembre 7 de 2018 Agosto 8 de 2020 Conversación mayo 29 de 2023 Noviembre 30 de 2024
Trabajador 1	Miembro del Equipo de riesgo del DAPM	Octubre 23 de 2020 Agosto 8 de 2021
Funcionario 2	Funcionaria del DAPM	Diciembre 7 de 2023
Exfuncionario 1	Funcionario del DAPM entre 1986 – 2001.	Diciembre 19 de 2023
Exfuncionario 2	Funcionario de Planeación entre 1978 – 1985.	Diciembre 12 de 2023
Experto 1	Fundador del OSSO, hoy Corporación OSSO	Diciembre 12 de 2021 Octubre 18 de 2023
Experto 2	Fundador del OSSO, hoy Corporación OSSO	Diciembre 5 de 2024

Argumento de la tesis y organización del documento

En esta tesis argumento que los certificados de riesgo, como documentos que median la relación entre el POT y la población, han contribuido a la creación de un “lugar” del riesgo tanto para funcionarios como para peticionarios. En el primer caso, se trata de un lugar

en el que el deber de informar la norma implica una constante defensa de la agencia colectiva del estado en las decisiones establecidas en el POT. Por ello, es también un lugar asociado a la protección frente a potenciales sanciones, de la limitación de la agencia individual a través de la estandarización y un lugar de defensa de la ética burocrática. Para los peticionarios, se trata de un lugar ambiguo que legitima los espacios ocupados, pero que también obstaculiza sus propósitos de permanecer en los lugares que han sido clasificados como de riesgo no mitigable.

Para desarrollar lo anterior, en el primer capítulo abordo el contexto institucional de los funcionarios que elaboran los documentos sobre riesgo que analizo, a partir de los siguientes aspectos. En primer lugar, la emergencia de la racionalidad del riesgo en el campo de los desastres por fenómenos naturales en Cali, desde una perspectiva genealógica (Castro, 2010). Asimismo, identifico la manera como esa racionalidad tuvo continuidad a través del POT y el DAPM como organismo que la implementa. En este punto me enfoco en la implementación de medidas neoliberales que afectaron de manera específica al DAPM y al equipo de riesgo que elabora los documentos sobre el riesgo. Finalmente, describo algunos elementos del POT y los estudios que fundamentan lo que informan los certificados de riesgo.

En el segundo capítulo, analizo los certificados de riesgo como documentos que participan de una rutina comunicativa en la que el estado informa a los ciudadanos sobre el riesgo por fenómenos naturales. Analizo el conjunto de estos documentos (formatos y certificados expedidos) con base en la propuesta teórica y metodológica de Hull (2012, 2003) sobre ideologías gráficas relacionadas con cada género de documento burocrático.

Argumento que las concepciones de los productores y usuarios de certificados se estructuran en relación con la norma, no solo por su cualidad referencial sino porque ella determina la materialidad del documento. Aunque el documento solo busca informar la norma, estas concepciones lo muestran como la representación de la norma misma.

En el tercer capítulo analizo los procesos de circulación de los certificados de riesgo, con base en el caso de estudio de una demanda interpuesta contra la Alcaldía de Cali por residentes del asentamiento Brisas de los Cristales en el 2008. A partir de la propuesta teórica y metodológica de Hull (2003, 2012), fundamentada en Latour (2008), identifiqué un informe sobre el riesgo del asentamiento que desencadenó diferentes cursos de acción en el proceso judicial. Argumento que las interpretaciones del documento, tanto por parte de los jueces como de los funcionarios, estuvieron mediadas por los significados compartidos de las burocracias judiciales y administrativas en los procesos de decisión. Asimismo, señalo que las acciones de la población y otros agentes del estado, posteriores al cierre judicial del caso, muestran una ruptura de la agencia colectiva del estado y contribuyen a explicar las interpretaciones y otras acciones de los habitantes del asentamiento durante y posteriores al proceso judicial.

Por último, presento unas conclusiones sobre los principales hallazgos del trabajo a la luz de los referentes conceptuales, los alcances y límites de las nociones de la noción de autoridad estatal. Asimismo, señalo posibles líneas de análisis para investigaciones futuras.

Capítulo 1. Contexto institucional de quienes informan sobre el riesgo en Cali

En este capítulo analizo el origen de los certificados de riesgo y su relación con el POT de Cali, siguiendo dos ideas centrales. En primer lugar, los POTs son el programa de gobierno sobre el riesgo y la seguridad para regular los procesos que ocurren en el espacio urbano y, en segundo lugar, que los certificados de riesgo son los documentos que informan a los pobladores sobre las regulaciones a las que están sometidos. Esas regulaciones se expresan en un conjunto de restricciones o condicionamientos para la ocupación del espacio.

Para desarrollar lo anterior, en ese capítulo planteo, en primer lugar, algunos aspectos teóricos y metodológicos sobre la emergencia del riesgo como racionalidad política. En segundo lugar, me aproximo a los orígenes del riesgo en Cali y sus conexiones con los POTs, como política establecida desde el ámbito nacional. En tercer lugar, describo algunas condiciones institucionales del DAPM, al ser este el organismo encargado de la implementación del POT en Cali y donde se localizan los funcionarios que elaboran los certificados de riesgo por fenómenos naturales. Finalmente, describo las conexiones entre el POT de Cali y los certificados de riesgo.

Introducción

De acuerdo con Beriain (1996, p. 8), “lo que las sociedades anteriores atribuían a la fortuna, a una voluntad *metasocial* divina o al destino como temporalización perversa de determinados cursos de acción, las sociedades modernas lo atribuyen al riesgo”. En este sentido, “el riesgo representa una secularización de la fortuna”. Esa secularización asume una forma de racionalizarla, lo que implica que sabemos de su existencia, que puede

ocurrir y que es posible reducirlo. La reducción del riesgo es posible porque depende de decisiones individuales y organizadas, mientras que el peligro depende de eventos externos, por ejemplo, la caída de un meteorito en la tierra.

El riesgo tuvo sus orígenes históricos en el siglo XVIII, con el uso de la estadística para definir los efectos futuros con base en los acontecimientos del pasado (Hacking, 2008). No obstante, esos efectos potenciales pueden estar mediados por situaciones inciertas, de las cuales no existen registros históricos (Collier, p. 2008, p. 234-241). En ese sentido, Collier (2008, p. 234-241) encuentra que la evaluación de riesgos, tal como la conocemos en la actualidad, tiene sus orígenes en la manera como las compañías aseguradoras logran tener un panorama general de la cuantificación de daños potenciales de un individuo o grupo, mediante el conocimiento de sus características particulares en interacción con eventos futuros. Esta técnica de evaluación de riesgos fundamenta la forma de gobierno basada en la gubernamentalidad, enfocada en el control de las poblaciones a través de la gestión de sus riesgos (Foucault, 2007). De esta manera, los gobiernos basan sus decisiones a partir del conocimiento de la interacción entre las vulnerabilidades de la población y los eventos futuros que podrían ocurrir en sus diversos campos de acción. Por ejemplo, en el ámbito de la salud, el riesgo de enfermedades; en el ámbito económico, el riesgo de desempleo o en el ámbito de la naturaleza, el riesgo de daños por fenómenos naturales en todas las escalas (desastres grandes, medianos y pequeños).

Desde la perspectiva de la gubernamentalidad, la protección de la vida de los individuos a través de la implementación de estrategias para controlar su conducta adquiere diferentes formas de gobierno o racionalidades políticas. Estas diferentes racionalidades

políticas (liberal, neoliberal, de bienestar) tienen formas específicas de hacer coincidir los deseos, esperanzas, decisiones, necesidades y estilos de vida de los gobernados, con los objetivos gubernamentales. En la actualidad existe una extensa literatura que ha desarrollado o cuestionado la perspectiva de la gubernamentalidad, aportando material empírico sobre la implementación de racionalidades políticas en la forma de programas de gobierno (Rose & Miller, 2010, p. 279-280) mediados por la traducción de sus agentes estatales (Ferguson, 2011; Fassin, 2015; Agudo-Sanchíz, 2015; Martínez, 2013).

Emergencia del riesgo y la seguridad como programa de gobierno en Cali

La política de gestión del riesgo por amenazas naturales en Colombia (Ley 1523 de 2012) tuvo sus orígenes durante la segunda mitad de la década de 1980, luego del desastre asociado a la erupción del volcán Nevado del Ruíz el 11 de noviembre de 1985 que dejó cerca de 25 mil muertos y miles de heridos (Servicio Geológico Colombiano, 2015). Los cuestionamientos a la atención de este desastre, el más grande por fenómenos naturales en la historia de país, condujo a la reformulación del campo de los desastres y con ello a la creación de nuevas instituciones como el Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres y a la reformulación de la política urbana, con la Ley 9 de 1989 (Coupé, 2011; Ramírez G. & Cardona A., 1996; Zeiderman, 2016).

Zeiderman (2016) reinterpreta este cambio de política a la luz de la perspectiva de la gubernamentalidad, porque con este se introduce la preservación de la vida como responsabilidad del estado y la anticipación de los daños futuros, como formas de gobierno. Antes de este hecho, las prácticas de manejo de desastres estuvieron basadas

en la atención de las emergencias y en las entidades de socorro como principales agentes, siendo el más importante la Defensa Civil⁴.

En la ciudad de Cali emergieron prácticas relacionadas con el riesgo y la seguridad antes de la tragedia de Armero de 1985, como resultado del impacto de otros desastres de gran magnitud, pero de afectación regional. Desde diferentes entornos institucionales, académicos, funcionarios públicos y filántropos, promovieron acciones en torno al riesgo y la seguridad desde comienzos de la década de 1980. Por ejemplo, a raíz del sismo del 12 de diciembre de 1979 en el Pacífico colombiano (Servicio Geológico Colombiano, 2023), el experto 2 que entrevisté, profesor de la Universidad del Valle, participó en las acciones para la evaluación de los efectos. Ello desencadenó otras iniciativas como el inicio del monitoreo de la actividad sísmica en Cali, con la creación del OSSO, e interacciones con funcionarios del DAPM para estas y otras iniciativas en relación con la evaluación del riesgo⁵. Por su parte, el sismo de Popayán, que ocurrió el 31 de marzo de 1983 (Servicio Geológico Colombiano, 2023), implicó que las acciones para su atención se concentraran principalmente de Cali, por su cercanía. Posteriormente, el municipio adoptará el Código

⁴ Esta entidad fue creada oficialmente con el Decreto No. 606 del 6 de abril de la Presidencia de la República de Colombia en 1967. De acuerdo con el estudio del Banco de la República (2012: 85), los primeros avances normativos de la gestión del riesgo de desastres en Colombia estuvieron relacionados con la creación de las entidades de socorro, el manejo de los problemas de sanidad pública y las funciones establecidas desde el Código de Policía. En 1948 la Ley 49 crea la Sociedad Nacional de la Cruz Roja, que establece la Organización de Socorro Nacional encargada de atender víctimas de emergencias. En 1965 nace la Dirección Nacional de la Defensa Civil (Decreto 3398); a finales de la década de 1970 se aprueba el Código Sanitario Nacional (Ley 9 de 1979) para la protección del medio ambiente y la salud humana, y se instituye el primer Comité Nacional y los Comités Locales y Regionales de Emergencia, adscritos al Ministerio de Salud Pública. En 1970 el Código Nacional de Policía (art. 216 del Código, Decreto 1355 de 1970) le otorga a alcaldes y gobernadores, como jefes de Policía, funciones de significación, incluyendo las relacionadas con la atención de desastres o calamidades.

⁵ De acuerdo con el experto 1 (Entrevista experto 2, diciembre 8 de 2024), la directora de Planeación del momento estuvo interesada en apoyar la creación del OSSO y un estudio de microzonificación sísmica que, sin embargo, no fue realizado por la Alcaldía sino hasta el año 2004.

para construcciones sismorresistentes, que será expedido como norma por el gobierno nacional con el Decreto 1400 de 1984.

Los orígenes del análisis del riesgo en Cali están relacionados con estos antecedentes, así como con la convergencia de los académicos del OSSO, que aportaron su conocimiento y gestión de acciones en torno a ello; médicos de la Universidad del Valle, que crearon el primer organismo para la atención de emergencias (COE); funcionarios del Fondo de Seguridad y Vigilancia de Cali (Visecali)⁶ de la Alcaldía de Cali, que coordinaron el COE y promovieron la financiación de acciones para la atención, y filántropos de la Fundación FES (Fondo para la Educación Superior), que financiaron algunas de estas iniciativas. Como resultado de esa convergencia en el COE, surgió la primera forma de evaluación del riesgo por inundaciones y deslizamientos en la ciudad, con el Plan para la gestión de las emergencias y el desarrollo de otras acciones de capacitación con la comunidad (Meyer & Velásquez, 1989).

Este Plan de emergencias incluye, a pesar de su título, información y análisis de los principales fenómenos naturales y antrópicos con efectos potenciales tanto sobre la población, como sobre la infraestructura, así como escenarios sobre lo que podría perderse o afectarse, según sus niveles de vulnerabilidad. En ese sentido, muestra un cambio en la mirada sobre los desastres, basada en la atención de las emergencias, hacia otra fundamentada en su anticipación con base en la distribución de la probabilidad de

⁶ Visecali fue creado mediante el Acuerdo 18 del 15 de julio de 1982, “Por el cual se crea el Fondo de Vigilancia y Seguridad del Municipio de Santiago de Cali y se dictan otras disposiciones”. Concejo Municipal de Santiago de Cali. Fue creado para apoyar temas de seguridad, especialmente de la Policía, y fue liquidado porque realizaba funciones duplicadas de otros organismos de la Alcaldía, pero también porque la figura jurídica facilitaba prácticas de corrupción.

riesgo (Collier, 2008:234-241; Hacking, 2006). La información sobre la población y la infraestructura expuesta a inundaciones y deslizamientos, en la que se basó el Plan, tuvo como fuente un diagnóstico que el DAPM había publicado en 1987. Esta publicación constituía un compendio de las necesidades de los asentamientos informales para su legalización y dotación de infraestructura de servicios públicos básicos, vial y otros equipamientos colectivos (DAPM, 1987)⁷. Aunque para esta época los riesgos por fenómenos naturales no hacían parte de los estudios de los funcionarios del DAPM, esa información sí la tenían en cuenta como parte de los problemas a resolver en cuanto a los asentamientos informales y por tanto fue incluida en la publicación mencionada. Esta temprana conexión entre información sobre riesgo en la planeación será clave en el rol que desempeñó el DAPM en la implementación de la política de riesgo en Cali.

Los cambios en el manejo del riesgo en Colombia se basaron inicialmente en dos estrategias vinculadas al proceso de descentralización, que atribuyó mayores competencias a los municipios (Ramírez y Cardona, 1996). La primera fue la inclusión de la atención y prevención de desastres en el plan de desarrollo municipal y la facultad de las entidades territoriales para que decidieran sobre la forma institucional de implementarla (Decreto 919 de 1989). La segunda fue la obligatoriedad para los municipios de más de 100 mil habitantes de realizar inventarios de asentamientos en zonas de alto riesgo, así como la implementación de medidas para su intervención (Leyes

⁷ Ese diagnóstico incluía las características de los fenómenos naturales a los que los asentamientos estaban expuestos (por ejemplo, pendiente excesiva, riesgo de erosión, invasión en áreas inundables, alto nivel freático del terreno, etc.), el déficit de servicios sociales básicos (escuelas, hogares infantiles, zonas verdes y recreativas, etc.), así como una propuesta sobre las acciones inmediatas que la Alcaldía debía realizar (mejoramiento de viviendas, reubicación en nuevos asentamientos, recuperación de zona de protección del río, reforestación de terrenos erosionables, etc.).

9 de 1989 y 2 de 1991). En Cali, el desarrollo de ambas estrategias tuvo caminos diferentes, en gran medida por los impactos que la estructura burocrática experimentó con la incorporación de las tecnologías neoliberales en la administración local denominadas Nueva Gerencia Pública (NGP).

De acuerdo con Ramírez G. & Cardona A., (1996), para comienzos de la década de 1990 la vivienda fue el sector que mejor había incorporado la prevención de desastres. En Cali, se podría decir que esto se expresó en los efectos de la expedición de la Ley de vivienda de interés social en 1991 (Ley 3 de 1991) en el rol del DAPM sobre la evaluación del riesgo. Como mencioné antes, el DAPM incluía información sobre los fenómenos naturales con potencial afectación en los asentamientos informales. Por esta razón, con la expedición de la Ley de vivienda de interés social en 1991 esa información empezó a ser demandada por la población. La ley reformó el campo de la vivienda social en Colombia con la introducción de tecnologías neoliberales de gobierno, al trasladar la responsabilidad de proveer la vida social al sector privado y otorgar subsidios económicos para su adquisición o mejoramiento (Fique, 2008).

Las entidades responsables del otorgamiento de estos subsidios empezaron a exigir a los peticionarios información sobre la situación de riesgo de su vivienda⁸. Para ese momento, el exfuncionario 1 que entrevisté era el encargado de las estadísticas sobre los asentamientos informales y, por tanto, tuvo que asumir la demanda de información sobre

⁸ La ley 3 de 1991 no hace mención sobre viviendas en zonas de riesgo, pero establece que la nueva norma debía implementarse bajo los términos de la Ley urbana (Ley 9 de 1989) que plantea que la población en dichas zonas debía ser reubicada y éstas no debían volver a ser ocupadas.

riesgo por parte de la población que estaba interesada en el subsidio. La necesidad de resolver esta alta demanda de información fue la razón por la que los estudios de riesgo empezaron a ser desarrollados en el DAPM. Según señaló el exfuncionario 1, inicialmente resolvieron las deficiencias de información mediante asesorías del experto 1 del OSSO⁹, pero posteriormente consideraron la necesidad de contratar a un geólogo para que se dedicara exclusivamente a estos estudios¹⁰. Más adelante retomaré este aspecto. La necesidad de desarrollar procesos formales de evaluación de riesgos por fenómenos naturales en el DAPM adquirió un gran impulso con la expedición de la Ley de ordenamiento territorial en 1997 (Ley 388), que reemplazará a la Ley urbana de 1989 (Ley 9).

El POT como programa de gobierno del riesgo y la seguridad

De acuerdo con Rose & Miller (2010, p. 279-280), las racionalidades políticas están constituidas por principios morales, epistemologías y lenguajes específicos, que son traducidas en programas de gobierno en cada uno de los campos de problemas específicos que buscan resolver (pobreza, educación, empleo, etc.). El marco moral de estas racionalidades políticas se refiere a los ideales o principios a los que debe dirigirse el gobierno local, con base en los cuales realiza una distribución adecuada de tareas y acciones entre autoridades de diferente tipo (políticas, espirituales, familiares, etc.). Su carácter epistemológico está vinculado a una determinada concepción de la naturaleza de

⁹ Según mencionó el exfuncionario en la entrevista, conocía al experto del OSSO porque habían estudiado el bachillerato juntos y posteriormente habían vuelto a entrar en contacto a raíz de las actividades de la publicación del Plan de Atención y Prevención de Emergencias de 1989, que mencioné en la sección anterior de este capítulo.

¹⁰ Según el experto 1 del OSSO, a comienzos de la década de 1990 la ciudad ya tenía unas dimensiones de crecimiento en ladera que demandaban una intervención más formal de parte de Planeación y no solo como hasta el momento venía ocurriendo, a partir del trabajo y asesoría del grupo de investigación de la Universidad del Valle.

los objetos gobernados (la sociedad, la nación, la población, la economía). Todos estos elementos se articulan en un lenguaje distintivo de la racionalidad política (Rose & Miller, 2010, p. 276-277).

Para estos autores, (Rose y Miller, 2010, p.281), los programas de gobierno se traducen en tecnologías de gobierno, entendidas estas como las estrategias, las técnicas y los procedimientos mediante los cuales diferentes fuerzas buscan hacer operativos los programas, y por medio de los cuales se establece una multitud de conexiones entre las aspiraciones de las autoridades y las actividades de individuos y grupos.

El POT puede ser entendido como un programa de gobierno para la regulación de los acontecimientos que ocurren en el entorno urbano. El marco moral de este programa, es decir, aquellos aspectos considerados como deseables, se fundamenta en el modelo integral del territorio que los municipios deben definir en su POT. Ese modelo empieza a adquirir un aspecto pragmático porque está constituido por un conjunto de directrices o determinantes del orden nacional, para que los municipios definan sus políticas de ordenamiento territorial. Las directrices son establecidas con base en las políticas sectoriales de desarrollo, ambientales y político-administrativas (Massiris, 1998, p. 2). En ese sentido, estas directrices se concretan en determinantes ambientales, de desarrollo sectorial, como por ejemplo, el desarrollo cultural en el territorio, y manejo de áreas geoestratégicas, por ejemplo áreas fronterizas o áreas marinas. De igual manera, incluyen directrices relacionadas con la división territorial de los municipios, por ejemplo, áreas suburbanas (Massiris, 1998, p. 5, 26, 41).

Con la Ley de ordenamiento territorial, el riesgo por fenómenos naturales fue incluido como parte de los determinantes ambientales de ordenamiento territorial, que consisten en un conjunto de restricciones y permisos para el uso de los suelos, el desarrollo de actividades y el aprovechamiento de los recursos naturales (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2021, p. 7). Sus fundamentos se encuentran en una concepción del desarrollo económico y social que debe ser compatible con la preservación, protección y recuperación de los recursos naturales que requieren las próximas generaciones para su desarrollo, introducida con la Constitución Política de 1991 (Massiris, 1998, p. 5).

Los determinantes de ordenamiento territorial son, en últimas, un conjunto de normas de jerarquía superior que deben ser tenidas en cuenta por los municipios al momento de diseñar sus respectivos POT¹¹. En ese sentido, mientras la Ley 9 de 1989 apelaba al espíritu de descentralización de la época, los determinantes del ordenamiento territorial restringen la decisión municipal respecto de un cúmulo de materias de una clara dimensión espacial” (Medina Vásquez, 2009, p. 259, 278 y 290), es decir, de asuntos que se supone son del ámbito de la autonomía local¹². No obstante, de acuerdo con Medina Vásquez, 2009, p. 278 y 290,

...el desplazamiento de la autoridad local se sustenta en la necesidad de asegurar un interés más relevante desde la perspectiva supralocal como el manejo de ciertos

¹¹ Artículo 10. Congreso de la República. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.

¹² De acuerdo con lo que plantea (Vásquez, 2019:274), “el ordenamiento territorial no es una tarea exclusiva de los municipios. En efecto, si bien se ha podido comprobar que los postulados de la autonomía municipal se reflejan de manera especialmente intensa en las competencias que a este respecto tienen las autoridades locales, lo cierto es que el Estado también posee un papel protagónico dada su posición de garante de la coherencia y alineación del sistema de ordenamiento estatal. En este orden de ideas, hemos afirmado que el Estado no solo actúa como un mero espectador de la actividad de planeamiento, sino que también posee competencias propias como virtual titular del interés supralocal o nacional”.

bienes, la conservación y protección del medio ambiente o incluso el desarrollo de actividades de gran impacto macroeconómico. En ese sentido, los determinantes del ordenamiento territorial introdujeron una serie de competencias sectoriales de los niveles administrativos superiores, con las que el estado central se impuso para proponer una perspectiva global del territorio”.

Los determinantes ambientales se materializan en un conjunto de áreas protegidas (denominadas áreas de manejo), orientadas a la administración, manejo y protección del ambiente y de los recursos naturales renovables. Estas áreas protegidas están constituidas por zonas de riesgo por amenazas naturales, zonas de reserva forestal, áreas del sistema de parques nacionales naturales, zonas de protección, estudio y propagación de fauna silvestre, distritos de manejo integrado de recursos naturales, zonas hídricas de protección especial, áreas especiales de manejo integrado de especies hidrobiológicas, zonas de preservación paisajista y distritos de conservación de suelos (Massiris, 1998, p. 7). Además de los determinantes ambientales, las directrices sectoriales y político administrativas se materializan en otro conjunto de restricciones urbanas.

El rol de los entes municipales consiste en conciliar la implementación de los determinantes establecidos por el gobierno nacional, con sus apuestas de desarrollo físico relacionadas con los intereses específicos de las autoridades municipales. El conjunto de directrices o determinantes ambientales, sectoriales y de división político – administrativa debe ser incorporado en un “instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal, constituido por un conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas

adoptadas para orientar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo" (Ley 388/97, art. 9). En ese sentido, con el apoyo de las entidades nacionales, deben elaborar los estudios para identificar, definir y delimitar las áreas del territorio municipal acordes con los determinantes de ordenamiento territorial. Los Departamentos de Planeación son las responsables de diseñar los POT en los municipios y, por tanto, sus funcionarios detentan la autoridad normativa de proponer el modelo integral de ocupación del territorio municipal, a través de la coordinación de las entidades responsables de los sectores en el municipio.

Los determinantes del ordenamiento territorial pueden ser interpretados como dispositivos de riesgo y seguridad porque proponen un modelo de ocupación del territorio con base en la regulación de los acontecimientos que ocurren en el espacio urbano (Castro, 2010; Foucault, 1978). De acuerdo con esto, la vida de los individuos está estrechamente ligada a los procesos naturales y sociales que ocurren en el espacio urbano, por lo que deben mantenerse dentro de un intervalo aceptable que no suponga una amenaza para la estabilidad del gobierno ni para el conjunto de la población. Para mantener esos intervalos aceptables, los acontecimientos que ocurren en el espacio urbano no pueden ser tratados en el marco de los límites administrativos sino en sus relaciones con lo rural y con los demás entes territoriales.

En este sentido, una entidad supralocal como el gobierno nacional es quien establece esa aceptabilidad, manifiesta a través de una serie de decisiones sobre lo que es permitido y

no es permitido en los territorios municipales¹³. Estas restricciones llegan a los individuos porque la regulación de temas urbanos incluye tecnologías, técnicas y procedimientos disciplinarios, así como aquellos que fomentan su libertad. Por ejemplo, las restricciones se incluyen en las licencias ambientales y urbanísticas. En el caso del riesgo por fenómenos naturales, los POT incluyen medidas como la reubicación de los asentamientos en zonas de alto riesgo, pero también otras como el mejoramiento de los déficits de servicios básicos en las zonas de riesgo mitigable. Como veremos en la última sección de este capítulo, los funcionarios del DAPM informan a la población sobre los determinantes ambientales y urbanísticos del POT, a través de los certificados de riesgo por fenómenos naturales que estos solicitan para sus trámites específicos.

Contexto institucional de la implementación del POT: conflictos con otras racionalidades políticas

El DAPM es el encargado de diseñar y coordinar la implementación del POT en Cali. En Colombia, las oficinas de planeación no solo se encargan de dar los lineamientos de desarrollo de los municipios, los cuales se expresan en instrumentos como los planes de desarrollo municipal. Esas oficinas también se encargan de los impactos que los modelos de desarrollo pueden generar en la ocupación del espacio municipal, a través de instrumentos como el POT. Hasta mediados de la década del 2010, el DAPM se encargaba, incluso, de dar los lineamientos del desarrollo institucional de la Alcaldía, es decir, del funcionamiento interno de la estructura municipal. Todos esos elementos condujeron a

¹³ Vásquez (2019, p.279) menciona que de todas maneras el legislador colombiano ha sido propenso a aumentar alarmantemente el número de determinantes, en ocasiones, sobre asuntos en donde no se aprecia un interés supramunicipal claro.

que los funcionarios del DAPM se hubieran constituido, para la década de 1990, como un grupo reconocido por sus capacidades técnicas relacionadas con sus conocimientos sobre las dinámicas de desarrollo económico y territoriales del municipio. Además, capacidades de coordinación institucional para que las oficinas de la Alcaldía implementaran los lineamientos que ellos proponían.

Son estos aspectos los que serán fuertemente impactados con la incorporación de tecnologías neoliberales en el desarrollo institucional de la Alcaldía de Cali, a través de las tres reformas administrativas que se implementaron durante el periodo 1996 – 2016. Estas reformas no fueron exclusivas del gobierno local en Cali, puesto que la introducción de medidas neoliberales en la gestión fue una tendencia mundial que inició en la década de 1970. Sin embargo, su implementación en Colombia, a partir de la década de 1980, generó impactos específicos en las estructuras burocráticas del país, por sus características particulares (Sanabria & Leyva, 2023, p.1928).

De acuerdo con Sanabria & Leyva (2023, p.1928), las reformas implementadas en Colombia entre 1980 y 2000 se basaron en un modelo fundamentado en medidas de orientación fiscal que apuntan principalmente a la austeridad en la gestión presupuestaria, la eficiencia en el gasto, la gestión orientada a resultados y la descentralización. Estos autores (Sanabria & Leyva, 2023, p.1928) señalan que el impacto negativo de la implementación de estas reformas neoliberales estuvo principalmente asociado a la inexistencia de burocracias weberianas en la estructura administrativa de Colombia. No obstante, esta visión general se puede matizar si se observa el estado desde

el interior de sus agencias o desde la expresión del estado en contextos locales como la burocracia del DAPM en Cali.

Para Weber (1993), el burócrata moderno fundamenta su capacidad de dominación en el conocimiento técnico que posee y en la norma que le otorga el reconocimiento por parte de la población. Además, el ejercicio de esa dominación se encuentra en el cargo de servidor público, basado en un sistema de competencias y jerarquías. Para la década de 1990, la consolidación de una estructura administrativa basada en funcionarios de planta y el rol que desempeñaba la planeación en la toma de decisiones de la administración local, le otorgaron características de burocracia weberiana a los funcionarios del DAPM.

En ese sentido, las narraciones de los funcionarios y exfuncionarios del DAPM que entrevisté se centraron en la erosión de las capacidades de autoridad del Departamento y sus funcionarios, como resultado de la implementación de las reformas administrativas del periodo 1996 – 2016. Ese socavamiento fue gradual en relación con el papel de la planeación para orientar la toma de decisiones en la administración, pero acelerado con la reforma de 2000-2001, en relación con el desmantelamiento de gran parte del conjunto de empleados de planta, que afectó toda la estructura del gobierno local. Los impactos de esas reformas tuvieron una expresión específica en el DAPM y sus funcionarios, tanto por los enfoques de la planeación en cada una de las reformas, como por los cambios en la forma de contratación laboral.

Reforma administrativa de 1996

Esta reforma obedeció a una iniciativa del Alcalde Mauricio Guzmán (1995 – 1997) para adaptar la administración municipal a los cambios de la descentralización y los procesos de participación del sector privado en la prestación de servicios públicos. La propuesta de la reforma fue realizada por profesores de la Universidad del Valle, en la que plantearon que esos procesos, así como la solución de los problemas locales como la pobreza, la seguridad o el desempleo, demandaban de una modernización de la administración con base en la aplicación de principios como la eficiencia, la eficacia, la transparencia y la participación. En ese sentido, el modelo de gestión debía estar fundamentado en el rol del Alcalde como un gerente del desarrollo local y en una estructura burocrática que utilice los recursos y desarrolle los procesos administrativos de manera eficiente y eficaz para responder a las necesidades de la comunidad (Barona, 1996; Barona Zuluaga et al., 2011).

El Acuerdo de la reforma que aprobó el Concejo Municipal¹⁴ recogió muchos de los planteamientos de la propuesta de la Universidad del Valle. Por ejemplo, en el caso particular del DAPM, su estructura se reorganizó en tres subsecretarías que muestran el cambio de una estructura centrada en las funciones y los procedimientos, a una centrada en los productos y los resultados de la gestión (ordenamiento territorial, desarrollo integral y servicios públicos). Sobre otros cambios, tanto el exfuncionario 1 como la funcionaria 2, señalaron varios aspectos positivos de esta reforma porque con ella se consolidaron formas de trabajo que les permitió articular las decisiones de funcionarios

¹⁴ Concejo de Santiago de Cali. Acuerdo 01 de 1996. Por el cual se dictan normas sobre la estructura de la Administración Municipal y las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a las distintas.

de otros organismos, a los lineamientos de los planes de desarrollo y otros instrumentos de la planeación.

Dos de los aspectos que aludieron fue la existencia de funcionarios pares en los otros organismos y la composición del DAPM por funcionarios especializados en cada una de las áreas temáticas de la administración. Aunque la propuesta de la reforma planteó que el DAPM debía mantener personal altamente calificado para generar políticas y procedimientos, la planificación debía ser descentralizada y por tanto realizarse en las unidades operativas (por ejemplo, las Secretaría de educación o vivienda), mientras que el DAPM debería desempeñar el rol de soporte a esos procesos (Barona, 1996). De esta manera, según el Acuerdo de la reforma, en la mayoría de los organismos se crearon Unidades de Planeación e Inversión. Los funcionarios y exfuncionarios entrevistados describieron su experiencia bajo este modelo de la siguiente manera. El exfuncionario 1 mencionó que:

...cada mes los jefes de las unidades de Planeación e Inversión hacían una reunión en la que se sentaban a revisar cómo iba la ejecución, qué dificultades tenían, etc.; eran como mecanismos de articulación intersectorial desde el marco de la planeación. Si había dificultades se revisaban las causas... y se institucionalizaron este tipo de reuniones.

Para la funcionaria 2:

...esto facilitaba mucho su trabajo de articulación, mientras que en la actualidad cada vez que vamos a trabajar con un organismo debemos buscar primero quién es la persona con la que se puede generar algún canal de interlocución.

Para el funcionario 1:

...puesto que Planeación establecía los procedimientos y normas para las inversiones, tenía la manera para que las decisiones de los funcionarios de los otros organismos encajaran con los lineamientos de Planeación. Hoy, [afirmó el funcionario], cada organismo es un archipiélago en donde cada cual define como gasta o malgasta su presupuesto.

La propuesta de la reforma de 1996 buscó fortalecer el modelo burocrático weberiano con procesos de capacitación y fortalecimiento de la carrera administrativa. No obstante, esta propuesta terminó siendo fallida, en gran medida por la siguiente reforma de 2000 – 2001. El estudio de (Saavedra Echeverry et al., 2012:44) sobre la institucionalización de la burocracia profesional en Cali, entre el 2001 y el 2010, muestra que para 2001 la proporción entre empleados de carrera administrativa (1657) y contratistas (111 servidores con contratos a corto plazo) era del 80% y 5%, respectivamente. Estos porcentajes nos dan una idea sobre la estructura administrativa de la época, pero sobre todo de la dimensión de los cambios posteriores de la planta de personal y de su relación con la influencia de líderes políticos en la contratación, como veremos más adelante.

La funcionaria 2 afirmó que con la reforma de 1996 se iniciaron los procesos de selección por carrera administrativa, lo que en su momento permitió disminuir los cambios de personal, a menudo mediados por influencias políticas. Martínez & García (2022) mostraron que en los últimos años hay una pervivencia del fenómeno de patronazgo, como resultado de la intervención de líderes políticos en los procesos de contratación. De acuerdo con los autores, (Martínez & García, 2022), este proceso está estrechamente

relacionado con el incremento del porcentaje de trabajadores con contratos temporales en la administración.

Reforma administrativa de 2000 - 2001

Ante las presiones fiscales generadas por la desaceleración económica de 1999 y 2000, el gobierno nacional expidió la Ley 617 de 1999 que ordenó el ajuste fiscal a los entes territoriales e impartió obligaciones para recortar sus gastos de funcionamiento (P. G. C. J. E. Sanabria, 2017, p. 29). Con base en estas exigencias, el Alcalde Ricardo Cobo (1998 – 2000) inició una reforma administrativa al final de su periodo, que fue continuada bajo la administración de John Maro Rodríguez (2001-2004). Esta reforma generó profundos impactos en el funcionamiento de la estructura burocrática del municipio, porque implicó una drástica reducción de los funcionarios de carrera administrativa y la reorientación del modelo de gerenciamiento del gobierno local. Según Medina Vásquez (2009, p. 38), la reforma no obedeció a criterios técnicos ni tuvo procesos de transición, sino que fue una política de choque que provocó el desmantelamiento sistemático de la burocracia local, afectando la memoria institucional y la capacidad de respuesta del municipio a las demandas sociales.

La reducción de la planta de cargos y sus consecuencias en el DAPM fue el énfasis de las narraciones de los funcionarios y exfuncionarios, como principal impacto de esta reforma. Todos ellos fueron afectados en ese proceso de diferentes maneras. Por ejemplo, el exfuncionario 1, quien para ese momento era Jefe de la División de Urbanismo y Medio Ambiente, salió de la administración en el 2001 porque la reforma eliminó todas las Secretarías generales, las Unidades y las Divisiones de las Secretarías y los Departamentos

Administrativos¹⁵, es decir, eliminó la mayor parte de los cargos directivos. El trabajador 1 que actualmente hace parte del Equipo de riesgo del DAPM también era funcionario para este momento e igualmente salió con esta reforma. Por sus vínculos de amistad con funcionarios del DAPM, logró incorporarse de nuevo pero a través de la figura de contratación temporal.

Con esta reforma, fueron suprimidos los cargos medios que estaban constituidos por funcionarios de carrera administrativa y solo quedaron aquellos de libre nombramiento y remoción. La estructura burocrática quedó aplanada, al punto que en algunas secretarías solo quedaron el jefe del organismo y los equipos de trabajo. Según el Acuerdo 70 del 2000, las funciones de las reparticiones administrativas que se suprimieron continuaron a cargo de la dependencia de la cual formaban parte o de la dependencia fusionada. Sin embargo, de acuerdo con la funcionaria 2, bajo este panorama fue imposible dar cumplimiento a los objetivos propuestos en la reforma de 1996 y, según indicó, “creo que todavía la administración no logra cumplir en un alto porcentaje las funciones encomendadas como ente territorial”.

Dos de los impactos más profundos en el funcionamiento de la estructura burocrática fueron, por un lado, la salida de funcionarios con conocimiento en los procedimientos de la planeación y, por el otro, que fueron reemplazados con personal vinculado con contratos temporales, que no impone vínculos y obligaciones laborales (Saavedra et al, 2012:42), En el caso específico del DAPM, los funcionarios y exfuncionarios que

¹⁵ Concejo de Cali. Acuerdo 70 de 2000. Por medio del cual se reforma el Acuerdo 01 de 1996, la estructura de la administración central y descentralizada y se dictan otras disposiciones

entrevisté mencionaron que esto significó la salida de burocracia profesional con conocimiento e información sobre el territorio municipal, tanto del Departamento como de los otros organismos con los que interactuaban. Esto significó el debilitamiento de los mecanismos que les permitía articular las decisiones de los funcionarios a los lineamientos que ellos proponían en los instrumentos de planeación. Sobre esto, el exfuncionario 1 mencionó que:

...antes, cada una de las Secretarías tenía en su interior una pequeña oficina de Planeación y era desde allí que se estaba pendiente con los datos, la información, la estadística en la formulación de los planes de desarrollo y los planes sectoriales... [con la reforma del 2001] no quedó ningún interlocutor de Planeación al interior de los organismos, se aplanó, se perdió toda la memoria institucional...

Esa memoria institucional no solo estaba relacionada con la experticia de los funcionarios, sino también con la información de la que estos disponían y que se perdió en el proceso de la reforma. Según lo que planteó el exfuncionario 1, antes de esta reforma los funcionarios del DAPM llevaban detallados censos análogos sobre las diferentes temáticas que manejaban. Se trataba de información muy pormenorizada que, según mencionó, “...me dio mucho pesar porque yo tuve que entregarla y después me tocó verlas [las hojas con información] por allá tiradas en un pasillo; en ese relevo quien recibía no le daba la importancia, veían eso como un estorbo”. Según la funcionaria 2, para ese momento no existían los mecanismos institucionales actuales de protección de la información pública, por lo que muchos funcionarios asumieron la actitud de no entregar los conjuntos de datos que habían construido.

La reforma del 2000 – 2001 propuso una estructura de funciones muy similar a la de la reforma de 1996¹⁶, para lo cual se requería personal que desarrollara esas tareas administrativas. Ante la insuficiencia del personal de planta disponible, se inició un proceso de fortalecimiento de trabajadores vinculados bajo la modalidad de contratación temporal. De esta manera, se pusieron en práctica técnicas del nuevo modo de gerenciamiento administrativo (NGP, por sus siglas en inglés) como la planta global de cargos, los grupos internos multidisciplinarios de trabajo y los trabajadores polivalentes, que ya estaban reglamentados en el Artículo 115 de la Ley 489 de 1998. Bajo esos principios se buscó consolidar una estructura burocrática con contratación flexible, que podía ser transferida fácilmente de un organismo a otro y que fuera funcional a la estructura aplanada que proponía la reforma.

Según un documento publicado por la Alcaldía en el 2021, con la reforma administrativa del 2000 – 2001 se suprimió el 30% de los cargos. Saavedra et al (2012:42) plantean que las decisiones tomadas en materia de personal durante esa administración tuvieron continuidad en las administraciones siguientes de Apolinar Salcedo y Rodrigo Tafur (2004-2007) y Jorge Iván Ospina (2008 – 2011). Según estos autores, esas administraciones reorientaron la gestión de personal en favor de contratos temporales y en desmedro de otros arreglos institucionales como el servicio civil de carrera administrativa y el sistema de convención colectiva. De esta manera, mientras durante el periodo 2001 - 2010 se perdió el 51% (846 empleos) de los empleos de carrera

¹⁶ Alcaldía de Santiago de Cali. Decreto Extraordinario 203. Por el cual se compilan el Acuerdo 70 de 2000, el Acuerdo 001 de 1996 y las demás disposiciones que lo hayan modificado, adicionado o aclarado, que conforman la estructura

administrativa, el contrato temporal elevó su participación en la población total de servidores públicos del 4% en 2001 al 76% en 2010 (Saavedra Echeverry et al., 2012, p.42) y la tendencia continuó profundizándose, como Martínez y García (2022) indican.

La contratación temporal renovó el mecanismo de patrocinio político y prácticas clientelistas que en la década de 1990 había tenido un contrapeso con los procesos de ingreso de funcionarios a la carrera administrativa (Saavedra Echeverry et al., 2012). El control en la nominación del personal administrativo pasó a estar a cargo principalmente de los agentes de los entes territoriales y menos del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), lo que intensificó las relaciones de patronazgo en el marco de las negociaciones políticas entre la Alcaldía y el Concejo Municipal (Martínez & García, 2022). Martínez & García (2022) documentan la manera como esas relaciones de patronazgo operan en el interior de la administración, afectando la continuidad de los procesos y el alcance de las metas en la administración, entre muchos otros impactos negativos para el cumplimiento de las tareas.

Reforma administrativa del 2016

Al igual que en 1996, la reforma administrativa del 2016 obedeció a una iniciativa del Alcalde del momento, Maurice Armitage (2016 – 2019), quien contrató a tres universidades para que realizaran la propuesta de reestructuración, la Universidad Pontificia Universidad Javeriana Cali, Universidad Icesi y Universidad de San Buenaventura Cali. Según el libro que documenta el proceso, la estructura del ente territorial se mantuvo relativamente inalterada desde la reforma del 2000 – 2001, por lo que su reajuste era necesario (Sanabria et al, 2017). Los cambios realizados en esta

ocasión se centraron en resolver inconsistencias de la reforma anterior, la adaptación de la estructura burocrática a otras demandas actuales como su participación en los procesos económicos, y a la incorporación de nuevas tendencias de los modelos de gerenciamiento público como la transparencia, el acercamiento al ciudadano y el gobierno electrónico. De esta manera, abordó temas como la descoordinación de los procesos de contratación, la ausencia de unidades encargadas de temas administrativos en el interior de cada organismo y la creación de nuevos organismos para sectores como turismo, deporte, cultura y el desarrollo institucional.

Lo que no resolvió la reforma fue el desbalance de la composición de la estructura burocrática, centrada en personal con contratación temporal. Sobre esta reforma, la funcionaria 2 planteó que “avanzamos hacia una reforma con mucha esperanza y pensé que iban a nombrar de pronto los que llevaban muchos años. Con una reforma se pueden pedir permisos para empezar a insertar gente que, si bien no es de planta, tiene la memoria histórica de los procesos”. El libro publicado sobre la reforma no hace mención sobre las propuestas alrededor de la planta de personal. Sin embargo, Aranzalez Ríos & Vargas Beltrán (2023, p. 65-75) elaboraron un análisis de los cambios en la planta de cargos entre 2016 y 2022 en la Alcaldía, en el que encontraron que la reforma propuso que la administración que se requería crear 2077 empleos para alcanzar un nivel de desempeño óptimo. Sin embargo, la planta de cargos solo se incrementó en 62 empleos, incluido personal directivo de libre nombramiento y remoción.

De todas maneras, hacia el 2018 hubo un concurso público de méritos para la selección de los empleados de carrera administrativa, creados en la planta de personal. Ese

concurso fue conducido por la Comisión Nacional de Servicio Civil (Alcaldía de Santiago de Cali, 2018) en ese año y finalizó en el 2022 con los nuevos nombramientos. Para el 2022, la planta aumentó a 3579 cargos, es decir, alcanzó 1564 nuevos empleos. Las autoras del estudio que he citado hacen una comparación entre este aumento de empleos y una propuesta que en el 2015 la Universidad del Valle realizó para la Alcaldía, sobre el número óptimo de empleos. Según ese estudio, actualizado al 2016, se requerían 5230 empleos (incluyendo cargos directivos), lo que significaba que según la planta de cargos del 2016, se requerían 3215 nuevos empleos. Con base en este dato, el aumento de empleos del 2022 significó que el déficit de la planta de cargos se redujo en un 54%. No obstante, estos nuevos empleos estuvieron concentrados en la Secretaría de Educación, que para 2016 contaba con 150 empleos y en el 2022 aumentó a 1502, es decir, tuvo 1352 nuevos empleos que son pagados por transferencias de la nación y no con recursos propios del municipio.

Lo anterior significa que el resto de los organismos de la Alcaldía resultaron menos beneficiados con el aumento de la planta de cargos vía concurso de méritos. En relación con el DAPM, contrario a lo que plantearon los funcionarios que entrevisté, el estudio de la Universidad del Valle que Aranzalez Ríos y Vargas Beltrán (2023, p. 67) retoman, consideró que este y otros dos organismos (Dirección de Control Disciplinario y la Secretaría General) eran los únicos que contaban con un número de funcionarios suficiente para las tareas que realizan. Esto puede estar relacionado con el modelo de gerencia pública introducido desde la reforma de 1996 que privilegia la gestión de resultados, mientras que la planeación debe servir de soporte para que los organismos

operativos realicen la planeación e implementación de sus decisiones (Barona, 1996, p. 189).

Todos los funcionarios y exfuncionarios entrevistados coincidieron en que uno de los principales problemas de la administración es la gestión del talento humano, no solo por la modalidad de contratación sino porque la contratación temporal facilita las relaciones de patronazgo. De igual manera, por las consecuencias que ello implica en la continuidad de los procesos ante los cambios de personal y la implementación efectiva de sus decisiones. En su estudio sobre las relaciones de patronazgo en una Secretaría de la Alcaldía de Cali, Martínez y García (2022, p. 313) también mostraron estos efectos en el funcionamiento cotidiano y el cumplimiento de la misión de esa Secretaría. Los autores Martínez y García (2022, p. 313) señalaron otros efectos como la contratación de personas que no tienen el perfil requerido para el desarrollo de las tareas que se les encomiendan, así como las dificultades que enfrentan los funcionarios permanentes para ejercer autoridad sobre aquellos empleados con contratos temporales que cuentan con el apoyo de líderes políticos influyentes.

Cada uno ha experimentado esta situación de diferente manera. Por ejemplo, para el caso de los funcionarios que entrevisté, las cualidades individuales de liderazgo adquieren mayor importancia en las decisiones que defienden, así como la búsqueda de estrategias para mantener un equipo de trabajo, a pesar de la inestabilidad asociada con su contratación a corto plazo. En ese sentido, ambos funcionarios han logrado la continuidad en la vinculación de la misma persona contratada bajo esta modalidad durante cerca de 10 años, a quien han formado en los temas en los que requieren apoyo. Por esta razón,

proponen estas personas candidatos para contratar, cada vez que finalizan sus respectivos contratos. En el caso de los exfuncionarios, desde su salida ambos han mantenido vínculos con la administración, ya sea trabajando en consultorías relacionadas con su experticia en planeación o a través de su participación en procesos específicos desde organizaciones civiles.

Su visión sobre las interacciones que han tenido con personal del DAPM es que se trata de trabajadores sin la suficiente formación para los temas que manejan y con una autoridad limitada para promover acciones articuladas entre los diferentes organismos de la administración. Por ejemplo, la exfuncionaria 2, quien se retiró de la administración en 1987, ha mantenido la interacción con personal del DAPM por medio de los procesos de participación para construir planes de ordenamiento territorial o planes de desarrollo. En la entrevista narró que ella había continuado trabajando con el DAPM a través de contratos temporales. No obstante, que trabajadores actuales del DAPM frenaron el último proceso de contratación por razones que para ella no parecían basadas en criterios técnicos.

Entre la atención y la gestión del riesgo

Los impactos en la estructura burocrática en el DAPM como resultado de la introducción de las medidas neoliberales a través de las reformas administrativas, contribuyó al mantenimiento del énfasis del gobierno local de una racionalidad asociada con la atención de las emergencias o desastres. En su evaluación sobre los primeros años de la implementación del nuevo marco institucional de manejo de riesgo, Ramírez G. & Cardona A. (1996, p. 237-239), señalan el limitado avance del componente de prevención

de los desastres en los gobiernos locales, en contraste con el de la atención de emergencias, tanto en la norma como en su implementación. Los autores (Ramírez G. & Cardona A. (1996, p. 237-239) plantean que, por el contrario, hubo mayores desarrollos en la política de asentamientos en zonas de alto riesgo, la cual coincidió con la nueva política de vivienda de interés social en el país (Ley 3 de 1991), en cuya implementación hubo mayor receptividad a los planteamientos preventivos.

Este diagnóstico no estuvo muy alejado de lo que ocurrió en Cali, según lo que los funcionarios de la Alcaldía mencionaron en un taller organizado por el Banco Mundial en el 2012 (Banco Mundial, 2013, p. 59, 67 y 77). En las memorias del evento, los representantes del ente territorial hablaron sobre los limitados avances del Comité Local de Atención y Prevención de Desastres (antiguo COE), la ausencia de censos completos e integrales de la población y las viviendas en zonas de alto riesgo no mitigable y la inclusión no explícita de la gestión del riesgo (amenazas, vulnerabilidad, reducción del riesgo, mitigación) en el POT. Este panorama fue en gran medida el resultado de dos procesos. En primer lugar, los efectos de la reforma administrativa de 1996 que implican la reducción de recursos para estos temas y, en segundo lugar, la falta de claridad sobre el concepto de prevención en la política, lo que generaba ambigüedades en su implementación (Banco Mundial, 2013, p. 85). Sobre este último aspecto, a pesar de la institucionalidad creada con la ley 9 de 1989, el concepto de prevención

...unas veces es entendido como “preparativos para la respuesta”, y en otras ocasiones ya es reconocido como medidas anticipadas para reducir los daños causados por el desastre; este es uno de los factores para que algunos actores no

asuman de manera integral la responsabilidad de gestión del riesgo de desastres (Banco Mundial, 2013, p. 85).

El desarrollo institucional enfocado en la atención y prevención de desastres tuvo impactos significativos con la reforma administrativa de 1996 porque con ella fueron eliminadas entidades como el Fondo Visecali que financiaba actividades en esos temas, así como estudios sobre riesgo ¹⁷ No obstante, también promovió desarrollos institucionales que se encargaran del cumplimiento de las tareas de Vicecali en esos temas. Por ejemplo, la Subsecretaría de Emergencias y Desastres en la Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad, quien quedó encargada de coordinar el COE ¹⁸. Asimismo, la administración adoptó como políticas el Plan para la Mitigación de Riesgos de Cali (Velásquez, 1996), desarrollado por el OSSO y financiado por Visecali, y la Política para el mejoramiento de Asentamientos Humanos de Desarrollo Incompleto (AHDI), junto con la creación de un comité para coordinar acciones sobre la materia¹⁹.

Esa reforma también asignó funciones sobre gestión del riesgo al DAPM, la Secretaría de Vivienda Social y Reforma Urbana (actual Secretaría de Vivienda Social y Hábitat y en

¹⁷ Esto obedeció a la duplicidad de funciones en el tema de seguridad que manejaban otros organismos de la Alcaldía (Barona Zuluaga et al., 2011:189) y a que la figura jurídica facilitaba prácticas de corrupción. Lo anterior implicó la suspensión de los proyectos de gestión del riesgo financiados con recursos públicos a través de este Fondo y que eran realizados por entidades externas a la Alcaldía como el OSSO. El funcionario 1 señaló que este organismo realizaba una coordinación interinstitucional muy interesante y que su fortaleza residía en que contaba con recursos humanos, tecnológicos y financieros para hacerlo, es decir, tenía capacidad de inversión en los temas de riesgo.

¹⁸ Concejo de Santiago de Cali. Acuerdo 01 de 1996. Por el cual se dictan normas sobre la estructura de la Administración Municipal y las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a las distintas. Artículos 318 y 319.

¹⁹ Decreto 2139, “Por medio del cual se adopta el Plan para la Mitigación de Riesgos y la Política para el Mejoramiento de los Asentamientos Humanos de Desarrollo Incompleto en el Municipio de Santiago de Cali” Alcaldía de Santiago de Cali (1997).

adelante SVSH), quienes quedaron encargados de mantener actualizados los censos sobre asentamientos informales y, en el caso de la SVHS, desarrollar los programas de mejoramiento urbano y regularización. Al Departamento Administrativo de Gestión Ambiental (DAGMA) le asignó funciones en análisis de riesgos.

No obstante, la reforma administrativa de 2000 – 2001 frenó gran parte de estos avances institucionales con el desmantelamiento de la planta de personal, pero también con la liquidación de algunos de los organismos que habían surgido específicamente para el manejo de la atención y prevención de desastres²⁰. Es apenas razonable considerar que estos impactos institucionales hayan sido decisivos en el limitado desarrollo de la gestión del riesgo en Cali y que las acciones hayan estado enfocadas principalmente en actividades de atención, como sugiere la misión del CLOPAD publicada en el 2004 en la página de la Alcaldía, que no incluye la variedad de aspectos relacionados con la gestión del riesgo. Según esa instancia, su misión consistía en “educar y comunicar a la comunidad por medios personalizados audiovisuales y escritos sobre temas relacionados con la prevención y atención de emergencias en cada zona en particular” (Alcaldía de Santiago de Cali, 2004).

En el 2015 fue creada la Secretaría de Gestión del Riesgo, ratificada en la reforma de 2016, entidad que quedó encargada de funciones relacionadas tanto con la atención de las

²⁰ Por ejemplo, en 1999 la Subsecretaría de Emergencias y Desastres fue sustituida por la Dirección para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres (Concejo de Santiago de Cali. Acuerdo 056 de 1999. Por medio del cual se crea la Dirección para la Prevención de Desastres y se define su estructura), adscrita directamente al Despacho del Alcalde y se crea el Fondo Rotatorio de Seguridad, Emergencias y Desastres. No obstante, al año siguiente esa Dirección fue suprimida con la reforma administrativa del 2000 – 2001, mientras que el Fondo no entró en funcionamiento para el 2014 (Banco Mundial, 2012).

emergencias, como con la gestión del riesgo²¹. Además, la política nacional de gestión del riesgo fue actualizada con la Ley 1523 de 2012, con lo cual se precisaron definiciones y ámbitos de actuación en este tema y se distribuyeron responsabilidades entre el estado y la ciudadanía.

Quienes ejercen la autoridad del riesgo por fenómenos naturales en el DAPM

El DAPM es la entidad responsable de coordinar el diseño e implementación del POT en Cali, a través de la Subdirección de Planificación del Territorio. Si bien, desde la década de 1980 la entidad incluía en sus actividades la recopilación y el análisis de riesgos por fenómenos naturales, es la reforma de 1996 la que le asigna formalmente dos funciones sobre la gestión del riesgo por amenazas naturales. La primera, relacionada con la generación del conocimiento, que consistió en “identificar, evaluar y conceptuar sobre las condiciones de riesgo de los asentamientos humanos en el Municipio por amenazas humanas, o de fenómenos naturales y formular las directrices y recomendaciones para su manejo a las demás dependencias” (Concejo Municipal de Santiago de Cali, 1996).²².

La segunda función estuvo relacionada con la coordinación interinstitucional para el manejo de asentamientos informales en zonas de riesgo. En ese sentido, “apoyar a la

²¹ Acuerdo 0387 de 2015 [Concejo Municipal de Santiago de Cali]. Por medio del cual se crea la Secretaría Municipal para la Gestión del Riesgo de Emergencias y Desastres y el Fondo Municipal para la Gestión del Riesgo de Emergencias y Desastres en el municipio de Santiago de Cali, y se dictan otras disposiciones. 5 de junio de 2015. Decreto 4112.010.20.0531 de 2017 [Alcaldía de Santiago de Cali]. Por el cual se crean los Comités para la Coordinación de los Procesos de Conocimiento del Riesgo, Reducción del Riesgo y de Manejo de Desastres en la Secretaría de Gestión del Riesgo de Emergencias y Desastres del municipio de Santiago de Cali. 2 de agosto de 2017.

²² Acuerdo 01 de 1996 [Concejo Municipal de Santiago de Cali]. Por el cual se dictan normas sobre la estructura de la administración municipal y las funciones de las dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos de la Administración Central Municipal, y con relación a algunas entidades de la administración municipal descentralizada y se expiden otras disposiciones. 9 de mayo de 1996.

Secretaría de Vivienda Social en la identificación de los asentamientos subnormales, y proponer a la misma los planes y programas correspondientes para su regularización o reubicación” (Concejo Municipal de Santiago de Cali, 1996). Ambas funciones se mantuvieron con la reforma del 2000-2001, pero para 2016 solo quedó con la función relacionada con la generación de conocimiento.

El Grupo de riesgos es el responsable de llevar a cabo esta función. El equipo inició en 1992 con la contratación de su actual coordinador, el funcionario 1, para desarrollar los estudios de riesgo. Como mencioné antes, el interés de los funcionarios del DAPM de la época era contratar a un profesional en geología que se encargara principalmente de los estudios sobre el riesgo en las zonas de la ladera, cuya ocupación ya estaba bastante extendida. A diferencia de ciudades como Medellín o Manizales, la disponibilidad de geólogos en Cali siempre ha sido escasa, porque no cuenta con entidades académicas para su formación.

Es probable que la ausencia de esta oferta esté relacionada con el hecho de que el riesgo por deslizamientos en esta ciudad es mucho menor que el de las anteriores que mencioné. Por ejemplo, la historia de desastres por este fenómeno en Cali no incluye tragedias de la magnitud de 500 personas muertas que dejó un deslizamiento en el barrio Villatina en Medellín, el 27 de septiembre de 1987. No obstante, según los datos del DAPM (2014b) el incremento de este riesgo se ha intensificado en las últimas dos décadas y ello se expresa en daños “pequeños” que ocurren cada año. En todo caso, el funcionario 1 del DAPM fue el único geólogo en la estructura administrativa desde su llegada en 1992. Solo recientemente, con la creación de la Secretaría de Gestión del Riesgo en el 2015, la

Alcaldía empezó a vincular estos profesionales para el desarrollo de sus funciones en el organismo.

De acuerdo con la descripción del funcionario 1 sobre el desarrollo del equipo, la década de 1990 es considerada por él como una época muy positiva, porque lograron trabajar de manera articulada con otros organismos para intervenir en zonas con riesgo. Asimismo, porque elaboraron directamente diferentes estudios sobre riesgo, algunos de ellos a través de la vinculación de estudiantes que elaboraron sus trabajos de pregrado en el DAPM. También porque esos estudios fueron la base para avanzar en normas sobre la ocupación del suelo. Por el contrario, siempre se refiere a las reformas administrativas, en particular la del 2000-2001, como el acontecimiento que marcó de manera profunda la administración en general y el DAPM en particular. En una de las entrevistas afirmó que durante las reformas trató de que el grupo de riesgos hiciera parte de la estructura formal de la administración para fortalecerlo, pero que siempre fracasó porque, de acuerdo con él “el tema no ha sido tan importante en la administración”.

El informe del Banco Mundial de 2012 (Banco Mundial, 2012)²³ señaló esta debilidad institucional, al referirse a la tendencia decreciente de recursos destinados a la gestión de riesgos entre 2002 y 2008, la falta de claridad sobre las responsabilidades en la gestión

²³ Sobre la inversión en gestión del riesgo en la Alcaldía de Cali entre 2002 y 2008 el (Banco Mundial, 2012: p, 176-177) menciona lo siguiente: la inversión per cápita en gestión del riesgo realizada en Bogotá fue en promedio de \$21.238, y en Manizales fue de \$16.981. A su vez, Medellín invirtió durante ese período \$14.712 per cápita y Cali \$10.713, en contraste con ciudades como Barranquilla, donde las inversiones per cápita fueron de \$5.278. En particular, para las dos últimas ciudades se tiene que los montos en la gestión del riesgo no lograron impactos significativos, pues además de ser menores, en comparación con otros centros urbanos de igual categoría, se hicieron de manera desarticulada y dispersa. Por ejemplo, desde el punto de vista del peso que tienen los recursos destinados a la gestión del riesgo en el total de la inversión municipal, se observa que ciudades como Cali tienen una tendencia decreciente, pasando de invertir un 5% de los recursos del presupuesto anual en el 2002, al 3,2% en el 2008.

del riesgo y las debilidades de la estructura institucional encargada de la atención de emergencias²⁴. Un efecto de esto sobre las labores del equipo es que hasta la creación de la Secretaría de Gestión de Riesgos recibían solicitudes de visitas a zonas afectadas por eventos naturales. Según mencionó el funcionario 1, este tipo de labores operativas estaba relacionado con la atención de desastres y no con las funciones del DAPM. Estas tareas de atención fueron asumidas formalmente por la Secretaría de Gestión del Riesgo, como antes mencioné.

La creciente relevancia de la gestión del riesgo en la administración local durante la última década contrasta con el tamaño del Equipo de riesgos del DAPM y la progresiva reducción de su plantilla. Para el 2016, el equipo estaba constituido por cuatro personas, en el 2018 por tres y en los últimos cinco años por dos. En la entrevista del 2020 (Entrevista funcionario 1, agosto 8 de 2020), el funcionario 1 mencionó que le había sido imposible lograr el reemplazo de la última persona que salió del equipo. Señaló que, “cuando prescindimos de ella, nos interpretaron que estábamos prescindiendo del cupo y, no, yo sigo necesitando a una persona”.

El funcionario 1 tiene a su cargo “la coordinación de los estudios sobre amenazas, vulnerabilidades y riesgos por fenómenos naturales en Cali para el ordenamiento territorial y la reducción de desastres”. En 1992 ingresó a la administración recién graduado como geólogo y pocos años después logró su vinculación como funcionario de

²⁴ Según las funciones del organismo, desde la reforma de 1996 le fue asignada la realización de los estudios sobre riesgo, lo cual no incluye labores operativas como las visitas mencionadas, que están relacionadas con la de atención de desastres.

planta. En la actualidad no solo es uno de los funcionarios más antiguos del DAPM, sino uno de los pocos funcionarios de planta que quedan. En relación con su función de coordinación, el funcionario 1 supervisa los estudios para actualizar los modelos de amenaza y riesgo por deslizamientos, avenidas torrenciales y sismos del municipio. Como parte de sus labores también realiza evaluaciones sobre riesgo en predios o áreas, cuando un ciudadano o un funcionario lo solicita. Estas evaluaciones implican salidas de campo para evaluar las condiciones del terreno en cuanto a su susceptibilidad a movimientos en masa y, con base en ello, generan un documento para el peticionario con la evaluación. Los resultados de estas evaluaciones también les permite obtener datos para la calibración posterior de los modelos de amenazas y riesgos.

El funcionario 1 también revisa los proyectos del Banco de Proyectos de Inversión Municipal, a cargo del DAPM, en términos de que estén acordes con la reducción del riesgo. Esto incluye la evaluación de proyectos de mejoramiento integral de barrios de la SVSH, del DAGMA y la Secretaría de Infraestructura, entre otros. En diferentes momentos de su trayectoria también ha participado en la elaboración de instrumentos normativos para incorporar el riesgo en las normas urbanas del municipio y en comités para evaluar casos de riesgo específicos que involucran a diferentes oficinas. De igual manera, es la persona responsable de la expedición de los certificados de riesgo desde comienzos de la década de 1990, razón por la cual ha diseñado y actualizado los formatos o modelos que el equipo utiliza para su elaboración. Abordo este aspecto en el Capítulo 2.

La otra persona que hace parte del Equipo de riesgos se dedica principalmente a la elaboración de los certificados, debido a la alta demanda de estos documentos. El

trabajador 1 también tiene una formación de carácter técnico, es ingeniero civil, y se encuentra vinculado a la Alcaldía mediante la modalidad de contratación temporal. Ha trabajado cerca de 30 años en el DAPM, de los cuales fue funcionario público durante los primeros 15 años. No obstante, hizo parte del grupo de funcionarios que perdió su empleo como resultado de la reforma administrativa de 2000 – 2001. En ese periodo trabajó en un área relacionada con el actual Banco de Proyectos, por lo que desde este tiempo conocía al funcionario 1.

Ese vínculo le permitió ingresar al Equipo de riesgos en el 2009. Según mencionó en la entrevista, el funcionario 1 “sabía que yo había trabajado con el municipio y conocía más o menos de las afectaciones que podía tener un inmueble” y a partir allí “fui adquiriendo experticia. Como se dice, cogí experiencia en eso...”. Además de la elaboración de los certificados de riesgo, realiza ocasionalmente visitas de campo y participa de reuniones sobre el tema. Al finalizar una de las entrevistas, mencionó que adquirió de su padre la visión que tiene sobre lo que es ser un funcionario público, “mi papá cuando vivía me decía no vaya a robar al servidor y me grabé eso en la cabeza, servidor público, entonces me gusta ser servidor” y “eso me quedé haciendo toda la vida”.

Según las reglas contractuales de la administración local, el contrato laboral del trabajador 1 debe ser renovado cada seis meses. Su “estabilidad laboral” ha sido posible por el aval permanente del funcionario 1, quien ha tenido cierta capacidad de decisión en este caso para mantenerlo como parte del Equipo. No obstante, el funcionario 1 está a pocos años de jubilarse y en varios de los aspectos que señaló en las últimas dos entrevistas sugirió que era posible una disolución del Equipo y que sus labores pasaran a

la Secretaría de Gestión del Riesgo. En la última entrevista de diciembre de 2024 mencionó, por ejemplo, que ya no era consultada su opinión de experto sobre temas de riesgo, como solía hacer con la revisión de los proyectos de inversión del Banco de Proyectos. Además, afirmó que en la actualidad era imposible realizar estudios porque ya no había una asignación de presupuesto para esta labor. Al respecto señaló que

Una parte de la información necesaria para las evaluaciones la generábamos directamente nosotros. Hacíamos trabajo de campo para hacer levantamiento de información. Por ejemplo, ¿dónde están las bocaminas de carbón? Nosotros íbamos y hacíamos el inventario. ¿Para dónde está creciendo la población que se está asentando de manera informal? Esas cosas las hacíamos nosotros. Había una información que se acumulaba y era actualizada. Eso es algo que ya no se hace. También la asignación de presupuestos para contratar ese tipo de estudios por fuera, tampoco se volvió a ver; sobre todo en esa visión de que Planeación no es rentable, entonces a Planeación no le doy nada para contratar esos estudios. Entonces, eso afectó el trabajo en el tema de riesgos dentro de Planeación.

En nuestra última conversación en el 2022, el funcionario 1 señaló que no consideraba que requiriera un equipo más grande, sino que para el ejercicio de las acciones sobre riesgo se deberían activar las instancias de coordinación como el Comité de Conocimiento del Riesgo²⁵. Afirmó que “en la Secretaría de Gestión del Riesgo hay un grupo de cuatro profesionales que están bien preparados y que les interesa coordinar con Planeación.

²⁵ Este Comité fue creado en el 2017 mediante el Decreto 4112.010.20.0531 Por el cual se crean los Comités para la Coordinación de los Procesos de Conocimiento del Riesgo, Reducción del Riesgo y de Manejo de Desastres en la Secretaría de Gestión del Riesgo de Emergencias y Desastres del municipio de Santiago de Cali de la Alcaldía de Cali.

Entonces... eventualmente la tarea de Planeación puede pasar a esta Secretaría”. Adicionó que “lo bueno de la Secretaría de Gestión del Riesgo es que estos profesionales son de planta y que tiene plata que no depende de las vigencias sino del Fondo de Calamidades”.

Tanto el funcionario 1 como el trabajador 1 mencionaron aspectos muy similares respecto a su visión sobre los peticionarios de los certificados de riesgo. En sus narraciones sobre las labores que realizan y los obstáculos que se les presentan, es posible identificar una profunda desconfianza tanto de los ciudadanos como de otros funcionarios, como en general ocurre en la burocracia pública (Nuijten, 2006; Hoag, 2010). Los cuestionamientos del funcionario 1 estuvieron referidos especialmente a la SVSH, porque considera que la manera como abordan el tema no resuelve el problema de la vivienda y el riesgo. A juzgar por lo que mencionó el trabajador 1, estos señalamientos no parecen quedar solo en el ámbito de las conversaciones privadas. Según el trabajador 1, el funcionario 1 “es bien beligerante en eso, yo soy mucho más calmado...” “Pero él si defiende un proceso a morir y yo también”. En el marco de estas percepciones, los funcionarios han elaborado los certificados de riesgos con un cuidado especial, como abordaré en el Capítulo 2.

Los documentos que median entre el riesgo por fenómenos naturales y el ordenamiento territorial

El POT es un instrumento técnico y normativo de planeación y gestión de largo plazo, constituido por el conjunto de acciones y políticas, administrativas y de planeación física, que deben orientar el desarrollo del territorio municipal por los próximos años, mediante la regulación de la utilización, la ocupación y la transformación del espacio físico urbano

y rural (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2004, p. 5). Se diseña para un periodo 12 años y se debe implementar a través de la ejecución de obras físicas y de control urbano y rural, como por ejemplo los proyectos de infraestructura y equipamientos. La ley 388 de 1997 que reglamenta el POT, establece los alcances del POT según el tamaño de la población de los municipios. De esta manera, a los municipios de más de 100 mil habitantes como Cali les corresponde hacer un POT; a los municipios de entre 30 mil y 100 mil habitantes, planes básicos de ordenamiento territorial y a los municipios con menos de 30 mil habitantes, esquemas de ordenamiento territorial (Massiris, 1998, p. 48).

Una imagen de la complejidad de los POTs podría definirse a partir del número de documentos producidos, sus temáticas y el número de páginas que los constituyen. En ese sentido, para el POT de Cali del 2014 fueron producidos siete documentos y 55 mapas. El principal documento es el normativo, que para el POT de Cali es el Acuerdo 0373 de 2014, mediante el cual fue adoptado como norma por el Concejo Municipal de Cali. Este documento está constituido por 436 páginas. El Acuerdo tiene el documento anexo denominado “Anexo 1. Coordenadas planas “X” y perímetros”, que como su nombre lo indica incluye las coordenadas de diferentes tipos de áreas de la ciudad, y está constituido por 290 páginas. El tercer documento corresponde al soporte técnico de las decisiones adoptadas en el decreto, que condensa cada uno de los puntos establecidos por la ley para su contenido. Este documento cuenta con 1170 páginas. El cuarto documento es un listado de tres páginas de los documentos anexos al documento técnico, en donde se listan 93 documentos más.

El quinto documento se denomina “Expediente municipal. Seguimiento y evaluación al plan de ordenamiento territorial”, y se refiere al conjunto de indicadores de cada línea temática, con los que se hace el seguimiento a su implementación. Este documento está constituido por 202 páginas. El sexto documento se denomina “Memoria justificativa” y corresponde a un compendio de argumentos por los cuales se realizó la revisión del POT anterior, constituido por 101 páginas. Y el séptimo documento contiene un listado de los 55 mapas del POT.

El proceso de elaboración de un POT tiene tres fases. La primera es la fase de formulación, cuya duración depende de los recursos técnicos y financieros del municipio, así como de la complejidad del territorio de su jurisdicción. La segunda fase es un proceso de concertación interinstitucional y consulta ciudadana, que tiene una duración de 60 días, mientras que la tercera fase corresponde al proceso de aprobación por parte del Concejo Municipal, que tiene una duración de 90 días. En la segunda fase, la instancia central es la Corporación Autónoma Regional (CAR), que durante los primeros 30 días debe hacer la revisión técnica del documento y la aprobación de la propuesta. Al mismo tiempo, el proyecto debe ser revisado por la Junta metropolitana (en los casos en que aplique) y, posteriormente, una vez aprobado por la CAR, debe someterse a consideración del Consejo Territorial de Planeación. De manera paralela, durante esos 60 días, la propuesta del POT debe ser sometida a consulta por parte de los ciudadanos, para lo cual la oficina de planeación debe convocar y hacer talleres con entidades públicas, gremios económicos y organizaciones comunitarias (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2004, p. 7).

Cada uno de los temas incluidos en el POT está reglamentado por un conjunto de normas específicas. En el riesgo por fenómenos naturales las principales son la Ley 1523 de 2012; el Decreto 1807 de 2014, que establece los parámetros técnicos para la elaboración de los estudios, y el Decreto 1077 de 2015, que compila las normas que aplican a los asuntos relacionados con la vivienda, la ciudad y el territorio, en los que se incluye el riesgo por fenómenos naturales. El Artículo 4 de la Ley 1523 de 2012 establece los conceptos básicos que las entidades deben tener en cuenta para la evaluación del riesgo:

Amenaza: peligro latente de que un evento físico de origen natural genere pérdidas de vidas, lesiones, así como daños y pérdidas en los bienes, la infraestructura y los recursos ambientales.

Vulnerabilidad: fragilidad física, económica, social, ambiental o institucional que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que un evento físico peligroso se presente.

Riesgo de desastres: daños o pérdidas potenciales que pueden presentarse.

Según el Artículo 2.2.2.1.3.1.3 del Decreto 1077 de 2015, los estudios técnicos para la incorporación del riesgo en la planificación territorial deben delimitar las áreas con condición de riesgo y las áreas con condición de amenaza, las cuales define como:

Áreas con condición de amenaza: son las zonas o áreas del territorio municipal zonificadas como de amenaza alta y media en las que se establezca en la revisión o expedición de un nuevo POT la necesidad de clasificarlas como suelo urbano, de expansión urbana, rural suburbano o centros poblados rurales para permitir su desarrollo.

Áreas con condición de riesgo, corresponden a las zonas o áreas del territorio municipal clasificadas como de amenaza alta que estén urbanizadas, ocupadas o edificadas, así como en las que se encuentren elementos del sistema vial, equipamientos (salud, educación, otros) e infraestructura de servicios públicos.

La zonificación consiste en la representación cartográfica de áreas con características homogéneas. Es decir que uno de los productos principales de los estudios de riesgo son los mapas de amenaza y los mapas de riesgo, donde se representan estas zonificaciones. La normativa establece que las administraciones locales deben continuar haciendo estudios entre POTs, puesto que se reconoce que el riesgo es dinámico y puede aumentar. Los POTs incluyen un conjunto de medidas para la mitigación del riesgo en cada una de las clasificaciones.

El conocimiento del riesgo y el POT en Cali

Los estudios para evaluar las condiciones de riesgo por fenómenos naturales en Cali se remontan al surgimiento de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (en adelante CVC), primera autoridad ambiental del país. Esta entidad inició la gestión de inundaciones en su área de influencia, y especialmente en Cali, mediante estudios sobre inundaciones, planes y obras de mitigación de esta amenaza natural. Para finales de la década de 1980, el OSSO, de la Universidad del Valle, también empezó a generar estudios sobre amenazas, vulnerabilidades y riesgos, los cuales fueron fundamentales para la incorporación del riesgo en el primer POT del municipio del 2000 porque los estudios de riesgo en la administración solo habían iniciado pocos años atrás. Según afirmó el experto 1 en la entrevista, en este momento, el “OSSO trabajó *ad honorem* para el POT”.

En el DAPM, los estudios sobre riesgos iniciaron en la década de 1990, cuando se contrató al funcionario 1 y se conformó el Equipo de riesgos. Para este momento (como ahora), las inundaciones y los deslizamientos eran los principales fenómenos naturales que afectaban de manera frecuente las poblaciones localizadas en sus áreas de influencia. La CVC, a pesar de ser una entidad departamental, generaba estudios sobre las inundaciones, por lo que eran los deslizamientos los fenómenos que requerían más atención. De esta manera, el DAPM centró sus recursos en la elaboración de los estudios sobre riesgo por movimientos en masa²⁶, junto con las avenidas torrenciales y los sismos, que también hacen parte de los fenómenos naturales con más afectaciones en el municipio. Con el surgimiento del DAGMA, en 1994, los estudios municipales sobre inundaciones quedaron a cargo de la entidad ambiental.

Durante la década de 1990, el DAPM elaboró una parte de los estudios sobre riesgos por movimientos en masa, mientras que en otros casos contrató empresas especializadas en la materia, como se puede ver en el listado de los proyectos de la Tabla 2. Puesto que la elaboración de estos estudios demanda conocimientos especializados y recursos financieros, el DAPM fue asumiendo cada vez más el rol de supervisor, en lugar de productor directo de los diagnósticos. De todas maneras, el funcionario 1 suele tener una participación durante el desarrollo de los proyectos, tanto en las discusiones sobre las metodologías de diagnóstico y los resultados, como en las salidas de campo para inspeccionar las áreas de estudio. Esto pude observarlo cuando trabajé en la Corporación

²⁶ Término técnico para denominar los deslizamientos y otros fenómenos asociados.

OSSO, tiempo durante el cual esta entidad desarrollaba los proyectos de la década del 2010 que listo en la Tabla 2.

Tabla 2.

Estudios sobre amenaza por movimientos en masa

Año	Estudio	Fuente
1987	1987. Plan de Erradicación de la Pobreza Absoluta, Programa de Rehabilitación de Asentamientos Subnormales, Diagnóstico y Cuantificación de Necesidades. Impresión DAPM. Cali. 88p, Anexos.	
1988	Proyecto de manejo de aguas y control de erosión en las cuencas de las quebradas Fátima, Portillo, Santa Mónica, El Bosque y Menga”. Estudio geológico, Convenio CVC – EMCALI No 530 de 1988.	CVC – EMCALI
1994	Diagnóstico sobre Amenazas Naturales en las Comunas 1 y 19. Noviembre de 1994.	Planes Ltda. para DAPM
1994	Diseño definitivo de obras para la mitigación de riesgos naturales en la comuna 20. Diciembre de 1994	Incol S. A. para DAPM
1995	Diseño Definitivo de Obras para la Reducción de Riesgos en la Comuna 1. Zonificación geotécnica de Patio Bonito y de la franja a lo largo de la vía al mar y de la variante de terrón colorado y uso potencial de áreas no ocupadas. Diciembre de 1995	JHL y Cía. LTDA para DAPM
1997	Zonificación de amenazas naturales y usos del suelo en el Corregimiento de Montebello. Febrero de 1997.	DAPM
1997	Zonificación de amenazas naturales e identificación de alternativas para la reducción de riesgo en las laderas de la comuna 18 y el corregimiento de La Buitrera. Febrero de 1997.	José Hilario López y Compañía LTDA
1997	Zonificación de amenazas naturales en “El Mortiñal”. Abril de 1997.	DAPM

1997	Zonificación de amenazas naturales y del riesgo en el sector Brisas de los Cristales y en la Ladera Occidental de la Comuna 19. Noviembre de 1997.	DAPM
1998	Zonificación de amenazas naturales e identificación de alternativas para la reducción del riesgo en la porción Nororiental de la Comuna 1 y en 7 corregimientos del municipio de Santiago de Cali. Tomo I y II. 1998.	SAYA Ltda. para DAPM
2003	Actualización de la zonificación de amenazas e identificación de alternativas para la reducción del riesgo en la ladera de las comunas 2, 18 y 19 del municipio de Santiago de Cali. Informe Final. Tomo Comuna 19. Junio de 2003	Unión Temporal Incol SA y Geicol
2005	Zonificación de la amenaza por movimientos en masa en tres corregimientos occidentales del municipio de Santiago de Cali. Agosto de 2005	Corporación OSSO
2005	Susceptibilidad a movimientos en masa en los Cerros Orientales de Santiago de Cali. Estudio de Microzonificación sísmica de Santiago de Cali. Diciembre de 2005	Ingeominas.
2009 - 2010	Entre los años 2009 y 2010 el DAPM hizo la actualización de la zonificación de la amenaza por movimientos en masa de las Comunas 1, 2, 18, 19 y 20 y de los Corregimientos Montebello y La Buitrera.	
2015	Evaluación de la vulnerabilidad y el riesgo por movimientos en masa en el Municipio Santiago de Cali, Tercera Fase”	Corporación OSSO
2016	Evaluación de la vulnerabilidad y el riesgo por movimientos en masa en el Municipio Santiago de Cali. Cuarta Fase	Corporación OSSO

Fuente: Corporación OSSO, 2013; 2015; 2018.

Las condiciones de riesgo en Cali

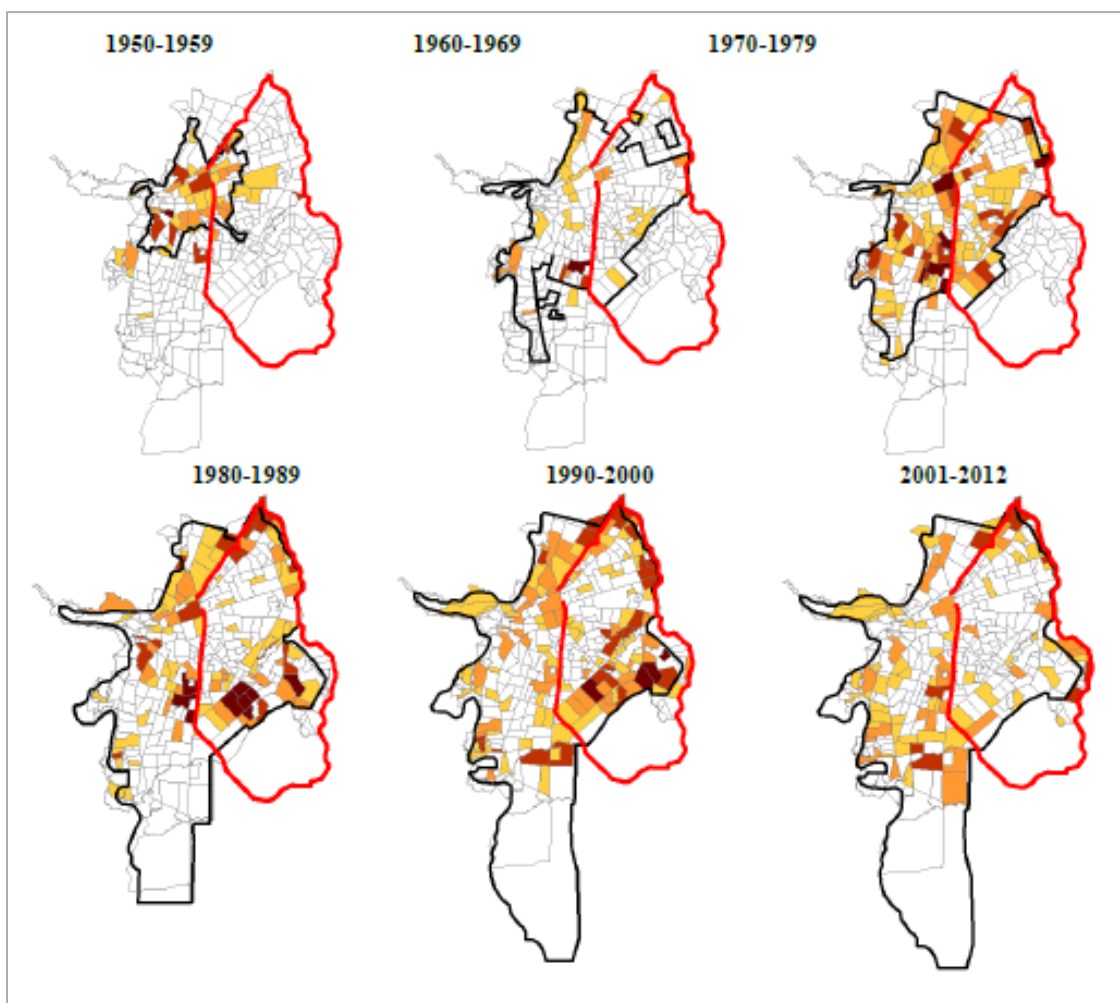
Los estudios sobre riesgos del DAPM, en conjunto con los estudios sobre los procesos de ocupación de las tierras urbanas, han permitido conocer que el proceso de urbanización

en Cali se ha caracterizado por la continua ocupación de terrenos inestables de las laderas occidentales y de las llanuras de inundación en el oriente de la ciudad (Velásquez y Meyer, 1994). La ocupación de estas áreas se intensificó desde la década de 1970, por lo que desde entonces, los daños por inundaciones y deslizamientos se han presentado de manera frecuente (Jiménez y Velázquez, 2013, p. 341). La instalación de equipamiento urbano y, en general, el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de los barrios que se originaron por invasiones, urbanizaciones ilegales o programas de vivienda de autoconstrucción progresiva, durante las décadas de 1970 y 1990, contribuyeron a la disminución de los daños, a medida que los barrios se fueron consolidando. No obstante, a medida que algunas zonas se consolidaron, los riesgos se trasladaron hacia los nuevos sectores marginales de la periferia (Jiménez y Velázquez, 2013, p.341), como se puede ver en los mapas de la Figura 1 sobre los barrios con afectaciones por inundaciones en el periodo 1950 -2012.

De igual manera, hay zonas en donde el riesgo ha permanecido y se ha incrementado, como en algunos sectores de ladera. Según un informe de la Corporación OSSO (Corporación OSSO, 2013, p. 48), el mapa de zonificación de la amenaza por movimientos en masa ha tenido constantes actualizaciones y en los casos que ha sido necesaria hacer una modificación, siempre ha habido un incremento del nivel de amenaza, mientras que no ha ocurrido que después de inspecciones el nivel de la amenaza descienda. El informe afirma que el crecimiento acelerado y desorganizado hacia sus laderas, por medio de asentamientos irregulares, implicó el surgimiento de nuevos escenarios de riesgos donde los movimientos en masa se están incrementando (Corporación OSSO, 2016, p. 34 - 80).

Figura 1.

Barrios con afectaciones por inundaciones ocurridas entre 1950 y 2012.



Fuente: DAPM, 2014b, p. 93.

Un aspecto central en el incremento del riesgo en las laderas está relacionado con la política de vivienda. Según un informe de la Universidad del Valle (2020, p. 10), la mayor parte de los asentamientos informales se encuentra en estas zonas de amenaza por inundaciones y deslizamientos. Según el informe, aunque “esos asentamientos han sido reconocidos como partes de la ciudad durante varias décadas, y están identificados como

áreas que necesitan ser intervenidas para mejorar la calidad de vida de sus habitantes, los programas y proyectos implementados para lograr este propósito han sido limitados”.

El riesgo por amenazas naturales en el POT

El DAPM ha coordinado la elaboración de dos POT para Cali, uno aprobado en el año 2000 y el siguiente en el 2014. Actualmente el POT se encuentra en proceso de actualización, ya que en el 2026 cumpliría los 12 años de vigencia que propone la Ley. El conocimiento sobre el riesgo incorporado en ambos POTs fue bastante diferente. De acuerdo con el DAPM (2014c, p. 73), en el POT del 2000 “el riesgo y su reducción se limita a uno de sus componentes, la amenaza, dejando de lado, por ausencia de la información requerida, el análisis de exposición y de vulnerabilidad que efectivamente puede llevar a una visión integral del riesgo y de su importancia en el manejo ambiental y en el ordenamiento territorial”. Un cuestionamiento similar se hizo en el informe del Banco Mundial (2012, p. 67) que señala que en ese POT “la gestión del riesgo no se incluye de manera explícita en los objetivos, estrategias ni en los mecanismos de ocupación, por lo que no establecen restricciones y condicionantes para la ocupación y uso del suelo”. En el documento, la única medida específica es la reubicación en las zonas con amenazas muy altas.

El conocimiento del riesgo obtenido a partir de los estudios elaborados por el DAPM desde la década 2000 se vio ampliamente reflejado en el POT. En este fueron incluidas las zonas de amenaza y zonas de riesgo que establece la norma y en cada una de ellas se establecieron medidas de mitigación específicas según el nivel de la amenaza o riesgo, como se puede ver la Tabla 1. Un aspecto que muestra estos avances en el conocimiento

del riesgo y su incorporación en la norma urbana es que hay unos riesgos legibles que son objeto de la actuación del estado local, mientras que otros aún no han sido incorporados. Es el caso, por ejemplo, de riesgos por otros fenómenos naturales como tempestades o vendavales, o por riesgos tecnológicos como los asociados a incendios y explosiones. Esto no significa que esas situaciones no sean atendidas por las entidades responsables, pero su manejo en términos de la gestión del riesgo puede ser más difuso o enfocado exclusivamente a la atención de las emergencias, como suele ocurrir con los incendios.

Tabla 3.

Principales medidas de mitigación según zonas de amenaza y riesgo

Nivel de amenaza o riesgo	Principales medidas
Zonas en alto riesgo no mitigable por movimientos en masa Zonas de amenaza muy alta por movimientos en masa Zonas en alto riesgo no mitigable por inundaciones	Zonas donde se restringe el uso residencial y, por tanto, debe haber reubicación en los casos en donde hay viviendas.
Zonas en riesgo medio por movimientos en masa Zonas de amenaza media por movimientos en masa	Zonas en las que es posible habitar, pero sólo el marco de programas de mejoramiento integral, es decir, de acciones institucionales que permitan la consolidación de los asentamientos.
Zonas en riesgo bajo por movimientos en masa Zonas en riesgo mitigable por inundaciones	Zonas en las que es permitido habitar sin la intervención previa del estado, pero bajo las condiciones establecidas por el POT y citadas en los <i>Conceptos de riesgo</i> .

Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial, 2014.

Los certificados de riesgo: conexión entre los estudios de riesgo por amenazas naturales y el POT

Aunque los POT son presentados a los ciudadanos durante la fase de consulta que antecede su aprobación, sus directrices o restricciones solo adquieren una presencia concreta con documentos como los certificados de riesgo por fenómenos naturales. Este documento certifica si un predio se encuentra situado o no en zonas de riesgo no mitigable, zonas de protección ambiental o áreas no autorizadas por las autoridades de planeación. El documento es solicitado por los peticionarios, puesto que hace parte de los requisitos para el otorgamiento de un subsidio gubernamental²⁷, así como para adquirir una licencia de construcción.

Los funcionarios del DAPM denominan estos documentos con el nombre de “conceptos de riesgo”. Los términos “certificado de riesgo” y “concepto de riesgo” aparecen indistintamente en diferentes partes de la página de internet (Alcaldía de Santiago de Cali, 2021, 2023) y en la documentación interna de la Alcaldía. El término está relacionado con la función general del DAPM de expedir conceptos técnicos en los temas de su competencia, aunque la función del certificado es validar las directrices establecidas en el POT. Es decir, los certificados les informan a los peticionarios lo que dice la norma urbana en Cali: las restricciones o condicionamientos para la ocupación del suelo, en relación con las clasificaciones de zonas de riesgo por fenómenos naturales, las zonas de protección hídrica y forestal y las demás áreas no autorizadas para su ocupación.

²⁷ Resolución 0966 de 2004. Artículo 34, numeral 1.

Ahora bien, aunque los certificados de riesgo que actualmente expide el DAPM están basados en el POT, el documento surgió a comienzos de la década de 1990, es decir, antes del primer POT. Su origen se enmarca en la convergencia entre la Ley 9 de reforma urbana de 1989 y la Ley de reforma de la vivienda social de 1991, que creó el subsidio de vivienda. La nueva reglamentación implicó que las entidades designadas para la entrega de los subsidios gubernamentales exigieran la condición de que las viviendas no estuvieran en riesgo por fenómenos naturales y, por lo tanto, esto incidió en el inicio de una masiva demanda de información sobre la situación de riesgo de las viviendas, por parte de la población interesada en acceder al subsidio. Esta situación fue narrada por el exfuncionario 1, quien justamente fue el responsable de elaborar la primera versión de los certificados, a lo que se refirió con la expresión “todo le toca a uno construirlo sobre la marcha” (Entrevista exfuncionario 1, diciembre 19 de 2024).

Según el exfuncionario, el experto 1 del OSSO fue quien les suministró asesoría e información para la elaboración del documento, como la sugerencia de incluir una nota sobre el nivel de conocimiento del riesgo que se tenía hasta el momento. Según el exfuncionario 1, ese documento en realidad se trataba de un “concepto de no riesgo”, puesto que para su expedición se basaban en un listado que construyeron sobre los barrios y comunas que por sus características tenían la certeza de que no presentaban condiciones de riesgo. De esta manera, el “concepto de no riesgo” surgió como medida para resolver una demanda asociada a un conocimiento que para la época aún era incipiente.

El diseño de esa primera versión del documento es un buen ejemplo de que las decisiones burocráticas también están asociadas con situaciones contingentes (Hoag, 2010), así

como con conocimiento parcial, ambiguo y fragmentado (Hoag & Hull, 2017). Los “certificados de no riesgo” no se encuentran incluidos en ninguna norma urbana. Sin embargo, estos documentos siguieron siendo solicitados por lo menos hasta mediados de la década del 2000. Aunque la persistencia de estas solicitudes puede estar relacionada con el origen del documento que antes señalé, el funcionario 1 mencionó que “esta es la única ciudad donde la población solicita certificados de no riesgo”.

De acuerdo con lo anterior, los certificados de riesgo empezaron a ser expedidos en Cali desde comienzos de la década de 1990; su contenido y forma fue cambiando en la medida en que los riesgos por fenómenos naturales fueron más legibles. De esta manera, el documento se fue estructurando en función de lo establecido inicialmente en el POT del 2000 y posteriormente del POT del 2014. Actualmente, el DAPM expide tres tipos de certificados de riesgos: el primero es el *certificado de riesgo para predios individuales*, que es el de mayor demanda porque es el que se requiere para la solicitud de subsidios. El segundo es el *certificado de riesgo para sectores*, que informa sobre el riesgo y demás restricciones ambientales y urbanísticas en un área específica del territorio municipal. Estos certificados son solicitados principalmente por funcionarios de entidades interesadas intervenir en esas áreas, en el marco de los procesos de mejoramiento integral de barrios. Por ello, por lo general son solicitados por la SVSH, la Secretaría de Infraestructura y la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Municipales.

El tercer certificado se denomina “certificado de amenaza media o alta” y es solicitado por peticionarios interesados en adelantar procesos de desarrollo y construcción en zonas de amenaza media y alta por movimientos en masa del suelo rural. Se solicitan para estas

zonas porque en esta clasificación se encuentran terrenos altamente frágiles y por tanto sus intervenciones deben hacerse según lineamientos específicos de la norma urbana. Para la elaboración de estos documentos, los funcionarios verifican el cumplimiento de la norma mediante el uso de parámetros específicos para revisar los estudios de suelos y de estabilidad del terreno que deben presentar los solicitantes.

Conclusiones preliminares

En este capítulo abordé los orígenes de las tecnologías asociadas al riesgo y la seguridad desde iniciativas de agentes tanto internos como externos al gobierno local. Los funcionarios del DAPM fueron un punto de conexión entre las prácticas de evaluación del riesgo que surgieron en Cali en la década de 1980 y su continuidad a través del POT, como política impuesta desde ámbito nacional. El POT como programa de gobierno del riesgo y la seguridad compendia los lineamientos morales y epistemológicos de los procesos urbanos, que se traducen en un conjunto de condicionamientos para la ocupación del suelo. Es decir, regulan las libertades de los individuos para efectuar esa ocupación.

Puesto que el DAPM es el encargado de coordinar el diseño e implementación de este programa de gobierno en Cali, las condiciones institucionales de los funcionarios que desempeñan esa función son importantes. Al igual que toda la estructura burocrática del gobierno local, el DAPM experimentó un desmantelamiento del conjunto de los empleados de planta. La salida de los funcionarios de planta se expresó en el DAPM en la pérdida de memoria institucional, en términos de información sobre las dinámicas territoriales y formas establecidas de trabajo para la coordinación institucional. Este desmantelamiento de la planta de cargos, junto con el reemplazo de la gestión sobre la

planeación como eje central del desarrollo institucional, caracterizaron el impacto específico de las medidas neoliberales en el DAPM. En últimas, la incorporación de tecnologías neoliberales en la administración pública contribuyó al socavamiento gradual del rol central del DAPM en la orientación de la toma de decisiones en la administración local.

El Equipo de riesgo del DAPM, encargado de la elaboración de los certificados de riesgo por fenómenos naturales, también tuvo impactos particulares con las reformas administrativas neoliberales. Estos impactos no sólo están relacionados con el rol de la planeación en la administración local y los cambios en la contratación laboral, sino con el campo de los desastres. Es decir, con los conflictos entre la racionalidad del riesgo, basada en el conocimiento de los daños futuros para intentar reducirlos en el presente, y la racionalidad de los desastres, basada en la atención de las emergencias ante la imposibilidad de reducirlos.

En ese sentido, las condiciones particulares del desarrollo del Grupo de riesgo del DAPM en las décadas de 1990 y 2010 estuvieron relacionadas con los impactos de las reformas administrativas y las ambigüedades del marco institucional nacional que existió entre la creación del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres en Colombia (Ley 46 de 1988) y la Ley de Gestión del Riesgo (Ley 1523 de 2012). Esto contribuyó al mantenimiento de la racionalidad de la atención de los desastres y la reducida disponibilidad de recursos para la reducción del riesgo, durante ese periodo. Por tanto, afectó el fortalecimiento del Equipo de riesgo, en términos de aumento de personal y avance de sus funciones. Puesto que los impactos de las reformas fueron graduales en

algunos aspectos, por ejemplo en el debilitamiento del rol de la planeación en la administración local, y, además, que el Grupo de riesgo mantuvo vínculos con entidades como la Corporación OSSO, estos elementos contribuyeron en los avances del DAPM en el conocimiento del riesgo, principalmente del riesgo por fenómenos geológicos (movimientos en masa y sismos).

En este marco general, los funcionarios del Grupo de riesgo encontrarán en el modelo integral de ocupación del territorio del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) un soporte efectivo para el ejercicio de su autoridad y en esa medida continuarán participando como agentes en la extensión de ese programa de gobierno. No obstante, aunque el POT es un documento construido para ser implementado en el marco de las políticas que orientan el desarrollo del municipio, la población también debe ser informada sobre los riesgos y las regulaciones que el POT establece. Los certificados de riesgo por fenómenos naturales median en esta comunicación, por lo que conciliar los objetivos de las decisiones de ordenamiento territorial y las condiciones específicas de las poblaciones en riesgo hace parte de los desafíos que los funcionarios enfrentan cuando el documento informa sobre el riesgo.

Capítulo 2. Informar el riesgo por fenómenos naturales: cómo se elaboran los documentos

Los certificados de riesgo son documentos que participan de una rutina comunicativa en la que el estado informa a los ciudadanos sobre el riesgo por fenómenos naturales. Analicé un conjunto de estos documentos (formatos y certificados expedidos), con base en la propuesta teórica y metodológica de Hull (2012, 2003) sobre ideologías gráficas relacionadas con cada género de documento burocrático. Argumento que las concepciones de los productores y usuarios de certificados de riesgo se estructuran en relación con la norma, no solo por su cualidad referencial sino porque ella determina la materialidad del documento. Aunque el documento solo busca informar la norma, estas concepciones lo muestran como la representación de la norma misma.

Para desarrollar lo anterior, en este capítulo presento, en primer lugar, algunos aspectos que detallan los planteamientos teóricos y metodológicos en los que fundamenté el análisis, y posteriormente abordo las etapas que sigue el documento para su elaboración. En ese sentido, analizo el formato de solicitud y los peticionarios; las prácticas de elaboración de los contenidos del documento y su organización gráfica.

Introducción

De acuerdo con Hull (2008) los documentos burocráticos son los intermediarios entre los esquemas de clasificación, incorporados en las normas, conceptos y en general las relaciones de la organización burocrática, y las personas, lugares y cosas particulares. En ese sentido, los documentos son fundamentales para la forma en que los objetos burocráticos se promulgan en la práctica y la manera como se logra gobernar a distancia

(2012, p. 259). Asimismo, ellos contribuyen a la construcción de lugares para los temas que tratan, no solo a través de lo que dicen, sino por su dispersión (Fraenkel, 2007, p. 108-109), circulación y su sistema de archivo (Feldman, 2007, p. 48)²⁸, es decir, su materialidad.

Teniendo presente que fundamento esta investigación en los planteamientos teóricos y metodológicos de Hull (Hull, 2012) sobre el ejercicio de la autoridad estatal, retomo aquí su propuesta de análisis de la materialidad de los documentos a través de sus *ideologías gráficas*. El autor (Hull, 2012, p. 14-15) define las *ideologías gráficas* como las concepciones que los usuarios tienen sobre los documentos burocráticos. En ese sentido, están constituidas por patrones de uso, distintas características discursivas formales, marcos de orientación, procedimientos interpretativos, temporalidad y conjuntos de expectativas a través de los cuales los lectores los producen y les dan sentido. Cada uno de los géneros de documentos burocráticos tiene asociadas sus propias concepciones en relación con sus prácticas de documentación y circulación.

Riles (2006, p.25) propone analizar los documentos y las prácticas de documentación tomando distancia de hacerlo desde teorías a priori, y abordarlos desde una mirada etnográfica como artefacto de conocimiento. En ese sentido, buscar las respuestas pensando más allá de los fines del documento para encontrar sus significados (Reeds,

²⁸ De acuerdo con Feldman (2008, p.48), los documentos “contribuyeron a la consolidación de Gaza como categoría administrativa porque de al menos dos maneras. En primer lugar, mediante la compilación de políticas y procedimientos municipales para la aprobación del gobierno central, Gaza se ubicó dentro de una jerarquía de gobierno. En segundo lugar, al proporcionar un espacio dentro de los archivos del gobierno central para la resolución de conflictos locales (particularmente evidente en las quejas y peticiones dirigidas al gobierno), la acumulación de archivos de Gaza dentro del grupo de Municipios y Gobiernos Locales contribuyó a definir a Gaza como un lugar. Los archivos, por lo tanto, no solo documentan, sino que también contribuyen a la construcción de un lugar”.

2006, p.163). Ahora bien, puesto que los certificados de riesgo son documentos burocráticos, es importante reconocer que ellos se producen y circulan en el marco de los sistemas de significación que comparte la burocracia estatal. Es decir que ellos hacen parte de los procedimientos formales en tanto que son la base sobre la cual las burocracias toman decisiones.

Para analizar los certificados de riesgo como artefactos de conocimiento sobre la burocracia que maneja el riesgo en el DAPM, abordo las etapas de la carrera que sigue el documento (Harper, 1998) para su proceso de elaboración. De acuerdo con esto, el capítulo está constituido, en primer lugar, por el análisis de las prácticas asociadas al proceso de solicitud del documento y sus peticionarios. En segundo lugar, por las prácticas de elaboración y, en ese sentido, los conocimientos y herramientas que los funcionarios utilizan para la producción de los documentos. En tercer lugar, presento un análisis de la organización gráfica del contenido, en donde incluyo una mirada a las quejas de quienes cuestionan los documentos. Finalizo el capítulo con unas conclusiones preliminares.

Cómo son los certificados de riesgo

Los certificados consisten en un documento en formato carta oficial de la Alcaldía (Figura 2) y por lo tanto tiene todas las formalidades de este tipo de documentos: incluyen los datos del peticionario al que está dirigido el certificado; el asunto y los párrafos que informan sobre el nivel de riesgo o amenaza; la firma del signatario principal y los nombres de quienes elaboraron el documento, así como la información institucional (logos y datos de la Alcaldía). El documento también incluye los símbolos que sugieren la

autoridad del estado, como el papel membretado, los logos institucionales, y la firma de un signatario principal. De igual manera, el documento tiene un número de identificación electrónica que está diseñado para vincularlo al número de radicado de la solicitud y la fecha de entrega. Recientemente fue incluido un sello para la firma del peticionario, como confirmación de su recepción del documento. Hasta hace unos cinco años no había un espacio asignado para la firma del peticionario, aunque usualmente se firmaba en el espacio donde ahora está el sello, aunque por lo general hay convenciones informales sobre la ubicación de esa firma.

Figura 2.

Imagen de un Formato de certificado de riesgo por movimientos en masa.

 ALCALDÍA DE SANTIAGO DE CALI DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN **RAD_S** Al contestar por favor cite estos datos: Radicado No.: *RAD_S* Fecha: *F_RAD_S* TRO: *TRO_S* Rad. Padre: *RAD E PADRE* «NOMBRE» «Dirección de Correspondencia» «Teléfono» «Dirección Electrónica» Asunto: Concepto sobre condiciones de amenaza / riesgo por fenómenos naturales para un (1) predio ubicado en el corregimiento «Corregimiento». Cordial Saludo: De acuerdo con los datos sobre la distribución de las amenazas y los riesgos por fenómenos naturales en Santiago de Cali, que hacen parte del Plan de Ordenamiento Territorial – POT adoptado por el Acuerdo 0373 de diciembre de 2014, el predio localizado en el corregimiento «Corregimiento», inscrito dentro de las coordenadas Magna – Sirgas origen Cali Norte = «N1» a «N2» y Este = «E1» a «E2» e identificado con el número predial «Predial», está en una zona de Amenaza «Tipo de Amenaza» por Movimientos en Masa. No obstante lo anterior, y en aplicación de los principios generales de protección y precaución, definidos respectivamente en los numerales 2 y 8 del artículo 3º de la Ley 1523 de 2012 “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”, debemos informarle que en desarrollo de los estudios de evaluación del riesgo por movimientos en masa llevados a cabo en 2017 y 2018 cumpliendo con lo ordenado por el Parágrafo del Artículo 40 del Plan de Ordenamiento Territorial – POT (Acuerdo 0373 de diciembre de 2014), y aplicando metodologías ¹ Artículo 2º. Principios generales. Los principios generales que orientan la gestión del riesgo son: 1-1 2. Principio de protección: Los residentes en Colombia deben ser protegidos por las autoridades en su vida e integridad física y mental, en sus bienes y en sus derechos colectivos a la seguridad, la tranquilidad y la salud pública y a gozar de un ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenazan o dañan dicho e los valores enunciados. 1-2 3. Principio de precaución: Cuando exista la posibilidad de daños graves o irreversibles a las vidas, a los bienes y derechos de las personas, a las instituciones y a los ecosistemas como resultado de la materialización del riesgo en desastres, las autoridades y los particulares aplicarán el principio de precaución en virtud del cual la falta de certeza científica absoluta no será óbice para adoptar medidas encaminadas a prevenir, mitigar la situación de riesgo.  Centro Administrativo Municipal - Torre Alcaldía Piso 10. Tel 885 13 25 Fax 889 56 30 - www.cali.gov.co	 ALCALDÍA DE SANTIAGO DE CALI DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN actuales y revisiones detalladas en terreno, se estableció que el sector donde se ubica el predio en cuestión pertenece a una “Zona con movimientos en masa activos”, cuyo manejo, cuando se trata de áreas sin ocupación alguna, como en este caso, se asimilará al establecido por el Artículo 39 del citado Acuerdo 0373 de diciembre de 2014 para las zonas de amenaza muy alta por movimientos en masa. Según dicho artículo: “Dentro de las zonas de amenaza muy alta por movimientos en masa quedan prohibidos los usos forestales productores, de recreación activa, mineros, industriales de todo tipo, institucionales, comerciales, y residenciales de todo tipo. Estas zonas se destinarán a usos forestales protectores, de conservación ambiental y/o de recreación pasiva que no impliquen edificación y cuyo desarrollo no modifique negativamente las condiciones de estabilidad”. El concepto plasmado en este oficio, que no tiene costo alguno y lo puede tramitar directamente la persona interesada, es netamente informativo y se emite sin perjuicio de las restricciones ambientales y urbanísticas adicionales que el mismo Acuerdo 0373 de 2014, la autoridad competente o la normatividad aplicable establezcan para el predio en cuestión. Atentamente, ACUSE DE RECIBO Firmo: _____ Nombre legible: _____ C.C.: _____ Fecha: _____ Hora: _____ JEAN PAUL ARCHER BERNAL Subdirector Subdirección de Planificación del Territorio Proyecto: Armando Vargas Sanzabal - Corredor. Revisó: Andrés Piñero Ramírez - Profesional Universitario En atención del desarrollo de nuestros Sistemas Integrados de Gestión, le solicito comedidamente diligenciar la encuesta de satisfacción de usuario accediendo al siguiente enlace: http://www.cali.gov.co/planeacion/encuestas_ciudadanoviva_encuesta_satisfaccion.php Importante: Si presenta concepto no tiene costo alguno. Su intento lo puede hacer directamente la persona interesada sin necesidad de intermediario. No permita que lo rogalen. DEJENDE CUALQUIER IRREGULARIDAD  Centro Administrativo Municipal - Torre Alcaldía Piso 10. Tel 885 13 25 Fax 889 56 30 - www.cali.gov.co
---	---

Fuente: DAPM, 2022a

Para la elaboración de los documentos, los funcionarios del Equipo de riesgo utilizan un formato de la carta con el membrete, los logos y el número de radicado preestablecidos. El contenido de la carta, es decir, el encabezado, el asunto, la información sobre el riesgo, la firma y los nombres de quienes participaron en su elaboración son registrados por los funcionarios. Los otros procedimientos, es decir, la solicitud, el trámite de respuesta y el archivo, se realizan a través de un sistema de gestión documental denominado Miravé. En este sistema de gestión quedan registradas las oficinas por las que circulan los documentos, los funcionarios o trabajadores que intervienen en ellos y los tiempos de respuesta. Miravé reemplazó en el 2019 el anterior sistema denominado Orfeo. El nuevo sistema incluye un mecanismo para vincular automáticamente al documento los datos de quienes participaron en su elaboración, aunque el sistema tuvo fallas durante los primeros años de entrada en funcionamiento

La firma del documento, su entrega y el archivo son procedimientos de los que se encarga la persona responsable de las labores de secretaría de la Subdirección de Ordenamiento Territorial. El documento es enviado al petitionario mediante correo certificado, por lo cual el petitionario debe firmar el documento para indicar que efectivamente lo recibió. En los casos en los que esto no es posible, hay otros mecanismos para avisarle al petitionario como: envío por correo electrónico, contacto telefónico y publicación en la sección de Avisos de la página web oficial de la Alcaldía. Una vez el documento es entregado, es escaneado y pasa al estado de “archivar”.

Los documentos que permanecen en el sistema suelen incluir tanto el documento elaborado por los funcionarios del DAPM, sin la firma, como el documento final con la

firma del subdirector y la firma de la persona que recibió el certificado por parte del peticionario. A estos documentos pueden acceder quienes tienen los permisos para ingresar al sistema de gestión de información de la Alcaldía. De todas maneras, ambos funcionarios del DAPM mantienen sus propias bases de datos sobre los documentos elaborados, por diferentes razones. El trabajador 1, porque ese dato es parte de las evidencias que debe incluir para tramitar el cobro de pago por sus servicios a la Alcaldía. El funcionario 1, porque cada mes debe disponer de las estadísticas de solicitud y elaboración de documentos para los indicadores de desempeño de los Informes de gestión del DAPM.

La solicitud de los certificados de riesgo: imaginarios de homogeneidad e incertidumbres de los peticionarios

Van Gross (2001, p. 2) señala que las peticiones son demandas de un favor o de la reparación de una injusticia, dirigidas a alguna autoridad establecida. Su definición está basada en estudios históricos que analizaron las diferentes formas como estas peticiones escritas han aparecido a lo largo de la historia y en el marco de diferentes contextos culturales. En los estados modernos, ambas definiciones obedecen a formas diferentes de relacionamiento entre ciudadanos y gobernantes, en las que es posible distinguir entre una petición, como la solicitud de un favor, y una queja, como la exigencia de reparación de los agravios cometidos por una persona en el poder (Gupta, 2012, p. 167). En el marco del reconocimiento de los derechos ciudadanos, la queja se enmarca en el derecho del demandante al debido proceso (Gupta, 2012, p. 167).

Las solicitudes de certificados de riesgo comparten algunas características con las quejas, en relación con la demanda del debido proceso. Los funcionarios están obligados a responder estas solicitudes y, además, a hacerlo de determinada manera. De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, certificación se define como un “documento en el que se asegura la verdad de un hecho” (Real Academia Española, s.f., definición 2). Aunque no existe una definición oficial de certificado en Colombia, el término puede entenderse como un documento emitido por una entidad pública que comunica al peticionario la información que es reconocida por el estado y que por tanto es la representación de la verdad. Por ejemplo, la identidad de los ciudadanos. Además, los certificados son siempre documentos que se solicitan para la realización de diversos trámites administrativos. El certificado de riesgo informa al peticionario sobre las clasificaciones de riesgo, ambientales y urbanas en las que se localiza el predio de interés de la solicitud, y es solicitado por los peticionarios para el trámite de subsidios gubernamentales o para obtener una licencia de construcción.

El debido proceso no sólo se refiere al certificado como respuesta, sino que debe ser solicitado y respondido en el marco de los procedimientos formales establecidos por la administración (Riles, 2006). Los procedimientos formales de solicitud dependen del tipo de peticionario. Los certificados de riesgo deben ser solicitados y radicados presencialmente por el solicitante en la Oficina de Atención del Ciudadano, localizada en el edificio principal de la administración local. Esta oficina es la responsable de recibir las solicitudes de servicios, peticiones y quejas de los ciudadanos, así como de asignarlas a las oficinas encargadas de dar respuesta. Para ello dispone de un sistema de gestión de información que registra diferentes acciones realizadas por los funcionarios para dar

respuesta. La solicitud debe realizarse mediante un documento escrito, por lo que en esta oficina se escanea la solicitud, se ingresa al sistema de gestión de información con un número de identificación del documento y se asigna al DAPM que deberá tramitar su respuesta.

El formato de solicitud del certificado para predios individuales (Figura 3) es un documento al que el peticionario puede acceder de manera impresa, en la oficina mencionada, o digital, en la página web de la Alcaldía. El documento está constituido por dos páginas que contienen, en la primera, los datos y los espacios en blanco que el peticionario debe diligenciar, y, en la segunda, una descripción de cada uno de los datos solicitados. El formato incluye los logos, datos de contacto y otra información genérica de la Alcaldía.

Riles (2008, p. 622) plantea que los formularios impresos se distinguen de otros géneros de comunicación, como cartas, dictámenes jurídicos o correos electrónicos, porque están diseñados para que los usuarios accedan directamente a los espacios en blanco y los completen, probablemente en el orden en que aparecen. Los datos del formulario de solicitud del certificado corresponden a los datos personales del peticionario (nombre, número de identificación, número telefónico y correo electrónico) y los datos del predio sobre el cual se solicita el certificado (número y localización del predio). Si bien, el documento incluye una guía sobre la manera como los espacios en blanco deben ser diligenciados, es altamente probable que los peticionarios se dirijan directamente a ingresar la información, debido a la familiaridad con los datos solicitados. La ubicación

de la guía en la segunda página del documento sugiere la misma acción. En este caso, su organización gráfica ya sugiere la manera como debe diligenciarlo.

Figura 3.

Formato de solicitud del certificado de riesgo para predios individuales

 ALCALDIA DE SANTIAGO DE CALI DESARROLLO INTEGRAL DEL TERRITORIO DESARROLLO FISICO	MODELO INTEGRADO DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN (MIPG) SOLICITUD CONCEPTO SOBRE CONDICIONES DE RIESGO PARA PREDIOS INDIVIDUALES	MMDI02.02.05.P009.F001 <table border="1"> <tr> <td>VERSIÓN</td> <td>008</td> </tr> </table>	VERSIÓN	008
VERSIÓN	008			

Datos del solicitante:

a. Nombre del solicitante: _____

b. Cédula: _____ c. Teléfono fijo: _____

d. Notificación: En los términos del artículo 56 de la Ley 1437 de 2011, manifiesto expresamente mi autorización y acepto ser notificado por medios electrónicos de la decisión tomada por la Autoridad Administrativa en el presente trámite.

SI: ☐ NO: ☐ e. Correo electrónico: _____

f. Dirección del Predio: _____

g. Comuna / Corregimiento: _____ h. Barrio / Vereda: _____

i. Predio N°: _____ (Es el código compuesto por una (1) letra seguida de doce (12) dígitos que aparece en la parte superior izquierda de la Factura del Impuesto Predial Unificado que expide el Departamento Administrativo de Hacienda Pública - Subdirección de Catastro). Sin este número de predio no puede expedirse el Concepto sobre Condiciones de Riesgo para Predios Individuales.

Nota: Si desea puede aportar Fotocopia de la Factura de Impuesto Predial

REQUISITOS

☐ 1. Entregar este Formato de Solicitud diligenciado correctamente en letra clara. (Original y Fotocopia)

Nombre del Solicitante

Firma del Solicitante

Este documento es propiedad de la Administración Central del Distrito de Santiago de Cali. Prohibida su alteración o modificación por cualquier medio, sin previa autorización del señor Alcalde.

Página 1 de 2

Fuente: DAPM, 2022b

La organización gráfica del formato ha tenido pocas variaciones en las últimas dos décadas, excepto por la presencia y ausencia de algunos aspectos relacionados con requerimientos del proceso formal de solicitud, que responden a cambios más generales de las relaciones entre el estado y los ciudadanos. Por ejemplo, hacia el año 2016 fue incluida la segunda página que contiene la guía para el diligenciamiento del formato. De igual manera, del proceso formal de solicitud fue eliminada la inclusión de un recibo del

impuesto predial que los peticionarios debían adjuntar a la solicitud, donde los funcionarios obtenían el número de identificación del predio. Asimismo, a partir del 2013 el peticionario no está obligado a realizar el pago de un impuesto (estampilla pro-desarrollo urbano) con un cobro mínimo, que debía anexar a su solicitud. El sello que validaba el pago efectivo del impuesto era incluido durante el proceso de radicación de la solicitud. Estos responden a dos procesos diferentes, en primer lugar, a la Ley de simplificación de trámites administrativos y, en segundo lugar, a decisiones sobre el recaudo fiscal.

La organización gráfica del documento sugiere otro aspecto de la relación entre ciudadanos y funcionarios. De acuerdo con Gupta (2012, p. 144), quizás más que cualquier otro tipo de escritura, los formularios se asocian con las burocracias en el imaginario público. Esto se relaciona con dos aspectos. En primer lugar, la uniformidad de los formularios hace que el rango o estatus de una persona se vuelva irrelevante, por lo que los solicitantes realmente son anónimos. Sus datos personales solo interesan para tramitar el envío de la solicitud. Por otra parte, un formulario solicita un tipo de información y excluye otra, lo que para Gupta (2012, p.144) implica excluir deliberadamente lo particular y único de las circunstancias de los solicitantes. De los formularios de solicitud del certificado de riesgos, los únicos datos relevantes para elaborar el documento son los relacionados con el predio, su número de identificación y la dirección del predio.

Gupta (2012, p. 144) también reconoce que esa forma de estandarización es fundamental para la posterior sistematización y análisis de la información, sin lo cual sería imposible

responder de manera eficiente a las demandas de los solicitantes y el archivo de la documentación. No obstante, plantea que el anonimato de los solicitantes y la ausencia de otras referencias sobre su contexto conduce a una despolitización de las relaciones entre ciudadanos y funcionarios, que condiciona las decisiones de las burocracias y genera impactos negativos sobre los ciudadanos. En el caso de los certificados de riesgo, es posible establecer una conexión entre la relación impersonal que media el documento, y los imaginarios que los funcionarios y los peticionarios tienen de cada uno de ellos.

Los peticionarios mediados por los documentos

De acuerdo con los usos del certificado de riesgos, los peticionarios de estos documentos están constituidos por un conjunto de ciudadanos y funcionarios relativamente homogéneo. En el primer caso, los peticionarios de los certificados de riesgo para predios individuales son ciudadanos que buscan mejorar sus viviendas o construir una nueva, por medio de subsidios gubernamentales o de recursos propios y para lo cual requieren la licencia de construcción. En el segundo caso, se trata de funcionarios interesados en promover la instalación de infraestructura para el mejoramiento urbanístico de un sector.

La mayor parte de los certificados de riesgo para predios individuales son solicitados para acceder a los subsidios gubernamentales. Esto significa que se trata de población que no cuenta con los recursos económicos necesarios para mejorar su vivienda. Asimismo, muchos de estos certificados son solicitados por poblaciones localizadas en asentamientos informales, que en algunos casos empezaron sus procesos de poblamiento antes de que el riesgo fuera un objetivo de gobierno, es decir, antes de la década de 1990, mientras que otros posteriormente. En todo caso, son asentamientos que se originaron

en procesos de ocupación mediados por invasiones o urbanizadores ilegales. Muchos de estos pobladores buscan resolver su necesidad de vivienda, mientras que otros buscan obtener usufructo económico por medio de la subdivisión de áreas en donde existe dicha prohibición. Se trata, además, de poblaciones que en muchos casos han ocupado los suelos mediante procesos constructivos que afectan las condiciones de fragilidad de los terrenos y que por tanto han incidido en el incremento del riesgo, aunque este no se haya materializado en daños (Alcaldía de Santiago de Cali, 2017; Corporación OSSO, 2018).

Los burócratas suelen desconfiar de los ciudadanos y de otros funcionarios (Nuijten, 2006) y, en ese sentido, los funcionarios del Equipo de riesgo del DAPM no son la excepción. En las entrevistas mencionaron expresiones como “es que a la población hay que decírselo todo” o “dormimos con el enemigo”, para describir intentos de falsificación de los documentos, o “es que ellos no son ninguna hermanita de la caridad”, para referirse a una situación específica relacionada con los cuestionamientos que los peticionarios hicieron a los certificados. En sus descripciones mencionaron que perciben que hay peticionarios que buscan utilizar cualquier forma de intervención del estado, por ejemplo un documento estatal, como razón jurídica para intentar la legalización de terrenos con restricciones ambientales para su ocupación. Sobre esto, el funcionario 1 mencionó que en su experiencia “ha encontrado que la gente cree que por tener el servicio de acueducto o por alguna intervención estatal eso les da derecho de propiedad o que incluso por inocencia o ignorancia se valen del documento para construir o vender” (Entrevista funcionario 1, noviembre 29 de 2024).

Como suele suceder, esas desconfianzas no se encuentran solo en el imaginario de los funcionarios, sino que están basadas en hechos reales que han ocurrido en el largo plazo y que moldean esas formas de relacionamiento (Hoag, 2010, p. 11-18; Hoag y Hull, 2012). Por ejemplo, en una de las entrevistas el funcionario 1 describió dos situaciones en las que hubo intentos de falsificación de los certificados. La primera estuvo relacionada con un servidor público que al parecer intentó expedir un certificado sin su consentimiento. Para describir la segunda situación, el funcionario 1 afirmó que

...lo que ha sucedido últimamente es que alteran los conceptos. Hay gente especializada en la calle en cambiar una cosa por otra. Este año nos llegaron dos casos que a EMCALI le pareció muy raro el concepto que tuvieron en sus manos, cuando les presentaron una solicitud de servicios. Ellos acostumbran a mirar cómo es el concepto y les pareció rarísimo; nos llamaron para validar si era de nosotros y no era. El número de la radicación era de otra cosa. Entonces, cogen la etiqueta del número de radicación que es como un código de barras, y de otro concepto cogen las firmas, etc. Si aquí falsifican dólares, ¿no van a falsificar un concepto? (Entrevista funcionario 1, noviembre 29 de 2024).

Las anteriores situaciones son, de todas maneras, casos excepcionales si tenemos en cuenta que la mayoría de los certificados corresponden a zonas de riesgos bajos o de áreas que están por fuera de las zonas de riesgo, en donde es permitida la ocupación. Sin embargo, en la administración pública pocos casos pueden ser razón suficiente para reforzar las medidas que están bajo el control de los burócratas. La existencia material de los documentos y el hecho de que los archivos no prescriban son la evidencia de sus actuaciones y la causa de potenciales sanciones (Hull, 2012; Gupta, 2012). Más adelante

me referiré a este aspecto. El temor a las sanciones ha incidido en las prácticas de documentación para la producción del documento. La uniformidad de la organización gráfica del contenido del certificado es un ejemplo de ellos. De igual manera, los funcionarios han utilizado otro tipo de estrategias como la que el trabajador 1 mencionó en la siguiente situación.

Según el trabajador 1, cada año hay épocas en las que llegan 15, 20 o más solicitudes de certificados por parte de diferentes peticionarios pero referidas a un mismo predio en zonas rurales. Insinuó que la situación suele ser sospechosa porque, por lo general, los suelos rurales son terrenos que por sus restricciones ambientales tienen prohibida la subdivisión. Por tanto, mencionó que es probable que se trate de diferentes propietarios que buscan legalizar la subdivisión mediante el documento. El funcionario 1 afirmó que esto “no tiene ningún asidero jurídico”. Sin embargo, han respondido a este tipo de solicitudes mediante el uso de un formato en el que solicitan que el peticionario se acerque al DAPM en persona para aclarar dudas que surgieron al momento de elaborar el certificado. Según el trabajador 1, en muchos casos la población no suele acudir para aclarar las inquietudes. De esta manera, los funcionarios cumplen con su obligación de dar respuesta a todas las solicitudes y a su vez desincentivan alguna intención – en caso haya - de “un mal uso del documento”.

El proceso de elaboración: más allá de la eficiencia

Según los datos registrados en los Informes de gestión del DAPM (Tabla 4), entre 2012 y 2021, los funcionarios expidieron un promedio anual de 1800 certificados de riesgo para predios individuales. La cantidad de certificados de riesgo elaborados para sectores cada

año depende de los proyectos de intervención en dichos sectores, por tanto es variable como se puede ver en la Tabla 4. Para responder a las solicitudes del documento, los funcionarios tienen máximo 30 días. Este es el tiempo oficial para dar respuesta a cualquier solicitud de servicio, petición, quejas o reclamos de los ciudadanos. La elaboración de muchos de estos documentos no demanda el uso de esos 30 días, como pude observar en el seguimiento que el sistema de gestión de información hace del proceso de respuesta. Según el trabajador 1, hay certificados que son “sencillos” de elaborar, mientras que otros requieren de más análisis e información y tiempo invertido para “armar”.

Tabla 4.

Número de certificados de riesgo para predios individuales y sectores por año

Año	Pedio individual	Sector
2011	Sin dato	Sin dato
2012	2068	55
2013	3600	81
2014	3020	Sin dato
2015	1947	Sin dato
2016	1651	110
2017	1773	447
2018	3128	62
2019	2247	77
2020	2060	55
2021	2200	70
2022	Sin dato	Sin dato
2023	Sin dato	Sin dato

Fuente: Informes de gestión DAPM (2004 – 2023).

Al referirse a la elaboración de los certificados de riesgo para predios individuales, el trabajador 1 señaló que a veces “no da abasto” porque tiene 50 o 60 solicitudes para tramitar. Añadió que “siempre hace falta otra persona porque a veces me veo colgado”. Una situación similar ocurre con los certificados de riesgo para sectores, puesto que “estas solicitudes llegan en masa”. Mencionó que, de hecho, por los días de la entrevista la SVSH les había solicitado un certificado para 400 predios. La elaboración de estos documentos toma más tiempo, no sólo porque implica consultar, analizar y recopilar los datos de los 400 predios, sino porque estos certificados suelen incluir un mapa de su localización, el cual solicitan a otra área del DAPM. Los certificados para sectores son solicitados por funcionarios que van a hacer alguna intervención en ellos, lo cual explica las diferencias que la tabla 4 muestra en el número de certificados producidos cada año.

Los procesos de estandarización permiten garantizar la uniformidad de los documentos (semejanza entre ellos), cualidad que hace parte de los aspectos que les otorga autoridad (Jacob, 2007, p.251; Feldman, 2008, p. 34-35). Para responder a la demanda de certificados, los funcionarios del DAPM han desarrollado procedimientos estandarizados que incluyen el uso de formatos y de procesos semiautomáticos para el registro de algunos datos que incorpora el documento. Las tareas para su elaboración están relacionadas con tres pasos centrales. En primer lugar, la verificación de la localización del predio de la solicitud, en relación con las zonas de riesgo y demás áreas clasificadas con restricciones en el POT. En segundo lugar, la selección del formato de certificado que más se ajuste a los resultados de la verificación y al ingreso de los datos del peticionario y el predio. Y, en tercer lugar, la firma del documento, proceso mediado por el sistema de gestión de la información de la Alcaldía. A continuación describo cada uno de estos aspectos.

Consulta de la información del POT

El primer paso se realiza mediante la consulta a un sistema de información geográfica que contiene la información cartográfica generada para el POT²⁹. En este paso consultan los mapas de las zonas de riesgo y las zonas ambientales protegidas establecidas en el POT. La ventaja de estos sistemas es que permiten superponer diferentes capas de información (mapas), con lo que es posible obtener rápidamente el panorama completo de la localización del predio en relación con esas zonas. No obstante, aunque el sistema de información funciona desde hace más de diez años, los datos de ubicación de los predios – que son fundamentales para esa consulta rápida – solo fueron ingresados al sistema recientemente. A diferencia de los mapas producidos para el POT, que son de consulta pública, los datos de ubicación de los predios son generados por la Subdirección de Catastro, del Departamento Administrativo de Hacienda. De esta manera, aunque esos datos de predio existen desde hace mucho tiempo porque son la base para el cobro del impuesto predial, los funcionarios del DAPM solo pudieron acceder a ellos cuando fueron incorporados al sistema de información.

Antes de la década del 2010, la búsqueda de un predio y la identificación de su condición de riesgo eran tareas que se realizaban de manera manual. El trabajador 1 describió el proceso de la siguiente manera: antes “tenían todos los planos en un cajón” y lo que hacían era identificar en ellos la ubicación del predio. La dificultad de localizar algunos predios fue una de las principales razones por las que los funcionarios debían contactar a los

²⁹ El sistema se denomina IDESC “Infraestructura de Datos Espaciales de Santiago de Cali”. Este sistema centraliza la información geográfica de la ciudad y su zona rural, generada por las diferentes oficinas de la Alcaldía, pero principalmente por Planeación por ser la oficina responsable de generar los datos estadísticos del municipio: <https://idesc.cali.gov.co/geovisor.php>

peticionarios para solicitarles que fueran a su oficina en el DAPM y les ayudasen con la identificación de esa ubicación. De esta manera, el acceso al mapa de predios de Catastro permitió que la localización de los predios fuera mucho más rápida y precisa y esta, a su vez, fue una de las razones por las que disminuyó la cantidad de peticionarios que los funcionarios atienden en persona. En ese sentido, su interacción directa con ellos fue disminuyendo gradualmente.

“Modelos tipo” para “armar” los certificados

De acuerdo con Dery (1998), la pesadilla del burócrata se presenta cuando los documentos relacionados con el mismo caso o tema no concuerdan entre sí. La regulación del contenido de los documentos ha hecho parte de las medidas que la burocracia pública suele utilizar para disminuir la incorporación accidental de información no requerida en ellos. Por ejemplo, los documentos burocráticos tienen un estilo establecido en los manuales de las administraciones que incluye, la escritura impersonal a través del uso de verbos pasivos (Feldman, 2008, p.39).

Puesto que los certificados de riesgo validan la información contenida en una norma urbana (POT), la uniformidad de los documentos no solo es necesaria para evitar la incorporación de información no deseada, sino para asegurar que lo que informan sea fiel a la norma. La existencia de contenidos contradictorios entre un certificado de riesgo y lo que dice el POT expondría a los funcionarios del Equipo de riesgos del DAPM a ser objeto de sanciones disciplinarias. Más adelante retomo este aspecto.

El segundo paso para la elaboración del certificado consiste en el uso de un conjunto de formatos con un contenido genérico, los cuales fueron diseñados previamente por el funcionario 1, coordinador del equipo. Los funcionarios denominan estos formatos como “modelos tipo”. Puesto que los certificados de riesgo para predios individuales son aproximadamente el 80% de los documentos que realizan, los formatos están diseñados para responder a estas solicitudes. Para elaborar los certificados de riesgo de sectores no hay un formato específico porque su contenido depende del conjunto de predios para los cuales los peticionarios solicitan el certificado. Sin embargo, los funcionarios suelen elaborar esos documentos con base en los contenidos de los “modelos tipo”. En el año 2022 el funcionario 1 me suministró una copia digital de 45 “modelos tipo”, cuyos contenidos dan respuesta a las solicitudes de los peticionarios en dos potenciales escenarios. El primero, cuando la respuesta puede ser, en efecto, un certificado de riesgo, mientras que el segundo consiste en “modelos tipo” que responden a situaciones en las que no es posible entregar un certificado al peticionario.

Los formatos del primer grupo suman un total de 37 modelos de certificados, los cuales corresponden a cada una de las clasificaciones de amenaza y riesgo del POT. Este grupo también incluye formatos de certificados sobre condiciones no establecidas específicamente en el POT, pero relacionadas. Me refiero, en primer lugar, a formatos de certificados sobre cambios en la clasificación original de riesgo, por ejemplo, cuando una zona clasificada como “zona de amenaza media por movimientos en masa” pasa a ser clasificada como “zona de amenaza alta por movimientos en masa”, como resultado de la realización de nuevos estudios para actualizar los modelos. En segundo lugar, incluye

formatos referidos a áreas por fuera de las zonas de amenaza o riesgo que, como he mencionado, no están reglamentados pero son demandados por la población.

El segundo grupo de formatos de certificados está constituido por nueve documentos que responden a nueve diferentes casos en los que no es posible entregar un certificado de riesgo al peticionario. Algunos ejemplos de estas situaciones se presentan cuando el peticionario envía el número del predial errado o no lo registra, cuando el predio está por fuera de la jurisdicción de la Alcaldía de Cali o cuando no les es posible a los funcionarios identificar la localización del predio con precisión. Mediante el uso de estos formatos los funcionarios cumplen con su obligación de responder todas las solicitudes de los peticionarios.

Puesto que el POT del 2014 incorporó nuevas clasificaciones de zonas de amenaza y riesgo y se actualizaron las denominaciones de las existentes, el número de formatos creció respecto a los formatos que existían antes de ese POT. También han ocurrido situaciones nuevas que no están relacionadas con la actualización de la norma urbana, como ilustro en la siguiente descripción de una de ellas. Entre los archivos digitales de los formatos que me suministró el funcionario 1, hay un documento cuyo nombre incluye la frase “(incluirlo como tipo)”. El documento corresponde a casos en los que el número de identificación del predial no aparece registrado en el mapa de consulta de la Oficina de Catastro. Esta situación es relativamente nueva porque, como antes mencioné, el acceso a este mapa fue reciente.

Algunas de las prácticas rutinarias que el trabajador 1 describió ilustran situaciones por las que hay certificados que requieren más tiempo de elaboración. Por ejemplo, en los certificados de riesgo para predios individuales, cuando el predio tiene varias condiciones de amenaza o riesgo. En los certificados de sectores, cuando el listado de predios solicitados es muy grande y porque requieren incluir el mapa localización del sector, el cual provee la oficina encargada del DAPM. Esos son los certificados que se deben “armar”. El certificado que más tiempo de elaboración requiere es el certificado de amenaza media y alta por movimientos en masa porque este, al igual que los certificados de sectores, no tiene un formato predefinido. Además, este tercer tipo de documento tiene una función diferente, como lo señalé en el capítulo 1. Sin embargo, el trabajador mencionó que “sí quita más tiempo es cuando llegan los de estabilidad y firmeza”, porque “ahí si necesito toda la documentación y armar el concepto”.

Actualmente quien realiza la mayor cantidad de los certificados de riesgo es el trabajador 1, quien desde que se vinculó al equipo ha tenido un proceso de entrenamiento no solo en relación con el uso de los formatos e instrumentos tecnológicos (Sistema de información geográfica) para su elaboración. Ese proceso de entrenamiento también lo tuvieron los otros trabajadores que integraron el equipo en otros momentos. No obstante, es el funcionario 1 quien ha consolidado la mayor experiencia y conocimientos en relación con la gestión del riesgo y por tanto fue quien diseñó los formatos. Esto no solo está relacionado con su formación como geólogo, sino con el incremento gradual y constante de la norma urbana. En relación con esto, en la primera entrevista mencionó que era “geólogo litigante”, puesto que su conocimiento actual de la norma urbana y su aplicación en el ordenamiento territorial era igual o mayor que el de la geología. Su expresión no

estaba relacionada con el conocimiento, sino con un cuestionamiento a la excesiva expedición de normas en Colombia, en ese sentido, mencionó que solo le faltaba litigar.

La firma y las responsabilidades en el documento

De acuerdo con Hull (2012, p. 130), “los procedimientos oficiales de producción de archivos están diseñados para determinar la agencia (y, por lo tanto, la responsabilidad) de forma absoluta mediante la documentación exhaustiva de la autoría”. El registro explícito de quienes participaron en la elaboración y circulación de los documentos dentro de la organización burocrática hace que las acciones de las personas dentro de una organización sean visibles. Los certificados de riesgo son firmados por el encargado de la Subdirección de Ordenamiento Territorial, oficina del DAPM a la que se encuentra vinculado el Equipo de riesgo. De igual manera, los documentos incluyen los nombres y firmas de quienes participaron en su elaboración.

Las firmas y nombres de quienes participaron en la elaboración del documento están relacionadas con tres roles en ese proceso: quien “proyectó” el documento, es decir, la persona que originó o propuso la idea de elaborarlo; quien en efecto “elaboró” el documento y quien lo “revisó”. Estos roles no están asociados con los niveles jerárquicos de los funcionarios dentro de la estructura burocrática de la Alcaldía, sino que dependen del tamaño de los equipos o áreas de trabajo en cada oficina. En ese sentido, la persona que revisa el documento puede ser la misma que lo proyecta y estos, a su vez, pueden ser el mismo signatario principal.

Los certificados de riesgo suelen incluir el nombre y la firma de dos de estos roles, quien proyectó y quien revisó el documento. El funcionario 1 firma todos los documentos haciendo uso de los tres roles, en ocasiones firma como quien elaboró y en otros como quien proyectó o revisó. El trabajador 1 elabora actualmente la mayor parte de los certificados, por lo que su nombre y firma aparece de manera recurrente, aunque no consistente. Durante el periodo 2015 - 2019, los documentos también incluían la firma de otros dos trabajadores que para ese momento hacían parte del equipo. Los tres roles en la elaboración del documento fueron incluidos en la Administración hacia el año 2016, por lo que los documentos anteriores no siguen un mismo patrón para registrar estos datos.

El actual sistema de gestión de información Miravé vincula automáticamente el documento con los datos de los funcionarios que participan en su elaboración. Con el anterior sistema, quienes participaban en la elaboración del documento eran los que registraban los nombres. Además, debían registrar a mano la firma o las iniciales de su nombre, al lado de donde este aparecía. Este mecanismo informal de firmas les otorgaba autoridad a las cartas para su circulación dentro de la estructura administrativa local porque sin ellas no tenían validez para ser incorporadas en los procedimientos formales de toma de decisiones. Sin embargo, la informalidad del mecanismo permitía que las firmas o iniciales fueran incorporadas por otras personas diferentes. Este proceso es el que formalizó el nuevo sistema, con el cual profundizó la documentación exhaustiva de la autoría que permite identificar la agencia de los funcionarios (Hull, 2003; 2012, p. 130).

Las firmas inscriptas en el certificado están relacionadas con las responsabilidades de quienes lo suscriben. En ese sentido, la firma del signatario principal es la que representa la autoridad del estado y, por tanto, es el Subdirector de Ordenamiento Territorial el responsable de lo que informa el documento. Si esa información fuera contradictoria con lo establecido en el POT, las principales sanciones disciplinarias o penales (por ejemplo, peculado por apropiación) recaerían en él. En cuanto a quienes participaron en la elaboración del documento, puesto que esos roles no están relacionados con los niveles jerárquicos de la administración, la principal responsabilidad de lo que el certificado informa corresponde al funcionario 1. Según el Código General Disciplinario (Ley 2094 de 2021), los funcionarios y trabajadores del estado tienen la obligación de informar sobre los hechos negativos o las situaciones que puedan generar un perjuicio. En ese sentido, si la información del certificado es contradictoria al POT, los funcionarios y trabajadores podrían ser objeto de sanciones disciplinarias. El funcionario 1 señaló en la entrevista que esta es una de las razones por las que el contenido de los certificados está constituido, no solo por la clasificación de riesgo donde se ubica el predio, sino también por todo el conjunto de condiciones y restricciones ambientales y urbanísticas relacionadas.

Como diferentes autores han señalado (Gupta, 2012; Hull, 2003, p. 289; Feldman, 2008, p. 33), la relación entre las sanciones y los documentos burocráticos tiene que ver con el hecho de que recopilan información en el presente que estará disponible para el futuro como un registro del pasado (Feldman, 2008, p. 33). Esta condición de los documentos ejerce un poder sobre los funcionarios a través del temor que les generan posibles sanciones futuras, como resultado de potenciales quejas y la no prescripción de los archivos (Gupta, 2012; Hull, 2003, p. 289). En el caso de los certificados de riesgo, esta

relación con el temor a las sanciones no sólo tiene que ver con las sanciones disciplinarias antes mencionadas. También hay una relación en el hecho de que el incremento de las condiciones de riesgo por fenómenos naturales puede desencadenar la ocurrencia de un desastre. Esos daños y pérdidas, como resultado de la ocurrencia de un evento natural, no sólo están asociados a grandes tragedias, sino a daños menores (pocas viviendas afectadas o destruidas) y que son más frecuentes (Velásquez y Rosales, 1999). Además, a diferencia de las inundaciones, los movimientos en masa, junto con los sismos y las erupciones volcánicas, son los fenómenos geológicos con mayor cantidad de muertos y heridos, según los registros históricos de daños (Velásquez y Rosales, 1999).

A diferencia de países como Chile³⁰, en Colombia la jurisprudencia relacionada con el reconocimiento de la responsabilidad de los funcionarios públicos por los daños ocurridos en situaciones que hubieran podido evitarse es todavía incipiente. No obstante, hay algunos casos que pueden ilustrar las sanciones que se han ordenado. El primer caso es un fallo³¹ del 2024 que ordenó al Alcalde de Barranquilla y a las entidades involucradas a responder por los daños ocurridos en 165 apartamentos del Conjunto Residencial la Colina Campestre, construido entre 1997 y 1999 bajo la aprobación de las autoridades municipales, en una zona en que existían deslizamientos (Granados, 2024). El fallo exige

³⁰ De acuerdo con San Martín Neira (2021, p. 146, 158-159) la jurisprudencia chilena reconoce que la ocurrencia de un fenómeno natural impone al sujeto encargado de la gestión del riesgo la necesidad de actuar a fin de evitar sus consecuencias dañinas. Una omisión en este sentido comporta asumir la responsabilidad por los daños que hubieran podido evitarse con tal actuación. En todo caso, también se reconoce que esta actuación debe ser en el marco de las posibilidades que concretamente tenía el demandado, según las circunstancias del caso. 158. El obligado a la gestión del riesgo constituido por el fenómeno natural está llamado a actuar antes de que el fenómeno se materialice, en todos aquellos casos en que su ocurrencia y/o sus consecuencias, puedan ser verosímilmente anticipadas, conforme a la experiencia y capacidad técnica.

³¹ Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Atlántico (Julio 24 de 2024). 08-001-33-31-004-2009-00046-01

<https://3odias.co/wp-content/uploads/2024/08/Fallo-Colina-Campestre.pdf>

que la administración destine recursos para el desalojo de los edificios; la entrega de subsidios de vivienda; la reubicación de las familias; la construcción de viviendas de idénticas o superiores condiciones a las adquiridas por los propietarios de los apartamentos; la entrega de las viviendas y la demolición de los edificios. En el 2009 ocurrió en Cali una situación similar con el caso del Edificio Monterrosa, edificado en una zona de deslizamientos activos, en el que fueron expedidas sanciones económicas para el Alcalde y otros servidores públicos y la Alcaldía debió destinar cuantiosos recursos para la reparación de los daños (Alcaldía de Santiago de Cali, 2009). Desconozco si en ambos casos hubo sanciones directas para los funcionarios de menor jerarquía involucrados en las decisiones que permitieron la construcción de edificios en zonas de deslizamientos activos. Sin embargo, esa no sería una situación lejana si tenemos en cuenta el proceso de juridificación en el que cada vez más se busca resolver los asuntos en los estrados judiciales.

Por lo anterior, el uso del formato y los demás procedimientos de estandarización no solo están relacionados con la búsqueda de eficiencia sino con un ejercicio de autoridad dentro de la estructura administrativa que busca limitar la agencia de quienes elaboran el documento (Feldman, 2008; Heyman, 2004). Esa limitación busca que los certificados sean uniformes no solo para el ejercicio de su autoridad externa, sino principalmente interna. Puesto que el POT establece diferentes clasificaciones de riesgo y ellas están asociadas con restricciones ambientales y urbanísticas, la limitación de la agencia es deseable. La existencia de 37 formatos relacionados con las clasificaciones muestra la variedad de combinaciones y situaciones posibles. En la Alcaldía de Cali muchos documentos burocráticos son producidos por trabajadores con contratos temporales, no

solo documentos como actas o informes de salidas de campo, sino informes que serán públicos o dirigidos a los niveles superiores de la jerarquía burocrática. Muchos de estos documentos no están diseñados para ser leídos, son documentos sin consumidor (Gupta, 2012).

En el caso de los certificados de riesgo, la revisión final del documento no es un paso retórico, sino necesario. Al referirse a esto, el trabajador 1 mencionó que el funcionario 1, que es el responsable de la información que queda en el documento y será firmada por el Subdirector de Ordenamiento Territorial, “suele ser muy “delicado” con el tema. Los formatos y el entrenamiento en su uso (Riles, 2008) contribuyen a evitar el registro de errores que puedan implicar sanciones. No obstante, la limitación total de la agencia de los funcionarios no es algo posible ni tampoco deseable (Heyman, 2004). El uso de procesos semi automatizados, formatos, conocimientos y entrenamiento, no son infalibles a intereses particulares. Por tanto, para el funcionario 1 es fundamental la confianza en los miembros del equipo. Este aspecto recuerda a la ética burocrática que defiende Paul du Gay (2012), construida a partir de características de las burocracias modernas que Weber señaló (impersonalidad, jerarquía, procedimientos) y cuyo objetivo es servir al interés colectivo. Este objetivo, que parece tan abstracto, du Gay (2012, p.71) lo expresa en términos de “no establecer mandamientos de contenido idéntico en órdenes de la vida plurales”. Para el autor, esos valores que surgen en el desarrollo de las tareas burocráticas se ven erosionado con los impactos de reformas neoliberales que terminan incentivando la instauración de mecanismos de corrupción.

La respuesta: la norma como autoridad y articulador gráfico

El análisis de Yablon (1990) sobre las citaciones judiciales muestra la agencia de esos documentos, en relación con la norma. Para este autor, el poder de las citaciones judiciales está relacionado con los textos de la citación y sus espacios en blanco. Aunque el documento está constituido principalmente por espacios en blanco, este tiene la capacidad de reclutar a quien cita. La persona citada debe presentarse y responder la citación, o puede no hacerlo, pero ambas acciones están ya determinadas por las reglas (Yablon, 1990:1350). En ese sentido, el autor plantea que las citaciones son instrumentos de poder por las denotaciones y connotaciones de sus palabras, las cuales deben leerse en el contexto específico de las reglas a las que están referidas (Yablon, 1990, p. 1352). Yablon también señala que las citaciones no mencionan esas reglas porque ellas no son un tema de discusión. Si se describieran, estas podrían leerse y ser objeto de interpretación (Yablon, 1990, p. 1351).

A diferencia de la citación jurídica, los certificados de riesgo están compuestos por un conjunto de párrafos que reproducen las definiciones de las zonas de riesgo establecidas en el POT y las advertencias que esta norma dispone sobre el manejo, las restricciones y los condicionamientos para su ocupación. En otras palabras, a diferencia de las citaciones jurídicas, cuyo poder está relacionado con lo que no se dice, la norma, los certificados de riesgo están estructurados alrededor de la mención explícita de ellas. Por supuesto que la mención tiene que ver con el objetivo de los certificados de riesgo de validar información oficial del POT. Sin embargo, la norma ha desempeñado no solo un rol referencial, sino que ha influido en las cualidades materiales de los documentos: la composición del contenido, la extensión de los documentos y el uso de un patrón estilístico.

La regulación de las libertades en las prácticas de documentación

Los certificados de riesgo suelen tener el siguiente patrón en la composición de su contenido: todos los formatos contienen un párrafo que informa la clasificación de riesgo del predio de la solicitud y otro párrafo con su definición. Posteriormente, suelen incluir un párrafo sobre las medidas que establece el POT para el manejo de la zona, es decir, las restricciones o condiciones para su ocupación. Por último, incluyen un conjunto de advertencias legales como la obligatoriedad de la licencia urbanística y la naturaleza jurídica del certificado, así como referencias a las responsabilidades en la gestión del riesgo. Los formatos actuales están basados en lo que establece el POT del 2014, en el que hubo una actualización significativa de la incorporación del riesgo en la norma urbana. No obstante, aunque el POT del 2000 incluyó información muy limitada sobre el riesgo, este mismo patrón de composición se puede encontrar en los certificados elaborados con base en esa norma.

La relación entre el contenido y la norma también se puede observar en la extensión de los formatos, con relación a los permisos que otorga el POT para ocupar zonas de riesgo. Esa relación se expresa en dos aspectos. En primer lugar, la extensión del documento aumentó con las nuevas clasificaciones de las zonas de riesgo del POT del 2014. Los documentos pasaron de estar constituidos por una página a tener una longitud de entre una y media y cuatro páginas en promedio. En segundo lugar, esa extensión varía según las zonas de riesgo. Los documentos más cortos corresponden a las zonas de riesgo donde no hay opción de permanencia o donde no hay riesgo por inundaciones o deslizamientos, mientras que los documentos más largos son aquellos que refieren a zonas de riesgo

donde está permitido vivir. Por lo tanto, los certificados son más largos porque incluyen un mayor número de advertencias y condiciones para la habitabilidad de esos territorios.

Con el avance de la legibilidad del riesgo por inundaciones y deslizamientos, entre el POT del 2000 y el POT del 2014, hubo un incremento de las clasificaciones de las zonas de riesgo, en particular las asociadas con movimientos en masa. Este incremento resultó en el establecimiento de áreas que aún con condiciones de riesgo pueden ser habitadas con las precauciones e infraestructura adecuadas. En ese sentido, los formatos con mayor extensión, por lo general entre 3 y 4 páginas, incluyen los de zonas de riesgos bajos por movimientos en masa, en las que hay condiciones naturales y sociales que podrían incidir en el incremento de los niveles de riesgo. Por ello, los certificados incluyen muchas más advertencias para su ocupación que los de otras clasificaciones de riesgo.

En contraste con lo anterior, los formatos más breves, que suelen tener una extensión de entre una y media y dos páginas, se utilizan principalmente para clasificaciones de niveles de amenaza o riesgo muy altos o, por el contrario, para áreas de riesgos bajos o que están por fuera de las zonas de riesgo. En el primer caso se trata de áreas con deslizamientos activos o con riesgos que no pueden ser mitigados, donde solo se consideran medidas como la prohibición del uso residencial del suelo y la reubicación de viviendas existentes. En cuanto a los relacionados con áreas de riesgos bajos o por fuera de las zonas de riesgo, estos corresponden, principalmente, a sectores urbanos con riesgos muy bajos. Por ejemplo, las zonas de amenaza mitigable por inundación fluvial.

La última relación entre la norma y el contenido es el uso de un patrón estilístico basado en la escritura jurídica. De acuerdo con el funcionario 1, los certificados no tienen ningún valor jurídico, en términos de proveer una autorización para la ocupación de un terreno. Sin embargo, hasta antes del 2015, los contenidos usualmente estaban constituidos por párrafos con frases resaltadas para destacar algunas partes del texto. Las frases subrayadas podían corresponder a diferentes frases referidas, ya sea a las restricciones o a la obligatoriedad de la licencia de construcción. Los funcionarios del DAPM señalaron que este era el tipo de escritura que se utilizaba en el derecho. El funcionario 1 mencionó que “(...) en los textos legales se ponen en negrilla o se subrayan los asuntos fundamentales para que en ese mar de sustentos y soportes no se pierda, y es aceptado en la escritura castellana. Por eso lo hemos hecho, subsisten algunos con ese tipo de cosas”.

Este estilo de escritura con énfasis en algunas frases no solo ha sido usado por los funcionarios del DAPM, sino por los demás organismos de la Alcaldía. No obstante, hacia el 2016 los funcionarios debieron eliminar la mayor parte de los énfasis gráficos porque la Oficina de Gestión Documental de la Alcaldía definió nuevos lineamientos en las formas de comunicación interna y externa de la administración local. De esta manera, el estilo de escritura asociado al derecho fue reemplazado con la incorporación de las técnicas de comunicación y participación ciudadana que propone la Nueva Gerencia Pública (NGP), introducida en la administración pública en Colombia desde la década de 1980 (Sanabria & Leyva, 2023).

La NGP involucra cambios en todas las esferas de la administración local, pero ellos han sido incorporados de manera gradual y con diferentes ritmos. En el caso específico de las

comunicaciones hacia los ciudadanos, éstas son incorporadas principalmente con el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG)³²– que propone lineamientos para la gestión del conocimiento público. Actualmente los funcionarios disponen de una guía que se denomina “Guía de lenguaje claro para servidores públicos en Colombia”, que hace énfasis en el uso de palabras sencillas y en la eliminación de información y detalles innecesarios (Alcaldía de Santiago de Cali, 2024).

Las libertades como responsabilidad en el riesgo

El funcionario 1 del DAPM señaló en una de las entrevistas que los “conceptos más difíciles eran aquellos de áreas que podían ser ocupadas porque era donde más condiciones había que poner”. Si bien, las reglas demandan un tipo de comportamiento, en el riesgo por fenómenos naturales esas reglas no necesariamente son conocidas por la población o, si se conocen, suelen ponerse en duda. La población tiene sus propios modelos de riesgo (Jasanoff, 2012, p.133), basados en sus condiciones de vida o intereses. Para unos, el riesgo puede consistir en que exista una fábrica de químicos en un barrio, mientras que para otros sería el riesgo de desempleo si llegaran a cerrar la fábrica (Beck, 1996; Coupé, 2011).

Aunque desde la década de 1990 el riesgo de desastres por amenazas naturales hace parte de la agenda pública del gobierno nacional, ese riesgo sigue siendo desconocido en

³² Resolución No. 21.2.22-060 de 2018 [Concejo Municipal de Santiago de Cali]. Por medio de la cual se adopta el Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG en el Honorable Concejo Municipal de Santiago de Cali. 22 de enero de 2018.

Decreto 1499 de 2017 [Presidente de la República de Colombia]. Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015. 11 de septiembre de 2017. D. O. No. 50353.

muchos escenarios. Todavía hoy es común encontrar en los periódicos o en las conversaciones cotidianas la expresión “desastre natural”, a pesar del cada vez mayor reconocimiento de las causas de esos desastres como el resultado de las dinámicas sociales en su interacción con el entorno natural. En ese sentido, la racionalidad del riesgo y la seguridad plantea una forma de relacionamiento específica entre el sujeto y el riesgo. Con su emergencia, el estado asumió la responsabilidad de salvaguardar la vida de la población en riesgo. Sin embargo, esa responsabilidad no es exclusiva del estado, sino que debe ser compartida con la población. Es decir que, no solo el estado tiene la obligación de invertir recursos en la reducción de riesgos y la prevención de desastres para salvaguardar la vida de la población, sino que esta también tiene deberes en relación con ello.

La responsabilidad de la población solo fue incluida en la Ley de Riesgos (1523 de 2012), por lo que su mención explícita también quedó incluida en los certificados de riesgo expedidos a partir del 2015. Los certificados muestran que esa corresponsabilidad no es homogénea, sino que se distribuye entre los petitionarios y las diferentes entidades del estado, y además está vinculada a las clasificaciones de riesgo y a la amenaza natural, como ilustra la Tabla 5. De esta manera, las descripciones sobre las responsabilidades en el riesgo hacen una distribución de cada una de las partes involucradas, que no solo apela a la corresponsabilidad de la racionalidad neoliberal, sino también a la responsabilidad solidaria del bienestar. A continuación describo esas relaciones.

Tabla 5.

Alusiones a las responsabilidades en los certificados de riesgo en relación con las zonas de riesgo del POT del 2014.

Zonas según el nivel de riesgo ³³	Principales medidas	Alusiones a la responsabilidad en el riesgo
Zonas de alto riesgo no mitigable por movimientos en masa	Se restringe el uso residencial y, por tanto, debe haber reubicación en los casos en donde hay viviendas.	Se le pide al peticionario el compromiso para salvaguardar su vida, la de su familia y vecinos. El Estado asume la responsabilidad de la reubicación para proteger la vida y bienes de la población.
Zonas en riesgo medio por movimientos en masa	Es posible habitar, según las normas urbanas y en el marco de programas de mejoramiento integral.	El peticionario debe esperar a que las entidades encargadas intervengan. Las entidades estatales deben ejercer control y acciones de mejoramiento integral de las zonas.
Zonas de riesgo bajo por movimientos en masa	Se permite habitar sin la intervención previa del estado.	Enfocada en el peticionario.

Fuente: Acuerdo 0373 de 2014. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Congreso de la República, 18 de julio de 1997

Zonas de riesgo no mitigable: el valor de la vida en sí mismo.

Los certificados asociados a esta zona de riesgo incluyen alusiones a compromisos y responsabilidades en torno a salvaguardar la vida de los peticionarios. Esas referencias explícitas solo aparecen en los certificados que están referidos a riesgo no mitigable por

³³ La clasificación que aquí muestro está simplificada y menciona solo las principales medidas que las diferencian, pero ambas aparecen más detalladas en la norma (DAPM, 2014)

deslizamiento porque, según aparece en los documentos, la construcción de nuevas viviendas puede incrementar las condiciones de riesgo. La relación entre riesgo y deslizamientos ha sido mostrada por análisis de bases de datos históricas sobre efectos de fenómenos naturales, los cuales señalan que los deslizamientos son, junto con los sismos, los eventos con más pérdidas de vidas y viviendas en América Latina (Banco Mundial, 2012). Adicionalmente, los estudios sobre riesgo han mostrado que la intervención humana puede acelerar la inestabilidad de las laderas, con consecuencias que pueden ser mucho más inmediatas y mortales que las inundaciones (Banco Mundial, 2013; Corporación OSSO, 2018). En ese sentido, existe una relación entre las características del riesgo por deslizamiento y las alusiones a salvaguardar la vida.

Los certificados presentan diferencias entre los documentos expedidos antes y después del POT del 2014. En los documentos expedidos antes del 2014, al peticionario se le demanda el compromiso de evitar el incremento de viviendas y construcciones que pondrían en peligro su vida, la de su familia y la de sus vecinos, mientras que el estado deberá reubicar la vivienda, con base en su responsabilidad de proteger la vida y los bienes de los habitantes en riesgo. Hay en ambas alusiones connotaciones diferentes, puesto que el compromiso está más relacionado con una promesa, mientras que la responsabilidad implica la capacidad de hacerlo. Desde este punto de vista, la protección de la vida por parte del peticionario queda bajo su voluntad, mientras que hay una indicación directa a la responsabilidad del estado para hacerlo.

En esos certificados y los posteriores, aparece una referencia específica a la SVSH como la entidad encargada de la reubicación y una mención de que ese proceso depende de

otros factores como la disponibilidad de recursos públicos. Es decir, a pesar de las potenciales consecuencias mortales de la condición de riesgo no mitigable por deslizamiento, la población deberá esperar a que el gobierno disponga de los recursos para su reubicación. Los certificados de riesgo elaborados a partir de 2015 ya no incluyen una relación explícita entre la reubicación y la responsabilidad del estado con la protección de la vida del peticionario. En ese sentido, la protección de la vida aparece como lo que podría verse como una razón humanitaria (Fassin, p. 2015), pero ello está supeditado a la disponibilidad de recursos estatales, es decir que esa responsabilidad recae en la libre voluntad de los peticionarios.

Zonas de riesgo medio: cuando el estado debe actuar primero, pero todos deben cooperar.

Estos certificados incorporan textos que describen las diferentes medidas que se deben implementar en el terreno para su ocupación. Entre ellas, mencionan el control de la ocupación informal, como acciones de inspección para evitar el incremento de invasiones, e intervenciones para el mejoramiento de los déficits de servicios básicos. A la población se le indica que no puede realizar ninguna acción como el mejoramiento de su vivienda o servicios públicos, antes de que las entidades responsables adelanten los programas de mejoramiento de esas áreas. Se propone aquí una corresponsabilidad basada en la racionalidad del bienestar (Rose & Miller, 2010, p. 289), en la que el estado asume la responsabilidad de actuar sobre las necesidades básicas de la población, mientras que el peticionario debe actuar responsablemente para evitar el incremento de los riesgos. Estos documentos incorporan muchas más restricciones porque se trata de terrenos frágiles en los que la intervención humana podría acelerar el incremento del riesgo. Los certificados

de riesgo asociados a estas zonas informan al peticionario que debe solicitar un certificado de zona de amenaza media. Con la solicitud de este certificado el peticionario debe adjuntar los resultados de los estudios sobre el suelo de su predio, con base en los cuales el DAPM establece si esos suelos tienen los niveles de seguridad exigidos por la ley para desarrollar una construcción.

Zonas de riesgo bajo: la responsabilidad individual en el centro.

Los certificados de riesgo bajo por deslizamientos expedidos a partir de 2015 son los únicos que incluyen la referencia a la corresponsabilidad entre el estado y los habitantes en la gestión del riesgo, introducida con la Ley de Gestión del Riesgo. Aquí, la responsabilidad está centrada principalmente en el peticionario, lo cual incluye la actuación responsable en las modificaciones que pueda hacer al terreno y la vivienda para evitar el incremento del riesgo. No es que estas zonas no requieran de la intervención del estado, puesto que, según el documento técnico que sustenta el POT del 2014 (Acuerdo 0373 de 2014), en muchas de ellas hay asentamientos precarios que requieren de la instalación o mejoramiento de las redes de servicios públicos u otras infraestructuras colectivas. Sin embargo, se trata de zonas donde la permanencia de las poblaciones no va a repercutir en una afectación de sus vidas, o por lo menos no en el largo plazo si el riesgo no se incrementa.

Esta forma de responsabilidad hace parte de las técnicas de la racionalidad del gobierno neoliberal en las que el individuo es alentado a ser un sujeto activo que debe gobernarse a sí mismo de manera responsable, gestionar sus propios riesgos y procurarse bienestar, mediante la activación de estrategias de protección vía mercado (Banegas, 2008). Al

sujeto se le exige ser prudente, como cualidad necesaria para tomar decisiones que le permitan asegurarse a sí mismo y a su familia frente a consecuencias adversas futuras (Castro, 2010; Foucault, 2007). Bajo esta racionalidad neoliberal, el estado pasó de proveer directamente la protección de los individuos frente a los riesgos, a diseñar las reglas de juego para que sea éste quien se provea por sí mismo esa protección (Castro, 2010; Foucault, 2007; Rose, 2004). La autorregulación del sujeto busca lograr que los gobernados hagan coincidir sus propios deseos, esperanzas, decisiones, necesidades y estilos de vida con objetivos gubernamentales fijados de antemano (Castro, 2010; Foucault, 2007). Con la apelación a esta corresponsabilidad en los certificados de riesgo, se supone que el estado demanda de los peticionarios una actuación prudente, responsable y autogestionada para evitar el incremento de riesgos a su vida y entorno.

Los certificados de riesgo puestos a prueba

Con la incorporación de las descripciones de las clasificaciones actualizadas del POT del 2014 hubo una reducción de las solicitudes de aclaración por parte peticionarios, según mencionó el funcionario 1. En los documentos que revisé encontré varias solicitudes de aclaración, pero también otras que podrían clasificarse como quejas, porque solicitan directamente o sugieren un cambio en la clasificación del riesgo. De acuerdo con Gupta (2012, p. 167), las quejas registran las expectativas que la gente tiene de los organismos y funcionarios estatales. Es importante mencionar que fueron pocos los documentos que encontré, pero no puedo afirmar que son representativos del universo de quejas enviadas al DAPM en relación con este tema. No obstante, los documentos que identifiqué nos permiten una aproximación a las percepciones de los peticionarios sobre las decisiones contenidas en los certificados de riesgo.

Los peticionarios suelen presentar estas quejas mediante un derecho de petición, mecanismo que regula los tiempos de respuesta por parte de los funcionarios. Los funcionarios públicos están obligados a responder todas las quejas, independientemente del formato en que los ciudadanos las envían. Sin embargo, el derecho de petición suele ser un formato común entre los ciudadanos, porque la regulación de los tiempos de respuesta se asocia con la garantía de sus derechos. En relación con los certificados de riesgo, las quejas que revisé solicitan aclaraciones sobre el contenido de los documentos pero fundamentadas en diferentes argumentos y formas de comunicación. A continuación menciono cuatro ejemplos de ellas e incluso un caso adicional sobre otra forma de solicitud de los certificados que por su modalidad parecen quejas.

En primer lugar, se encuentran las quejas en las que los peticionarios explícitamente mencionan la discrecionalidad de los funcionarios para expedir los certificados. Un ejemplo de ello es el caso de un derecho de petición presentado en diciembre de 2011³⁴, en el que el peticionario indicó que no podía acceder a un subsidio para mejorar su vivienda, tras haber sido damnificado por la temporada invernal de ese año. Señaló que el geólogo de la entidad que elabora los documentos, a quien menciona con nombre propio, negó el concepto correspondiente porque la vivienda se encuentra en zona de Reserva Forestal. El peticionario también indicó que su vivienda se construyó hace muchos años y que lo único que necesita es que el estado cumpla con la ley 1432 de 2011³⁵.

³⁴ Derecho de petición 2011-11320-003002-02. DAPM. 9 de diciembre de 2011.

³⁵ Congreso de Colombia (2011) Ley 1432 de 2011 (Enero 4). Por medio de la cual se modifica un párrafo al artículo 6° de la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.

La respuesta del DAPM fue una carta de una página que reitera la información del objeto de la queja, es decir, la clasificación de riesgo del predio.

En segundo lugar, se encuentran las quejas en las que los peticionarios cuestionan la aplicación de la norma en la que se basan los certificados. Así, por ejemplo, en un derecho de petición presentado en abril del 2013³⁶, un ciudadano solicitó reconsiderar los conceptos sobre condiciones de riesgo que había recibido previamente en 2010 y 2013. El solicitante expuso su necesidad de “independizar el servicio de energía para sus clientes”. El derecho de petición incluyó una certificación de la entidad que le prestaba el servicio de energía, una factura de pago del servicio de energía y la factura de compra de los medidores de electricidad. El DAPM respondió³⁷ en una carta de dos páginas, indicando que con base en los documentos suministrados por el peticionario no había motivo para modificar la condición de riesgo del predio, y ratificó el contenido del certificado emitido en el 2013. Además, referencia los requerimientos normativos relacionados con la clasificación de riesgo y la licencia urbanística, los cuales también habían sido citados en los certificados previos. La citación de la norma obedeció a que el predio estaba localizado en una zona donde está prohibida la fragmentación de lotes, acción que la solicitud del peticionario sugiere que en efecto realizó.

En tercer lugar, se encuentran las quejas en las que los peticionarios cuestionan los estudios en los que se basa la clasificación que informan los certificados. El ejemplo de

³⁶ Derecho de petición 2013-11110-025351-2. DAPM. 18 de abril del 2013.

³⁷ Respuesta a derecho de petición 2013413220037261. DAPM. 10 de mayo del 2013.

estas corresponde a un derecho de petición enviado en diciembre de 2013³⁸ por un grupo de habitantes de un sector de la ciudad, en el que expresaron su inconformidad porque “sus predios fueron declarados por planeación como zona de alto riesgo”. Señalaron que faltaba claridad al respecto y solicitaron al DAPM la realización de un nuevo estudio que permitiera definir los “riesgos reales existentes en la zona”. La respuesta del DAPM fue una carta de dos páginas que reitera la información del objeto de la queja, es decir, las clasificaciones de riesgo de los predios de interés. Asimismo, señala que el paso a seguir para el peticionario era la reubicación y adiciona otra información solicitada en la queja como, por ejemplo, la definición de movimientos en masa y la manera como se actualiza la zonificación de riesgo.

En cuarto lugar, se encuentran las quejas mediante las que el peticionario solicita una visita del DAPM a su predio para que se haga la verificación de la clasificación de riesgo. Las visitas de campo son el método de obtención de datos para la calibración de los modelos de zonificación del riesgo. La respuesta del DAPM fue una carta de dos páginas que describe los resultados de la evaluación y el análisis de los datos. En esta ocasión, los funcionarios realizaron la evaluación de riesgo del predio y encontraron que luego de analizar la topografía del terreno el nivel de amenaza era menor que el establecido en el POT. El cambio de la clasificación implicaba pasar de una condición de riesgo en la que el peticionario debía ser reubicado, a otra en la que era posible la ocupación del terreno.

³⁸ Derecho de petición radicado 2014-41110-000910-2. DAPM. 8 de enero de 2014.

El último caso al que me voy a referir son las solicitudes de certificados de riesgo del asentamiento Brisas de los Cristales. Como analizo en el capítulo 3, la población interpuso una demanda a la Alcaldía en relación con la clasificación de riesgo que les informó el certificado de riesgo. En ese capítulo me centro en el caso de la demanda, pero aquí describo las solicitudes de los certificados. Entre 2005 y 2014 el DAPM³⁹ recibió siete solicitudes de certificados de riesgo del asentamiento. Este periodo corresponde a solicitudes enviadas antes de la demanda, interpuesta en el 2008, y después de la Sentencia que resuelve el caso, ordenada en el 2012.

El número de solicitudes enviadas está relacionado con el caso específico, pero el envío reiterado de solicitudes también ha ocurrido en otras ocasiones. Por ejemplo, en el segundo ejemplo de quejas que presenté, el peticionario envió dos solicitudes. De las siete solicitudes de certificados, hay dos⁴⁰ que fueron enviadas por peticionarios individuales directamente al DAPM, dos ⁴¹ que fueron enviadas por una organización civil del asentamiento como, una de ellas la JAC, otra solicitud fue enviada a la Subsecretaría de Prevención y Atención de Desastres del Departamento del Valle del Cauca ⁴², quien trasladó la solicitud al DAPM, y otra solicitud fue enviada a la Subdirectora de Catastro, Departamento Administrativo de Hacienda⁴³. Solo una de las siete solicitudes no está relacionada con el caso”⁴⁴.

³⁹ Respuesta a un derecho de petición 987712208. DAPM. 22 de diciembre de 2005.

⁴⁰ Certificado de riesgo 15007. DAPM. 19 de octubre de 2009. Derecho de Petición. Solicitud de Concepto sobre condiciones de riesgo para un predio ubicado en El Sector “Brisas de Los Cristales”. 126737. DAPM.; Certificado de riesgo. 15200. 29 de octubre de 2009.

⁴¹ Respuesta a un derecho de petición 987712208. DAPM. 22 de diciembre de 2005; Carta 2011-41320-001658-2. DAPM. 15 de noviembre de 2011.

⁴² Respuesta a la carta 45570-2. DAPM. 4 de junio de 2012.

⁴³ Certificado de riesgo 2014413220025584. DAPM. 3 de diciembre de 2014.

⁴⁴ Derecho de petición 2014-41110-0011102-2. DAPM. 8 de enero de 2014.

Este reiterado envío de solicitudes sobre un mismo sector, y en este caso a través de otros organismos del estado, sugiere que los certificados se ponen a prueba en cuanto a su función: verificar información oficial. En este sentido, si alguno de los certificados de riesgo expedidos para el asentamiento Brisas de los Cristales hubiera registrado una clasificación diferente a la que establece el POT, ese documento podría ser causal de una investigación disciplinaria para los funcionarios por suministrar información contradictoria respecto a lo que dice la ley. En cuanto al asentamiento, un certificado con información errada no significaría prueba alguna de su legalidad. Sin embargo, es probable que la población lo hubiera utilizado como parte de las evidencias para la demanda.

Lo anterior muestra aspectos del proceso de circulación de los certificados entre sus petitionarios, quienes los interpretan en relación con sus condiciones particulares. Como suele ocurrir con las clasificaciones, esas particularidades quedan subsumidas en las categorías y mediciones de la población y llegan de nuevo a la administración en la forma de quejas. Quejas y particularidades que también muestran concepciones de riesgo alejadas de las formas de relacionamiento que propone la gestión del riesgo, en términos de corresponsabilidades en su reducción. Los cuatro primeros ejemplos de quejas implicaron que los funcionarios revisaran de nuevo los documentos y las zonificaciones de riesgo del POT, así como las normas urbanas asociadas. También implicaron la realización de una salida de campo para hacer la evaluación de riesgo de un predio e invertir tiempo en la elaboración de nuevo documento para responder las quejas. Es decir, actividades todas relacionadas con las funciones que les fueron encargadas. Por el contrario, el último caso pone a prueba la autoridad del documento. Esa autoridad consolidada a

partir del ensamblaje de los procedimientos de estandarización y los conocimientos y ética de los funcionarios.

Conclusiones preliminares

Puesto que el objetivo de los certificados de riesgo es validar información oficial del POT, su contenido está estructurado en relación con la norma. La norma ha desempeñado no solo un rol referencial, sino que ha influido en las cualidades materiales de los documentos. En este sentido, el contenido está estructurado por patrones de composición, extensión y estilo de escritura, en función de las clasificaciones de las zonas riesgo. El patrón de composición estructura el contenido en términos de la definición, manejo, condicionamientos y responsabilidades asociadas a cada una de las clasificaciones. La extensión de los documentos muestra un patrón que relaciona las clasificaciones con las libertades reguladas que establece la norma, en relación con las responsabilidades en el incremento del riesgo.

En ese sentido, en las zonas de riesgo en terrenos frágiles (por ejemplo, riesgo bajo, movimientos en masa medio, alto) en donde es permitido vivir, los condicionamientos aumentan y, por tanto, la extensión de los documentos. Los certificados más cortos tienden a estar asociados con las zonas de riesgo en las que no hay otra medida que la reubicación o aquellas zonas de riesgos muy bajos en donde la intervención de los peticionarios no implicaría incremento del riesgo que pongan en peligro la vida. Finalmente un patrón estilístico basado en el derecho, con énfasis gráficos para destacar lo que los funcionarios consideran los más importante, lo que el peticionario no puede dejar pasar. Este último, sin embargo, eliminado no por voluntad de los funcionarios sino

por la incorporación de una nueva forma de comunicación al ciudadano en la estructura administrativa.

Los funcionarios elaboran los certificados mediante el uso de procedimientos de estandarización relacionados tanto con la eficiencia, como con la expedición de certificados uniformes que garanticen la reproducción fiel de la norma. De esta manera, utilizan formatos previamente diseñados que cubren la mayoría de las situaciones en las que es posible responder una solicitud con la expedición del certificado y las situaciones en las que no. El uso de estos formatos y la uniformidad ha evitado que el documento sea falsificado o utilizado para usos diferentes a su fin.

Si bien, la uniformidad de los certificados cumple un rol en la autoridad del documento fuera de la estructura administrativa, su principal función está relacionada con el uso en su interior. Puesto que la expedición de certificados con información contradictoria respecto al POT podría implicar sanciones disciplinarias para los funcionarios, los formatos contribuyen a la disminución de errores en el registro de los datos mediante la limitación de la agencia de quienes los elaboran. No obstante, puesto que es imposible limitar totalmente esa agencia individual de los funcionarios, estos procedimientos no son infalibles a intereses particulares. En ese sentido, la elaboración de los certificados no solo demanda unos conocimientos específicos sobre la norma urbana y herramientas tecnológicas, los cuales pueden ser aprendidos mediante entrenamiento, sino de la confiabilidad de quien lo elabora.

La autoridad de la uniformidad lograda con el documento se pone a prueba en situaciones como intentos de falsificación, pero sobre todo cuando los peticionarios solicitan de manera repetitiva el documento. Las solicitudes de aclaración sobre lo que informa el certificado ofrecen una mirada sobre las interpretaciones de estos documentos por parte de los peticionarios. Esas solicitudes cuestionan lo que los documentos informan (la clasificación del riesgo), mediante señalamientos sobre la rigurosidad de los estudios en los que se basan las clasificaciones, el derecho a la permanencia en un área o el desconocimiento de la norma. Puesto que los funcionarios han logrado uniformidad de los documentos para garantizar que lo que dicen sea fiel a la norma, las solicitudes de aclaración no representan un desafío a la autoridad del documento. Más bien, permiten mostrar las particularidades de los peticionarios y las representaciones que tienen sobre los funcionarios y la regulación del riesgo.

Capítulo 3. El camino del riesgo por fenómenos naturales a través de los documentos: el caso de Brisas de los Cristales

En este capítulo analizo los procesos de circulación de los certificados de riesgo, con base en el caso de estudio de una demanda interpuesta contra la Alcaldía de Cali por residentes del asentamiento Brisas de los Cristales en el 2008. A partir de la propuesta teórica y metodológica de Hull (2003, 2012), fundamentada en Latour (2008), identifiqué un informe sobre el riesgo del asentamiento que desencadenó diferentes cursos de acción en el proceso judicial. Argumento que las interpretaciones del documento, tanto por parte de los jueces como de los funcionarios, estuvieron mediadas por los significados compartidos de las burocracias judiciales y administrativas en los procesos de decisión. Asimismo, señalo que las acciones de la población y otros agentes del estado, posteriores al cierre judicial del caso, muestran una ruptura de la agencia colectiva del estado y contribuyen a explicar las interpretaciones y otras acciones de los habitantes del asentamiento durante y posteriores al proceso judicial.

De acuerdo con lo anterior, en este capítulo desarrollo, en primer lugar, algunos elementos teóricos y conceptuales y describo el caso de la demanda. En segundo lugar, analizo los usos e interpretaciones del informe en el contexto de la decisión judicial. En tercer lugar, describo los cursos de acción del documento en el interior de la estructura administrativa y, finalmente, analizo el documento en el contexto de las conexiones que medió, en relación con las interpretaciones de la población.

Introducción

Weller (2018, p. 9-10) propone que una manera de entender la autoridad del estado es a través de momentos particularmente desafiantes. Cuando la palabra de un funcionario es cuestionada, es cuando se ponen en duda las condiciones de dominación legal que definen la legitimidad del estado. En este sentido, examino el caso de estudio de una demanda interpuesta contra la Alcaldía de Cali por residentes del asentamiento Brisas de los Cristales en el 2008, cuyo proceso judicial se extendió hasta el 2022. Para el análisis retomo la propuesta de Hull (2012, p. 16) sobre los aspectos que intervienen en la circulación de los documentos y su relación con la autoridad estatal.

Es en ese encuentro mediado por los documentos en el que se producen los procesos interpretación y otros efectos pragmáticos. Por tanto, las asociaciones que surgen a través de la producción y circulación permiten comprender las relaciones entre las actividades dentro y fuera de la estructura burocrática. A diferencia del discurso oral, la perdurabilidad es la que posibilita que los documentos medien en la traducción de una gama de intereses mucho más amplia. De hecho, la imposibilidad de controlar los documentos es uno de los factores que condiciona el éxito de la colectivización burocrática (Hull, 2012, 2003). Con base en estos elementos, a continuación describo el caso de la demanda, así como la manera como utilizo esta propuesta metodológica para analizarlo.

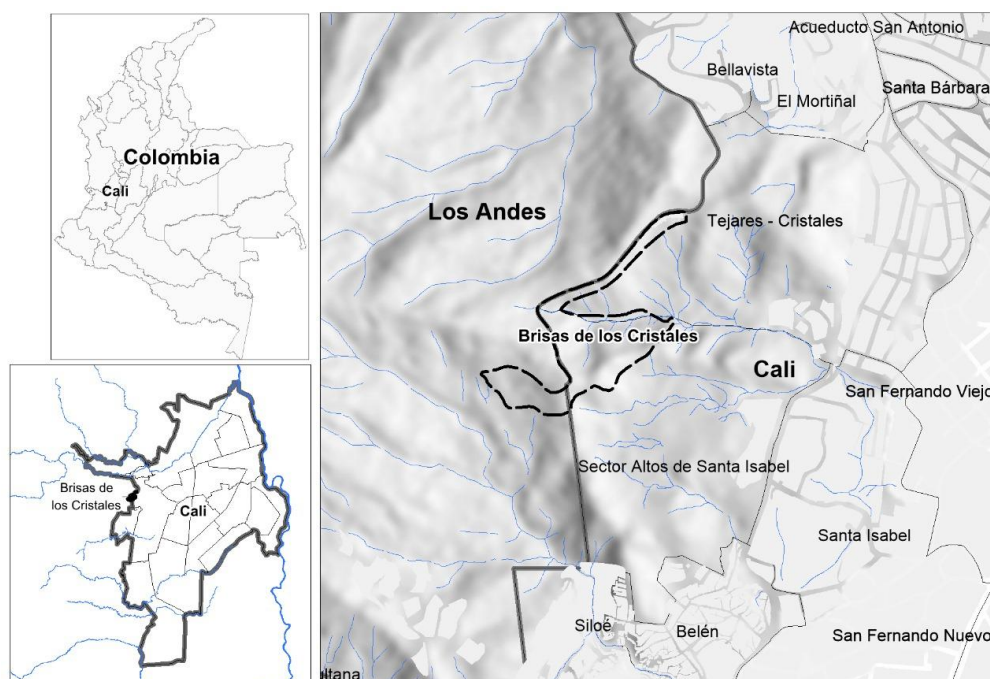
El caso de la demanda de Brisas de los Cristales

Brisas de los Cristales es un asentamiento informal ubicado en la ladera occidental de la ciudad de Cali (Figura 4). El asentamiento comenzó a formarse en la década de 1960, cuando algunas familias se asentaron en la zona, principalmente mediante la compra de

terrenos a promotores inmobiliarios ilegales. En la actualidad cuenta con 200 viviendas aproximadamente, la mayoría construidas en las últimas dos décadas (JAM, 2023, p. 252). Sus habitantes no solo han construido el entorno como un espacio residencial, sino también como un medio de vida para quienes trabajan en el clúster informal de pizzerías que algunos de ellos establecieron hace más de 20 años.

Figura 4.

Localización de Brisas de los Cristales en Cali y Colombia



Fuente: IDESC Cali y Corporación OSSO a partir de SRTM. Elaborado por Mauricio Bautista. Febrero 2025

El asentamiento ha seguido los patrones de ocupación y crecimiento de otros casos en la historia urbana de Cali. Inicialmente, asegurando el acceso a los servicios públicos mediante la construcción artesanal de infraestructura de servicios y, posteriormente, negociando acuerdos con las autoridades municipales para la conexión formal a las redes

de la ciudad (Aprile-Gnisset, 2012; Franco, 2020; Lombard, 2012; Mosquera, 2012; Uribe y Ayala, 2017). Actualmente Brisas de los Cristales cuenta con los servicios de energía y recolección de basuras, servicios que suelen ser pagado por parte de los habitantes del asentamiento.

También tiene acueducto y alcantarillado, contruidos ambos de manera artesanal y conectados a las redes municipales. Para la conexión del acueducto, los habitantes gestionaron el acceso al agua a través de la figura de acueducto comunitario, que es una de las formas de autogestión de servicios públicos en las comunidades, reconocidas por el derecho colombiano (Red Nacional de Acueductos Comunitarios de Colombia, 2017). Para la conexión de la infraestructura de alcantarillado que construyeron, según señalaron los líderes en las entrevistas, realizaron la solicitud de conexión a la Empresa de Servicios Municipales de Cali (Emcali), pero ante su negativa decidieron hacerlo gradualmente en las noches y sin permiso de la entidad. Justamente la negativa de Emcali fue la razón por la que los habitantes interpusieron una demanda a la Alcaldía para exigir este derecho.

La decisión de Emcali de rechazar la conexión del servicio de alcantarillado a la red municipal estuvo fundamentada en la clasificación del asentamiento en una zona de alto riesgo de movimientos en masa, según lo establecido en el POT 2000. Esta clasificación implica que la zona está prohibida la ocupación residencial. En 2008, el principal líder de la Junta de Acción Comunitaria (JAC) del asentamiento interpuso una demanda de Acción Popular para exigir al municipio la conexión. El proceso legal se prolongó durante más de una década y concluyó en 2022.

Las dos partes involucradas en el caso judicial fueron, en primer lugar, la JAC del asentamiento, representada por su presidente. Entre 2019 y 2021 los habitantes recolectaron fondos para contratar los servicios de una abogada que los asesorara en la defensa del caso. En las reuniones del seguimiento del caso también participaron funcionarios de los organismos que defienden a los ciudadanos como la Defensoría y la Procuraduría. En segundo lugar, la Alcaldía de Cali a través de funcionarios de la Oficina de Asuntos jurídicos, encargada de la defensa de la Alcaldía en las demandas, el DAPM, por su función en los estudios sobre el riesgo, y SVSH como responsable de los procesos de reubicación. A las reuniones de seguimiento también asistieron funcionarios de Emcali. Durante el proceso, la JAC y la Alcaldía interpusieron diversos recursos jurídicos, por lo que en sus decisiones participaron jueces de las tres instancias judiciales que deciden sobre asuntos administrativos: en la primera instancia, la jueza del caso del Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cali; en la segunda, jueces del Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca y en la tercera, jueces del Consejo de Estado de Colombia.

La demanda de Brisas de los Cristales fue resuelta en 2012 a través de dos Sentencias. La primera orden fue la Sentencia No. 161 de 11 junio del 2012 (en adelante, Sentencia 1), expedida por el Juzgado Octavo Administrativo, que ordenó: 1) la legalización de asentamiento; 2) Efectuar la conexión del servicio de alcantarillado y 3) si luego de los estudios se declara la zona en alto riesgo, la Alcaldía debía proceder con la reubicación. Luego de la apelación de la Alcaldía por la orden de legalizar un asentamiento informal en una zona de alto riesgo, jueces de la segunda instancia expedieron la Sentencia No. 222 del 2012 del 2 de octubre del 2012 (en adelante, Sentencia 2). La Sentencia 2 ordenó: 1)

Realizar un estudio de riesgo para determinar la condición de riesgo y la habitabilidad de la zona. 2) Solo después de este estudio se podría decidir sobre la conexión del sistema de alcantarillado del asentamiento o, por el contrario, sobre su reubicación.

El tercer momento fue la decisión final y cierre del caso. Tras una serie de acciones legales y apelaciones iniciadas tanto por Planificación como por la JAC, el tribunal finalmente falló a favor de la postura de Planificación respecto a la existencia de riesgo de asentamiento. La decisión no se basó en la elaboración de un nuevo estudio técnico de evaluación específica sobre las condiciones de riesgo del asentamiento. En cambio, se fundamentó en los estudios actualizados que se habían incorporado al nuevo POT, aprobado durante el proceso judicial y del cual el DAPM presentó un informe en un Comité de Verificación del Cali en 2017.

El informe desencadenó dos cursos de acción. En primer lugar, la población inició una serie de acciones legales que finalmente condujeron a que se agotaran los recursos jurídicos ante la imposibilidad de demostrar la necesidad de un nuevo estudio y la existencia de los estudios del POT. El segundo curso de acción fue la transferencia de la responsabilidad del caso en el interior de la administración local, el cual pasó del DAPM a la SVSH. Con base en ello, en este capítulo realizo un análisis de las conexiones que el informe medió, en relación con sus usos e interpretaciones en diferentes escenarios: las decisiones de los jueces, las alianzas entre funcionarios y las acciones de la población. Antes de ello, a continuación describo el documento.

Informe sobre riesgo del DAPM del 2017

El informe sintetiza las disposiciones del POT del 2014 en relación con la clasificación del riesgo del asentamiento Brisas de los Cristales y otras condiciones ambientales y urbanísticas bajo las cuales había un impedimento para la permanencia del asentamiento en la zona. La diferencia de este informe con lo que contiene el POT es que este último contempla información general para todo el municipio, tanto sus mapas como diagnósticos e indicadores. Este informe, por el contrario, ofrece un panorama sobre los elementos generales del POT, pero referidos específicamente al asentamiento. Podríamos decir que se trata de un certificado de riesgo para el asentamiento, pero mucho más detallado y con mapas del sector.

El informe consiste en un documento con un formato formal de 37 páginas, portada, contraportada, listado de contenido, desarrollo y conclusiones. La portada incluye los logos de la Alcaldía, así como los datos del Alcalde y las directivas del DAPM y el listado de funcionarios que participaron en su elaboración (Figura 5). El documento está compuesto por cinco secciones. La primera corresponde a la introducción, que contiene una descripción del asentamiento, incluyendo su localización, orígenes y crecimiento no autorizado; el primer estudio de evaluación de riesgos que el DAPM elaboró sobre el asentamiento; aspectos sobre el proceso judicial y un resumen sobre las razones presentadas respecto a la imposibilidad de la permanencia del asentamiento en el área.

Las secciones 2, 3 y 4 abordan los aspectos técnicos que determinan las condiciones para la permanencia del asentamiento en la zona. La sección 2 se centra en las condiciones de riesgo, es la más extensa del documento (20 de las 37 páginas) y detalla la metodología

para evaluar el riesgo asociado a movimientos en masa. La sección 3 expone los determinantes ambientales, mientras que la sección 4 los determinantes urbanísticos establecidos por el POT. Por último, la sección 5 presenta las conclusiones, donde se argumenta que a partir del análisis integrado de las anteriores condiciones y conforme a la normativa nacional, se estable la imposibilidad de permanencia del asentamiento. El documento incluye ocho mapas de las zonas de riesgo y protección (Figura 6) donde se localiza el asentamiento, así como otros que son insumos para el mapa de amenazas (pendientes, geología, coberturas vegetales y usos del suelo).

Figura 5.

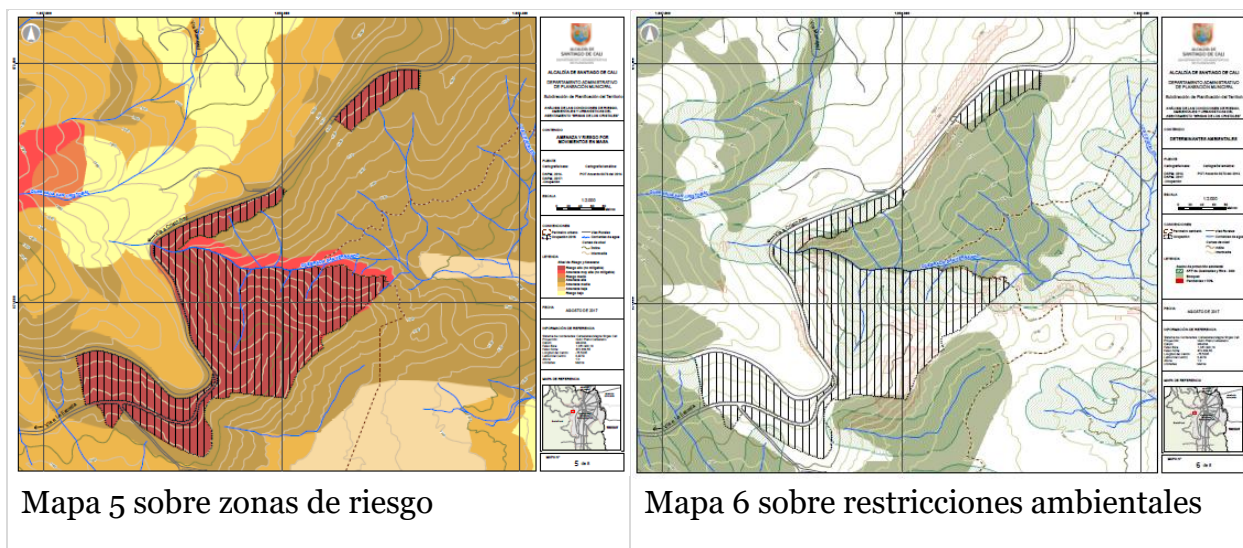
Portada del Informe de riesgo de Brisas de los Cristales

 ALCALDÍA DE SANTIAGO DE CALI DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN MUNICIPAL ALCALDÍA DE SANTIAGO DE CALI DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN MUNICIPAL ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES DE RIESGO, AMBIENTALES Y URBANÍSTICAS DEL ASENTAMIENTO "BRISAS DE LOS CRISTALES" MAURICE ARMITAGE CADAVID Alcalde MARIA DE LAS MERCEDES ROMERO AGUDELO Directora Departamento Administrativo de Planeación Municipal CÉSAR AUGUSTO LONDOÑO GÓMEZ Subdirector de Planificación del Territorio Equipo de Trabajo Subdirección de Planificación del Territorio Andrés Prieto Ramírez Profesional Universitario Armando Vargas Satizábal Contratista Farid Fernando Otero Castellanos Contratista Santiago de Cali, Agosto de 2017	CONTENIDO 1 INTRODUCCIÓN 1 1.1 Alcances..... 2 1.2 Fuentes de Información..... 3 2 EVALUACIÓN DEL RIESGO POR MOVIMIENTOS EN MASA..... 5 2.1 Estudios Anteriores 7 2.2 Factores determinantes de la amenaza 9 2.2.1 Pendientes naturales del terreno 9 2.2.2 Formaciones geológicas superficiales 10 2.2.3 Estructuras geológicas 14 2.2.4 Lluvias 15 2.2.5 Cobertura vegetal y usos del suelo..... 16 2.2.6 Intervención humana 17 2.3 Zonificación de la amenaza..... 18 2.4 Zonificación de las condiciones de riesgo 20 3 DETERMINANTES AMBIENTALES 25 3.1 Bosques 25 3.2 Sistema hídrico superficial y sus áreas protectoras 25 3.3 Áreas de protección forestal por pendientes 26 4 DETERMINANTES URBANÍSTICAS 28 4.1 Perímetro de servicios o sanitario 28 4.2 Áreas manejo del suelo rural..... 29 4.3 Zonas de aislamiento de infraestructuras..... 30 5 CONCLUSIONES 31
---	---

Fuente: DAPM, 2017b

Figura 6.

Imagen de dos mapas del Informe de riesgo de Brisas de los Cristales



Fuente: DAPM, 2017b

El documento como representación de la verdad

En noviembre de 2017, el funcionario 1 del DAPM presentó ante la jueza, y otros representantes de las partes involucradas en el proceso judicial, el informe sobre las condiciones de riesgo de Brisas de los Cristales. De acuerdo con el acta de dicha reunión⁴⁵, la jueza determinó que, conforme a lo expuesto, se evidenciaba la existencia de riesgo en la zona, por lo que consideró procedente la reubicación de la población. Dichas órdenes quedaron registradas en el acta de la siguiente manera:

Manifiesta el Despacho pertinente, esperar la reunión que se llevará a cabo con el Presidente de la Junta de Acción Comunal, además se considera, que debe hacerse claridad a la comunidad sobre el informe técnico puesto de presente al Despacho en

⁴⁵ Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Cali. Acta No. 314. Audiencia de verificación del cumplimiento de la Sentencia No. 222 del 2 de octubre de 2012; 7 de noviembre de 2017.

la audiencia para subseguir con la reubicación, así mismo, revisar la propuesta presentada por la Secretaria [sic].

Por lo anterior es pertinente realizar una nueva audiencia, antes de adoptar una decisión de fondo en el presente incidente de desacato, bajo el entendido de que se encuentra claro, que existe riesgo en la zona y por tanto, hay lugar a reubicación.

La decisión judicial fue emitida mediante un documento expedido por ese juzgado en marzo del 2019⁴⁶, en el que se indica que “se valoraba como suficiente lo expuesto y sustentado por el Municipio de Santiago de Cali sobre la situación de riesgo no mitigable del sector”. El funcionario del DAPM mencionó en una entrevista que de esa reunión salieron “felices porque habíamos vencido al juez, y después nada”. El funcionario se refiere a los acontecimientos posteriores que mantuvieron abierto el caso, los cuales abordaré más adelante. Por el momento, describo los argumentos y acciones previas que el informe conecta.

En defensa de la norma y el conocimiento experto

El informe de riesgo que los funcionarios del DAPM presentaron en el Comité de verificación de noviembre de 2017, fue el último paso en la defensa del caso en relación con los estudios de riesgo. Esta defensa estuvo a cargo del DAPM entre 2012 – 2013 y se fundamentó en el marco epistemológico bajo el cual se diagnostican los riesgos por fenómenos naturales y en la codificación de sus resultados en una norma urbana, el POT.

⁴⁶ Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Cali. Auto Interlocutorio No. 222; 21 de marzo de 2019.

Esta defensa quedó registrada en los documentos producidos durante el proceso judicial. A continuación, describo los principales momentos y argumentos de esa defensa.

Inviabilidad de legalizar el asentamiento y la conexión del alcantarillado

La primera Sentencia 1 emitida en el caso de Brisas de los Cristales determinó que el asentamiento debía ser legalizado de inmediato. El fallo judicial indicó que las personas que residen en asentamientos informales tienen derecho a acceder a los servicios públicos, ya que estos son fundamentales para garantizar otros derechos como la vida digna y la salud. Asimismo, el documento señala que la Alcaldía no presentó pruebas que acreditaran que el asentamiento se encontraba en una zona de alto riesgo. En consecuencia, ordenó la realización de un estudio geotécnico sobre las condiciones de riesgo una vez se hiciera la legalización. La Alcaldía interpuso un recurso de apelación, bajo el argumento de que la normativa vigente prohíbe la ocupación residencial en terrenos clasificados como de alto riesgo cuando dicho riesgo se considera no mitigable. En consecuencia, los jueces ordenaron la Sentencia 2.

Estudios de riesgo que son del ámbito del estado

La Sentencia 2, que resolvió las decisiones de fondo de la demanda de Brisas de los Cristales, ordenó a la Alcaldía la realización de “un estudio geotécnico y de factibilidad que permita determinar la situación del barrio Brisas de los Cristales referente a la conexión de alcantarillado comunitario con el municipal, situación del terreno y condiciones de riesgo”⁴⁷. En una reunión de trabajo sobre el caso, el funcionario 1 del

⁴⁷ Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Cali. Sentencia No. 222 del 2 de octubre de 2012.

DAPM hizo referencia al tipo de estudio que los jueces ordenaron, como “una imprecisión de conocimiento”. De acuerdo con lo registrado en el acta de esa reunión ⁴⁸, la decisión fue impugnada debido a una imprecisión sobre el alcance técnico del estudio solicitado.

El planteamiento del DAPM se basaba en las diferencias entre un estudio geotécnico y un estudio geológico y sobre quiénes son los responsables de su elaboración, es decir, el estado (ámbito de lo público) o los ciudadanos (ámbito de lo privado). Según me explicó un especialista en el tema⁴⁹, ambos tipos de estudios implican un análisis de suelos. Sin embargo, los estudios geotécnicos son más detallados y se orientan a determinar si un terreno puede soportar el peso de una futura edificación, razón por la cual suelen ser requeridos por particulares para proyectos constructivos. Por otro lado, los estudios geológicos buscan conocer el entorno natural del terreno y los riesgos geológicos asociados, es decir, daños potenciales por fenómenos internos de la tierra como sismos o actividad volcánica, o relacionados con la dinámica superficial del suelo como los movimientos de masa, avenidas torrenciales o erosión ⁵⁰. Según lo expresado por el funcionario 1, la realización de estudios geotécnicos no es responsabilidad del estado, ya que su finalidad es analizar los suelos de un predio específico, aspecto que corresponde al ámbito de los particulares. El funcionario agregó que al estado le corresponde llevar a cabo estudios geológicos, dado que estos abarcan áreas extensas – el área de un municipio

⁴⁸ Acta No. 4132.010-14, 2 de junio de 2017. Informe actuaciones asentamiento “Brisas de los Cristales”. DAPM.

⁴⁹ Entrevista William Burbano (18 de julio de 2024).

⁵⁰ Hay que señalar que la misma norma que reglamenta este tipo de estudios (Decreto 1807 de 2014) introduce esta confusión, puesto que establece que los municipios deben realizar estudios geotécnicos para los POT.

-, que son el interés del POT porque son un dato fundamental para los modelos de riesgo por movimientos en masa.

El tema no forma parte del conocimiento común de la población, por lo que es razonable suponer que tampoco lo es para los jueces. Esta circunstancia podría explicar que, si bien, los jueces no emitieron una decisión judicial específica al respecto, la reclamación presentada por la Alcaldía se reflejó en el uso de diferentes términos para referirse al estudio de riesgo en las decisiones judiciales: “estudio geotécnico”, “estudio geológico” e incluso “estudio geográfico”. Asimismo, es razonable inferir que las diferencias terminológicas no eran relevantes para los jueces, como si lo eran para los funcionarios del DAPM.

Para los funcionarios, la elaboración de un estudio geotécnico no sólo significaba la asignación de grandes recursos públicos en el desarrollo del nuevo estudio, sino la destinación de recursos públicos para la realización de estudios que no eran del ámbito de responsabilidad del estado. En ese sentido, esto expondría a los funcionarios a ser objeto de sanciones disciplinarias y penales por disponer de nuevos recursos públicos para fines que ya habían tenido una asignación presupuestal. En este caso, los recursos invertidos para la elaboración de los estudios de riesgo que sirvieron de soporte para el POT del año 2000 y cuyos resultados fueron el fundamento para la clasificación del asentamiento Brisas de los Cristales en zona de riesgo de alto riesgo.

Actualización de los estudios de riesgo incorporados en el POT

La defensa del DAPM de los estudios incorporados al POT como fundamento suficiente para la toma de decisiones sobre el asentamiento, fue también objeto de cuestionamiento en relación con su actualización. En una reunión de seguimiento a la demanda, realizada en julio de 2013, la representante de la Procuraduría General Agraria del Valle del Cauca señaló la necesidad de actualizar dichos estudios. Como sucedió con las diferencias entre los enfoques de los estudios geotécnico y geológico, el funcionario 1 señaló en la entrevista que esa postura reflejaba una falta de comprensión técnica del asunto. Según el funcionario 1, “no solo la geología no cambia en cuatro años, sino que el riesgo tiende a aumentar con el crecimiento poblacional, como había ocurrido en el asentamiento”. También mencionó que en dicha reunión la jueza consideró aceptar los argumentos del DAPM, pero que la intervención de la representante de la Procuraduría motivó la decisión de mantener la orden de realizar un nuevo estudio de riesgo.

El argumento de la representante era razonable porque el POT vigente había sido aprobado en el 2000, es decir, ya había cumplido los 12 años que la Ley de Ordenamiento Territorial (Ley 388 de 1997) establece para actualización de los POTs. De hecho, para ese momento la Alcaldía estaba llevando a cabo ese proceso de actualización del POT, el cual fue aprobado al año siguiente de dicha reunión. El argumento del DAPM consideraba que, por un lado, el mapa geológico de un territorio representa la composición y estructura de los suelos, basadas en procesos de formación que generalmente requieren cientos o miles de años para producirse, por lo que sus cambios suelen reflejarse en el largo plazo. Estos mapas son un insumo para los estudios de riesgo que se incorporan al POT, pero solo se actualizan en función de requerimientos específicos.

Por otro lado, para el funcionario del DAPM, los riesgos por fenómenos naturales tienden a incrementarse cuando aumenta la población localizada en zonas de riesgo no mitigable, como ocurrió con el asentamiento Brisas de los Cristales. Desde esta racionalidad política, la población localizada en una zona de riesgo no mitigable debe ser reubicada porque su permanencia en el territorio pone en peligro su vida (derecho a la vida) y, por tanto, la Alcaldía debe ofrecerle las opciones para vivir en otro sector de la ciudad (derecho a la vida digna, derecho a la ciudad). Además, la localización del asentamiento en un área que incluye zonas ambientales protegidas y zonas restringidas por otras razones urbanísticas (umbral del perímetro sanitario) estaría poniendo en riesgo la disponibilidad de recursos naturales necesarios para la sostenibilidad de la población de la ciudad. El asunto aquí, como siempre, es la efectiva implementación de un programa de gobierno, pero a esto me referiré en la última sección del capítulo. Cabe mencionar que el funcionario del DAPM tenía conocimiento de la situación de riesgo del sector, no solo porque sus tareas se basan en la implementación del programa de gobierno del riesgo y la seguridad – POT del municipio de Cali -, sino porque para ese momento, el DAPM ya había desarrollado nuevos estudios sobre el riesgo por deslizamientos para la ciudad. No obstante, estos nuevos estudios no se encontraban inscriptos en la norma.

Retornando al escenario de la reunión del 2013, a pesar de las diferencias en los conocimientos sobre el riesgo, la jueza hubiera podido aceptar en ese momento el argumento del DAPM porque su convencimiento estuvo mediado por la exposición oral de los argumentos del funcionario 1, quien utilizó códigos específicos de persuasión (claridad en el discurso, uso de la voz, lenguaje corporal, etc.). Probablemente, los mismos códigos que funcionaron para que la jueza aceptara el argumento de la representante de

la Procuraduría Regional de mantener la orden de elaborar un estudio de riesgo para el asentamiento.

Por lo anterior, el DAPM inició el proceso de contratación del estudio sobre riesgo para Brisas de los Cristales⁵¹. En una comunicación emitida a la jueza en mayo de 2014, el Subdirector de Ordenamiento Territorial destacó las diversas dificultades encontradas durante dicho proceso. Indicó que, debido a los requerimientos técnicos del estudio, era necesario contratar una firma consultora especializada en la materia, ya que

El estudio “geotécnico de factibilidad” exigido por esta Sentencia, que no es un análisis de rutina o frecuente para una Administración Municipal, debe ser asumido por profesionales de la Ingeniería Civil o la Geología de amplia experiencia y con títulos de posgrado en áreas que abarquen la modelación numérica de estabilidad de taludes, quienes rara vez hacen parte de las plantas de personal de entidades públicas, y requiere la ejecución de perforaciones y ensayos de campo y laboratorio con equipos especializados, algunos de ellos muy costosos, que sólo poseen firmas particulares, y algunas entidades estatales del orden nacional, dedicadas únicamente a este tipo de investigaciones.

La carta señala que se llevaron a cabo dos procesos de licitación que fueron declarados desiertos debido a la falta de oferentes para realizar la consultoría, así como otras alternativas que estaban considerando en ese momento. Hacia finales de 2014 se contrató

⁵¹ Según se registra en una carta del 4 de junio del 2014 del Director de Planeación dirigida al juez del caso para informar sobre las acciones realizadas hasta el momento para el cumplimiento de la Sentencia No. 222 de 2012.

el estudio titulado “Validación y actualización de la zonificación de la amenaza por movimientos en masa del sector “Brisas de Los Cristales” (DAPM, 2014b). De acuerdo con lo expuesto por el funcionario 1 del DAPM, el objetivo era que dicho estudio complementara el diagnóstico existente en el POT respecto a las condiciones de vulnerabilidad de la población⁵². Este aspecto tiene relación con los argumentos del DAPM sobre las diferencias de enfoque entre los “estudios geotécnicos” y “estudios geológicos” y los ámbitos de actuación del estado. El nombre del proyecto, junto con lo señalado por el funcionario 1 sobre los objetivos, sugieren que los términos de referencia de la licitación debieron ajustarse a los procedimientos administrativos de toma de decisiones. Esto incluyó tanto los mecanismos de contratación (como la contratación de consultores externos por licitación) como los objetivos del proyecto, con el fin de cumplir con la normativa vigente y evitar posibles irregularidades (como incurrir en la comisión de un delito).

Este estudio no fue finalizado, como lo indica el acta de una reunión interna⁵³, debido a que el ingeniero responsable no cumplió con sus obligaciones contractuales. Situación por la cual, la Alcaldía tuvo que hacer efectiva la cláusula de garantía del contrato. Los documentos que revisé de la Alcaldía registran información limitada sobre este hecho, lo

⁵² “Desde el primer momento le respondimos al juez. Los alcances que tenía el tipo era hacer una selección de taludes tipo, y a esos hacerles todo el análisis geológico y geotécnico de estabilidad. Con eso, pretendíamos sumárselo a lo que teníamos para decirle al juez que sí había que reubicar. Pero eso no lo hicimos así, sino que se tocó como una validación y actualización. Otro alcance que tenía ese estudio era el inventario y caracterización de las edificaciones existentes, y levantamiento topográfico de todo eso. La idea era que ese estudio diera información para el reasentamiento”. Entrevista funcionario 1. 30 de noviembre de 2024.

⁵³ Acta No. 4132.010-15, 16 de junio de 2017. Informe actuaciones asentamiento “Brisas de los Cristales”. DAPM.

que abordaré en la última sesión del capítulo, debido a su posible conexión con las interpretaciones de la población sobre este estudio inconcluso.

El riesgo y los determinantes ambientales y urbanísticos establecidos en el POT.

En relación con las condiciones de riesgo del asentamiento Brisas de los Cristales, las posiciones manifestadas por los funcionarios del DAPM a través de las cartas que revisé y el informe de riesgo del 2017, reiteran la clasificación de riesgo del asentamiento y los condicionantes ambientales y urbanísticos que afectan el sector. Ambos argumentos, la existencia de riesgo no mitigable y otros condicionantes, eran considerados suficientes para tomar una decisión respecto a la no permanencia del asentamiento en la zona. Asimismo, que dichos argumentos se sustentaban en lo dispuesto por el POT del 2000, lo cual fue ratificado en el POT de 2014. El informe de riesgo del 2017 resume estas condiciones de la siguiente manera (DAPM, 2017b):

- Está por fuera del perímetro de servicios o sanitario, lo que implica la imposibilidad de dotarlo de la infraestructura de acueducto y alcantarillado.
- Ocupa parcialmente Suelos de Protección Ambiental correspondientes a las áreas forestales protectoras de la quebrada San Fernando y sus afluentes (...).
- Toda el área ocupada con viviendas está en Suelo de Protección por Amenazas y Riesgos No Mitigables, en la categoría de Zona de Riesgo No Mitigable por Movimientos en Masa.

El informe de riesgo en el procedimiento de decisión judicial

En 2017, cuando el funcionario del DAPM presentó el informe de riesgo en la reunión de verificación del caso, la jueza tomó la decisión de reconocer que había riesgo y que por lo

tanto se debía proseguir con la reubicación. El informe estaba fundamentado en la nueva norma urbana (POT de 2014), lo que significa que para este momento los estudios ya se habían actualizado (el argumento de la Procuradora) y en efecto reafirmaban la clasificación de riesgo del asentamiento (argumento del DAPM). En el acta de una reunión interna de la administración local⁵⁴ quedó registrado que en comunicaciones previas a esta reunión, entre la jueza y la Alcaldía, ya se había acordado la presentación de este informe como síntesis de los resultados de los estudios incorporados la POT del 2014.

No obstante, la decisión judicial como tal quedó pospuesta para después que el DAPM hiciera la presentación del informe ante la comunidad del asentamiento. Según el funcionario 1, a esa reunión con la comunidad asistieron tanto el funcionario 1 con el director del DAPM. Según señaló, la presentación generó reacciones negativas significativas por parte de los asistentes. "De allá nos tuvieron que sacar escoltados", fue la expresión que utilizó. Cinco meses después, en abril de 2018, los residentes presentaron una respuesta formal a la jueza respecto al informe presentado por el DAPM en la reunión mencionada. El documento⁵⁵, firmado por 132 personas del asentamiento, señalaba su desconcierto y preocupación ante la persistente negativa del DAPM a realizar el estudio previamente ordenado por el tribunal judicial. Más adelante analizo esta respuesta de la comunidad, y sus vínculos con otras interpretaciones de las decisiones, tanto del gobierno local como del tribunal.

⁵⁴ Acta No. 4132.010-14 [2 de junio de 2017]. Informe actuaciones asentamiento "Brisas de los Cristales". DAPM. 3 de marzo de 2017.

⁵⁵ Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Cali. Auto de sustentación No. 569 del 12 junio de 2018.

Los habitantes también recolectaron fondos para contratar a una abogada que les diera soporte jurídico en el caso. Según lo señalado por el Líder 1 (Entrevista Líder 1, agosto 26 de 2024), fue durante este periodo de asesoría cuando lograron los avances más significativos del proceso. En efecto, los documentos judiciales muestran que entre 2019 y 2022 la JAC interpuso múltiples recursos jurídicos como acciones de tutela e incidentes de desacato, los cuales les permitieron mantener abierto el proceso. Esta dinámica, sumada a las respuestas de la Alcaldía sobre la existencia del riesgo conforme a los estudios incluidos en el POT, derivó en decisiones judiciales que fluctuaron entre el reconocimiento de la existencia de riesgo en la zona y, a pesar de ello, la exigencia a la Alcaldía de elaborar un nuevo estudio específico para el asentamiento.

Por lo anterior, los jueces mantuvieron abierto o buscaron cerrar el proceso, en la medida en que las partes involucradas presentaron documentos con sus argumentos y otras acciones, tanto por parte de la población como de la Alcaldía - DAPM, entre 2012 – 2017, y SVSH, entre 2018 – 2022 -. Esas decisiones estuvieron fundamentadas en los derechos individuales, como el derecho al debido proceso, y derechos colectivos como el derecho a un ambiente sano o el derecho a una vida digna, etc., reconocidos por la Constitución Política. Asimismo, lo hicieron con base en el derecho a la apelación cuando los involucrados estaban inconformes con las decisiones judiciales, como lo establece el Código de Procedimiento Administrativo en Colombia (Ley 1427 de 2011).

La decisión final del proceso judicial tuvo lugar en el año 2022. Como parte de la lógica del sistema de impugnaciones, a un juez de segunda instancia, del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, le correspondió revisar una sanción impuesta a la

representante de la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat⁵⁶ por el incumplimiento de la Sentencia 2, en relación con la elaboración del estudio de riesgo. Ese Tribunal decidió revocar dicha sanción y ordenar⁵⁷ al Juzgado Octavo Administrativo de Cali reiniciar el trámite en lo referente al cumplimiento de la Sentencia 2, específicamente en lo relacionado con la reubicación de los habitantes del sector Brisas de los Cristales. La orden judicial indica que “si bien en la actualidad no se ha realizado el estudio ordenado en la sentencia, lo cierto es que existen pruebas irrefutables que conllevan a concluir lo que se persigue del referido estudio”.

Como respuesta a la decisión judicial sobre la reubicación del asentamiento, el representante de la JAC interpuso dos acciones de tutela para impugnar la decisión. No obstante, el Tribunal de Tercera Instancia confirmó la orden de reubicación. El documento judicial señala que “se pudo observar que la parte demandante había utilizado estos mecanismos para reabrir el debate sobre los estudios de riesgo, que ya se había resuelto en una decisión judicial” (Consejo de Estado, 2022). En consecuencia, el caso se archivó. Para el tribunal, las continuas impugnaciones legales ya no se consideraban expresiones legítimas de defensa de los derechos fundamentales, sino más bien intentos de retrasar un resultado que ya se había determinado legalmente.

Las reglas de la decisión judicial están basadas en el derecho a la impugnación en diferentes instancias de decisión. En el marco de estas reglas, los argumentos de la

⁵⁶ Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Cali. Auto interlocutorio No. 322 del 2 de junio de 2022.

⁵⁷ Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. Auto No. 243 del 9 de junio de 2022.

población se agotaron, mientras que la Alcaldía mantuvo los mismos argumentos sobre los estudios basados en la norma, incorporados en el expediente: el informe del 2017, las comunicaciones de la Alcaldía a la jueza y los autos judiciales.

Alianzas burocráticas en el interior de la administración

A la presentación del informe de riesgo del asentamiento por parte del funcionario del DAPM en el 2017 también estuvo asociado otro hecho en el interior de la administración local. En 2018 se efectuó la transferencia de responsabilidad del caso del DAPM a la SVSH.

La transferencia fue la respuesta a una solicitud formal que los funcionarios del DAPM realizaron ante el Alcalde, casi al mismo tiempo (3 días antes) que la presentación del informe del 2017. Según el funcionario 1, ellos estaban convencidos de que la decisión de la jueza estaría a favor de la Alcaldía y por ello hicieron la solicitud. En una carta interna también quedó registrado que ya había un acuerdo con la jueza para que el DAPM enviara un informe sobre las condiciones de riesgo y la SVSH una propuesta de vivienda para la población. Indica también que los funcionarios del DAPM estaban elaborando dicho informe⁵⁸.

Para la solicitud de la transferencia, el DAPM envió un “Informe sobre el ejercicio de las funciones Delegadas en el Decreto No. 4112.010.20.0308 de abril 20 de 2017, Acción Popular No. 2008-00231”, que sustentaba las acciones que el DAPM había realizado para

⁵⁸ Acta No. 4132.010-15, 16 de junio de 2017. Informe actuaciones asentamiento “Brisas de los Cristales”. DAPM.

el cumplimiento de la Sentencia 2, en relación con el estudio de riesgo y la conformación de una mesa de coordinación de las acciones para el cumplimiento de la Sentencia. El informe se entregó impreso y está constituido de 96 páginas, ocho mapas y un CD, con el siguiente contenido:

1. Carta al Alcalde con la que se remite el informe. La carta incluye: cita del decreto que delega la responsabilidad en el DAPM, resumen de las órdenes de la Sentencia en relación con el estudio de riesgo y reubicación; la conformación de la mesa de trabajo para dar cumplimiento al decreto; número y fecha de las reuniones, contenido del informe en número de páginas, mapas y Cd; listado de conclusiones y solicitud de la transferencia.
2. Un documento de 16 páginas denominado “Informe actuaciones asentamiento Brisas de los Cristales”, que incluye un resumen de las órdenes de Sentencia 2, la mención de una mesa de trabajo que el DAPM conformó para dar cumplimiento al decreto de delegación y un resumen de cada una de las reuniones con el objetivo, algunas discusiones y la descripción del avance de los compromisos de los integrantes de la mesa.
3. Las actas de las once reuniones que se llevaron a cabo cada dos semanas entre el 2 de junio y 26 de octubre, con los listados de asistencia.
4. El informe de riesgo del asentamiento del DAPM, documento de 37 páginas.
5. Carta de cinco páginas con el informe de la propuesta de vivienda de la SVSH.
6. Carta de una página de la Secretaría de Justicia y Seguridad (SJS), que adjunta seis informes sobre inspecciones de control de invasiones, en el siguiente orden:

- a. Septiembre 4 de 2017. Brisas de los Cristales. Informe de seis páginas, con fotos.
- b. Septiembre 4 de 2017. Sector Las Cabañitas. Informe de 1 página, con fotos.
- c. Septiembre 4 de 2017. Sector Brisas de los Cristales. Informe de una página, con una foto.
- d. Septiembre 4 de 2017. Sector Brisas de los Cristales. Informe de una página, con una foto.
- e. Septiembre 4 de 2016. Sector Morelia. Informe de 3 páginas.
- f. Septiembre 26 de 2016. Brisas de los Cristales. Informe de 1 página, con fotos.
- g. Octubre 28 de 2017. Sector La Cabañita. Carta de remisión, Informe de 10 páginas, con fotos.

La acción colectiva a través de los documentos burocráticos

La mesa de coordinación conformada por el DAPM estaba constituida por funcionarios del DAPM, encargado de los estudios de riesgo; la SVSH, encargada de los procesos de reubicación, y la SSJ, encargada de hacer control a las invasiones. Los funcionarios del DAPM elaboraron los documentos sobre el desarrollo de esta mesa de coordinación, en dos formatos: las actas de las reuniones y los informes de cada uno de los organismos que participaron. A continuación, describo cada uno de ellos.

Las actas de la mesa de coordinación

De acuerdo con Feldman (2008, p. 39-40) las cartas y las actas presentan dos estilos de conversación administrativa diferentes que tienen mucho que ver con el supuesto nivel de privacidad de la correspondencia. Las actas se diseñaron para ser comentarios

internos, mientras que las cartas formales pueden llegar al público. A pesar de la formalidad del formato, en las actas es posible encontrar expresiones de desacuerdo, prejuicios, cinismo o frustraciones de quienes participan en las reuniones.

Diferencias en la participación de los funcionarios en las reuniones de la mesa de trabajo. Las reuniones de la mesa de coordinación se desarrollaron entre el 2 de junio y el 25 de octubre de 2017. En total se realizaron once reuniones con una periodicidad de dos reuniones cada mes. Los funcionarios del DAPM, que eran los interesados en lograr la decisión de la transferencia de responsabilidad en el caso, se encargaron de elaborar la documentación de la mesa de coordinación (actas, resumen de actas, compilación de documentos), asegurar la participación y entrega de informes (mediante cartas de invitación y solicitudes). También propusieron la agenda de trabajo, según los acuerdos a lo que se había llegado con la jueza. A la primera reunión, asistieron los directores de las respectivas oficinas, quienes suscribieron los compromisos propuestos por la directora del DAPM, mientras que en los días siguientes por lo general asistieron los subdirectores o trabajadores temporales.

Según el acta de la primera reunión, los compromisos que se asumieron fueron⁵⁹:

- DAPM: realizar un estudio de riesgo a la zona del asentamiento Brisas de los Cristales y responsable de la documentación de la mesa de trabajo.
- SVSH: 1) realizar un diagnóstico socioeconómico a la zona del asentamiento Brisas de los Cristales y 2) Realizar un cronograma de las acciones con sus términos para el

⁵⁹ Acta No. 4132.010-14 [2 de junio de 2017]. Informe actuaciones asentamiento “Brisas de los Cristales”. DAPM. 3 de marzo de 2017

diagnóstico socioeconómico, evaluación de la cantidad de familias, estudio de reubicación, búsqueda de reubicación, avalúo de los lotes, exposición del informe financiero al Sr. Alcalde, etc.

- SSJ: realizar acciones de control en la zona del asentamiento Brisas de los Cristales mientras se desarrolla el estudio de reubicación.

Sobre el informe del DAPM, solo en dos de las 11 reuniones hubo discusión al respecto. La primera, en la que el funcionario 1 presentó los argumentos sobre el riesgo expuestos ante la jueza, y la última, en la que presentó el informe. Según las actas del resto de las reuniones, el informe siempre hizo parte de la agenda, pero solo para señalar su porcentaje de avance. En el resto de las reuniones los temas que se abordaron fueron el desarrollo de las actividades de las otras dos oficinas. Según lo registrado en las actas, fueron reiteradas las tensiones entre los participantes por inasistencia y los retrasos en el desarrollo de las tareas de la SSJ.

A diferencia de los representantes del DAPM y la SVSH, quienes asistieron regularmente a las reuniones, los representantes de la SSJ asistieron a cinco de las once reuniones. En algunas de ellas hubo comentarios al respecto por parte de los otros participantes, mencionando la importancia de realizar los controles. De hecho, en la última reunión de la mesa de coordinación, uno de los participantes señaló que era necesario notificar al Alcalde sobre la inasistencia y la renuencia de esta Secretaría a asistir a las reuniones. Las inasistencias e incumplimientos también quedaron registrados en el documento que resume las actas, mientras que en la carta al Alcalde, la referencia se mencionó de la siguiente manera:

Se hace necesario que la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de la Secretaría de Seguridad y Justicia, ejerza continuamente la facultad de control a las construcciones que se realizan con o sin licencia e imponga las sanciones correspondientes en la zona del asentamiento irregular, para evitar el progresivo crecimiento poblacional.

En relación con los retrasos en el desarrollo de los compromisos de la primera reunión, igualmente las actas registran tensiones con la SSJ. Los funcionarios no presentaron informes de avance sobre las acciones de control que debían realizar. Solo en el acta de la séptima reunión, la Subsecretaría encargada de Inspección, Vigilancia y Control señaló que “La S.S.J expresa que por motivos de contratación y con la implementación del nuevo código se dificulta la actividad inmediata, pero que este caso es una prioridad” (DAPM, 2017c, p.29). En la primera reunión, un participante hizo referencia a la importancia de establecer esos controles porque con la noticia de una posible reubicación la población tendía a aumentar considerablemente. Es decir, incentivaría la llegada de nuevos pobladores para beneficiarse de los subsidios de vivienda. Al igual que con la inasistencia, en varias reuniones quedaron registradas referencias de los otros participantes sobre la importancia de realizar estos controles y solicitaron que el DAPM enviara una carta al Secretario de ese organismo solicitando el informe (DAPM, 2017c). En la última reunión, uno de los participantes mencionó que era necesario notificar al Alcalde sobre la inasistencia y renuencia de esta Secretaría a las reuniones.

Durante el periodo de reuniones de la mesa de coordinación, la SVSH desarrolló uno de los dos compromisos consistente en el diagnóstico socioeconómico de la población, y en

la última reunión se comprometió a presentar el informe sobre el segundo compromiso relacionado con una propuesta de vivienda. De este retraso no quedaron registrados comentarios que mostraran tensiones al respecto.

Diferencias en el contenido y presentación de los informes.

De acuerdo con Gupta (2012), lo que caracteriza un informe es que su nivel de generalidad depende del destinatario. Los informes que presentaron los funcionarios de las tres oficinas fueron desiguales tanto en su contenido como en el formato de presentación. Es cierto que el DAPM estaba interesado en la transferencia y ello se reflejó en el cuidado con el que realizaron todos los documentos. No obstante, aunque el informe de la SVSH también debía ser enviado a la jueza, su formato fue bastante desprolijo. Este informe correspondía a una propuesta de vivienda para la población del asentamiento. Consiste en una carta de cinco páginas firmada por el Subsecretario de Mejoramiento Integral y Legalización, de la SSJ, y dirigida a la “Mesa de trabajo acción popular Brisas de los Cristales. Departamento Administrativo de Planeación Municipal” (DAPM, 2017c).

La carta incluye el membrete de la Alcaldía y los datos de identificación del documento, los datos del destinatario, datos de la acción popular (acción, demandante, demandado, radicación), asunto, párrafos de contenido, firma y datos de quienes participaron en la elaboración del documento. Aunque la carta contiene los elementos formales del formato (por ejemplo, datos del destinatario, firma) y de la Alcaldía (membrete y datos del número de identificación del documento), su contenido no lo es. El documento está escrito en una forma descuidada (errores de ortografía y redacción), así como su formato (párrafos de una o dos líneas, otros párrafos sin espacio interlineado). En cuanto al contenido, tres de

las cinco páginas que constituyen la carta se centran en describir las dificultades financieras del municipio para asumir la reubicación, mientras que las otras dos páginas describen la propuesta de vivienda que dispone la Alcaldía para la población del asentamiento. El informe del primer compromiso fue incluido en el CD – probablemente por el tamaño de la información sobre el diagnóstico socioeconómico anexo a la carta dirigida al Alcalde

El informe de la SSJ estaba constituido por una carta firmada por el Subsecretario de Inspección, Vigilancia y Control, dirigida a la Subsecretaría de Servicios de Acceso a la Justicia, de la SSJ y tiene como anexo los informes de visitas antes mencionados. La carta está compuesta por el membrete y datos de identificación y fecha del documento; datos del destinatario, asunto, tres párrafos de contenido, firma, listado de personas a las que se le envía copia y listado de quienes participaron en la elaboración de la carta.

En relación con el contenido de la carta, el primer párrafo menciona los nombres de los técnicos que hicieron los “operativos”, indicando las “solicitudes de diferentes dependencias de la administración municipal y peticiones de la comunidad”. El segundo párrafo, menciona que el informe que anexa “da cuenta de que se trata de un sector de desarrollo incompleto, con viviendas y edificaciones con vocación comercial a cada lado de la vía, el cual ha tenido numerosas visitas en los últimos 2 años, como el realizado por el técnico [nombre] (anexo copia)”. El tercer párrafo, menciona que “En lo observado se determinaron 3 construcciones en ejecución en el sector Las Cabañitas, vía a Cristo Rey, a mano izquierda pasando la tanqueta de la Policía, todas en ejecución, de las cuales se hizo el registro fotográfico y se determinó su área construida de manera aproximada

(anexo informes) (...). Aunque la carta menciona que ha hecho múltiples visitas en los últimos años, según los informes, cinco de ellas se hicieron en el 2017 en el marco de la mesa de coordinación, y solo una en el 2016. También, la carta hace referencia explícita a un informe particular, que corresponde al elaborado con mayor cuidado de los adjuntados a la carta.

De acuerdo con lo anterior, los funcionarios del DAPM debieron agenciar la transferencia de responsabilidad del caso por medio de los procedimientos formales de toma de decisiones, es decir, el desarrollo de reuniones para establecer compromisos para sustentar la transferencia ante el Alcalde, mediante actas e informes que confirman que había un consenso respecto la transferencia. Ese consenso fue posible porque el DAPM propuso la agenda de la mesa de coordinación, se aseguró que las reuniones ocurrieran y elaboró los documentos que representarían el consenso. Pero la transferencia también ocurrió porque los documentos entregados por DAPM eran los instrumentos con base en los cuales se toman las decisiones en la administración, es decir, los significados compartidos de la organización burocrática (Harper, 1998; Heyman, 2004; Dery, 1998). En ese sentido, los documentos fueron los mediadores para vincular la agenda individual de los funcionarios del DAPM y los otros participantes de la mesa de coordinación, con la agenda colectiva que logró la transferencia.

Ahora bien, Gupta (2012, p. 152) plantea que “la gran mayoría de los escritos burocráticos nunca se leen, ni siquiera por otros burócratas cuyo trabajo es supervisar a los subordinados”. Según el autor, se trata de una “forma de producción sin consumidor”. Bajo esta lógica, el conjunto de documentos que el DAPM presentó al Despacho del

Alcalde representaba el consenso de los funcionarios, con base en el cual el Alcalde tomó la decisión. No obstante, las tensiones y diferencias en los esfuerzos por el cumplimiento de las tareas quedaron subsumidas en el formato y la decisión. Lo que esos documentos muestran es, de alguna manera, una “realidad de papel” Dery (1998). En ese sentido, aunque estas tensiones no existieron en los documentos burocráticos, ellas sí existían en las relaciones cotidianas de los funcionarios. Por tanto, son ellas las que están en la base de la fragilidad de los consensos burocráticos, especialmente cuando estos se ponen a prueba por fuera de la estructura burocrática.

Desafíos a la autoridad estatal: imaginarios y rupturas de las alianzas burocráticas

Entre 2014 y 2022, se desarrollaron procesos de evaluación del riesgo en el asentamiento Brisas de los Cristales en tres momentos diferentes. El primero estuvo relacionado con los estudios del POT de 2014 que el DAPM presentó en el informe de 2017; el segundo proceso fue el estudio que el DAPM contrató en 2014 para dar cumplimiento a la Sentencia 2, pero que no fue concluido, y el tercer proceso ocurrió inmediatamente después del cierre del caso judicial, cuando la SVSH contrató la elaboración de un nuevo estudio de riesgo. Tanto en las entrevistas a los líderes de Brisas de los Cristales como en otras fuentes secundarias, aparecieron una y otra vez cuestionamientos a la clasificación del asentamiento como zona de riesgo no mitigable. Esos cuestionamientos estuvieron dirigidos principalmente a las actuaciones de los funcionarios del DAPM, pero también se refirieron a la Alcaldía como la entidad que debía resolver la situación de la comunidad. A continuación describo cada uno de estos momentos.

Informe de riesgo presentado por el DAPM en 2017

Como mencioné en la sección anterior de este capítulo, los habitantes del asentamiento expusieron formalmente su posición de rechazo al informe sobre riesgo que los funcionarios del DAPM les había presentado hacia finales de 2017. El documento de seis páginas enviado a la jueza está constituido por un encabezado que imita los encabezados de los documentos de las órdenes judiciales (Acción, Accionante, Accionado). Las dos primeras páginas exponen los argumentos en contra del informe del DAPM y en las cuatro siguientes hay un listado de nombres y otros datos personales de los residentes (número de identidad, número de la vivienda y teléfono) que suscribieron el documento. Los datos de la población fueron escritos a mano por cada uno de los residentes, es decir, el documento lleva la firma de cada uno de ellos.

Esta fue la única ocasión en que los habitantes del asentamiento hicieron presencia en el proceso judicial como tal, puesto que la relación con los jueces y la Alcaldía estuvo mediada por quien representaba la JAC, que interpuso la tutela. Otros miembros participaron hacia el final de proceso a través de los últimos recursos judiciales que interpusieron. No obstante, en esta ocasión fue importante la presencia de la población como un todo, con base en la firma que no se reduce a un gesto gráfico comparable al “yo” hablado, sino que tiene fuerza performativa (Fraenkel, 2007, p. 110; Cody, 2009, p. 349).

En relación con los cuestionamientos al informe, el documento se refiere a la preocupación de los habitantes por la posición del geólogo del DAPM sobre la no necesidad de realizar el estudio de riesgo para el asentamiento, posición que desconocía el fallo judicial. El documento hace referencia al estudio que el DAPM había contratado

en el 2014 pero que no concluyó, de lo cual señala que “el resultado parcial es descalificado por planeación [sic] sin argumentaciones sólidas”⁶⁰. Ante la situación, menciona que tuvieron conversaciones con el director del Observatorio Sismológico y Geofísico del Suroccidente, de la Universidad del Valle, con el “objetivo de escuchar y conocer otros conceptos sobre la situación del nuevo barrio, y de contar con opiniones expertas que nos informen si dichos estudios y análisis presentados tienen el riesgo para tomar la decisión de reubicarnos” y solicitan al tribunal la intervención de este ente académico para la realización de los estudios.

Informe de riesgo inconcluso de 2014

La no finalización del estudio sobre riesgo del asentamiento de 2014 que menciona la carta de los residentes fue un hecho que los líderes destacaron de manera particular. De hecho, conocí de la existencia de este suceso porque sin haberlo preguntado, el líder 1 lo mencionó en la primera entrevista. Del proceso de realización de este estudio, los tres líderes mencionaron diferentes aspectos sobre la relación cercana que tuvieron con el director y demás ingenieros que estaban llevando a cabo el estudio. En sus narraciones señalaron haber tenido la oportunidad de acompañar al consultor en el trabajo de campo, así como de conversar con él sobre el avance de los análisis y los resultados parciales. Además, hicieron referencia a que algunos miembros de la comunidad hablaron con el consultor porque viajaron a la ciudad de Ibagué (a 250 km aproximadamente de Cali), en donde se encuentra la sede de la firma consultora.

⁶⁰ Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Cali. Auto de Sustanciación No. 569 de 2018; 12 de junio de 2018.

Los líderes también afirmaron que el estudio alcanzó a generar algunos resultados, pero que, puesto que esos resultados les estaban favoreciendo, el DAPM no quiso concluirlo y decidió finalizar el contrato. Los siguientes fragmentos de las entrevistas detallan algunos aspectos de estas opiniones:

Líder 1: (...) en el 2013 vinieron a hacer unos estudios geotécnicos una empresa de Ibagué, pero la Alcaldía los canceló porque ellos no habían empezado en la fecha que correspondía; es decir, algo parecido a lo que está pasando ahora con los estudios que realizó Vivienda. Entonces, la comunidad reclamó porque a nosotros no nos interesan las fechas; nos interesan los estudios, y ellos ya iban en el 14%. El ingeniero de la empresa de Ibagué antes de irse nos dijo: “muy sencillo; a ustedes les cancelaron esos estudios porque todo iba saliendo a favor de ustedes”.

Líder 3: (...) el primero (el estudio), si nos favorecía, porque yo estuve con el ingeniero Dueñas y sé que ese estudio salió bien (...) cuando salieron los resultados, el señor Dueñas decía que esto era zona firme. Cuando él iba a entregar los resultados, le dijeron que no los entregó en el término que la Secretaría le pidió, y se lo rechazaron, lo multaron; eso fue una cosa caótica para el señor (...).

Otra versión del mismo hecho fue señalada por el funcionario 1 del DAPM, quien afirmó en una de las entrevistas que el consultor sólo alcanzó a entregar el primer informe del proyecto, que correspondía al plan de trabajo. Esto dijo:

Iniciemos con el estudio que se contrató con Dairo Dueñas. Ese contrato hubo que cancelarlo; hubo que hacer liquidación anticipada; demandar al contratista; aplicarle las pólizas de seguro, porque el tipo no cumplió, se desapareció y no

entregó nada. Pregunta: ¿cómo que se desapareció? R/. Sí. No venía a la oficina, no contestaba el teléfono, etc. Entonces, lo primero que se hizo fue suspender el contrato, después se le aplica la póliza de cumplimiento y se demanda ante un juez por incumplimiento, y eso se notifica al Consejo Profesional de Ingeniería.

Creo que ya la compañía de seguros le pagó a la Alcaldía y se hace parte de la demanda contra el tipo. Y creo que en el Consejo Profesional de Ingeniería ya lo sancionaron. Eso no llegó a nada; no alcanzó a mostrar ningún resultado. Al tipo se le alcanzó a hacer un desembolso de dinero que estaba previsto cuando fueran aprobados el cronograma y el plan de trabajo definitivo. Afortunadamente, era poquito y se le desembolsó, pero no ejecutó nada después

No obstante, el Informe de Gestión del DAPM (2014a, p. 44) del año durante el cual se contrató el proyecto, presenta el documento como uno de los indicadores cumplidos de ese año. Según este informe

También en el cuarto trimestre de esta vigencia se llevó a cabo mediante contrato de consultoría con el ing. Dairo Dueñas Morales, el estudio titulado validación y actualización de la zonificación de la amenaza por movimientos en masa del sector “Brisas de Los Cristales” de la Comuna 19. A 31 de diciembre de 2014 los productos del estudio se encuentran en proceso de revisión.

Por la manera como el Informe de Gestión describe la realización de este estudio, es razonable asumir que el contrato finalizó con éxito y que los productos fueron entregados por el consultor. No obstante, según quedó registrado en una de las actas de la Mesa de

coordinación para la defensa del caso⁶¹, el estudio nunca se completó porque el ingeniero a cargo incumplió sus obligaciones contractuales, lo que llevó a la Alcaldía a hacer efectiva la cláusula de garantía del contrato. Las versiones encontradas, no sólo entre la población y los funcionarios, sino entre los funcionarios y lo registrado en un documento público como el Informe de Gestión, muestran elementos de la ilegibilidad del estado, mediados por dos aspectos. En primer lugar, las cualidades del documento escrito que permiten interpretaciones recontextualizadas (Das, 2001), pero también, que los documentos del estado mismo la promueven. El lenguaje de comunicación estatal no reconoce fallos, los informes de gestión están basados en indicadores que miden las realidades que ellos mismos crean (Buchelly, 2019; Pellegrino, 2019) y, por tanto, los proyectos inconclusos no se incorporan en los indicadores de desempeño.

Estudio de riesgo de la SVSH en 2022

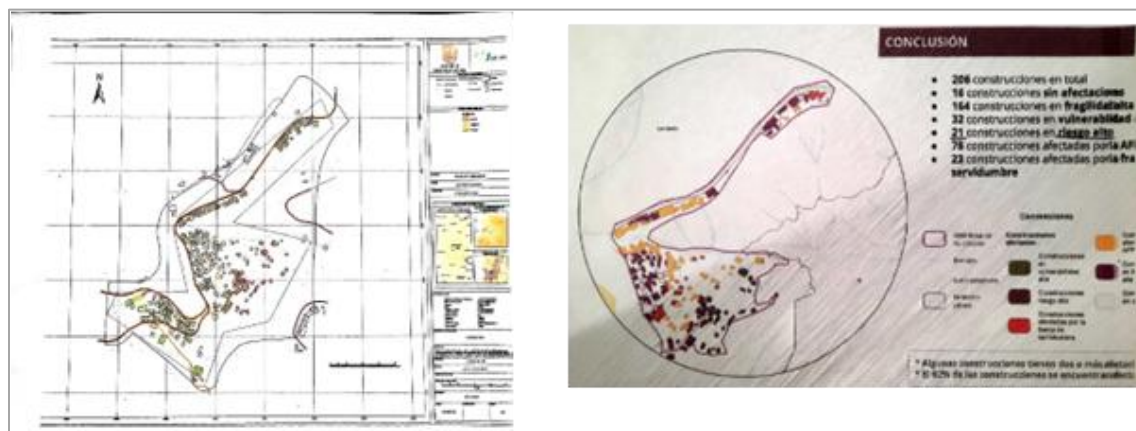
La interpretación de los líderes de Brisas de los Cristales sobre la intervención del DAPM en la terminación del contrato del 2014 ante el favorecimiento de los resultados parciales, también se extendió a los resultados de un nuevo estudio del riesgo del asentamiento que fue contratado por la SVSH en 2022, hecho que retomaré más adelante. Por el momento, me interesa ilustrar la manera como el líder 1 me describió los resultados de este estudio, elaborado por la firma consultora JAM Ingeniería y Medio Ambiente y cuyo informe final fue entregado en marzo de 2023 (JAM Ingeniería y Medio Ambiente, 2023). Durante la entrevista, el líder 1 tenía tres documentos impresos que quería enseñarme. El primero era la imagen de una diapositiva que resaltaba la parte de la Sentencia 2 que ordena el

⁶¹ Acta No. 4132.010-15, 16 de junio de 2017. Informe actuaciones asentamiento “Brisas de los Cristales”. DAPM.

estudio técnico y los otros documentos eran dos mapas sobre los resultados del estudio de la SVSH (Figura 7). Según me indicó, uno de los mapas correspondía a la socialización de los resultados del estudio (Mapa A de la Figura 9), mientras que el segundo mapa era el resultado de los ajustes realizados por el DAPM (Mapa B de la Figura 8). Mientras enseñaba los mapas afirmó que “él creía que los datos habían sido manipulados (...) porque esos estudios, la Alcaldía actualmente los está rechazando porque los hizo Vivienda y no los hizo Planeación. Los están rechazando por algo: ellos pretenden que sea el 93% o el 95% de la comunidad sea reubicada; pero como los estudios dicen que solamente sería el 6 o 7% que va a ser reubicada.

Figura 7.

Mapa A (izquierda) JAM 2023 y Mapa B (derecha) DAPM



Fuente: Entrevista Líder 1, 26 de agosto de 2024

El Mapa A de la Figura 7 muestra la distribución de las viviendas localizadas en riesgo alto, medio y bajo. Aunque el documento es poco legible, es posible identificar que al lado del mapa se encuentran los logos, las convenciones y la información de fuentes, lo cual corresponde a la forma de presentación oficial de la cartografía en la Alcaldía. El Mapa B

corresponde a un mapa que muestra la distribución de las viviendas y sus diferentes condiciones de riesgo. Al lado del mapa se ubican las convenciones, en las que es posible leer, por ejemplo, “206 construcciones en total; 16 construcciones sin afectaciones; 164 construcciones en fragilidad alta; 32 construcciones en vulnerabilidad alta; 21 construcciones en alto riesgo, etc.”.

En este último caso, el documento solo contiene el mapa y sus convenciones pero no está presentado en el formato oficial de la Alcaldía. Es probable que la diferencia en las formas de presentación de los mapas se deba a que el Mapa B fue obtenido, según mencionó el líder, en una reunión de socialización de los resultados del estudio. Al presentarme este documento, el líder leyó todos los puntos de la convención y en cada uno de ellos realizó algún comentario: “206 construcciones en total, nosotros tenemos más porque ellos a muchas partes no llegaron; 16 construcciones sin afectaciones, o sea que para ellos solamente esas 16 construcciones se pueden quedar; 164 construcciones en fragilidad alta, o sea ahí ya nos pusieron en alto riesgo (...).

Los documentos de los mapas y su descripción le permitieron al Líder 1 mostrarme que había evidencias sobre la manipulación de los resultados del estudio por parte del DAPM. Sin embargo, el funcionario 1 del DAPM afirmó en la entrevista que dicha dependencia no había tenido ninguna vinculación con los términos de referencia ni con el desarrollo y evaluación de los resultados del estudio de la firma JAM. El funcionario mencionó que desde la SVSH

(...) mandaron a Planeación a revisar los términos de referencia para ese contrato y dijimos que no, lo devolvimos. Después diciendo que hiciéramos parte de la

supervisión del estudio y también dijimos que no. Nos enviaron el resultado para revisar a las carreras; ni siquiera abrimos el sobre, tal cual se devolvió con una nota larguísima. Nos pasó con el SGC en la Comuna 18, también hizo un estudio, entonces hay dos estudios: el POT y ese, ¿a cuál le creemos? Resulta que el oficial es el POT (Entrevista funcionario 1, noviembre 30 de 2024).

Según el Informe de Gestión de la Secretaría de Vivienda del año 2023 (Alcaldía de Santiago de Cali, 2023a), el nuevo diagnóstico de riesgo estaba relacionado tanto con el cumplimiento de la Sentencia 2, como con un proyecto turístico denominado Corredor Ambiental Cristo Rey, en cuya área se encuentra localizado el asentamiento. Si bien, este proyecto fue propuesto desde el POT de 2000 (Acuerdo 069 de 2000), el hecho de que hiciera parte de las metas de la administración del Alcalde saliente (2019 – 2022) también fue puesto bajo sospecha por los líderes entrevistados. En este caso, la sospecha no estuvo en la figura del Alcalde, a quien la población consideraba cercano en parte por sus orígenes populares y militancia política más cercana a la población con menos recursos. En su lugar, lo que a los líderes les pareció sospechoso era que el asentamiento hiciera parte de un área estratégica por sus potenciales turísticos. Hay en esta interpretación una relación con la pérdida de la especificidad de elaboración del documento desde la distancia que genera el documento escrito. De acuerdo con Feldman (2008, p.32). “los documentos burocráticos están arraigados en las condiciones y gobiernos particulares donde operan, y aunque también están condicionados por esas condiciones, los mecanismos mediante los cuales se genera su autoridad tienden a ocultar esta especificidad”.

Lo anterior conecta con la razón de fondo por la cual los líderes han desestimado la clasificación de riesgo no mitigable del sector. En las entrevistas mencionaron la existencia de otros intereses detrás de su reubicación, que en últimas buscaban favorecer la ocupación de la zona por parte de las familias más adineradas de la ciudad. Los líderes no solo señalaron la ausencia de deslizamientos en la zona, sino que la principal evidencia de este favorecimiento eran las edificaciones que se han ido construyendo alrededor del asentamiento, lo que llevó a los líderes a cuestionar que la administración entregara permisos de construcción y que en esos casos no existiera el requerimiento de las condiciones de riesgo ni los demás condicionantes ambientales. Al respecto, el líder 1 afirmó: «(...) aquí en la parte alta, tenemos un alto riesgo, pero en la parte baja, se están otorgando permisos al estrato 6 para construir edificios de 8 y 10 pisos, y en otras zonas, hasta 19 pisos. Junto al zoológico, al pie del cerro Cristo Rey, que es una reserva forestal, hay edificios de 19 pisos, mientras que en la ladera se permiten hasta 5 pisos». Para respaldar e ilustrar su postura, el líder me compartió fotografías que había tomado de los edificios en construcción alrededor del asentamiento en ese momento.

Esta versión no solo la encontré en las entrevistas que hice a los líderes del asentamiento, sino que ella fue expresada por otros líderes y habitantes del sector para rechazar estas y otras actuaciones burocráticas en torno al caso. Por ejemplo, en una nota de prensa de un canal local de televisión, una líder de otro sector le señaló al periodista la zona en la que había evidencias de explosiones para la construcción de un nuevo edificio que para ese momento se estaban llevando a cabo (Canal 2 TV Digital, 27 de septiembre de 2022). Incluso en el año 2012, un líder expresaba una posición similar en una sesión del Concejo

Municipal de Cali (Acta 41, Concejo Municipal, 12 de diciembre de 2012)⁶² y en el 2018 un Concejal del partido Mira expresa su preocupación al respecto⁶³. Según el político, “(...) el estudio ya se había iniciado; pero como lo que arrojó en su inicio, no fue de agrado para la dirección de Planeación, descalificaron las muestras encontradas y ahora se niegan a continuar con este”.

En su estudio sobre las formas de ocupación en las laderas de Cali, Franco (2020) también describe versiones similares que expresaron los habitantes de los sectores que estudió en relación con construcción de edificaciones en sus alrededores. No obstante, las condiciones de riesgo en Brisas de los Cristales empezaron a ser diagnosticadas desde mediados de la década de 1990. El primer estudio que el DAPM presentó ante el juez fue del año 1997 (DAPM, 1997), y en este se mencionan las condiciones de vulnerabilidad de unos pequeños poblados localizados en la zona de ladera, en el límite urbano con la zona rural. De hecho, el funcionario 1 del DAPM mencionó que para ese momento el problema no era tan grande y que se hubiera podido manejar. Según la Corporación OSSO (2018), el riesgo por deslizamiento se manifiesta a través de la existencia de áreas relativamente pequeñas con diferentes condiciones de riesgo (algunas mitigables, otras no mitigables). Esta variabilidad espacial del riesgo puede ayudar a explicar la presencia de proyectos de construcción alrededor del asentamiento, ya que ciertas áreas cercanas podrían

⁶² El líder señaló que “Pienso que, da tristeza cuando uno va al barrio Brisa de los Cristales y entre Mortiñal y Cristales hay unidades de estrato seis, a ellos si les dan el permiso para poder invertir, obviamente ellos van a cancelar una cantidad de dineros por los respectivos permisos y ellos si no tienen problemas de inseguridad, de terrenos porque ellos pueden hacer básicamente todos los servicios que se necesitan”. Acta 41, Concejo Municipal, 12 de diciembre de 2012

⁶³ En su momento, la nota fue publicada en el enlace: <https://partidomira.com/historico/habitantes-de-barrio-brisas-de-los-cristales-estan-o-no-en-situacion-de-alto-riesgo-quien-debe-responder-por-los-estudios-tecnicos/>; sin embargo, ya no se encuentra disponible.

clasificarse como más seguras o técnicamente más manejables en términos de mitigación de riesgos.

La medida de reubicación de la población por la condición de riesgo no mitigable tampoco era una noticia reciente para los pobladores. El líder 1 mencionó en la entrevista que cuando llegó a vivir al sector “compró un lote de \$3 millones en la zona y lo pagó en cuotas mensuales, bajo la advertencia de que iban a ser reubicados”. Añadió que “los mismos vecinos han manifestado que desde siempre (aproximadamente 40 años), Planeación viene diciendo que van a ser reubicados, deteniendo el progreso de la comunidad que quiere mejorar su casa (pisos con cerámica, baños enchapados, construir más pisos, etc.)”. No obstante, las poblaciones suelen tener sus propios modelos de riesgo en relación con sus condiciones y necesidades (Coupé, 2011; Jassanoff, 2004; Beck, 1996).

Diferentes autores han estudiado estas formas de interpretación (Martínez, 2013; Hansen y Stepputat, 2001 y Nuijten, 2006), en donde las burocracias son percibidas como instrumentos de poder, que a partir de su conocimiento toman decisiones discrecionales para favorecer a unos ciudadanos sobre otros, como un mecanismo que suele utilizar la población en negociaciones fallidas con el estado. En sus estudios han encontrado que el fracaso de esas negociaciones obedece a causas de diversa naturaleza. Esas causas pueden incluir intereses particulares de los funcionarios públicos, pero otros aspectos como las lógicas en los procesos administrativos o incluso se pueden relacionar con conflictos entre los mismos pobladores. Martínez (2013, p. 160), por ejemplo, encontró que los pobladores negros del Pacífico colombiano explicaron de la misma manera, sus frustrados intentos en la consecución del título colectivo de sus tierras. La postergación de la entrega del título

estuvo relacionada con una combinación entre los múltiples intereses y las expectativas de los actores con presencia en la región (Martínez, 2013, p. 171).

Los autores denominan estas interpretaciones como “teorías conspiratorias”, en gran medida porque conducen a reproducir la imagen del estado como poderoso y malvado que urde planes hiperracionales o la idea de una omnisciencia y omnipresencia casi sobrehumanas a los líderes políticos y agencias del estado (Hansen y Steputtat, 2001 p. 18). La población de Brisas de los Cristales no es la excepción en esta relación entre interpretaciones que reproducen la idea de un estado topoderoso para explicar, en este caso, la decisión de reubicación, a pesar de que está fundamentada en el POT y que fue confirmada por el fallo de los jueces.

Como vimos, diferentes hechos ayudan a explicar lo que la población ha interpretado como agenciamiento de intereses particulares para reubicarlos. Asimismo, como Martínez (2013, p. 171) plantea, esas teorías conspiratorias no solo son producto de la imaginación de la población, sino que también tienen sustento en la realidad. Hay situaciones de su entorno como la permanente construcción de edificaciones en los alrededores del asentamiento, que conducen a alimentar esas interpretaciones. Hay otros hechos que se ubican en zonas grises del estado que también inciden, como la ausencia de información pública sobre la terminación del contrato del estudio inconcluso del 2014.

Ese efecto de distancia del estado (Mitchell, 2015)⁶⁴, que se reproduce por la mediación de las cualidades materiales de los documentos escritos para permitir diferentes interpretaciones en los contextos donde circulan, también ayuda a explicar otros aspectos de las interpretaciones de la población (Das, 2008). Los líderes que entrevisté destacaron en sus narrativas los encuentros cara a cara y las relaciones cercanas con quienes participaron en la elaboración de los estudios de 2014 y 2022. Hay en estas interpretaciones una valoración diferente de esos encuentros, en donde los consultores fueron investidos de neutralidad, en gran medida por su posición externa al estado, lo que podía favorecer su inclinación a identificarse con la comunidad.

En todo caso, se trata de diversas situaciones que fueron usualmente interpretadas por la población bajo parámetros similares, es decir, la decisión de su reubicación como resultado del agenciamiento de intereses particulares. La reiteración en diferentes contextos de burocracias todopoderosas sugiere que la población ha recurrido a la misma interpretación, independientemente de la existencia o no de hechos que demuestren otras explicaciones factibles. Es desde esta reiteración de la misma explicación que Tesoro (2024, p. 31-34) invita a analizar las teorías de la conspiración no desde lo que dicen, sino como un síntoma de la sociedad capitalista. Se trata de un fenómeno que se ha extendido y agravado en las últimas décadas como resultado de situaciones como la deslegitimación de las instituciones, la corrupción de los partidos políticos, o la descomposición de los canales tradicionales de información.

⁶⁴ De acuerdo con Mitchell (2015) El estado debe verse como efecto estructural; es decir, no como una estructura real, sino como el poderoso y aparentemente metafísico efecto de las prácticas que hacen que dichas estructuras parezcan existir.... Esta entidad parece ser con el tiempo mucho más que la suma de los poderes cotidianos de gobierno que la constituyen, y surge como una estructura que contiene y da orden y significado a la vida de la gente.

Tesoro (2024, p. 207) señala que esas narrativas tienen en común “una tendencia generalizada al pesimismo, a una previsión siniestra que nos arroja a un mundo injusto e inmutable”. Todas las narrativas apuntan a la misma idea de que los poderosos hayan sido los mismos malvados de siempre que han buscado una y otra vez bloquear la posibilidad de un mundo mejor (Tesoro, 2024, p. 208). En ese sentido, el autor plantea que es importante entender las teorías de la conspiración no tanto por lo que dicen sino porque ellas tienen consecuencias reales y que por tanto es importante su valoración en términos de sus consecuencias políticas (Tesoro, 2024, p. 39). Esta idea de las consecuencias políticas de las teorías de la conspiración es la que intento explorar en la última sección de este capítulo.

Rupturas y consecuencias de la agencia colectiva

Las interpretaciones de la población de Brisas de los Cristales sobre los intereses que hubo detrás de la decisión de la reubicación no están asociadas con una actitud pasiva frente a su situación. Por el contrario, a lo largo del proceso judicial y después del cierre del caso, llevaron a cabo diversas acciones para impedir la aplicación efectiva de la decisión. Durante esta investigación, pude conocer algunas de estas acciones. Una de ellas fue la recolección de fondos para contratar a una abogada que le diera soporte jurídico en el caso. Posteriormente, retrasaron el inicio del diagnóstico socioeconómico que la SVSH debía realizar como parte de la primera etapa del proceso de reubicación. Hace más de una década, uno de los líderes denunciaba la situación del asentamiento en una sesión del Concejo Municipal, mientras que la misma denuncia fue transmitida por un canal local, hace tan solo tres años. El representante de un partido político también se unió a las voces de respaldo de estas denuncias.

El solo recuento de estas acciones nos da una idea de las múltiples formas como la población ha ejercido su capacidad de agencia individual y colectiva para lograr la permanencia del asentamiento en el área. Junto con las vías de hecho, estas acciones también sugieren lo que señala Nuijten (2006, p. 223) sobre que “los ciudadanos buscan intermediarios para un “efectivo” acceso al centro que, a diferencia de ellos, conozcan los códigos y las maneras invisibles para acceder al laberinto que se supone es la burocracia”. Esta forma de relación entre los ciudadanos y las burocracias se puede constatar en dos hechos que ocurrieron inmediatamente después del cierre judicial del proceso.

Los líderes que entrevisté tienen la convicción de que el asentamiento finalmente será legalizado. Sus expectativas provienen no solo de su deseo de permanecer en el territorio, donde han construido relaciones, hogares y medios de vida, sino también porque esas expectativas son constantemente alimentadas por la estructura burocrática y los actores políticos (Nuijten, 2006). En ese sentido, aunque la decisión de reubicar el asentamiento fue confirmada por el Consejo de Estado, tanto los residentes como algunos agentes estatales continuaron explorando opciones para que la comunidad permaneciera en el territorio. La autoridad contenida en el fallo judicial⁶⁵ no impidió que los pobladores continuaran las negociaciones prácticas y políticas de permanencia en el espacio.

Un ejemplo de estas negociaciones es el primer hecho ocurrido dos semanas después del cierre del proceso judicial. El entonces Alcalde de Cali, Jorge Iván Ospina, se reunió con

⁶⁵ En su análisis del conocimiento jurídico en el Consejo de Estado de Francia, Latour (2010: 238-242) argumenta que las decisiones judiciales se distinguen de las opiniones de los expertos en un aspecto crucial: mientras que el asesoramiento de los expertos es susceptible de impugnación, los jueces dictan sentencia definitiva y, por tanto, el debate se cierra una vez la sentencia es emitida.

los habitantes de Brisas de los Cristales en una sede del asentamiento, en la que adquirió nuevos compromisos respecto a la reubicación. En esa reunión, el Alcalde se comprometió a no desalojar a la población, a regularizar el asentamiento después de un nuevo estudio sobre el riesgo y a que si los resultados confirmaban la condición de alto riesgo la reubicación se realizaría en el mismo sector. Además, prometió que para tranquilidad de la población buscaría hacer el estudio con la entidad nacional, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo. Es decir, se trataba de una promesa que no solo desconocía la decisión final de los jueces, sino también la clasificación de riesgo y demás restricciones establecidas en el POT del 2014, con base en la cual los jueces tomaron la decisión (Mondragón, 2022).

Esos compromisos fueron publicados en el perfil de Facebook del Representante a la Cámara Alfredo Mondragón, quien también participó en la reunión como garante de los acuerdos, según el mismo indicó en uno de los dos videos que publicó en la red social. El ritual político se selló con un papel escrito a mano que fue firmado por el Alcalde, el representante Mondragón y algunos miembros de la comunidad (Figura 8).

Figura 8.

Imágenes de la reunión entre habitantes de Brisas de los Cristales, Alcalde y Representante a la Cámara en septiembre de 2022



Fuente: Mondragón, 2022

En realidad, el hecho no generaba un impacto en la continuación de la implementación del fallo judicial por parte de la administración local, por lo menos no desde los mecanismos formales de la administración. Ni siquiera por la existencia de un documento con los compromisos redactado a mano y firmado por el Alcalde. En este caso, el documento no fue producido en el marco de los procedimientos burocráticos oficiales y por lo tanto no tenía validez para ser contestado o procesado formalmente⁶⁶. Como Gupta

⁶⁶ De acuerdo con Cody (2009, p. 349 - 350) los límites de la firma tanto performativa como constativa se hacen especialmente evidentes en contextos poscoloniales, “donde la construcción de los ciudadanos que serían representados es, de hecho, producto del propio acto de representación.

(2012 p. 148) señala, la esencia de la actividad burocrática es que si no consta en el registro oficial, es como si no se hubiera realizado. Para que el hecho político se hiciera efectivo tendrían que ocurrir otras situaciones que lo conecten con la formalidad de la estructura administrativa, lo cual no es para nada irreal en el contexto colombiano. Más adelante retomo este aspecto.

Las narraciones que los líderes hicieron sobre esta reunión muestran que no participan de estos actos políticos con esperanza ingenua, como se puede ver en la manera como la líder 2 describió su relación con los líderes políticos: “...los alcaldes nos visitaban antes de elecciones, les comíamos cuento, ya no. Yo soy muy apática a la política, y con la política es que se consigue; pero bueno, cuando hay que apoyar un candidato que uno ve que se va a esforzar en ayudarnos, yo también le consigo gente”. Al igual que pasa con burócratas y políticos, sus encuentros con ellos también son el resultado de prácticas rutinarias en las que aprenden cómo relacionarse con ellos y sus expectativas se basan en que eventualmente la situación podrá tornarse a su favor. De esta manera, pueden hacer uso de redes de clientelismo para resolver sus problemas, en la medida que éstas les permiten acceder a códigos de la burocracia y, en todo caso, acceder a ese estado que ser suele verse tan lejano (Auyero, 2016; Martínez, 2013; Nuijten, 2006).

El segundo hecho ocurrió en septiembre de 2022, un mes antes del encuentro con el Alcalde. Se trata de una reunión entre los habitantes y los funcionarios de la SVSH para socializar la contratación de una nueva evaluación de las condiciones de riesgo del asentamiento (Alcaldía de Santiago de Cali, 2022). Como mencioné antes, este estudio fue elaborado por la firma JAM y fue desarrollado en el marco del Proyecto turístico Cristo

Rey (SVSH, 2023). Cuando le pregunté por este nuevo estudio sobre riesgo al funcionario 1 del DAPM, además de señalar que no había tenido ninguna participación en el estudio, afirmó que el proyecto (sus resultados) de la firma JAM

(...) no es vinculante, ese resultado queda ahí. Al igual que lo que diga la firma JAM, ni siquiera lo que diga el juez. Ahora, la Secretaría de Vivienda no puede ser tan bruta de ir a hacer lo que diga la firma JAM; si lo hace, la Secretaría de Vivienda puede cometer un delito (peculado por destinación), porque está en contra de lo que dice una norma, con el agravante que invierte plata en un asunto contrario a la norma. (Entrevista funcionario 1, noviembre 30 de 2024).

De hecho, cuando le solicité que me ayudara a contactar a algún funcionario de esa secretaría para conocer su posición sobre su manejo del caso, me dijo que no podía porque no quería estar involucrado con nada que tuviera que ver con ese estudio, para evitar alguna interpretación contraria a la postura asumida por el DAPM hasta el momento. Adicionó que de todas maneras no descartaba la opción de que algún otro funcionario de tal oficina hubiera tenido alguna participación en ello porque en la administración todo es posible.

El funcionario 1 del DAPM relacionó la realización del estudio por parte de la SVSH con la “falta de autoridad” del DAPM. Para ilustrar esta falta de autoridad, describió una lista de múltiples casos en los que los planteamientos del DAPM y del POT no fueron tenidos en cuenta para intervenciones en el territorio municipal por parte de otras entidades de la administración local. Por ejemplo, mencionó que en el marco de la Política municipal de vivienda (MiHabitat), que tiene una estrecha relación con la reducción de riesgos

porque busca la mejora del hábitat integralmente, hubo una priorización de los asentamientos beneficiados por la implementación de esa política en su primera etapa (Entrevista funcionario 1, Noviembre 30 de 2024).

Planeación les dijo que esos no eran los prioritarios, pues debían ser seleccionados con unos criterios, que son los determinantes que llevan a decidir la prioridad. No nos pararon bolas⁶⁷, y siguieron con su listado de prioridades, el cual tiene que ver con concejales, políticos, etc. Entonces, ahí la autoridad de Planeación no funciona. Siempre que intentamos ejercerla, no nos paran bolas.

La percepción del funcionario 1 del DAPM sobre la “falta de autoridad”, expresada en la elaboración del nuevo estudio de riesgo del asentamiento Brisas de los Cristales, puede ser interpretada como una ruptura de la agencia colectiva que en entre 2017 y 2018 funcionó para la transferencia de la responsabilidad del caso, en relación con el cumplimiento de la Sentencia 2. Los documentos con los cuales el Alcalde tomó la decisión de la transferencia no registran expresiones de oposición a esa transferencia por parte de los funcionarios de la SVSH, ni tampoco cuestionamiento al informe de riesgos del DAPM o sus resultados. La alianza entre funcionarios y documentos, que produjo la transferencia, no fue infalible ante los desafíos del contexto.

Ese contexto se relaciona con los orígenes y la permanencia de Brisas de los Cristales en la zona. El asentamiento empezó a ser poblado desde mediados de la década de 1960 y, aunque la clasificación de riesgo existe desde el año 2000, las autoridades municipales no

⁶⁷ En Colombia, la expresión “no parar bolas” significa no prestar atención, escuchar o hacer caso a algo o alguien.

han resuelto de fondo su situación. La reubicación solo tuvo un lugar en la administración local con la demanda presentada por la JAC en 2012, mientras que la propuesta de vivienda diseñada por la SVSH - por lo menos la que fue enviada a la jueza – propone la entrega de viviendas de interés social y no contempla alternativas para los pobladores que construyeron sus medios de vida en el asentamiento, como ocurre con el clúster de pizzerías.

Pero el asentamiento no ha crecido al margen del estado. Para el funcionamiento de la infraestructura de servicios públicos que construyeron los pobladores han participado las entidades que prestan esos servicios estatales. La presencia de instituciones estatales para la prestación y cobro de los servicios básicos suele ser parte de la historia de la ocupación informal en el país. De hecho, esta intervención estatal es un fenómeno permitido y promovido por la ley colombiana, bajo el principio de que el acceso a los servicios básicos hace parte del derecho a la vida digna y los derechos colectivos y ambientales.

No obstante, aspectos como el cobro de la prestación de los servicios fue interpretado por los líderes entrevistados como una acción contradictoria con la clasificación de riesgo del asentamiento, pero sobre todo como una razón de peso para permanecer en el territorio. De hecho, durante la entrevista con la Líder 2, ella afirmó tener en su poder la escritura de su vivienda, así como las facturas pagas de los servicios, como la prueba fehaciente de esa intervención del estado en la zona. De manera similar a los pobladores de la India que estudió Gupta (2012, p. 182), para quienes los documentos oficiales eran sagrados, la líder 2 guardaba esos documentos como una forma de legitimar la existencia del asentamiento en el territorio.

Los estudios sobre asentamientos informales también suelen interpretar estas intervenciones estatales como contradictorias porque generan expectativas en los habitantes, especialmente si esos asentamientos han sido clasificados como zonas de riesgo no mitigable (Coupé, 2011; Rodríguez, 2015; Uribe et al., 2017). Como muestra el caso de Brisas de los Cristales, no solo se trata de que la ocupación informal siempre va un paso delante de la legibilidad del riesgo (Scott, 1999), sino de la difícil tarea de acercar la realidad a esas nuevas categorías (Hoag & Hull, 2017; Hull, 2012), a pesar de que éstas puedan ser motivadas por fines que buscan la preservación de la vida (Foucault, 2007; Zeiderman, 2016).

En ese sentido, la permanencia del asentamiento en la zona, como resultado de diversas intervenciones estatales a lo largo de su historia, conecta con el planteamiento de Nuijten (2006, p. 211) sobre la lógica de funcionamiento de la estructura administrativa. De acuerdo con la autora, “la burocracia genera grandes expectativas en la población no solo por sus acciones descoordinadas y contradictorias, sino porque con sus acciones “da el mensaje de que todo es posible, de que los casos nunca se cierran y que las cosas serán diferentes a partir de ahora”. No obstante, como Martínez (2013) señala, aunque las actuaciones de los funcionarios parezcan tan incontrolables y la población se aproveche de eso, las acciones de la burocracia tienen efectos, y tanto esta como la población terminan reproduciendo discursos globales de dominancia. Bajo esta lógica de actuación, las poblaciones buscan resolver sus necesidades de vida y terminan consolidando sus entornos en el marco de un confuso límite entre la legalidad y la ilegalidad. En tal sentido, las consecuencias de las teorías de la conspiración no están relacionadas, en este caso, con la actitud pasiva de los habitantes de Brisas de los Cristales, sino en que alimentan la

percepción de imposibilidad de resolver sus problemas mediante los canales oficiales del estado.

Conclusiones preliminares

Los cursos de acción que desencadenó el Informe de riesgo, elaborado por el DAPM en 2017, en el ámbito de las decisiones judiciales, estuvieron vinculados a la manera en que las burocracias públicas toman decisiones con base en el sistema de significados que comparten. Dichos significados se reflejan en procedimientos formales basados en documentos escritos para la toma de decisiones (Harper, 1998; Dery, 1998; Hull, 2012). En este contexto, los jueces mantuvieron el caso abierto basándose en las tutelas y apelaciones presentadas. Posteriormente, una vez agotados los recursos judiciales y evaluados los argumentos de la población que solicitaba un nuevo estudio, procedieron a emitir la decisión final.

Respecto a la evaluación de los argumentos, dado que el conocimiento del riesgo por fenómenos naturales no constituye parte del conocimiento común y considerando que los jueces no necesariamente poseen experiencia en todos los ámbitos en los que deben pronunciarse, resulta lógico concluir que el Informe de riesgo de 2017 sirvió únicamente como evidencia de la realización de nuevos estudios de riesgo incorporados al POT del 2014. Los planteamientos formulados por el funcionario del DAPM lograron persuadir a la jueza, especialmente en los escenarios de presentación oral, donde operan diferentes mecanismos de persuasión. Asimismo, para el momento de la decisión final, las cartas e informes emitidos por la Alcaldía y agregados al expediente judicial, respaldaron de manera consisten dichos argumentos.

En relación con el DAPM, los funcionarios apelaron las decisiones judiciales que resultaban inconsistentes con la normativa urbana vigente, específicamente en relación con la legalización del asentamiento (Sentencia 1) y el tipo de estudios de riesgo que corresponde realizar al estado (Sentencia 2). De igual manera, adaptaron el estudio ordenado por la jueza a los términos de la administración pública, manteniendo la defensa del POT (es la norma urbana) y su modelo territorial. En ese sentido, el Informe de riesgo funcionó como representación de la norma para el DAPM y los jueces, aunque dicha representación estuvo mediada por los procedimientos formales de toma de decisiones propios de las instancias judiciales y administrativas.

El segundo curso de acción que medió el Informe de riesgo de 2017 fue la transferencia de la responsabilidad del caso dentro de la administración local, del DAPM a la SVSH. Para el DAPM, la transferencia resultaba procedente, dado que ya habían cumplido con las obligaciones de la Sentencia 2 en relación con el estudio de riesgo. Puesto que la designación del DAPM había sido realizada por medio de un decreto, los funcionarios del DAPM siguieron los procedimientos formales de toma de decisiones fundamentados en documentos burocráticos. El Informe de riesgo de 2017 fue incorporado a un conjunto de documentos (que incluyeron cartas, informes y actas de las reuniones de la mesa de coordinación) preparados tanto por el DAPM como por la SVSH y la SSJ, todos destinados a evidenciar el cumplimiento de los compromisos para concretar la transferencia. En conjunto, dicho compendio de documentos representó el consenso alcanzado por los participantes respecto a la transferencia de responsabilidades.

Este consenso se mantuvo únicamente durante el proceso de la transferencia, limitado únicamente a la toma de decisiones interna de la administración. Las tensiones y retrasos en el desarrollo de los compromisos, así como los diferentes niveles de esfuerzo en alcanzarlos, registrados en los documentos, evidenciaron diferentes grados de voluntad para participar en dicho proceso. En ese sentido, las prácticas de documentación generadas para la transferencia ejemplifican el planteamiento de Hull (2012) sobre el funcionamiento de la autoridad burocrática a través de alianzas forzadas o voluntarias medidas por los artefactos gráficos.

Ese consenso frágil se rompió con las acciones del alcalde y la SVSH, posteriores al cierre del caso, evidenciando una falta de coordinación de la estructura burocrática que actualiza las expectativas de la población en cada encuentro (Nuijten, 2006; Martínez, 2013). La interpretación realizada por los habitantes del asentamiento sobre el Informe de riesgo de 2017 fue utilizada en otros estudios y escenarios. Estas interpretaciones se relacionan con lo que varios autores han estudiado (Hansen y Stepputat, 2001; Nuijten, 2006; Martínez, 2013) como imaginarios que reproducen la imagen de un estado todopoderoso y funcionarios omnipresentes capaces de intervenir en decisiones como su reubicación para favorecer a otros sectores. Esta percepción no refleja una actitud pasiva de la población respecto a su situación. Por el contrario, a lo largo del proceso judicial y después del cierre del caso, llevaron a cabo diversas acciones para evitar la implementación de la decisión.

Conclusiones

Las principales preguntas que guiaron el desarrollo de esta investigación fueron ¿cómo han ejercido los funcionarios del DAPM su autoridad al informar a la población sobre sus condiciones de riesgo? ¿Qué desafíos han enfrentado en el ejercicio de dicha autoridad? Asimismo, otros interrogantes fueron ¿qué papel desempeñan los documentos burocráticos en el ejercicio de autoridad? ¿Cómo percibe y asume la población los documentos elaborados por los funcionarios? A continuación, describo las principales conclusiones en relación con la respuesta a estas preguntas.

Como es el ejercicio de la autoridad: alianza entre los funcionarios y los certificados de riesgo

La autoridad que los funcionarios del DAPM han ejercido, mediante una alianza con los documentos que producen, se manifiesta de diferentes maneras según los contextos en los que dicha autoridad es ejercida. En primer lugar, ejercieron su autoridad mediante la estandarización de los certificados de riesgo, considerada como un aspecto esencial para cumplir con el objetivo de informar sobre la normativa urbana (POT). Esa uniformidad, en términos de las semejanzas entre los documentos (Feldman, 2008), se refleja en la organización gráfica de los documentos en función de las clasificaciones de las zonas de riesgo. En ese sentido, los certificados presentan patrones en la composición de los párrafos, la extensión de los documentos y el estilo de escritura, todos articulados según las categorías de riesgo establecidas. Por ejemplo, los certificados más extensos suelen corresponder a clasificaciones donde, a pesar del riesgo identificado, la norma permite su ocupación en el marco de las libertades reguladas que establece el POT. Además, estos

incluyen disposiciones oficiales relativas a la organización gráfica, tales como la inclusión de logotipos institucionales, la firma del signatario principal y los procedimientos formales para su solicitud, envío y archivo.

En segundo lugar, esa alianza entre los funcionarios y los certificados de riesgo se evidenció en el caso de estudio, como una defensa de la normativa urbana basada en el conocimiento experto. Esta norma, resultado de estudios científicos y procedimientos formales de aprobación del POT, establece restricciones y libertades sobre el uso del espacio. Los documentos producidos por el DAPM sustentaban ese saber experto codificado en la norma, que incluía un tipo de estudios de riesgo, la prohibición de la ocupación de zonas clasificadas con riesgo no mitigado, así como la consideración de otras restricciones ambientales y, en general, un modelo de ordenamiento territorial.

En tercer lugar, la alianza entre funcionarios y documentos funcionó como un mecanismo que facilitó consensos temporales para la transferencia de la responsabilidad del caso a la SVSH. Los funcionarios del DAPM produjeron la documentación que medió la decisión del Alcalde, en el marco de los procedimientos formales de toma de decisiones, basados en los documentos burocráticos. El conjunto de actas, informes y cartas representó el consenso alcanzado entre los funcionarios respecto a dicha transferencia, al margen de los contenidos específicos que registraron algunos aspectos de la dinámica mediante la cual se logró ese acuerdo. Algunas de las tensiones y los esfuerzos diferenciados en el desarrollo de las tareas quedaron registrados en el documento, pero subsumidos al formato. Puesto que los documentos burocráticos suelen no ser leídos (Gupta, 2012), la transferencia fue posible porque el conjunto de documentos representaba dicha acción

colectiva, movilizada mediante la agencia individual de los funcionarios del DAPM (definición de la agencia, elaboración de los documentos, seguimiento de las reuniones, etc.).

Desafíos a la autoridad

En los tres escenarios anteriores, el ejercicio de la autoridad de los funcionarios del DAPM fue desafiado por las condiciones particulares propias de cada contexto en el que han ejercido esa autoridad. En primer lugar, la necesidad de consolidar procedimientos para la elaboración de los certificados de riesgo que aseguren una expedición uniforme y eficiente de los documentos. En ese sentido, los desafíos han estado relacionados, en primer lugar, con la elevada demanda de documentos que deben ser producidos por un equipo usualmente compuesto por pocas personas y, en segundo lugar, la importancia de minimizar errores a fin de garantizar que los documentos reflejen fielmente la normativa vigente. Estos desafíos se han desarrollado en el marco de relaciones contractuales que afectan la vinculación laboral del personal temporal, lo cual ha limitado la posibilidad de aumentar el equipo y genera riesgos constantes de perder trabajadores entrenados para esta función.

Otro desafío ha sido el uso potencial de los documentos para intentar legitimar áreas cuya ocupación no está permitida según el POT. Estas percepciones han impactado las prácticas de documentación para la elaboración de documentos, en términos de una estrecha relación entre lo referencial y lo material, ante las responsabilidades que implica informar en contradicción con la norma. Los dos funcionarios han enfrentado esos desafíos de producir los certificados de manera uniforme y eficiente, implementando

prácticas fundamentadas en formatos diseñados por el coordinador del equipo. Estos formatos responden a 45 posibles situaciones en las cuales es procedente responder mediante la emisión de un certificado y no aquí falta algo. Dicho proceso se complementa con procesos de registro semi automático e, igualmente, ha sido fuertemente beneficiado por la posibilidad de consulta de la información en el sistema de información geográfica de la Alcaldía. Las condiciones de inestabilidad laboral estructural se han gestionado mediante la continuidad de la persona responsable de la elaboración de la mayor parte de los documentos, incluso bajo contrato temporal. Esto ha facilitado el desarrollo de sus conocimientos en el POT, en el uso de los formatos y demás instrumentos que utilizan para la elaboración de los documentos, como el sistema de información geográfica, pero sobre todo compartir una ética vinculada al trabajo en el sector público.

Un tercer desafío está relacionado con las interpretaciones que la población realiza de los certificados de riesgo, especialmente cuando corresponden a zonas clasificadas como de riesgo no mitigable. Este desafío se ubica en el ámbito de lo que no pueden controlar, puesto que en gran medida se articula con la actuación descoordinada de la estructura administrativa y sus impactos en el mantenimiento de las expectativas de la población de permanencia en el área.

Concepciones sobre los certificados de riesgo

Las interpretaciones que tanto funcionarios como peticionarios han hecho de los certificados de riesgo están basadas en la desconfianza mutua que usualmente caracteriza la relación entre unos y otros (Nuijten, 2006; Martínez, 2013) y que a su vez es mediada por las cualidades materiales de los documentos burocráticos. Para los funcionarios, los

peticionarios externos a la estructura burocrática suelen ser vistos como “peligrosos”, inciertos y que “requieren saberlo todo”, mientras los peticionarios internos son vistos desde la idea de estar “durmiendo con el enemigo”. Los peticionarios externos, por su parte, representaron a los funcionarios bajo la imagen de burocracias omnipresentes capaces de intervenir en cualquier escenario (por ejemplo, manipular los resultados de sus estudios y los de la SVSH) para obstaculizar su permanencia en el territorio.

En ambos casos, los certificados de riesgo han funcionado como mediadores en la conexión entre esos imaginarios y situaciones reales que han ocurrido a lo largo de los encuentros rutinarios entre funcionarios y peticionarios. Por ejemplo, los formatos de solicitud del certificado proponen una relación impersonal y despolitizada, que es necesaria y deseable para la eficiencia de la respuesta, pero que también contribuye a que los peticionarios se vuelvan anónimos y homogéneos (Gupta, 2012) para los funcionarios. Por lo tanto, la mediación del formato conecta la imagen homogénea de los peticionarios con situaciones reales de intentos de falsificación o formas de solicitud que cuestionan y ponen a prueba la autoridad del documento en su función de informar la norma. Por el otro lado, las interpretaciones de los certificados por parte de la población, como efecto de su recontextualización, los certificados son vehículos que conectan lo que informa el documento, con imaginarios previamente establecidos sobre la discrecionalidad de los funcionarios para intervenir sobre su permanencia o no en los lugares que habitan. Esto se puede observar no solo en las solicitudes de aclaraciones que envían los peticionarios, sino también en las interpretaciones de los habitantes del asentamiento Brisas de los Cristales. En este caso, estas intermediaciones también estuvieron mediadas por el Informe de riesgo del 2017.

En el marco de estos imaginarios, los certificados de riesgo han contribuido a la creación de un “lugar” del riesgo tanto para los funcionarios, como para los peticionarios. En el primer caso, se trata de un lugar en el que el deber de informar la norma implica una constante defensa de la agencia colectiva del estado en las decisiones establecidas en el POT. Por ello, es también un lugar asociado a la protección frente a potenciales sanciones, luchas entre limitar y permitir la agencia individual y un lugar de defensa de la ética burocrática.

Para los peticionarios, se trata de un lugar ambiguo que legitima pero también obstaculiza sus propósitos. La legitimidad se evidencia en la elevada demanda de los certificados de riesgo solicitados por peticionarios que se localizan en áreas por fuera de las zonas clasificadas en riesgo. No obstante, puesto que esos certificados no están contemplados en la norma urbana, su frecuente solicitud sugiere una posible falta de conocimiento sobre el riesgo y evidencia la influencia del proceso de juridificación. El riesgo es también un “lugar” de obstáculo para los propósitos de los peticionarios en relación con la permanencia o intervención de los terrenos que habitan, cuando estos han sido clasificados en zonas de riesgo medio, alto o no mitigable. Ese lugar de obstáculo impide que haya un reconocimiento de sus responsabilidades en la reducción del riesgo, incluso cuando ellas puedan estar al alcance de los peticionarios como por ejemplo la no fragmentación de predios en zonas rurales que son protegidas ambientalmente.

Alcances y limitaciones

Los resultados de esta tesis están fundamentados en el uso de la propuesta teórica y metodológica de Hull (2003; 2012) sobre la autoridad estatal como resultado de una

alianza interfactualizada entre los funcionarios. En esta propuesta la materialidad de los documentos es central, necesaria y mucho más importante que el aspecto referencial de los documentos. Esto cobra sentido si tenemos en cuenta que los documentos burocráticos suelen ser una “producción sin consumidor” (Gupta, 2012). Los certificados de riesgo que analicé no son la excepción y ello se evidencia en la organización gráfica de los documentos. No obstante, la referencialidad no pierde su protagonismo, en gran medida porque su función es informar sobre una norma. En ese sentido, el rol de lo referencial y sus relaciones con la materialidad del documento dependen en gran medida del género del documento burocrático.

Ahora bien, el seguimiento de los cursos de acción de los documentos permite identificar diversas conexiones entre personas, lugares y otras cosas, dependiendo de los contextos en los que circulen esos documentos. Eso requiere tomar decisiones metodológicas para delimitar el alcance del estudio. En esta línea, hay dos áreas de investigación que resulta relevante examinar desde la perspectiva de las relaciones entre la agencia individual de los burócratas y la agencia colectiva del estado, mediada por artefactos gráficos. En primer lugar, el rol que desempeñan los documentos en los procesos de contratación laboral de trabajadores temporales, teniendo presente que su dominio en la estructura administrativa tiene un impacto sobre la toma de decisiones (agencia colectiva).

El análisis podría enriquecerse mediante la integración de la propuesta de Bezes y Join-Lambert (2010, p. 135), quienes sugieren examinar las actividades constitutivas del estado para identificar cambios y tendencias a largo plazo. De este modo, el estudio de los procesos de contratación laboral de la administración pública a partir de los documentos

permitiría obtener una visión integral sobre la evolución, las tendencias y las distintas manifestaciones de este proceso en cada oficina administrativa. El desarrollo de esta línea facilitaría la continuación de los trabajos de Pellegrino (2017), que quien abordó el ensamblaje de un documento en la implementación de un Auto judicial, y los de Martínez y García (2021), quienes, aunque no se centraron en los documentos, resaltaron los efectos de prácticas de patronazgo en el cumplimiento de metas por parte de los funcionarios de la Alcaldía de Cali.

La segunda línea de investigación se sitúa en el campo de los estudios sobre funcionarios encargados de la gestión del riesgo. En este campo, los estudios de la década de 1990 se centraron en identificar el grado de incorporación de la gestión del riesgo en las políticas nacionales o locales. Sin embargo, estos estudios ofrecen poca información sobre las tensiones entre las racionalidades políticas del riesgo y los desastres desde la perspectiva de los funcionarios. Las prácticas de evaluación del riesgo en Cali se originaron en la década de 1980 y tuvieron continuidad a través de los funcionarios del DAPM. No obstante, la administración experimentó retrasos con las reformas administrativas de 1990 -2010, situación que parece empezar a cambiar con la creación de la Secretaría de Gestión del Riesgo. Esos procesos y el desarrollo de esta nueva oficina podrían ser objeto de análisis desde las relaciones que proponen las alianzas entre funcionarios y documentos.

Referencias

- Agudo-Sanchíz, A. (2011). Mejoras privadas, beneficios colectivos: la producción y subversión de regímenes globales de política social en Chiapas. En A. Agudo-Sanchíz & M. E. Saavedra (Eds.), *(Trans)formaciones del Estado en los márgenes de Latinoamérica: imaginarios alternativos, aparatos inacabados y espacios transnacionales* (pp. 237–286). El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos: Universidad Iberoamericana, Departamento de Ciencias Sociales y Políticas.
- Alcaldía de Santiago de Cali (5 de junio de 2024). *Lineamientos para elaboración de comunicaciones aplicando lenguaje claro*. Consultado el 24 de enero de 2024. <https://intranet.cali.gov.co/2024/06/05/lineamientos-para-elaboracion-de-comunicaciones-aplicando-lenguaje-claro/>
- Alcaldía de Santiago de Cali (29 de mayo de 2023). *¿Cómo generar el Certificado de riesgo de un predio?* Consultado el 6 de marzo de 2025. <https://www.cali.gov.co/desarrolloinstitucional/publicaciones/176079/como-generar-el-certificado-de-riesgo-de-un-predio/#:~:text=Para%20obtener%20informaci%C3%B3n%20sobre%20el,o%20l%C3%ADnea%20nacional%20gratuita%20018000222195>
- Alcaldía de Santiago de Cali (8 de septiembre de 2022). *La Alcaldía de Cali, toma acciones de mitigación de riesgos en la comuna 19*. Consultado el 13 de agosto de 2024. <https://www.cali.gov.co/vivienda/publicaciones/171317/la-alcaldia-de-cali-toma-acciones-de-mitigacion-de-riesgos-en-la-comuna-19/>
- Alcaldía de Santiago de Cali (22 de junio de 2021). *Qué se debe hacer para generar el certificado de riesgo de un predio en Santiago de Cali*. Alcaldía de Santiago de Cali. Consultado el 6 de marzo de 2025 <https://www.cali.gov.co/planeacion/publicaciones/161642/que-se-debe-hacer-para-generar-el-certificado-de-riesgo-de-un-predio-en-santiago-de-cali/>
- Alcaldía de Santiago de Cali (10 de diciembre de 2018). *Convocatoria Concurso público de méritos, Superintendencia de Notariado y Registro*. Marzo 13 de 2025. <https://www.cali.gov.co/participacion/publicaciones/145141/convocatoria-concurso-publico-de-meritos-superintendencia-de-notariado-y-registro/>

- Alcaldía de Santiago de Cali (2017). *Documento Técnico de Soporte Política de Mejoramiento Integral del Hábitat*. Santiago de Cali: Secretaria de Vivienda Social y Hábitat.
- Alcaldía de Santiago de Cali (Septiembre 4 de 2009). *Administración ha cumplido con los mandatos legales exigidos para el Edificio Monterrosa*. Consultado el 23 de agosto de 2025.
<https://www.cali.gov.co/alcaldenlinea/publicaciones/22405/administracin-ha-cumplido-con-los-mandatos-legales-exigidos-para-el-edificio-monterrosa/>
- Alcaldía de Santiago de Cali (11 de mayo de 2004). *Comité local para la prevención y atención de desastres – CLOPAD*. Recuperado en enero de 2025
https://www.cali.gov.co/gestiondelriesgo/publicaciones/921/versin_accesible_clopapad/
- Aprile-Gnisset, J. (2012). Cuatro pistas para un estudio del espacio urbano caleño. En J. B. Garzón (Ed.), *Historia de Cali, siglo XX* (Vol. 1, pp. 86–144). Programa Editorial Facultad de Humanidades, Universidad del Valle.
- Aranzalez Ríos, V. L., & Vargas Beltrán, R. (2023). *Estructura Orgánica Funcional de la Alcaldía de Santiago de Cali, desde la Reforma del 2016 y la Planta de Personal entre 2017-2021* [Escuela Superior de Administración Pública - ESAP].
<https://repositoriocdim.esap.edu.co/handle/20.500.14471/26998>
- Araujo, K. (2016). *El miedo a los subordinados. Una teoría de la autoridad*. Lom Ediciones.
- Auyero, J. (2016). *Pacientes del Estado*. Eudeba.
- Banco Mundial. (2012). Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: un aporte para la construcción de políticas públicas. *Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres*.
- Banco Mundial. (2013). *Generando sinergias para la reducción del riesgo de desastres en el nivel local: memorias del taller “Intercambio de Experiencias de Ciudades Colombianas en Gestión del Riesgo de Desastres”* (E. Dickson, C. Díaz G., D. M. Rubiano V., & A. Campos C., Eds.; pp. 1–101). Banco Mundial.
https://www.academia.edu/80372451/Generando_sinergias_para_la_reduccion_del_riesgo_de_desastres_en_el_nivel_local

- Baez U., S. (2015). La gestión de las inundaciones y la lógica de la omisión en la ciudad de Santa Fe. In J. Viand & F. Briones (Eds.), *Riesgos al sur. Diversidad de riesgos de desastres en Argentina* (pp. 49–59). Ediciones Imago Mundi.
- Bakonyi, J. (2018). Seeing like bureaucracies: Rearranging knowledge and ignorance in Somalia. *International Political Sociology*, 12(3).
<https://doi.org/10.1093/ips/oly010>
- Banegas, I. (2008). El cambio en la administración de los riesgos sociales: política social y transformación del Estado. *Estudios Sociológicos*, 26(77), 287–319.
- Barona, B. (1996). La reestructuración administrativa del municipio de Santiago de Cali. *Gestión y Política Pública*, 5(2), 397–424. https://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/3032/BZB_Vol.5_No.II_2dosem.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Barona Zuluaga et al., B. (2011). Hacia una administración moderna para Cali (resumen de la propuesta). *Cuadernos de Administración*, 15(22), 157–225.
<https://doi.org/10.25100/cdea.v15i22.100>
- Barrera, L. (2008). Files Circulation and the Forms of Legal Experts. *Journal of Legal Anthropology*, 1(1), 3–24. <https://doi.org/10.3167/jla.2008.010101>
- Barrera, L. (2013). Más allá de los fines del derecho: expedientes, burocracia y conocimiento lega. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, 0(41), 57.
<https://doi.org/10.17141/iconos.41.2011.398>
- Beck, U. (1996). La modernidad reflexive. En: En J. Beriaín (Ed.), *Las consecuencias perversas de la modernidad. Modernidad, contingencia y riesgo* (pp. 7–29). Anthropos.
- Beriaín, J. (1996). Prólogo. El doble “sentido” de las consecuencias perversas de la modernidad. En J. Beriaín (Ed.), *Las consecuencias perversas de la modernidad. Modernidad, contingencia y riesgo* (pp. 199–266). Anthropos.
- Bezes, P. & Join-Lambert, O. (2010). Comment se font les administrations: analyser des activités administratives constitutantes. *Sociologie du Travail*, 52 (2), pp.133–150. [10.1016/j.soctra.2010.03.002](https://doi.org/10.1016/j.soctra.2010.03.002). hal-01338513
- Bourdieu, P. (2014). *Sobre el estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992)*. Barcelona: Anagrama.

- Bourdieu, P. (2000). Elementos para una sociología del campo jurídico. En: Orrego, C. (Ed.). *La fuerza del derecho*. Bogotá.: Ediciones Uniandes y Siglo del Hombre Editores.
- Buchelly, L. (2019). Laberintos y despojos del proceso de implementación de la ley de víctimas y restitución de tierras desde una perspectiva multiescalar de las burocracias estatales. En Jaramillo, I., & Buchely, L. (Comp.). *Etnografías Burocráticas - Una nueva mirada a la construcción del estado en Colombia*. Ediciones Uniandes (pp. 253-280). <https://doi.org/10.15425/2017.209>
- Canal 2 TV Digital. (27 de septiembre de 2022). Habitantes de Brisas de los Cristales, sector Cristo Rey, muestran preocupación por presunto desalojo [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=Cybv5O5ZotM>
- Castro, S. (2010). Historia de la gubernamentalidad. Razón de Estado, liberalismo y neoliberalismo en Michel Foucault. En *Edição Especial Vol 1* (1a ed.). Siglo del Hombre Editores - Pontificia Universidad Javeriana - Universidad Santo Tomás.
- Carson, K. (2011). Legibility & Control: Themes in the Work of James C. Scott. In *Center for a Stateless Society Paper* (Vol. 12).
- Cody, F. (2009). Inscribing subjects to citizenship: Petitions, literacy activism, and the performativity of signature. *Cultural Anthropology*, 24(3). <https://doi.org/10.1111/j.1548-1360.2009.01035>.
- Collier, S. (2008). Enacting catastrophe: Preparedness, insurance, budgetary rationalization. *Economy and Society*, 37(2). <https://doi.org/10.1080/03085140801933280>
- Corporación OSSO. (2018). *Validación y actualización de información disponible sobre riesgos por movimientos en masa en la zona de ladera del municipio de Santiago de Cali*.
- Corporación OSSO. (2015). *Validación y actualización de información disponible sobre riesgos por movimientos en masa en la zona de ladera del municipio de Santiago de Cali*. Cuarta fase.
- Corporación OSSO. (2013). *Evaluación de la vulnerabilidad y el riesgo por movimientos en masa en el municipio de Santiago de Cali*. Primera fase.
- Coupé, F. (2011). La gestión del riesgo en el valle de Aburrá. Una larga Historia. *Gestión y Ambiente*, 14(2), 17-44.

- <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/37522/25469-89564-1-PB.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Das, V., & Poole, D. (2008). El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas. *Cuadernos de Antropología Social*, 27(2004).
- Dery, D. (1998). “Papereality” and Learning in Bureaucratic Organizations. *Administration & Society*, 29(6), 677–689.
<https://doi.org/10.1177/009539979802900608>
- Derrida, J. (2016) Of Grammatology. Fortieth Anniversary Edition. (2016). *Forum for Modern Language Studies*, 52(4). <https://doi.org/10.1093/fmls/cqw066>
- Du Gay, P. (2012). *En elogio de la burocracia. Weber, organización, ética*. Siglo XXI.
- Fassin, D. (2015). Introduction: Governing Precarity. En *At the Heart of the State. The Moral World of Institutions*. Pluto Press.
- Fraenkel, B. (2007). Actes d’écriture: quand écrire c’est faire. *Language et Société*, n° 121-122(3). <https://doi.org/10.3917/lis.121.0101>
- Ferguson, J. (2011). Toward a left art of government: From “Foucauldian critique” to Foucauldian politics. *History of the Human Sciences*, 24(4).
<https://doi.org/10.1177/0952695111413849>
- Ferreira, L. (2022). Encontros etnográficos com documentos burocráticos: estratégias analíticas da pesquisa antropológica com papéis oficiais. *Etnografías Contemporáneas*, 8(15), 162–185.
<https://revistasacademicas.unsam.edu.ar/index.php/etnocontemp/article/view/1220/2990>
- Feldman, I. (2010). Governing Gaza: Bureaucracy, Authority, and the Work of Rule, 1917–1967. Duke University Press. <https://doi.org/10.1215/9780822389132>
- Fique, L. F. (2008). La política pública de vivienda en Colombia. Conflicto de objetivos. *Bitácora Urbano Territorial*, 13.
- Fontana, S. y Conrero, S. (2017). Estrategias de gobierno para gestionar el riesgo de desastres: planificación, diseño organizacional y comunicación. *Estado Abierto*, Vol. 1 (2), pp. 183-202.
<https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/38>
- Foucault, M. (1978). Seguridad, territorio y población. *Curso en el Collège de France*.

- Foucault, M. (2007). *Nacimiento de la biopolítica* (H. Pons, Trad.; 1a ed.). Fondo de Cultura Económica.
https://monoskop.org/images/d/d2/Foucault_Michel_El_nacimiento_de_la_biopolitica.pdf
- Franco, Á. (2020). *The production of marginality. Paradoxes of urban planning and housing policies in Cali, Colombia* [University of Cambridge].
<https://doi.org/https://doi.org/10.17863/CAM.50138>
- Garsten, C., & Nyqvist, A. (2013). *Organizational anthropology: doing ethnography in and among complex organizations*. Pluto Press.
- Granados, J. (9 de octubre de 2024). *Niegan nulidad y Distrito debe cumplir fallo que ordena demoler La Colina Campestre* (30 días. Investigaciones y Análisis). Consultado el 23 de agosto de 2025. <https://3odias.co/niegan-nulidad-y-distrito-debe-cumplir-el-fallo-que-ordena-demoler-la-colina-campestre/>.
- Gupta, A. (2012). *Red Tape: Bureaucracy, Structural Violence, and Poverty in India*. Duke University Press. <https://doi.org/10.1215/9780822394709>
- Hacking, I. (2006). The Emergence of Probability. En *The Emergence of Probability*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511817557>
- Hansen, T., & Stepputat, F. (2001). Introduction: States of Imagination. En T. B. Hansen & F. Stepputat (Eds.), *States of Imagination Ethnographic Explorations of the Postcolonial State* (pp. 1–38). Duke University Press.
- Harper, R. (1998). *Inside the IMF. An ethnography of documents, technology and organizational action* (1a ed.). Academic Press.
- Hendriks, T. (2024). Duty, diligence and disasters: detailing everyday practices of Malawian civil servants in the climate crisis. *Journal of Southern African Studies*. <https://doi.org/10.1080/03057070.2024.2412914>
- Heyman, J. M. C. (2004). The anthropology of power-wielding bureaucracies. En *Human Organización* (Vol. 63, Número 4).
<https://doi.org/10.17730/humo.63.4.m9phulu49a1l2dep>
- Hilhorst, D. (2003). Responding to disasters: diversity of bureaucrats, technocrats and local people. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, Vol. 21 (1), pp. 37–55. <https://alnap.cdn.ngo/media/documents/hihorst.pdf>

- Hoag, C. (2010). The magic of the populace: An ethnography of illegibility in the south African immigration bureaucracy. *Political and Legal Anthropology Review*, 33(1). <https://doi.org/10.1111/j.1555-2934.2010.01090.x>
- Hoag, C., & Hull, M. (2017). *A Review of the Anthropological Literature on the Civil Service*. World Bank, Washington, DC. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-8081>
- Hull, M. S. (2003). The file: agency, authority, and autography in an Islamabad bureaucracy. *Language & Communication*, 23(3-4), 287-314. [https://doi.org/10.1016/S0271-5309\(03\)00019-3](https://doi.org/10.1016/S0271-5309(03)00019-3)
- Hull, M. S. (2008). Ruled by records: The expropriation of land and the misappropriation of lists in Islamabad. *American Ethnologist*, 35(4), 501-518. <https://doi.org/10.1111/j.1548-1425.2008.00095.x>
- Hull, M. S. (2012). Government of paper: The materiality of bureaucracy in urban Pakistan. En *Government of Paper: The Materiality of Bureaucracy in Urban Pakistan*. <https://doi.org/10.1080/01576895.2013.842279>
- Jacob, M. A. (2007). Form-Made Persons: Consent Forms as Consent's Blind Spot. *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review*, 30(2), 249-268. <https://doi.org/10.1525/pol.2007.30.2.249>
- JAM Ingeniería y Medio Ambiente. (2023). *Informe Final Contrato 545 de 2022 – Realizar consultoría para llevar a cabo estudios detallados de amenazas, vulnerabilidades y riesgos por movimientos en masa en el sector de Brisas de los Cristales en la zona de ladera en el Distrito Especial de Santiago de Cali*.
- Jaramillo, I., & Buchely, L. (2019). *Etnografías Burocráticas - Una nueva mirada a la construcción del estado en Colombia*. Ediciones Uniandes. <https://doi.org/10.15425/2017.209>
- Jaramillo, S. (2009). El papel del mercado del suelo en la configuración de algunos rasgos socioespaciales de las ciudades latinoamericanas. *Territorios*, 107-129.
- Jasanoff, S. (2004). *States of Knowledge | The Co-Production of Science and the social order*. Routledge.

- Jerez R., D. O. y Ramos T., R. J. (2022). La gobernanza del riesgo en América Latina y la dimensión política de los desastres. *Estudios de la Gestión, No. 11*, pp. 211-230. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8278286>
- Jiménez P., N., & Velásquez, A. (2012). Distribución del suelo y construcción de riesgos en Cali durante la segunda mitad del siglo XX. In G. Loaiza C. (Ed.), *Historia de Cali Siglo XX* (Vol. 1, pp. 336–352). Programa Editorial Universidad del Valle.
- Kusumasari, B., Alam, Q. y Siddiqui, K. (2010). Resource capability for local government in managing disaster. *Disaster Prevention and Management, Vol. 19* (4), pp. 438-451. https://www.researchgate.net/publication/244116686_Resource_capability_for_local_government_in_managing_disaster
- Lara de la Fuente, D. (2017). En elogio de la burocracia. Paul Du Gay. Madrid: Siglo XXI, 2012. *Revista Española de Sociología, 26*(2). <https://doi.org/10.22325/fes/res.2017.23>
- Latour, B. (2001). *La esperanza de Pandora. Ensayos sobre la realidad de los estudios de la ciencia*. Gedisa.
- Latour, B. (2008). *Reensamblar lo social: una introducción a la teoría del actor-red*. Ediciones Manantial.
- Latour, B. (2009). *The Making of Law: An Ethnography of the Conseil d'Etat*. Polity.
- Lipsky, M. (1999). La burocracia en el nivel callejero: la función crítica de los burócratas en el nivel callejero (M. A. Neira, Trad.). En J. Shafritz & A. Hyde (Eds.), *Clásicos de la Administración Pública* (pp. 780–794). Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública - Universidad Autónoma de Campeche - Fondo de Cultura Económica.
- Lombard, M. (2012). Planeación insurgente en asentamientos informales: Un estudio de caso en Cali, Colombia. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, 5*(10), 246–260. <https://doi.org/https://doi.org/10.11144/Javeriana.cvu5-10.piai>
- Lowenkron, L., & Ferreira, L. (2014). Anthropological perspectives on documents. Ethnographic dialogues on the trail of police papers. *Vibrant: Virtual Brazilian Anthropology, 11*(2), 76–112. <https://doi.org/10.1590/S1809-43412014000200003>

- Mangset, M., & Asdal, K. (2019). Bureaucratic power in note-writing: authoritative expertise within the state. *British Journal of Sociology*, 70(2).
<https://doi.org/10.1111/1468-4446.12356>
- Martínez, S. (2013). Hacia una etnografía del Estado: reflexiones a partir del proceso de titulación colectiva a las comunidades negras del Pacífico colombiano. *Universitas Humanística*, 75(75), 157–187.
<https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/univhumanistica/article/view/3843>
- Martínez, S. (2021). Las políticas públicas a debate: aportes desde la antropología y la sociología de la traducción. *Revista Colombiana de Antropología*, 58(1), 261–282. <https://doi.org/10.22380/2539472x.2023>
- Martínez, S., & García, F. (2022). “Tell me who your political boss is and I will tell you who you are.” patronage and public employment in Colombia. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 47(2).
<https://doi.org/10.1080/08263663.2022.2044133>
- Massiris-Cabeza, A. (1998). Determinantes de los planes de Ordenamiento Territorial. In *Perpectiva Geografica* (pp. 7–70).
- Medina Vásquez, J. G. Á. P. G. I. C. (2009). *Visión Cali 2036: diagnóstico estratégico*. Alcaldía de Santiago - Universidad del Valle.
- Meyer, H., & Velásquez, A. (1989). *Plan General para la Atención de Emergencias en Cali* (H. Meyer & A. Velásquez, Eds.). OSSO, U. del Valle. Fondo FES Emergencia Ciudadana y Comité Operativo de Emergencias de Cali.
<https://repositorio.ccc.org.co/entities/publication/25c80a64-65b1-4f30-97dc-5c1e5addce7b>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2021). Orientaciones para la definición y actualización de las determinantes ambientales por parte de las autoridades ambientales y su incorporación en los planes de ordenamiento territorial. *Minambiente, II edición*.
- Mitchell, T. (2015). Sociedad, economía y efecto de estado. En: Abrams, P., Gupta, A., & Mitchell, T. (Eds.). *Antropología del Estado*. Fondo de Cultura Económica. 145-164
- Mohan, R. (1994). *Understanding the developing metropolis: lessons from the City Study of Bogota and Cali, Colombia*. <https://doi.org/10.5860/choice.32-2251>

- Mondragón, A. (3 de octubre de 2022). *Buenas noticias: El alcalde de Cali Jorge Iván Ospina tuvo que ir al sector de Cristo Rey a buscar acuerdos con la Comunidad en los que participé como garante del proceso*. [Transmisión de video en vivo]. Facebook.
<https://www.facebook.com/AlfreMondragonG/videos/650885936595992/>
- Mosquera, G. (2012). Vivienda popular y acción estatal en Cali, siglo XX. En J. B. Garzón (Ed.), *Historia de Cali, siglo XX* (Vol. 1, pp. 235–251). Programa Editorial Facultad de Humanidades, Universidad del Valle.
- Nuijten, M. (2006). Power, Community, and the State: The Political Anthropology of Organization in Mexico. *Culture & Agriculture*, 28(2). <https://doi.org/10.1525/cag.2006.28.2.133>
- Page, E. C. (2010). Bureaucrats and expertise: Elucidating a problematic relationship in three tableaux and six jurisdictions. *Sociologie du travail*, 52(2), 255–273.
<https://doi.org/10.4000/sdt.13902>
- Pellegrino, S. (2019). El papel de la respuesta y la respuesta como papel: etnografía al papeleo de una orden judicial. En *Etnografías Burocráticas. Una nueva mirada a la construcción del estado en Colombia* (Uniandes, pp. 217–252).
- Pellegrino, S. (2019). Patinar una carpeta: el grupo de trabajo del Auto 004 en la Dirección de Asuntos Indígenas. *Janwa Pana*. 18(1), 38 – 55.
- Ramírez G., F., & Cardona A., O. D. (1996). El Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres en Colombia. En A. Lavell & E. Franco (Eds.), *Estado, sociedad y gestión de los desastres en América Latina. En busca del paradigma perdido*. La Red - Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina.
https://www.desenredando.org/public/libros/1996/esyg/esyg_cap7-ESNPADC_dic-18-2002.pdf
- Real Academia Española. (s.f.). Cultura. En *Diccionario de la lengua española*. Recuperado en 18 de agosto de 2025.
<https://dle.rae.es/certificaci%C3%B3n?m=form>
- Recalde, G. y Abadía, G. (2019). Un día en la casa de justicia: atención en violencia doméstica y la banalización del estado a través de la justicia. En Jaramillo, I., & Buchely, L. (Comp.). *Etnografías Burocráticas - Una nueva mirada a la*

- construcción del estado en Colombia*. Ediciones Uniandes (pp. 149-172).
<https://doi.org/10.15425/2017.209>
- Red Nacional de Acueductos Comunitarios de Colombia. (2017). *El derecho a la autogestión comunitaria del agua. Iniciativa legislativa para el fortalecimiento y la defensa de los acueductos comunitarios*. Red Nacional de Acueductos Comunitarios de Colombia.
<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Water/Accountability/RedNacionalAcueductosComunitariosColombia.pdf>
- Reeds, A. (2006) Documents unfolding. In A. Riles (Ed.) *Documents: artefacts of modern knowledge (158-180)*. University of Michigan Press.
<https://doi.org/10.3998/mpub.185485>
- Reyna, F. (1996). Guatemala: examen del manejo institucional de desastres en dos casos recientes. *Estado, sociedad y gestión de los desastres en América Latina. En busca del paradigma perdido*, pp. 177-184.
https://www.desenredando.org/public/libros/1996/esyg/esyg_cap5-GEIDDCR_dic-18-2002.pdf
- Riles, A. (2006). *Documents: artefacts of modern knowledge* (A. Riles, Ed.). University of Michigan Press. <https://doi.org/10.3998/mpub.185485>
- Riles, A. (2008). The Anti-Network: Private Global Governance, Legal Knowledge, and the Legitimacy of the State. *American Journal of Comparative Law*, 56(3), 605–630. <https://doi.org/10.5131/ajcl.2007.0018>
- Rodríguez, R. (2015). Pobreza, tragedia, gobierno. El caso del barrio El Retiro (Distrito de Aguablanca, Cali, Colombia) en los años 80. *O Social em Questão, Ano XVIII* (33), 289–312.
- Rodríguez, L. (1996). La gestión de emergencias y desastres en la Municipalidad de Asunción-Paraguay. *Desastres y Sociedad*, No. 7(4).
<https://www.desenredando.org/public/revistas/dys/rdys07/dys-7-1.0-may-2-2002-LGE.pdf>
- Rose, N. (2004). *Powers of Freedom. Reframing Political Thought* (1a ed.). Cambridge University Press.

- Rose, N., & Miller, P. (2010). Political power beyond the State: Problematics of government. *British Journal of Sociology*, 61(SUPPL. 1).
<https://doi.org/10.1111/j.1468-4446.2009.01247.x>
- Saavedra Echeverry, S., Zapata, D. S., Sánchez, Ó. J., Núñez Mosquera, M., Hurtado, E. J., Meneses, L. J., Puente, D., & Salazar, J. (2012). Evolución e institucionalización de la burocracia profesional en el municipio de Cali (administración central) 2001-2010. *Administración & Desarrollo*, 40(56).
<https://doi.org/10.22431/25005227.341>
- Sáenz, J. D. (2010). Élite política y construcciones de ciudad: Cali 1958-1998. En *Élite política y construcciones de ciudad*. Universidad ICESI.
<https://doi.org/10.2307/jj.5590572>
- Sanabria, P. G. C. J. E. (2017). Revisión de lineamientos estratégicos en estudios previos y agenda sistémica de políticas públicas como insumos para la reforma administrativa. En P. Sanabria & Enrique Rodríguez Caporalli (Eds.), *Perspectivas sobre la reforma administrativa de Santiago de Cali de 2016* (2a ed., pp. 27–76). Sello Editorial Javeriano Cali y Editorial Universidad Icesi.
- Sanabria, P., & Leyva, S. (2023). A patchwork quilt of public administration models without early weberianism? Public management reforms in Colombia since the 1980s. *Public Management Review*, 25(10).
<https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2054227>
- Sanabria, P., Rodríguez, E., Gómez, J., Rúa, C., Rodríguez de la Rosa, L., Morantes, C., Mesa, J., Guzmán, Á., Rodríguez, A., Galeano, J., Urrea, F., Palau, A., Borrero, Á., Reyes, J., Orejuela, N., & Piedrahita, E. (2017). *Transformar lo público: perspectivas sobre la reforma administrativa de Santiago de Cali de 2016*. (Sanabria Pulido Pedro Pablo & Rodríguez Caporalli Enrique, Eds.). Sello Editorial Javeriano Cali y Editorial Universidad Icesi.
<https://repository.icesi.edu.co/items/1522d0bc-3e02-4d69-a997-967f92a5927b>
- San Martín-Neira, L. C. (2021). Responsabilidad vicil por daños derivados de fenómenos naturales. Una revisión jurisprudencial. *Revista Chilena de Derecho Privado*, 36.
<https://doi.org/10.4067/s0718-80722021000100141>
- Sarrabayrouse, M. (2022). El trabajo etnográfico con expedientes en el campo de las burocracias judiciales. *Etnografías Contemporáneas*, 8(15), 138–160.

- <https://revistasacademicas.unsam.edu.ar/index.php/etnocontemp/article/view/1219>
- Scott, J. (1999). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed* (1a ed.). Yale University Press.
- Sepúlveda Galeas, M. (2011). El riesgo como dispositivo de gobierno: neoprudencialismo y subjetivación. *Revista de Psicología*, 20(2), 103–124. <https://doi.org/10.5354/0719-0581.2011.17934>
- Servicio Geológico Colombiano (31 de marzo de 2023). *40 años del terremoto de Popayán: un momento para pensar en la importancia de construir bien en Colombia*. Servicio Geológico Colombiano. Febrero 13 de 2025. <https://www2.sgc.gov.co/Noticias/Paginas/Aniversario-No-40-del-terremoto-de-Popayan-un-momento-para-pensar-en-la-importancia-de-construir-bien-en-Colombia.aspx>
- Servicio Geológico Colombiano (13 de marzo de 2015). *5 lecciones que la tragedia de Armero nos dejó*. Servicio Geológico Nacional. Febrero 13 de 2025. <https://www2.sgc.gov.co/Noticias/Paginas/Cinco-lecciones-que-la-tragedia-de-Armero-nos-dejo.aspx>
- Servicio Geológico Colombiano (12 de diciembre de 2023). *Efectos del tsunami en la Costa Pacífica en 1979*. Servicio Geológico Colombiano. Febrero 13 de 2025. <https://www2.sgc.gov.co/Noticias/Paginas/Fotos-ineditas-de-los-efectos-del-tsunami-en-la-Costa-Pacifica-en-1979.aspx>
- Sieder, R. (2010). The juridification of politics. En *The Oxford Handbook of Law and Anthropology*. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198840534.013.41>
- Sukowati, P. y Nelwan, V. (2019). Role of the regional bureaucracy of East Java Province in natural disaster management policy integrative based on community. *Journal of Environmental Treatment Techniques*, Vol. 7(4), pp. 730-736. <https://eprints.unmer.ac.id/id/eprint/291/1/4%20Role%20of%20the%20Regional%20Bureaucracy%20of%20East%20Java%20Province%20in%20Natural%20Disaster%20Management%20Policy%20Integrative%20Based%20on%20Community.pdf>
- Tapia T., S., Espinoza Á., M., & Tapia T., G. (2024). Juridificación y penalidad: límites del discurso internacional de los derechos humanos en materia de violencia

- contra las mujeres. *Estudios Socio-Jurídicos*, 26(1), 1–38.
<https://doi.org/https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/13487>
- Tesoro, P. (2024). *Los mismos malvados de siempre. Una teoría de las teorías de la conspiración*. Círculo de Bellas Artes.
- Torres, C. A. (2009). *Ciudad informal colombiana: barrios contruidos por la gente*. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Artes.
- Universidad del Valle. (2020). *Una mirada a los asentamientos informales de Cali. Análisis de los datos SISBEN III · 2019*.
- Universidad del Valle - Alcaldía de Santiago de Cali. (2020). *Estudio técnico urbanístico de diagnóstico. Mejoramiento integral del hábitat en asentamientos humanos precarios priorizados en la Comuna 18 y alrededores*.
<https://www.cali.gov.co/vivienda/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=descargar&idFile=70045>
- Uribe, H. (2014). De ecosistema a socioecosistema diseñado como territorio del capital agroindustrial y del Estado-nación moderno en el valle geográfico del río Cauca, Colombia. *Revista Colombiana de Sociología*, 37(2), 127–157.
- Uribe, H., Ayala, G., & Holguín, C. (2017). *Ciudad desbordada: asentamientos informales en Santiago de Cali, Colombia* (1a ed.). Programa Editorial Universidad Autónoma de Occidente.
- Vallejo C., M. A. (2010). *La gestión de riesgo en Colombia como herramienta de intervención pública*.
- van Voss, L. H. (2001). Introduction. *IRSH*, 46, 1–10.
- Vásquez, I. M. (2019). Los determinantes de ordenamiento territorial como límite a la autonomía local en materia de disposición urbanística del territorio. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 22. [tps://doi.org/10.18601/21452946.n22.11](https://doi.org/10.18601/21452946.n22.11)
- Velásquez, A. (1996). *Plan para la Mitigación de Riesgos en Cali*. Impresora Feriva.
- Velásquez, A. y Rosales, C. (1999). *Escudriñando en los desastres a todas las escalas Concepción, metodología y análisis de desastres en América Latina utilizando DesInventar*. OSSO - ITDG - LA RED
- Vianna, A. (2014). Etnografando documentos: uma antropóloga em meio a processos judiciais. En S. Rodrigues C., A. De Souza L., & C. Teixeira (Eds.), *Antropologia*

das práticas de poder: reflexões etnográficas entre burocratas, elites e corporações (pp. 43–70). Contra Capa.

Weber, M. (1977). *¿Qué es la burocracia?* (Traducción Rufino Arar, Ed.). La Pléyade.

Weber, M. (1993). *Economía y Sociedad* (FCE, Ed.).

Weller, J. (2018). *Fabriquer des actes d'Etat. Une ethnographie du travail bureaucratique*. Economica. 49, rue Héricart, 75015 Paris

Yablon, C. M. (1990). Forms. *Cardozo Law Review*, 11(5), 1349–1353.

https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3673458

Zeiderman, A. (2016). *Endangered City*. Duke University Press.

<https://doi.org/10.1215/9780822374183>

Documentos judiciales

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia de Primera Instancia No. 11001-03-15-000-2022-03338-00, M.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas; 5 de agosto de 2022.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia de Segunda Instancia No. 11001-03-15-000-2022-03338-01, M.P. Rocío Araújo Oñate; 22 de septiembre de 2022.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Auto rechaza nulidad. Radicación No. 11001-03-15-000-2022-03338-01, M.P. Rocío Araújo Oñate; 15 de noviembre de 2022.

Consejo Superior de la Judicatura. Juzgado Dieciséis Administrativo Oral del Circuito de Cali – Valle del Cauca. Aviso 216 de 2022; 24 de enero de 2023.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-299 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño; 3 de abril de 2008.

Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Cali. Sentencia 161 de 2012; 11 de julio de 2012.

Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Cali. Acta No. 314. Audiencia de verificación del cumplimiento de la Sentencia No. 222 del 2 de octubre de 2012; 7 de noviembre de 2017.

Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Cali. Auto de Sustanciación No. 569 de 2018; 12 de junio de 2018.

Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Cali. Auto Interlocutorio No. 0813 de 2019; 27 de septiembre 2019.

Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Cali. Auto Interlocutorio No. 162 de 2020; 2 de marzo de 2020.

Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Cali. Auto Interlocutorio No. 0377 de 2020; 26 de agosto de 2020.

Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Cali. Auto Interlocutorio No. 690 de 2021; 8 de noviembre de 2021.

Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Cali. Auto Interlocutorio No. 243 de 2022; 9 de junio de 2022.

Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Cali. Auto de Sustanciación No. 434 de 2022; 16 de septiembre de 2022.

Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Cali. Auto de Sustanciación No. 556 de 2022; 5 de diciembre de 2022.

Tribunal Contencioso Administrativo del Valle. Auto Interlocutorio No. 899; 21 de octubre de 2019.

Otros documentos de la Alcaldía de Santiago de Cali

Departamento Administrativo de Planeación Municipal. (2014a). Informe de Gestión DAPM 2014.

<https://www.cali.gov.co/planeacion/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=descargar&idFile=30857>

Departamento Administrativo de Planeación Municipal. (2014b). Documento técnico de soporte.

https://planeacion.cali.gov.co/pot_adoptado/20141201_DTS_RAPOT.pdf

Departamento Administrativo de Planeación Municipal. (2014b). Memoria justificativa del POT.

https://planeacion.cali.gov.co/pot_adoptado/20141201%20MemoriaJustificativa.pdf

Departamento Administrativo de Planeación Municipal. (2015). Informe de Gestión DAPM 2015.

<https://www.cali.gov.co/planeacion/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=descargar&idFile=30974>

Departamento Administrativo de Planeación Municipal. (2016). Informe de Gestión DAPM 2016.

<https://www.cali.gov.co/planeacion/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=descargar&idFile=31959>

Departamento Administrativo de Planeación Municipal. (2017a). Informe de Gestión DAPM 2017.

<https://www.cali.gov.co/planeacion/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=descargar&idFile=30858>

Departamento Administrativo de Planeación Municipal. (2017b). Análisis de las condiciones de riesgo, ambientales y urbanísticas del asentamiento “Brisas de los Cristales”. Santiago de Cali: Alcaldía de Santiago de Cali.

Departamento Administrativo de Planeación Municipal. (2017c). Informe actuaciones asentamiento “Brisas de los Cristales”. DAPM. Santiago de Cali: Alcaldía de Santiago de Cali.

Departamento Administrativo de Planeación Municipal. (2018). Informe de Gestión DAPM 2018.

<https://www.cali.gov.co/planeacion/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=descargar&idFile=33145>

Departamento Administrativo de Planeación Municipal. (2019). Informe de Gestión DAPM 2019.

<https://www.cali.gov.co/planeacion/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=descargar&idFile=50258>

Departamento Administrativo de Planeación Municipal. (2020). Informe de Gestión DAP 2020.

<https://www.cali.gov.co/planeacion/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=descargar&idFile=50259>

Departamento Administrativo de Planeación Municipal. (2021). Informe de Gestión DAP 2021.

<https://www.cali.gov.co/planeacion/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=descargar&idFile=59655>

Departamento Administrativo de Planeación Municipal. (2022a). Modelos de certificados de riesgo para predios individuales.

Departamento Administrativo de Planeación Municipal. (2022b). Formato de solicitud de certificado de riesgo para predios individuales.

<https://www.cali.gov.co/planeacion/publicaciones/154236/formularios-de-tramites-y-servicios/>

Secretaría de Vivienda Social y Hábitat. (2022). Informe de Gestión SVSH al 31 de marzo de 2022.

<https://www.cali.gov.co/vivienda/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=descargar&idFile=78356>

Secretaría de Vivienda Social y Hábitat. (2022). Informe de Gestión SVSH al 30 de junio de 2022.

<https://www.cali.gov.co/vivienda/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=descargar&idFile=78353>

Secretaría de Vivienda Social y Hábitat. (2022). Informe de Gestión SVSH al 30 de septiembre de 2022.

<https://www.cali.gov.co/vivienda/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=descargar&idFile=78354>

Secretaría de Vivienda Social y Hábitat. (2022). Informe de Gestión SVSH al 31 de diciembre de 2022.

<https://www.cali.gov.co/vivienda/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=descargar&idFile=78355>

Secretaría de Vivienda Social y Hábitat. (2023). Informe de Gestión SVSH al 31 de diciembre de 2023.

<https://www.cali.gov.co/vivienda/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=descargar&idFile=83025>