

**Análisis de los procesos de titulación de predios públicos ocupados ilegalmente
con viviendas de interés social en el municipio de Sopetrán, Antioquia (2019-2020)**

Óscar Alberto Serna Valencia

Universidad Nacional Abierta y a Distancia, UNAD

Maestría en gobierno y políticas públicas

Medellín

2022

Análisis de los procesos de titulación de predios públicos ocupados ilegalmente con viviendas de interés social en el municipio de Sopetrán, Antioquia (2019-2020)

Óscar Alberto Serna Valencia

Trabajo de grado para optar al título de Magíster en Gobierno y Políticas Públicas

Asesor:

Jairo Miguel Martínez

Universidad Nacional Abierta y a Distancia, UNAD

Maestría en gobierno y políticas públicas

Medellín

2022

Dedicatoria

A mi familia por su inagotable presencia y el acompañamiento y apoyo brindado para el logro de esta meta.

Óscar Alberto

Agradecimientos

A la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, UNAD, que me brindó una maravillosa acogida y despertó en mí gran motivación, llenando mis expectativas como estudiante.

A los docentes, quienes con su paciencia y dedicación ofrecieron día a día sus conocimientos claros, acordes y puntuales.

A los asesores por sus aportes certeros en el desarrollo de este trabajo investigativo.

Óscar Alberto

Resumen

Esta investigación tiene como propósito analizar la gestión que realizan la alcaldía de Sopetrán, Antioquia, y la Superintendencia de Notariado y Registro para la titulación de predios públicos ocupados ilegalmente con viviendas de interés social en el municipio de Sopetrán, Antioquia, en los años 2019 y 2020 (actual administración), para identificar cómo influyen las acciones de estas entidades en la generación de territorios equitativos, incluyentes y sostenibles. El trabajo se sustenta en el análisis de la normativa vigente que cubre la legalización de predios, garantizando la propiedad privada que respalda la Constitución de 1991 y la normatividad en Colombia, a partir de la correlación de las variables de ocupación ilegal del espacio público, titulación de predios y el fenómeno del desplazamiento forzado. Para su desarrollo se aplica una metodología de investigación mixta de tipo descriptivo, la cual recopila información cualitativa mediante encuestas a una población de muestreo de 18 familias y entrevistas con expertos. La información cuantitativa se obtiene del análisis de las funciones, procedimientos y acciones que realizan la Alcaldía y la Superintendencia en la gestión de legalización de predios y acompañamiento a los ciudadanos en el proceso de adquisición de una propiedad como indicador del desarrollo social del territorio.

Palabras clave: Ocupación de predios, Legalización de predios, Viviendas de interés social, ordenamiento del territorio.

Abstract

The purpose of this research is to analyze the management carried out by the mayor's office of Sopetrán Antioquia and the Superintendence of Notaries and Registry for the titling of illegally occupied public land with social interest housing in the municipality of Sopetrán, Antioquia, in the years 2019 and 2020 (current administration), to identify how the actions of these entities influence the generation of equitable, inclusive and sustainable territories. The work is based on the analysis of the current regulations that cover the legalization of properties, guaranteeing private property that supports the Constitution of 1991 and the regulations in Colombia, based on the correlation of the variables of illegal occupation of public space, titling of land and the phenomenon of forced displacement. For its development, a mixed descriptive research methodology is applied, which collects qualitative information through surveys of a sample population of 18 families and interviews with experts. The quantitative information is obtained from the analysis of the functions, procedures and actions carried out by the Mayor's Office and the Superintendence in the management of property legalization and accompaniment to citizens in the process of acquiring a property as an indicator of the social development of the territory.

Keywords: Occupation of land, Legalization of land, Housing of social interest, land use planning.

Tabla de Contenido

Introducción	12
Justificación	17
Objetivos	20
Objetivo General	20
Objetivos Específicos	20
Marco Teórico y Conceptual	21
Asentamientos Informales y Titulación de Predios	28
Conflicto Armado y Migración Forzada de Población	35
Marco Legal	40
Metodología	42
Método de Análisis	44
Técnicas de Recolección de Información	44
Población y Muestra	44
Área de Estudio	44
Tipo de Estudio	45
Método de Recolección de Información	45
Diseño Cualitativo	45
VARIABLES A TENER EN CUENTA EN EL ESTUDIO Y SU RELACIÓN CON LOS OBJETIVOS:	46
Resultados	47

Conclusiones	68
Recomendaciones	72
Referencias Bibliográficas	76
Apéndice	80

Lista de Figuras

Figura 1. Mapa del Municipio de Sopetrán.....	47
Figura 2 Tipo de poseedor del bien	49
Figura 3. Área de terreno ocupada	50
Figura 4. Gráfico Procedencia de las familias.....	51
Figura 5. Gráfico Formas en las que se accedió a la vivienda	53

Lista de Imágenes

Imagen 1 Formato de solicitud de cesión a título gratuito	65
Imagen 2. Terrenos ocupados ilegalmente	66

Lista de Apéndices

Apéndice A Encuesta a 18 ocupantes de terrenos	80
Apéndice B Entrevista a funcionario de la alcaldía	82
Apéndice C Entrevista a especialista.....	84
Apéndice D Fotografías	85

Introducción

La presente investigación da cuenta de la gestión que realizan la alcaldía de Sopetrán, Antioquia y la Superintendencia Notarial de Registro para la titulación de predios públicos ocupados ilegalmente con viviendas de interés social en el municipio de Sopetrán, Antioquia, en los años 2019 y 2020 (actual administración), para identificar cómo influyen las acciones de estas entidades en la generación de territorios equitativos, incluyentes y sostenibles. Analizar la gestión operativa y administrativa que realizan la Alcaldía municipal y la Superintendencia de Notariado y Registro en la titulación de predios públicos ocupados ilegalmente con viviendas de interés social en el municipio de Sopetrán, es el resultado del trabajo de indagación que aquí se presenta.

Para su desarrollo, se asume una metodología de investigación mixta de tipo descriptivo, la cual recopila información cualitativa mediante encuestas a una población de muestreo de 18 familias que ocupan predios de manera ilegal, entrevistas con funcionarios de la alcaldía y de la Superintendencia de Notariado y Registro, y un experto en planeación urbana.

Para la construcción del trabajo se acude a investigaciones, artículos científicos y trabajos de grado que han abordado este tipo de problemas, y a información que poseen la alcaldía de Sopetrán y la Superintendencia de Notariado y Registro de ese municipio.

La aplicación de los instrumentos de recolección de información permiten generar unas conclusiones y recomendaciones que bien pueden ayudar a los municipios que presenten problemas similares a construir diagnósticos sobre la ocupación del suelo, a intervenir aquellos territorios donde se ha ocupado el espacio ilegalmente, a prevenir desastres por inadecuada ocupación del suelo y a mantener políticas públicas de acceso a la vivienda y de atención a poblaciones vulnerables para que, al tiempo que se controla el uso

y ocupación del territorio, se cuente con políticas públicas de equidad e inclusión social de las poblaciones más vulnerables.

Planteamiento del Problema

La legalización de predios públicos que han sido ocupados ilegalmente con viviendas de interés social, es un trabajo que se desarrolla día a día en los diversos municipios del país, a través de convenios entre las alcaldías municipales (previa aprobación de los Concejos) y la Superintendencia de Notariado y Registro (ley 708 de 2001, ley 1537 del 2012, decreto 1077 de 2015, ley 1955 del 2019, ley 2044 del 2020); sin embargo, la gestión para desarrollar este proceso conlleva un arduo trabajo y tiene unas implicaciones legales y administrativas para la realización del trámite; es por ello que se tiene interés en conocer qué procesos de gestión se implementan en la titulación de predios públicos que han sido ocupados ilegalmente en viviendas de interés social en el municipio de Sopetrán Antioquia (2019- 2020).

Se toma como espacio geográfico para el desarrollo de esta investigación el municipio de Sopetrán por ser un territorio al que han llegado en las últimas dos décadas, decenas de familias desplazadas, que buscan un refugio para construir sus viviendas y ocupan irregularmente espacios públicos de la municipalidad; igualmente se focaliza este territorio porque, por razones de trabajo, se tiene acceso a información directa del municipio y de la superintendencia en el campo de la titulación de predios.

Para poder realizar un análisis de la gestión y de las funciones que desempeñan estas entidades en el municipio de Sopetrán, Antioquia, es necesario tener en cuenta que, a pesar de la normatividad y la regulación de los procedimientos a seguir, no siempre significa que el desarrollo de éstos y las acciones que se ejecutan sean los idóneos o den los resultados esperados, ni mucho menos que se logre atender las demandas de las comunidades en materia de acceso a la propiedad.

De esta manera, una adecuada ejecución de los procedimientos que realizan la Alcaldía y la Superintendencia de Notariado y Registro a través de una verificación de las acciones que efectúan dentro de sus funciones, permite beneficiar a la población que recurre a sus servicios, lo cual conlleva a usar de una forma eficaz y óptima los recursos humanos, técnicos, normativos, económicos y legales con los que cuentan, para el beneficio de los usuarios que solicitan su derecho a una vivienda. Igualmente, es pertinente revisar de manera continua estos procesos porque las necesidades, situaciones y vivencias que se dan continuamente permiten identificar aspectos que se pueden mejorar para un buen funcionamiento de los procesos y la mejor atención a las comunidades que hasta la fecha (finales de 2021) no han podido solucionar la legalización de sus viviendas con un título que los acredite como dueños a pesar de venirlas ocupando por muchos años. De ahí la importancia de esta investigación ya que este territorio tiene una población de 200 familias en la zona urbana que ocupan predios ilegales y requieren una solución pronta para su legalización por parte del municipio y la Superintendencia de Notariado y Registro (Alcaldía de Sopetrán, 2021).

De esta forma, se puede evidenciar la necesidad de realizar un análisis que dé cuenta del funcionamiento de las acciones que desarrollan estas dos entidades en el ejercicio público, lo cual tiene un gran impacto para las comunidades.

En consecuencia, atender la realidad que vive la comunidad frente a la legalización de los predios, a pesar de las dificultades, trámites y procedimientos que esto puede tener, es necesario, ya que se cuenta con el respaldo de la normatividad legal vigente y se beneficia la población que por diversos motivos ha ocupado ilegalmente terrenos de propiedad de los municipios.

En esta dirección el presente trabajo plantea como su pregunta-problema:

¿Cómo se viene presentando la gestión operativa y administrativa que realizan la Alcaldía municipal y la Superintendencia de Notariado y Registro en la titulación de predios públicos ocupados ilegalmente con viviendas de interés social en el municipio de Sopetrán, Antioquia, en el periodo 2019-2020?

Justificación

La Superintendencia de Notariado y Registro es la entidad encargada de legalizar predios en Colombia que han sido ocupados de manera irregular, sustentado en el Decreto No. 2723 de 2014. Dentro de sus funciones está la implementación de un sistema administrativo y operativo para la prestación de sus servicios, a la vez que realiza la inspección, vigilancia y control sobre del servicio público notarial, según lo estipulado por este decreto; de igual manera tiene la tarea de ser el órgano que dirige la prestación del servicio público de notarial (Superintendencia de Notariado y Registro, s.f.).

Por su parte, la alcaldía del municipio de Sopetrán, Antioquia, tiene entre otras funciones, la de procurar el mejoramiento de las condiciones de vida de su población, muy especialmente de la más vulnerable; a ello debe apuntar la posibilidad de titulación de predios del municipio para quienes los ocupan de manera ilegal, como parte de la política pública que aspira a hacer del municipio un territorio equitativo, incluyente y ambientalmente sostenible.

El municipio de Sopetrán, ubicado en la subregión del occidente antioqueño es un importante corredor que comunica a Medellín con el mar, por la zona de Urabá, destacado territorio de desarrollo agroindustrial y comercial, pero al mismo tiempo espacio donde se han librado interminables conflictos por el control territorial, lo que ha afectado de manera particular a las comunidades, siendo el desplazamiento forzado una de las mayores consecuencias de éste. Han sido centenares las familias desplazadas que se han ubicado en todo el corredor que une a Medellín con el occidente antioqueño, lo que ha aumentado progresivamente la ocupación ilegal del suelo por parte de numerosas familias, situación que se ha vuelto recurrente en el municipio de Sopetrán, Antioquia (Rincón & Yepes, 2019).

Ante esta situación existe un vacío importante desde el punto de vista académico y que es necesario llenar: el análisis de cómo se viene presentando en los últimos años la gestión en la titulación de estos predios por parte de la alcaldía de Sopetrán, Antioquia y la Superintendencia de notariado y registro.

Esta titulación consiste en legalizar, mediante la cesión a título gratuito, la ocupación ilegal de un terreno con vivienda de interés social, el cual debe ser propiedad del Estado para que se cumpla (Decreto 149 de 2020); por ende, es necesario conocer la gestión que se viene realizando al respecto, tanto por parte de la Alcaldía como de la Superintendencia, para determinar cómo se gestionan estos procesos y su eficacia.

Desde el marco normativo legal vigente, es necesario revisar las acciones que se llevan a cabo durante el proceso que se ejecuta para determinar la efectividad en la realización de las funciones a través de las solicitudes que se realizan en el municipio de Sopetrán, Antioquia, teniendo en cuenta que lo anterior tiene implicaciones económicas, sociales, políticas y ambientales para los beneficiarios de estos procesos y para la totalidad de la municipalidad, siendo necesario conocer las dinámicas propias para la ejecución de los procedimientos y directrices que existen para el desarrollo de estas funciones.

Igualmente, es preciso realizar un análisis que permita dar cuenta, tanto de la política pública de la administración municipal de Sopetrán, Antioquia, en la regularización de predios, como de la Superintendencia de Notariado y Registro en su titulación, lo que da cuenta de la gestión de ambas entidades en lo que respecta a la regularización del espacio ocupado de manera ilegal e informal en el municipio.

Según datos de la alcaldía de Sopetrán, a los que se ha podido acceder (2020), en la actualidad existe un número significativo de personas que no han podido solucionar la legalización de sus viviendas con un título que los acredite como dueños y que vienen

ocupando por muchos años, de ahí la importancia de esta investigación ya que este territorio tiene una población de 200 familias en la zona urbana que ocupa predios ilegales (Alcaldía de Sopetrán, 2020) que esperan ser legalizados mediante las intervenciones de la alcaldía municipal y la Superintendencia de Notariado y Registro.

Objetivos

Objetivo General

Analizar la gestión operativa y administrativa que realizan la Alcaldía municipal y la Superintendencia de Notariado y Registro en la titulación de predios públicos ocupados ilegalmente con viviendas de interés social en el municipio de Sopetrán, Antioquia, en el periodo 2019-2020.

Objetivos Específicos

Describir las acciones que en materia de legalización y regularización de predios con viviendas de interés social viene implementando la alcaldía de Sopetrán en el periodo 2019-2020.

Diagnosticar la gestión de la Superintendencia de Notariado y Registro en la titulación de predios de asentamientos informales establecidos en suelo público en el municipio de Sopetrán, Antioquia, entre 2019 y 2020.

Determinar la incidencia de titulación de predios por parte de la administración municipal y la Superintendencia de Notariado y Registro en la atención a familias víctimas de desplazamiento forzado asentadas en el municipio de Sopetrán.

Marco Teórico y Conceptual

Investigaciones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), indican que hay un déficit de viviendas adecuadas y situaciones de vulnerabilidad del hábitat en los países latinoamericanos, que son reflejo de la difícil situación económica y social que vive buena parte de la población (CEPAL 2017). El déficit habitacional hace referencia a la insuficiencia de vivienda en términos cualitativos y cuantitativos; lo que va desde la ausencia total de vivienda para una familia, pasando por las condiciones de las viviendas de familias más pobres, hasta las condiciones de vida de las mismas. Ante esta situación de precariedad y pobreza es necesaria la intervención de las entidades del Estado en todos sus niveles, muy especialmente en el nivel local, a partir del desarrollo de políticas de asistencia social para trabajar por el mejoramiento tanto cualitativo como cuantitativo de la accesibilidad a una vivienda por parte de los ciudadanos. La situación deficitaria, en lo que respecta al acceso a la vivienda y sus condiciones de habitabilidad, se evidencia en las familias latinoamericanas en (Vergara y Villalobos, 2017):

Los núcleos familiares que deben compartir el mismo techo y la preparación de los alimentos (Déficit cuantitativo).

Condiciones deficientes de la vivienda (techos de materiales no permanentes, paredes y materiales hechas de materiales no permanentes, suelos de tierra, hacinamiento crítico (más de tres personas por cuarto).

Condiciones deficientes del entorno por insuficiencia de infraestructura o servicios, ausencia de agua potable, ausencia de sistemas de disposición de aguas servidas, ausencia de electricidad, vulnerabilidad por amenazas naturales (inundaciones, deslizamientos por ocupación de zonas inestables).

Colombia no ha sido ajena a esta situación, pero a diferencia de otros países de América Latina, sus fenómenos de poblamiento masivo de los centros urbanos han estado precedidos de intensos procesos de violencia. Ya desde los años 50 del siglo XX la denominada Violencia, arrojó a cientos de familias de los campos a las principales ciudades, quienes debieron improvisarse como habitantes de la ciudad. Para mediados de los años 90, la intensificación o degradación del conflicto armado terminaría por desplazar de manera forzada a miles de ciudadanos que engrosarían los grandes cinturones de miseria de las principales ciudades del país y de sus centros urbanos (Melo, 2017). Las dos últimas décadas del siglo XXI, además de los desplazamientos forzados que no terminan, han estado acompañadas de grandes poblaciones de migrantes de países vecinos, muy especialmente de Venezuela, quienes en condiciones extremadamente precarias deben establecerse en los territorios del país (Rojas, 2019).

Para analizar las anteriores situaciones se han hecho estudios, desde la década de los años 80 del siglo pasado, sobre los procesos de titulación de predios (privados y públicos) ocupados ilegalmente con viviendas de interés social. Los primeros análisis que se conocen dan cuenta de la preocupación de personas y entidades privadas por invasión de lotes, fruto de la migración (por pobreza o por violencia) que muchas comunidades hicieron a las ciudades capitales y centros urbanos en la década de los años 80 del siglo XX. Estos análisis dan cuenta que, si bien las autoridades municipales procuraron defender el derecho a la propiedad de quienes veían invadidos sus predios, poco se preocuparon por atender a las comunidades que invadieron terrenos de los municipios. Es con la creación de los Planes de Ordenamiento Territorial (Ley 9° de 1989 y Ley 388 de 1997), que las políticas públicas se encaminarán a regular la ocupación del espacio y la atención de la ciudadanía en temas relacionados con el acceso a la vivienda con condiciones dignas, iniciándose al

tiempo investigaciones sobre estos temas (Castillo, 2018). En igual dirección se ubican los estudios ambientales que reconocen la pobreza extrema, evidente en las denominadas “invasiones”, como un factor de contaminación ambiental dado el uso inadecuado de los suelos, la ocupación de suelos no aptos para viviendas, el manejo de aguas servidas y de desechos, entre otros. (Gaviria y Vergara, 2014).

Como fortalezas de estos estudios se encuentra la variedad de profesionales que han reflexionado al respecto (abogados, economistas, arquitectos, constructores, trabajadores sociales, etc.), y las visiones desde las que han abordado el problema (la geográfica-territorial, la medioambiental, la del desarrollo humano, del desarrollo económico, de políticas públicas, de atención y mitigación de la pobreza, etc.); en igual dirección pueden ubicarse las investigaciones sobre asentamientos informales y el desplazamiento forzado. Estas reflexiones ponen de manifiesto una preocupación académica por el tema, lo que facilita el acceso a la información por parte de un investigador.

Como debilidades se encuentra que existen pocos estudios en relación con la titulación de predios ocupados ilegalmente por parte de particulares, muy especialmente en los espacios rurales y en los pequeños municipios. Los trabajos más comunes al respecto se conocen con relación a la ocupación ilegal de predios privados en las grandes ciudades (Chica, 2019). Igual ocurre con el cruce de variables; existen investigaciones sobre legalización de pedios, asentamientos informales y desplazamiento forzado, pero no se encontraron trabajos que relacionen las dos primeras con la tercera. El desplazamiento forzado se ha analizado en términos de sus causas y efectos, pero poco se han detenido los investigadores a analizar cómo este fenómeno afecta el espacio público y privado, el medio ambiente; para recomendar políticas de titulación de predios como responsabilidad del

Estado con la reparación integral de víctimas de desplazamiento forzado en términos de indemnización, restitución y rehabilitación (Rincón & Yepes, 2019).

El vacío que en parte pretende llenar el presente trabajo es el de la correlación de 3 variables que poco se han encontrado en los estudios académicos, la ocupación ilegal del espacio público, la titulación de predios y el fenómeno del desplazamiento forzado. Con el trabajo se aspira a construir un análisis comprensivo que dé cuenta de las tres variables e identificar de manera cualitativa y cuantitativa, para el caso del municipio de Sopetrán, la gestión operativa y administrativa de dos entidades que tienen que ver con el registro de la propiedad (Superintendencia de Notariado y Registro) y con las políticas públicas de acceso a la vivienda y de atención a la pobreza.

Legalización y Regulación del Espacio Urbano

Los fenómenos de poblamiento masivo de los territorios colombianos han estado ligados a los problemas de violencia que ha experimentado el país; de la Violencia Liberal-Conservadora de los años 50 y 60, que arrojó numerosas familias a los centros urbanos, se pasó a las afectaciones del conflicto armado interno que se intensificó en la década de los años 90, con toda su estela de desplazamientos forzados (Castillo, 2018). Esta situación ha acelerado el poblamiento masivo de las grandes ciudades, centros urbanos y cabeceras municipales, con la diferencia de que ésta no ha sido una población atraída por el empleo, por las demandas de mano de obra o por la voluntad de las familias migrantes, sino que han sido poblaciones expulsadas por fenómenos de terror, quienes no se establecieron en sus territorios, sino que debieron improvisarse en ellos ocupando informal e ilegalmente terrenos públicos o baldíos (Chica, 2020).

Como consecuencia de estas migraciones se generaron poblamientos improvisados, desorganizados y no planificados, resultando múltiples asentamientos informales en las regiones del país; situación que empezaría a chocar con los intentos de organización de los territorios por parte de las autoridades locales, como consecuencia de la obligatoriedad de aplicar Planes de Ordenamiento Territorial (POT) (Muñoz, 2018).

Si bien desde la Constitución colombiana de 1991 el país ha venido avanzando en procesos de planeación del uso del territorio, en la construcción de políticas públicas con relación a la utilización del suelo y en la exigencia a las entidades territoriales para que consoliden sus políticas de uso del suelo y expidan su POT (Ley 1454 de 2011, Ley de Ordenamiento Territorial), aún es necesario avanzar en campos que parecieran estar por fuera de la ley, pero que es inevitable visibilizar y regularizar como lo es la ocupación del suelo y la construcción de viviendas de manera informal en sitios no adecuados y/o en espacios cuya propiedad no cumple con la normatividad exigida por las reglas de uso del espacio público en los municipios.

Los POT son una herramienta para la planeación del desarrollo físico que contienen el conjunto de objetivos, directrices y estrategias adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo (Prieto, 2014). Los POT se estructuran sobre la base de un modelo de gestión del territorio que direcciona estrategias de localización y distribución territorial de las actividades propias de los municipios; entre sus principios se encuentran la Equidad, Competitividad, Sostenibilidad y Gobernabilidad.

Los intentos por la legalización y regulación de terrenos ilegalmente ocupados han sido constantes en los municipios colombianos, como forma de presencia y regulación del Estado local y como política de inclusión y responsabilidad social.

Para ello, se requiere de políticas públicas atractivas para las comunidades, que respondan a sus necesidades de habitación, de tal manera que les sea posible acogerse a la legalidad, ser regularizadas y poder consolidar el patrimonio familiar integrándose al crecimiento urbano formal. Se requiere que las comunidades logren incorporarse a estas políticas públicas de ocupación del suelo para el mejoramiento de sus condiciones de vida y que el Estado les reconozca el derecho a un patrimonio como habitantes y ciudadanos de los municipios.

Téngase en cuenta que la ausencia del Estado en la apropiación del suelo, diseño y construcción de viviendas y espacios públicos y consecución de servicios domiciliarios en las márgenes de los municipios, ha traído como consecuencia cierta generalización en las formas irregulares de habitar algunos territorios, resultando notables problemas con relación a pautas mínimas de habitabilidad del espacio como el tipo de construcción, el retiro de quebradas, disponibilidad de espacio público, establecimiento de viviendas en zonas de alto riesgo y problemas de seguridad ciudadana, entre otros.

Esta ausencia estatal ha sido copada por las acciones espontáneas de los vecinos, que han construido calles, senderos e iglesias (Defensoría del Pueblo, 2014); además de formas organizativas mucho más estructuradas que han procurado mantener el orden, la convivencia y la dotación de los servicios públicos esenciales en muchos de estos territorios; de allí la fuerza en algunos sectores de las asociaciones de vecinos, las Juntas de Acción Comunal, los Comités Cívicos, etc.

Recuérdese que es la institucionalidad la que debe estar regulando el crecimiento y desarrollo de los municipios; de allí la importancia de la existencia de una normatividad clara que pueda contribuir con los propósitos de legalización y regulación, y de unas políticas públicas encaminadas a su logro.

Respecto a estas ocupaciones ilegales por invasión de terrenos públicos, expertos en el tema consideran que los municipios:

Solo pueden ofrecer lo que queda de sus laderas, porque en la urbe no parece haber espacio para quienes no pueden pagar los altos precios del suelo, regulados por un mercado inmobiliario formal basado en la especulación. En la periferia crece la informalidad y con ella los conflictos sociales y culturales asociados a la ausencia del Estado, es la tierra del poblador apropiado por la necesidad de construir una vida pocas veces digna porque los medios para encontrar dignidad son precarios, escasos o ausentes. (Jaramillo y Mejía, 2013, p. 3)

Para garantizar que la legalización y regulación de predios públicos ilegalmente ocupados, se dé en condiciones adecuadas, este proceso requiere que de antemano estos predios:

- Tengan accesibilidad o vinculación a la malla vial a través de una vía o una servidumbre.
- Que no se localice en suelos de protección.
- Que no ocupen el espacio público.
- Que al interior garantice condiciones mínimas de habitabilidad y salubridad.

Estas normas deben procurar aplicarse de tal forma que en todo momento y lugar se estén respetando los derechos de los ciudadanos, siendo el de una vivienda digna uno de los más primordiales y que ella cumpla con los requisitos de calidad y comodidad exigidos por las municipalidades en sus POT para la ocupación de predios y construcción de vivienda prioritaria y/o de interés social.

Para el caso del municipio de Sopetrán es necesario avanzar en procesos de legalización y regularización en la ocupación y uso del suelo, donde no sólo hay que

analizar desde la perspectiva de la normatividad vigente la legalidad en términos de pertenencia de los predios, sino también en términos de legitimidad, de tal manera que sea posible responder a los postulados de la inclusión social y el desarrollo humano (Chica, 2018).

La legalización y regularización de los territorios de una municipalidad debe tener en cuenta las necesidades de las comunidades, además de contar con políticas de mejoramiento integral para sus barrios en búsqueda de superar las condiciones de pobreza extrema, de vulnerabilidad y de mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones, que son condiciones en las que generalmente se encuentran las comunidades que de hecho ocupan ilegalmente predios públicos (Universidad Nacional, 2013).

Al respecto, una investigación liderada desde la Universidad de Antioquia concluye que la regularización del suelo privado en barrios subnormales debe asumirse como un POT en pequeña escala, por ello se afirma que:

Se trata de un conjunto de políticas públicas, directrices de planeamiento y estrategias de gestión de las áreas urbanas caracterizadas desde la irregularidad, que permitan la reversión de los procesos irregulares de urbanización, buscando, a través de los distintos medios de la gestión del suelo urbano, la democratización del acceso al suelo, la promoción de la vivienda digna y la generación de alternativas para dotar de infraestructuras y equipamientos comunitarios. (Jaramillo y Mejía, 2013, p.15)

En este sentido es importante analizar la forma en la que la administración municipal de Sopetrán ha regularizado los asentamientos informales en suelo público, si existe una política pública de formalización y legalización de suelos ilegalmente ocupados y conocer los criterios con los cuales se viene realizando o se ha dejado de hacer.

Asentamientos Informales y Titulación de Predios

La preocupación por los asentamientos urbanos y precarios en el mundo se aumenta aceleradamente después de la Segunda Guerra Mundial, dadas las condiciones de muchas familias y pueblos que se ven obligados a migrar para hacerle el desquite a las confrontaciones o a la destrucción. Posteriormente, con las sucesivas crisis económicas experimentadas por los países en la década de los años 70 y 80 del siglo XX, las migraciones de población, muy especialmente hacia países con mejores condiciones económicas o hacia grandes centros urbanos al interior de los países, aumentaría este proceso (Velásquez, 2017).

Es en este contexto que, procurando promover ciudades y pueblos social y ecológicamente sostenibles, nace en 1978 el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Urbanos, ONU-HÁBITAT, entidad que hace parte de las Naciones Unidas, cuya misión es la de trabajar por un mejor futuro urbano, “promover el desarrollo de asentamientos humanos sostenibles desde el punto de vista social y medioambiental y proporcionar vivienda adecuada para todos y todas” (ONU, 2020).

ONU-HÁBITAT tiene su sede en la ciudad de Nairobi, en Kenia. Esta organización establece periódicamente *Conferencias de Hábitat* y realiza publicaciones sobre la manera como los gobiernos deberían apoyar a los ciudadanos en el mejoramiento de su calidad de vida en el sentido de ocupación del territorio. Entre sus últimas publicaciones está la Nueva Agenda Urbana, NAU, donde se presenta un amplio análisis sobre la necesidad de orientar en los grandes centros urbanos esfuerzos en materia de desarrollo de las ciudades, en los que tengan cabida una diversa gama de actores sociales y políticos; que es la que algunos vienen denominando ciudades incluyentes (ONU-HÁBITAT, 2016).

Colombia se ha vuelto lentamente un país que concentra su población en los grandes centros urbanos, lo distinto al resto de la región latinoamericana es que más que un

poblamiento por oferta de empleo o de inserción de los ciudadanos en la economía del país, la colombiana ha sido una migración forzada del campo a la ciudad o a los grandes centros urbanos, jalonada por los conflictos armados internos que ha vivido la nación (González, 2009), lo que ha generado un crecimiento desordenado, pobre y contrario a los pronunciamientos de ONU-HABITAT sobre la oferta de vivienda para poblaciones pobres en la región.

En estas circunstancias quienes han llegado a poblar las grandes ciudades lo han hecho en precarias condiciones que rayan con la pobreza extrema y la mendicidad, lo cual indica que la apropiación del espacio ha sido más tortuosa y que las condiciones de habitabilidad de los territorios han sido mucho más precarias, encontrándose al respecto:

La falta de servicios básicos, vivienda por debajo de los estándares o ilegal y estructuras inadecuadas de construcción, hacinamiento y alta densidad, condiciones de vida insalubres y localización en zonas de riesgo, inseguridad en la tenencia, asentamientos informales o irregulares, pobreza y exclusión social, tamaño mínimo de los asentamientos. (Vásquez, 2017, p. 5)

Para el caso del municipio de Sopetrán, sus zonas periféricas se empezaron a poblar aceleradamente desde la década de los años 90 (Municipio de Sopetrán, 2018), periodo en el que se debió a la agudización del conflicto, cientos de familias se ven obligadas a abandonar sus tierras en condición de desplazados forzados; situación que se evidenció de manera masiva en municipios como Dabeiba, Ituango y toda la región de Urabá, cuya comunicación directa con la ciudad de Medellín pasa por el occidente antioqueño, que es justamente donde se encuentra ubicado el municipio de Sopetrán. Además de Medellín como gran centro urbano receptor de población desplazada, los municipios del cercano occidente (San Jerónimo, Santafé de Antioquia y Sopetrán) también fueron receptores de

este tipo de población, muchas de cuyas familias terminaron por instalarse de manera improvisada en las márgenes de estos municipios, como fue el caso de Sopetrán.

Ante situaciones como éstas las alcaldías municipales se ven en la obligación de generar programas, tanto para fomentar el acceso a la vivienda de la población en general, como para regular los asentamientos informales y procurar, en caso de que sea pertinente, la titulación de los predios que ocupan de hecho las familias, para lo cual existe una normatividad que lo permite. Entre la normatividad a destacar puede mencionarse la Ley 388 de 1997, conocida como la Ley de Desarrollo Territorial, la cual reconoce que las administraciones municipales y distritales tienen autonomía para orientar los procesos de planeación y ordenamiento de su desarrollo espacial, la que dio pie a la expedición de la Ley 1454 de 2011, que establece el mandato para que todos los municipios del país formulen sus POT.

Pese a la fuerza de esta normatividad, expertos en el tema consideran que las atenciones a este tipo de población no se vienen realizando de manera sistemática como una política de los municipios, sino que la misma se hace desde el enfoque del tratamiento focalizado y asistencial, donde más que generar condiciones para una vida digna de las personas que ocupan de hecho predios de las alcaldías o privados, lo que se intenta es atender de manera rápida el problema de acceso a la vivienda mediante la titulación de los predios ilegalmente ocupados (Velásquez, 2013). Muchas de estas intervenciones dependen más de los grupos políticos de poder locales que de una real política pública de las municipalidades.

Cabe destacar que las alcaldías no pueden implementar programas de atención a comunidades, en términos de regularización urbanística y legalización, cuando la tenencia del suelo de los ocupantes está en una propiedad privada, como ocurre en algunos casos en

el municipio de Sopetrán, lo que deja a los ocupantes en un limbo técnico y jurídico frente a sus inmuebles al no poder legalizar sus construcciones por la ausencia de título de propiedad.

El analista en temas urbanísticos, Luis Chica (2019) sugiere que existen tres lógicas de la acción social que determinan la informalidad urbana:

- La del Estado, que no propone medidas suficientes para prevenir la informalidad a través de políticas sociales de vivienda.
- La del mercado, tanto el formal que especula con el precio del suelo y el informal que vende terrenos sin urbanizar.
- La de la necesidad de las comunidades cuya motivación está condicionada por la pobreza (p. 18).

Las causas que inciden en la construcción de asentamientos informales son múltiples, valga decir entre otras la pobreza, las dinámicas del conflicto armado con el desplazamiento forzado como una de sus principales consecuencias, la presión de los constructores y urbanizadores por monopolizar los programas de construcción de vivienda en el país, situación en la que poco pueden participar los sectores más empobrecidos, la ausencia de políticas públicas encaminadas a promover el acceso a la vivienda para los sectores más pobres, son entre otras las causas más destacadas.

Quienes invaden u ocupan terrenos ilegalmente sean los menos responsables de esta situación, el Estado y los empresarios también son responsables de esa situación, por tanto, su aporte a la superación del mismo puede ser significativa.

La normatividad para las municipalidades en los programas de vivienda y en la titulación de predios ilegalmente ocupados exige que se cumplan las normas para detener el crecimiento informal y desorganizado de los municipios: definir y conservar el perímetro

urbano, mantener un cinturón verde o el perímetro sanitario que determina hasta dónde debe construirse el mismo, y la no existencia de zonas de riesgo (Departamento Nacional de Planeación, 2009). El fenómeno de la informalidad urbana es definido como:

Aquel espacio urbano que se caracteriza por el uso, ocupación y aprovechamiento de la tierra en forma no ordenada y no sujeto a la regulación de las autoridades encargadas de establecer el régimen del uso del suelo y la construcción de edificaciones. Es decir, es una forma de producción y reproducción de la ciudad, al margen o en contraposición al orden formal urbano. (Velásquez, 2017, p. 6)

Los asentamientos urbanos informales históricamente han crecido en tensión con la urbe planificada, pero posteriormente son incorporados a ella de manera formal a través de la intervención estatal, muy especialmente con servicios públicos esenciales (acueducto, alcantarillado, electricidad, vías de acceso), además de su inclusión al perímetro urbano (Rincón, 2005). Las entidades estatales, para el caso, las alcaldías, son las responsables de desarrollar programas de vivienda, legalización y legalización urbanística de los mismos:

Estudiosos del tema como Luis Chica, consideran que la *Legalización* es el procedimiento urbanístico por medio del cual una administración municipal reconoce la existencia de un asentamiento humano constituido por Vivienda de Interés Social, VIS, aprueba los planos urbanísticos y expide las normas específicas. Por su parte la *Legalización Urbanística* implica la regularización urbanística del asentamiento humano y su incorporación al perímetro urbano y de servicios, si se cumplen las condiciones estipuladas (Chica, 2019).

Es importante traer a colación que según la normatividad colombiana las municipalidades no pueden legalizar títulos de propiedad ni titular en suelos de protección o en bienes de uso público. En esta dirección la CEPAL sugiere que:

El futuro sostenible de América Latina y el Caribe está estrechamente ligado a una urbanización sostenible. Para la construcción de ciudades sostenibles es fundamental una estructura institucional y política que se sustente en una nueva agenda urbana y en un plan de acción regional de implementación, y que atienda a los desafíos derivados de una etapa de urbanización consolidada. (2017, p.12)

Si bien muchos de los problemas que originan la ocupación ilegal de suelos (públicos y privados) son de orden nacional, desde la promulgación de la Constitución de 1991 se les entregó autonomía a los municipios y muchas de las problemáticas que estos presentan deben ser manejadas por sus Concejos y alcaldes. Los municipios hoy aparecen como el espacio territorial por excelencia para la participación democrática (González, 2009).

Entre los cambios más significativos que han presentado los municipios con la Constitución de 1991 es el relacionado con el manejo del suelo y con la entrega del diseño de políticas ambientales, la cuales se materializan en los Planes de Ordenamiento Territorial, POT, y sus Planes de Desarrollo Municipal, PDM.

El artículo 6° de la Ley de Desarrollo Territorial define que el objetivo de los POT es el de complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial; de allí que sea necesario que los PDM, necesariamente deban estar en consonancia con el POT. Tanto los POT como los PDM conforman el sistema de planeación en los municipios y brindan la autonomía necesaria al abordar no solo la parte económica y sectorial, sino también la planificación del territorio con base en unos objetivos generales de desarrollo para el municipio, tarea que, para el caso de la regulación de asentamientos informales y la titulación de predios en su territorio, bien puede cumplir la alcaldía de Sopetrán, como

política pública de acceso a la vivienda y como programa de intervención para lograr la equidad y la inclusión de los más pobres al desarrollo local.

Conflicto Armado y Migración Forzada de Población

El desplazamiento es uno de los más recurrentes hechos de violación a los derechos humanos acaecidos en el marco del conflicto armado colombiano; se cree que la degradación del mismo obligó a por lo menos 8 millones de ciudadanos a huir de sus pueblos, veredas y parcelas (Muñoz, 2018), quienes debieron ocupar las laderas de las grandes ciudades y las periferias de los municipios que se convirtieron en receptores de este tipo de pobladores. Pese a sus condiciones de extrema pobreza y marginalidad, el apoyo a este tipo de ciudadanos ha estado más relacionado con las presiones ciudadanas y con los pronunciamientos de los jueces de la república que con las políticas públicas de nivel nacional y local (Villa, 2006).

El desplazamiento forzado encuentra uno de sus niveles más álgidos en Colombia a partir de 1995 (Agudelo, 2018), momento en que habitantes de veredas completas fueron obligados a abandonar su territorio, bien por haber sido amenazados directamente, bien por el temor y el miedo que se apodera de cualquier ser humano cuando su familiar o vecino ha sido asesinado, o bien porque la violencia y la lógica de la guerra no dejaban en estos sitios más que hambre y desolación; obligando a muchos a buscar en la ciudad otras formas de proteger y ganarse la vida.

Es por el problema del desplazamiento que se promulgó La ley 387 del 18 de Julio de 1997, dado que la Corte Constitucional colombiana había advertido sobre un estado de cosas inconstitucional en la atención a esta población. Con esta Ley se obligó al Estado a adoptar medidas para la atención, protección, consolidación y estabilización socio-económica de los desplazados internos por la violencia en el territorio nacional;

decidiéndose que cuando una población ha sido desplazada debe brindársele ayuda humanitaria inmediata por 15 días (alimentación y alojamiento temporal). Estas acciones que antes eran manejadas por la Red de Solidaridad Social, serán coordinadas por el Departamento para la Prosperidad Social (DPS); de igual manera se delegó en las Defensorías del Pueblo y las Personerías Municipales la identificación y caracterización de la población desplazada para brindar atención básica durante tres meses a este tipo de víctimas; todo ello mientras se busca el retorno a sus lugares de origen o su restablecimiento en un nuevo sitio.

En la actualidad, la identificación de las víctimas del conflicto armado en el país es coordinado por la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, mediante el Registro Único de Víctimas (RUV), según lo dispuesto por la Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, que busca, para este efecto, establecer un conjunto de medidas de atención y asistencia que permitan ofrecer las garantías necesarias para lograr la reparación integral de las personas que han sido afectadas por el conflicto armado, muy especialmente en lo que respecta a la restitución de sus tierras, a la entrega de tierras en otros lugares con los que se pacte con las víctimas o a la indemnización por las tierras que se les expropió.

La gente huye por el estruendo de los combates, porque sus lugares de residencia son territorios en disputa entre actores armados y sus gentes se convierten en objeto de conquista militar y en botín de guerra para los actores enfrentados, de lo cual da cuenta el siguiente testimonio:

ME VINE PORQUE... Mataron a mi esposo. Se lo llevaron para hacerle una indagación. De eso hace aproximadamente seis meses y desde eso no sé de él. Lo

único es que debido a mi pobreza no lo puedo buscar. No sé quiénes se lo llevaron porque cuando ellos llegaron yo bajé la cabeza (Villa, 2006, p. 13).

Los desplazados huyen cuando hay enfrentamientos armados de grandes magnitudes, por los bombardeos de la aviación militar, por hechos reiterados de violencia y asesinatos que atemorizan a la población o por amenazas genéricas pintadas en las paredes o esparcidas por el rumor popular que, para buenos entendedores, está enviando un mensaje explícito de la obligatoriedad de abandonar sus caseríos (Osorio, 2016).

En algunas oportunidades los desplazados reciben órdenes expresas de abandonar la vereda, el municipio o la región con plazos determinados que, de no cumplirse, entrañarían una condena a muerte; órdenes que pueden ser indirectas o genéricas y, a veces, una combinación de ambas, que es lo que se ha conocido como las “*estrategias comunicativas del terror*” (Uribe, 2011), consistentes en amenazas pintadas en las paredes, anónimos y listas de personas que circulan por todos los sitios del poblado, rumores vagos e imprecisos que difunden los vecinos, pero en ocasiones se apela a formas directas de intimidación y terror como la convocatoria a reuniones públicas y de “obligatoria” asistencia en las cuales se imparten las órdenes de desplazamiento; en algunas oportunidades esos actos públicos pueden llegar a convertirse en juicios en los cuales se dictan sentencias de muerte o se infringen torturas y muertes para escarmiento de los asistentes que quedan así notificados de la obligación de abandonar sus lugares de residencia habitual o de cumplir las órdenes de quienes van a imponer la ley (Espinosa, 2013).

Lo más lamentable, es que todas estas acciones son violatorias de los Derechos Humanos y constituyen infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) que exige proteger la vida y la integridad de los civiles en caso de guerras y conflictos armados, al igual que sus territorios, sus lugares comunitarios, etc. La degradación del conflicto

permitió que finalmente todos los actores armados (Estado, contra-estado, y para-estado), perdieran el honor del guerrero y no tuviesen objeciones a la hora de involucrar a la población civil en la confrontación, afectándola de manera directa.

Han sido causa de desplazamiento forzado las presiones por la tierra, el control de corredores (ríos, selvas, llanuras) por donde pueden circular combatientes, drogas y armas de manera clandestina; así mismo se ubican como causales de desplazamiento los intereses que van surgiendo en torno a los grandes proyectos económicos o la lucha por el control sobre zonas ricas en metales preciosos y productos energéticos o por territorios de cultivos ilegales (Bastidas, 2010).

Cuando la gente se desplaza no sólo deja un lugar de residencia o una parcela donde se labora; se deja el vecindario, el orden local y regional, los afectos, la memoria, los apegos, los sentimientos de identidad, los sentidos de pertenencia, entre otros (Osorio, 2016). En la ciudad sólo encontrarán el desarraigo, las humillaciones, exclusiones y señalamientos propios de quienes han padecidos los efectos de las guerras.

Los pobladores de los municipios donde el Estado está ausente y son actores armados ilegales los que controlan los territorios, deben cumplir las órdenes de quienes se han impuesto como autoridad (Agudelo, 2018). Es por lo anterior que las comunidades cumplen los designios de los armados, no porque estén con ellos o porque crean en sus ideales, si es que los tienen, sino por el temor de ser castigados con asesinatos, masacres, desapariciones, violencias sexuales o desplazamientos forzados.

El problema es que generalmente, en estos sitios de confrontación, la presencia estatal se torna esencialmente militar, quedando la población civil expuesta a nuevas violencias:

ME VINE PORQUE... A la vereda llegaron aviones y helicópteros del ejército haciéndonos la vida imposible con los bombardeos. Si hubiéramos continuado allí nos habrían matado. Dejé 33 hectáreas de tierra; una casa que fue bombardeada por el ejército; sembrados de maíz, plátano y arroz; seis marranos, un motor fuera de borda; tres mulas y una motosierra. (Villa, 2006, p. 15)

Las acciones de los paramilitares, por ejemplo, terminan por confinar a las comunidades ya que sus territorios son utilizados como corredores para la circulación de armas, drogas ilegales, etc., temiendo estas que se les señale por conocer de estas actividades. Acciones semejantes hacen las guerrillas. En los poblados donde tienen fuerte presencia los grupos paramilitares, ésta trata de bloquear la llegada de alimentos a estos lugares, para que, de manera indirecta, las comunidades asocien la falta de alimentos con la presencia en sus municipios de grupos paramilitares, lo que se cree, en alguna medida, les puede quitar apoyo social y hacerlos ver como los causantes de este tipo de problemas.

ME VINE POR...La violencia contra mi anciano padre de 58 años. Eran ocho hombres. Venían vestidos de combatientes y otros cuatro de civiles, tenían armas cortas y largas. Ellos llegaron a nuestra casa ubicada en una vereda del Chocó, nos sacaron de la casa y nos empezaron a investigar. A mi papá le preguntaron el nombre, cuando se los dijo, lo llevaron a un lugar cercano a la casa. Lo único que escuché fue cuando mi papá le dijo que él no tenía por qué mentirles y cuando le preguntaron si había mucha guerrilla por ahí. Le pegaron un tiro en la cabeza, y cuando trató de levantarse le pegaron otro. Mandamos a avisar al pueblo. Hicieron el levantamiento y luego lo velamos en el pueblo. Allá había guerrilla desde hacía tres años. Pasaban por la finca y nos pedían agua. (Villa, 2006, p. 15)

El Acuerdo de Paz firmado entre el gobierno colombiano y las Farc en el año 2016 logró visibilizar algunos de los problemas que bien pueden estar relacionados con las condiciones de los desplazados en el país. El punto 1, Reforma rural integral, plantea la posibilidad del retorno de poblaciones desplazadas a sus lugares de origen, devolución de tierras y asistencias técnica y cooperativa para la producción agrícola (Alto Comisionado para la Paz, 2016). En similar situación puede ubicarse el punto 5°, sobre víctimas, el cual contempla la posibilidad de la reparación a partir de la restitución, indemnización y rehabilitación, que sería una manera de compensar las pérdidas a las que fueron sometidas las poblaciones que se vieron afectadas por el conflicto.

Finalmente, las consultas realizadas permiten concluir que la atención a las poblaciones desplazadas en Colombia es marginal, muchas de estas comunidades terminan por improvisarse como habitantes de las grandes ciudades y centros urbanos en calidad de invasores de terrenos, donde de manera precaria e insegura construyeron ranchos improvisados, siendo sometidos a señalamientos, discriminaciones y agresiones. Una manera de reparación de estas víctimas bien podría ser la legalización de los predios ilegalmente ocupados y la asistencia técnica para la construcción de sus viviendas, tal como lo recomiendan las entidades internacionales y cumpliendo las disposiciones de los POT de cada territorio.

Marco Legal

Entre la normatividad colombiana que ayuda a explicar la problemática de la invasión de suelos por parte de la ciudadanía y las posibilidades que tienen los territorios de regular estas ocupaciones de hecho pueden destacarse:

Ley 142 de 1994, de Servicios Públicos, que permite a las administraciones municipales regular la prestación de servicios públicos a comunidades en situación de precariedad económica.

Ley 388 de 1997, conocida como la Ley de Desarrollo Territorial, POT, reconoce que las administraciones municipales y distritales tienen autonomía para orientar los procesos de planeación y ordenamiento de su desarrollo espacial. Esta Ley define el POT como “el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo”. Los POT se estructuran sobre la base de un modelo de gestión del territorio que direcciona estrategias de localización y distribución territorial de las actividades propias de los territorios; entre sus principios se encuentran la Equidad, Competitividad, Sostenibilidad y Gobernabilidad.

Ley 810 de 2003, Artículo 6°, creación de los Planes de Legalización y Regularización Urbanística, PLRU, que pueden dar lugar a programas municipales especiales que contribuyan al acceso a la vivienda de las poblaciones más vulnerables.

Decreto 564 de 2006, en sus artículos 122 a 131 (Compilado en el decreto 1077 de 2015), que reglamenta las licencias urbanísticas, el reconocimiento de edificaciones y permite la legalización de asentamientos humanos para Viviendas de Interés Social.

Decreto 2190 de 2009 que formaliza el Subsidio Nacional de Vivienda.

La Ley del POT permitió la expedición de la Ley 1454 de 2011, que establece el mandato para que todos los municipios del país formulen sus POT.

Metodología

La presente investigación dará cuenta de la gestión que realiza la alcaldía de Sopetrán, Antioquia, y la Superintendencia de Registro Notarial para la titulación de predios públicos ocupados ilegalmente con viviendas de interés social en el municipio de Sopetrán, Antioquia, en los años 2019 y 2020 (actual administración), con el objetivo de identificar cómo influyen las acciones de estas entidades en la generación de un territorio equitativo, incluyente y ambientalmente sostenible. Para su desarrollo, se aplica una metodología de investigación mixta de tipo descriptivo, la cual recopilará información cualitativa mediante encuestas a una población de muestreo de 18 de familias, de las 180 que ocupan ilegalmente el territorio (el 10%). Igualmente se realizan entrevistas a un funcionario de la alcaldía y a un experto (magíster en planeación urbana). La información cuantitativa se obtendrá del análisis de la información brindada por los ocupantes de los lotes del municipio y de las funciones, procedimientos y acciones que realizan la Alcaldía y la Superintendencia en la gestión de legalización de predios y acompañamiento a los ciudadanos en el proceso de adquisición de una propiedad como indicador del desarrollo social del territorio.

Dadas las características de esta propuesta, se plantea como método de investigación el mixto. La investigación mixta es utilizada cuando se necesita o desea, por efectos de la rigurosidad del tema a investigar, utilizar varios tipos de información como el conteo, la periodicidad con la que un suceso acontece, la encuesta a poblaciones diversas, la entrevista a especialistas, la descripción de lugares y personas, los comportamientos humanos, etc. (Gómez, Deslauriers y Alzate, 2010).

En la investigación mixta, lo refieren Hernández, Fernández, Baptista, “se recolectan y analizan datos cuantitativos y cualitativos y la interpretación es producto de

toda la información en su conjunto” (2014, p. 567). Este tipo de investigaciones se utiliza por la conveniencia de adaptar los contextos, circunstancias y condiciones a la necesidad de la titulación de predios para las familias que lo vienen ocupando de manera ilegal.

Mientras que el método cuantitativo busca objetividad, rigor, confiabilidad y validez; el cualitativo se sustenta en la credibilidad, confirmación, valoración, representatividad de voces y transferencia (Hernández, Fernández, Baptista, 2014); la investigación cualitativa procura brindar una explicación comprensiva sobre distintos fenómenos, muy especialmente de carácter social. Sus técnicas más utilizadas son la encuesta, la entrevista, la observación, etc.

Afirman Hernández, Fernández, Baptista (2014), que:

Los métodos mixtos representan un conjunto de procesos sistemáticos, empíricos y críticos de investigación e implican la recolección y el análisis de datos cuantitativos y cualitativos, así como su integración y discusión conjunta, para realizar inferencias producto de toda la información recabada (metainferencias) y lograr un mayor entendimiento del fenómeno bajo estudio (p. 567).

Para el caso del enfoque cualitativo, se van a utilizar encuestas a miembros de familias que han ocupado predios públicos en el municipio de Sopetrán, una entrevista a un funcionario de la alcaldía de Sopetrán y una entrevista a un especialista en el tema. Desde el enfoque cuantitativo se accederá a información de la Alcaldía (fichas de identificación de familias y predios) para generar desde allí una información que dé cuenta del tipo de familias, de predios a adjudicar, de condiciones para ello, etc.

La información cuantitativa brinda datos que ayudan a comprender el fenómeno. La información cualitativa es más de carácter comprensiva y explicativa y está relacionada con entrevistas, información de especialistas, percepciones, etc. La ventaja de la investigación

mixta es que permite al investigador el manejo de datos y explicaciones que le brindan amplitud en el análisis y comprensión del fenómeno estudiado (Galeano, 2004).

Método de Análisis

El método adoptado en la presente indagación es el estudio de caso, que consiste en un método o técnica de investigación utilizado principalmente en las ciencias sociales y humanas, el cual se centra en analizar un fenómeno, tomando como referencia uno o varios casos específicos (familias ocupantes de un predio público). Algunos asocian este procedimiento con el método de evaluación cualitativa por relacionarse con análisis, descripción y diagnóstico de situaciones concretas, como lo está proponiendo el presente trabajo.

Técnicas de Recolección de Información

Las técnicas a aplicar en el desarrollo de la investigación son la revisión bibliográfica y documental (fichas de posesión de predios), la aplicación de encuestas a 18 personas de las 88 que están en proceso de legalización de sus predios; y entrevistas a un funcionario de la alcaldía y un especialista en planeación urbana.

Población y Muestra

Se tomará información de 18 familias que ocupan predios públicos de manera ilegal en el municipio de Sopetrán. Aplicación de un protocolo de entrevista: a un funcionario de la alcaldía y a un especialista en planeación urbana.

Área de Estudio

El área es la de gobierno y políticas públicas, y en ella se abordarán términos como Superintendencia Notarial de Registro, legalización, predios, viviendas de interés social, normatividad legal, desarrollo social.

Tipo de Estudio

La metodología utilizada para el desarrollo del presente trabajo es la mixta; en ella se recopilan, analizan e integran métodos cuantitativos y cualitativos en el mismo estudio (Hernández, Fernández, Baptista, 2014). En la investigación mixta, además de las explicaciones que ayudan a entender los fenómenos que se quieren analizar, se integran datos estadísticos sobre el mismo a partir de encuestas, información documental, censos de población, consultas con especialistas, bases de datos, etc. El análisis de este tipo de información generalmente se asocia a las variables que el trabajo ha definido, para el caso, legalización y regulación de predios, asentamientos informales y titulación de predios, y el fenómeno del desplazamiento forzado.

Método de Recolección de Información

Análisis de caso, este tipo de estudio se enfoca en un determinado caso (personal, familiar, comunitario, etc.), para dar cuenta de un determinado fenómeno. Existen autores que consideran éste como un método muy utilizado para evaluar procesos sociales (Galeano, 2004).

Diseño Cualitativo

Fenomenológico, por abordar, de manera cualitativa y cuantitativa, una problemática como la titulación de predios públicos ocupados ilegalmente con viviendas de interés social en el municipio de Sopetrán. El trabajo dará cuenta de la ocupación de los predios por parte de las familias, del momento y las condiciones en que los ocupan y del tipo de viviendas que poseen, etc. Además, se abordará la política pública de legalización predios que viene planteando la Alcaldía municipal y cómo la misma entra en sintonía con las políticas de la Superintendencia de Notariado y Registro. Para el caso del

desplazamiento forzado, éste será analizado como uno de los factores que más ha contribuido a la ocupación ilegal de predios en el municipio.

Variables a Tener en Cuenta en el Estudio y su Relación con los Objetivos:

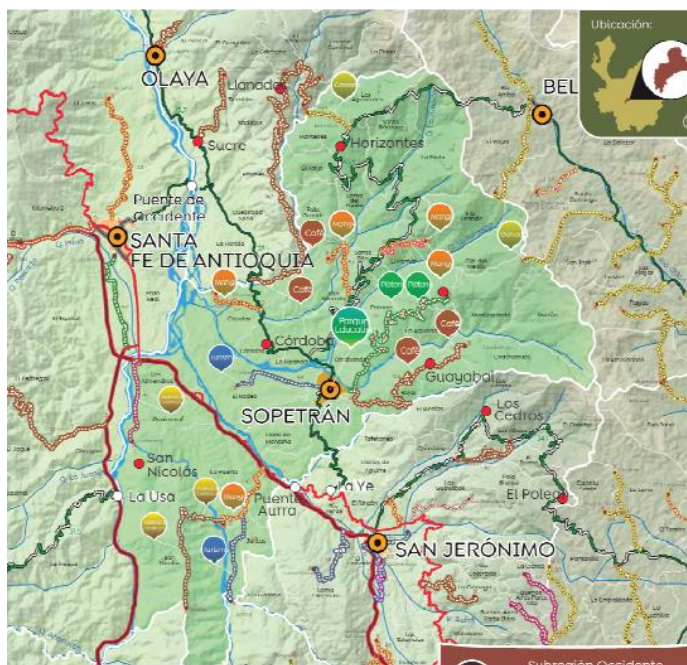
- Tiempo de ocupación de los terrenos (Objetivo Específico 3).
- Tipo de terrenos ocupados (Objetivo Específico 3).
- Tipo y condiciones de las familias (Objetivo Específico 3).
- Condiciones de las viviendas (Objetivo Específico 3).
- Legislación sobre legalización de predios públicos ocupados de hecho (Objetivos Específicos 1 y 2).
- Política pública municipal de vivienda y de legalización de predios (Objetivos Específicos 1 y 2).
- Condiciones que propician la ocupación ilegal de predios (Objetivos Específicos 1, 2 y 3).
- Condiciones que pueden desestimular la ocupación ilegal de predios (Objetivos Específicos 1, 2 y 3).

Resultados

Los siguientes son los resultados de la aplicación de instrumentos de recolección de información que se contemplaron, diseñaron y ejecutaron en el desarrollo de la presente investigación: encuesta a 18 habitantes de los sectores El Llano, Otra Banda y Agua Mala del casco urbano, y la zona urbana del Corregimiento Horizontes, del municipio de Sopetrán que han ocupado ilegalmente terrenos. Entrevista a funcionario de la alcaldía de Sopetrán (director de Planeación Municipal) y entrevista a funcionario de la Superintendencia de Notariado y Registro del Municipio de Sopetrán. Además de lo anterior, se accedió a la base de datos de la alcaldía, a registros de los terrenos ocupados y toma de fotografías del lugar, que dan cuenta de las viviendas y de las condiciones de vida de los habitantes de este sector del municipio.

Figura 1.

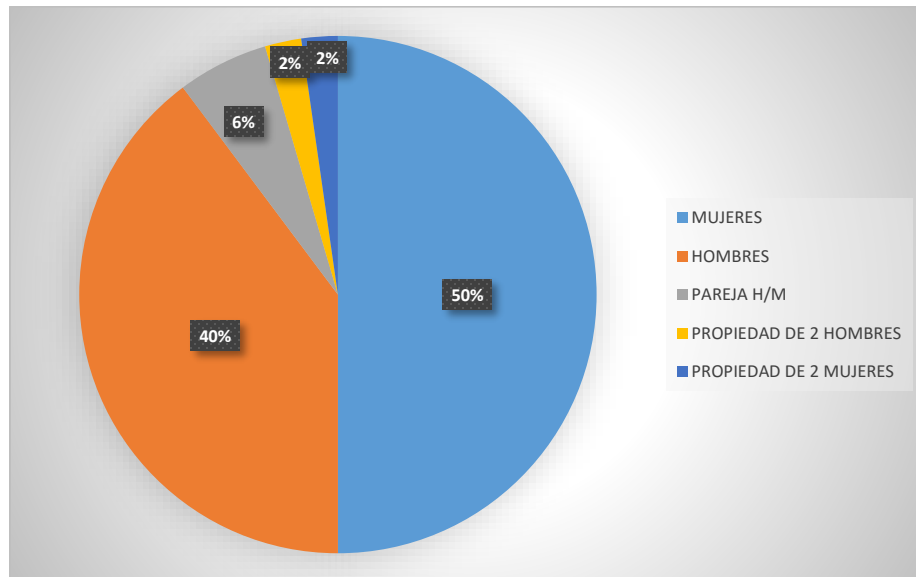
Mapa Municipio de Sopetrán



Fuente: https://sopetranantioquia.micolombiadigital.gov.co/sites/sopetranantioquia/content/files/000228/11376_pdm-sopetran.pdf

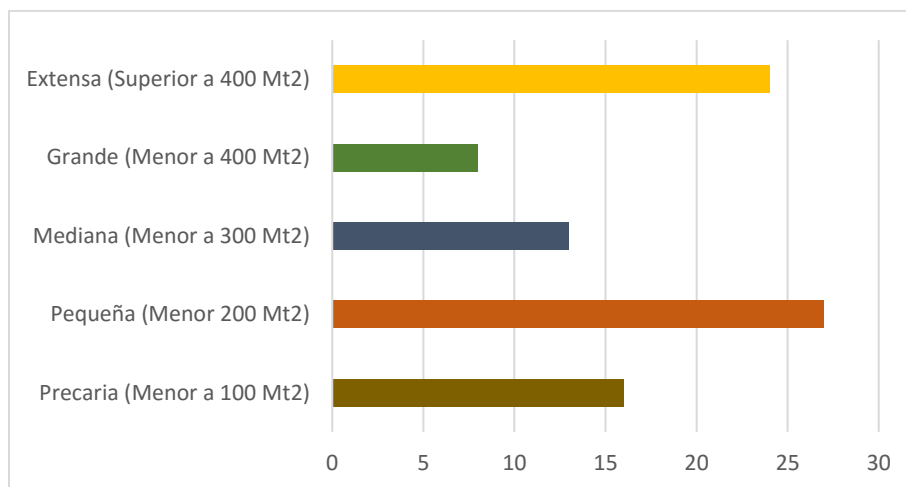
1. A 18 familias de las 88 que ocupan los terrenos de hecho, correspondientes al 20,4% del total de los censados por la alcaldía, se les aplicó un cuestionario de encuesta, en el mes de mayo de 2022, con el fin de dilucidar elementos significativos del enfoque cuantitativo del presente trabajo, arrojando los siguientes elementos significativos de análisis:

Como generalidades de los terrenos ocupados, se tienen los siguientes datos significativos. La mayoría de las personas que figuran como poseedoras de los terrenos y sus respectivas casas son mujeres, el 50% del total, mientras que los hombres que figuran como poseedores son el 40%, lo que puede dar cuenta de una jefatura mayoritariamente femenina en el territorio. La formalización de dos poseedores, que bien pudieran ser pareja (hombre-mujer), representan el 6%. La posesión del bien por parte de dos mujeres o de dos hombres suman cada una el 2% de los poseedores.

Figura 2*Tipo de poseedor del bien*

Fuente: Construcción propia según base de datos de la alcaldía de Sopetrán.

Llama la atención la estadística levantada para el presente trabajo, obtenida de la base de datos de la alcaldía, sobre el área de los terrenos ocupados ilegalmente. Existen terrenos ocupados exageradamente pequeños, como es el construir una casa en un área de 30 Mt², pero al mismo tiempo existen áreas excesivamente grandes, como es la de poseer un terreno de 2.946 Mt², que fue el máximo que se encontró. 16 posesiones tienen menos de 100 Mt², 27 menos de 200, 13 menos de 300, 15 menos de 400 y 24 superan los 400 Mt².

Figura 3.*Área del terreno ocupado*

Fuente: Construcción propia según base de datos de la alcaldía de Sopetrán.

Para el caso de la aplicación del instrumento de encuesta, ésta se destinó a un total de 16 mujeres y 2 hombres, lo que puede ser significativo en términos de identificación de una mayoría de hogares con jefatura femenina; aunque es bueno tener en cuenta que la información se recogió en un día hábil, pudiendo algunos jefes de hogar estar en sus trabajos.

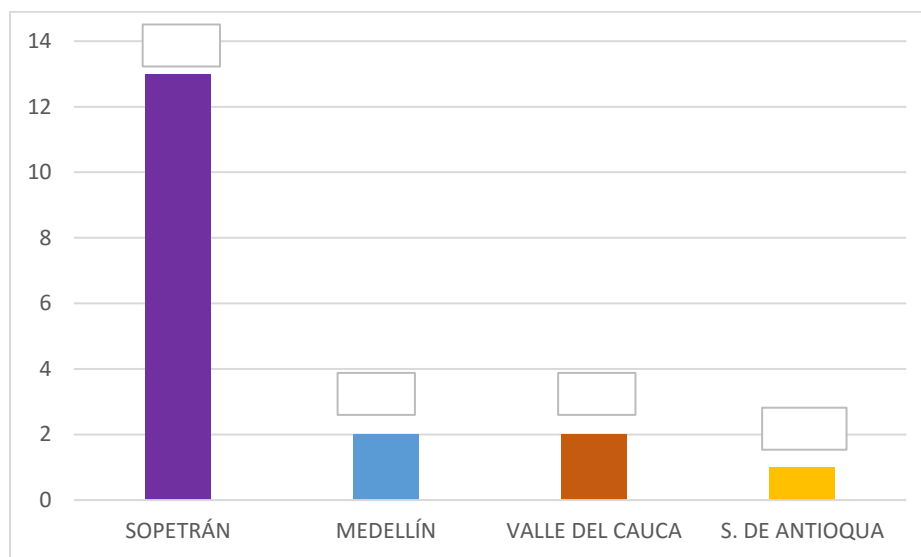
El periodo en el que se plantea el desarrollo del trabajo (2 años), pretende analizar la gestión operativa y administrativa de la alcaldía de Sopetrán y la Superintendencia de Notariado y Registro del mismo municipio, en la titulación de predios públicos ocupados ilegalmente. Por ser corto el periodo analizado, la encuesta sólo indagó por la ocupación respecto a este periodo; no se preguntó el tiempo que llevaban las familias en el territorio, que en algunos casos parece ser de más de dos décadas.

Dos familias que participaron de la encuesta reconocieron vivir en apartamento; las otras 16 en vivienda.

Llama la atención la procedencia de estas familias; el trabajo había partido de considerar el desplazamiento forzado, muy especialmente proveniente de Urabá, como una zona de comunicación con el occidente antioqueño, razón que bien podía explicar la ocupación de estos terrenos. La indagación encontró la siguiente procedencia de las familias.

Figura 4.

Gráfico Procedencia de las familias



Fuente: Construcción propia.

El 72% de las personas reconocen estar en el territorio o cerca de él (5,5% de Santafé de Antioquia), pero en otra zona del mismo, muy especialmente las zonas veredales apartadas del casco urbano, que llegaron a ocupar o a comprar sus terrenos por efectos de extrema pobreza, falta de oportunidades en las zonas rurales o por razones ligadas a la seguridad. Igualmente es significativo encontrar familias de otros departamentos como el Valle del Cauca, o de Medellín, zona más receptora que expulsora de población.

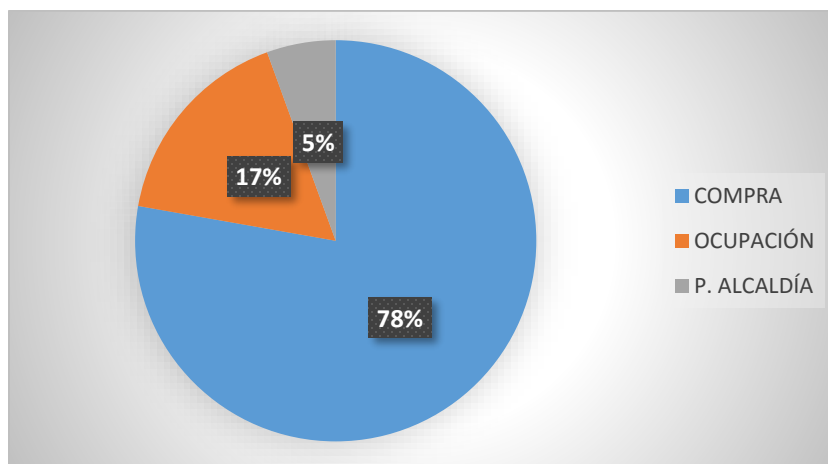
Las razones por las que las familias se vinieron de sus lugares de origen o donde se habían ubicado antes de llegar al territorio son variadas. Esencialmente hablan de buscar

nuevas oportunidades (7 familias), por razones de pobreza o de seguridad (una familia). Lo más inquietante es que el 50% de los encuestados no quiso responder esta pregunta, lo que puede encubrir algún grado de temor de las reales razones para su salida, esto podría confirmar la tesis que se viene proponiendo de que el conflicto armado, y una de sus mayores consecuencias, el desplazamiento forzado, han acelerado la ocupación de terrenos, de manera ilegal en muchas zonas del país.

Luego de elaboradas las encuestas e iniciar su sistematización, emerge la duda del tiempo real de ocupación del terreno y de la vivienda. La pregunta sólo contempló entre 1 año y más de tres, pero el tipo de viviendas que se encuentran en el lugar (ver fotografías en anexos), dan cuenta de viviendas y barrios muy consolidados. En igual dirección se hace alusión a la manera como las familias accedieron a la vivienda:

Figura 5.

Gráfico Formas en que se accedió a la vivienda



Fuente: Construcción propia.

Si el 78% reconoce haber comprado la vivienda o el terreno, la pregunta es quién se la vendió, y legalmente cómo lo hizo; lo que indica que los primeros habitantes (quienes ocuparon el terreno, finalmente terminaron por venderlo). Sólo el 5% reconoce haber ocupado el terreno.

El 72% de las familias que habitan las viviendas puede considerarse que están constituidas por familias nucleares (entre 1 y 5 personas), sólo el 27% está compuesta por más de 6 miembros.

El 61% de las familias reconoce no haber recibido apoyos de la alcaldía; el resto de los encuestados afirma haber recibido ayudas alimentarias, materiales de construcción y una persona, el terreno que hoy ocupa. Otras ayudas recibidas, según las familias, son los apoyos económicos de ingreso solidario y el otorgado a los adultos mayores, que hacen parte de programas del gobierno nacional.

El 83% de estas personas reconoce la existencia de la Junta de Acción Comunal, lo que le da legitimidad a esta forma organizativa como interlocutor con el gobierno local y representar a las familias de este sector del municipio.

En lo que respecta a los apoyos que la comunidad necesita, el 100% de los mismos considera que es la titulación de sus predios; además de entrega de materiales de construcción, adecuación de las vías de acceso al barrio, mejora del centro educativo y ayudas para proyectos de emprendimiento.

Vale la pena resaltar que existe cierto grado de reconocimiento de la gestión, tanto de la alcaldía como de la SNR, por parte de las familias encuestadas, quienes reconocen que hasta ellos han llegado funcionarios de una y otra entidad a dialogar; si bien existen casos que aún no logran resolver estas entidades y que la asignación de recursos no es tan clara en el sentido de que no se evidencia una partida específica para atender a este tipo de familias, por lo menos es visible un interés por formalizar sus propiedades.

2. Para el caso de la entrevista realizada al funcionario de la alcaldía, se aplicó un protocolo de entrevista a Juan Esteban Montealegre Castro, director de Planeación de la alcaldía municipal de Sopetrán. A la pregunta sobre la autonomía de los municipios en la generación de programas de vivienda de interés social, el funcionario manifiesta que Sopetrán no tienen directamente este tipo de programas, que sólo realizan aportes en especie y lo están manejando en desarrollo con una fiducia para construcción de vivienda para personas que trabajen y puedan acceder a los subsidios del gobierno.

Respecto a las posibilidades de los alcaldes de pequeños municipios para regularizar y formalizar terrenos públicos o privados ocupados ilegalmente por los ciudadanos, la opinión del funcionario es que, para el caso de Sopetrán, con la Superintendencia de Notariado y Registro, SNR, están legalizando baldíos urbanos, ya que los rurales debe hacerlo la Agencia Nacional de Tierras. Reconoce que en el municipio existen dos invasiones, una de privados y otra del municipio, donde están asentadas alrededor de 186 familias; ello debido a que al municipio le ha quedado difícil regular todo el territorio.

Fruto de esta situación, la administración viene realizando controles de vigilancia para que no se repitan ocupaciones ilegales.

Sobre las ventajas y desventajas que tienen los municipios pequeños para emprender programas de vivienda (adjudicación, formalización y legalización), el funcionario considera que las personas que los ocupan generalmente se establecen en ellos y no cuentan con documentación que los acredite, resultando difícil a los municipios su inclusión en programas de mejoramiento, pues ello precisa garantizar la tenencia del bien; como no la tienen es difícil. Opina el funcionario que “los programas se dirigen a los que tienen una sana posesión, pero tenemos proyectos con la gobernación de 40 viviendas donde se ayuda a las familias” (J. Montealegre, comunicación personal, 6 de mayo de 2022).

Para hacer referencia a las opciones que tienen los alcaldes ante la ocupación ilegal de terrenos por parte de los ciudadanos, considera el funcionario que es muy difícil controlarlos, la única alternativa es titular los predios urbanos de terrenos que sean del municipio, y que hayan sido ocupados ilegalmente, porque los que están ocupados y son de privados la alcaldía no tiene la autonomía de titularlos y se reportan a la inspección para que procedan con desalojo. Reconoce que existen zonas con familias que llevan más de 20 años ocupando terrenos privados.

Con relación a los factores que inciden en la ocupación ilegal de terrenos públicos o privados por parte de los ciudadanos, sugiere el funcionario que las familias llegan al municipio o a esos terrenos porque son desplazados, algunos son del municipio y ven la necesidad de vivienda y ocupan ilegalmente. “No respetan, se meten a predios, corren los cercos de privados y se van asentando, buscan la oportunidad de construir, ven que algunos

construyen y hacen lo mismo” (J. Montealegre, comunicación personal, 6 de mayo de 2022).

A la pregunta sobre el tipo de familias que ocupan los terrenos de manera ilegal, simplemente las identifica el funcionario como personas de “clase baja”.

Respecto a los programas que adelanta la alcaldía, éstos se relacionan con la titulación de predios de las familias que cumplen algunos requisitos, entre ellos no estar al borde de vías públicas o de tránsito de personas y vehículos. Hasta el momento están en la tarea de titulación de predios a 88 familias. Existen otras 100 que tienen esta necesidad, pero no cumplen con el requisito de retiro de vía principal, manifestando el funcionario que la alcaldía está pensando qué hacer con ellos.

Sobre las tereas que viene realizando la Superintendencia de Notariado y Registro, SNR, comenta el funcionario que ellos vienen adelantando la titulación de predios, y que ya publicaron una resolución para legalizar los 88 predios urbanos focalizados.

La solución que vienen planteando la alcaldía de Sopetrán y la SNR ante la ocupación de los predios públicos es la de “hacer seguimiento y rastreo para vigilar y custodiar predios públicos del municipio para que no se repita la invasión, hay un personal encargado que cuando hay indicios no permite la invasión” (J. Montealegre, comunicación personal, 6 de mayo de 2022).

Acerca de los programas de vivienda que tiene el Plan de Desarrollo 2020-2023 de la alcaldía de Sopetrán, manifiesta el funcionario que tienen la construcción de vivienda nueva con recursos propios con financiamiento de la gobernación de Antioquia, tienen mejoramiento de 100 viviendas con la Empresa de Vivienda e Infraestructura de Antioquia, VIVA; convenios que se están ejecutando actualmente. Sobre el desarrollo de este

programa afirma el funcionario que éstos están en marcha, y que los convenios ya están firmados para ejecutarse.

A la pregunta sobre cómo se relacionan esos programas con las necesidades de quienes ocupan terrenos de la alcaldía de manera ilegal, se manifiesta que el municipio no tiene un lote con un área grande para reubicar a estas familias y que los proyectos de construcción de vivienda “no pueden ser con los ilegales, se hace con las personas que tiene su terreno legal y con escritura para poder ser beneficiario” (J. Montealegre, comunicación personal, 6 de mayo de 2022).

3. La entrevista realizada al señor Melvin Ramos Palacio, Registrador de la Superintendencia de Notariado y Registro, SNR, del municipio de Sopetrán, en mayo de 2022, permite establecer los siguientes hallazgos:

Se pregunta al Registrador de la SNR por el grado de autonomía que tienen los municipios en Colombia para la generación de programas de vivienda de interés social, a lo cual responde que tienen un 100% de autonomía las entidades territoriales (municipios) para generar este tipo de programas.

Al preguntársele por la facilidad que tienen los alcaldes de pequeños municipios para regularizar y formalizar terrenos públicos o privados ocupados ilegalmente por los ciudadanos, se responde que la Ley 2044 de 2020 les da todas las facultades a los municipios para desarrollar saneamiento de la propiedad en zona urbana.

Respecto a las ventajas y desventajas que tienen estos programas para los municipios, se sugiere que la formalización resuelve los problemas de límites entre los lotes de los pobladores y también soluciona los conflictos con otros asentamientos humanos. El propietario tiene la seguridad de que su familia podrá mantener la titularidad de la

propiedad, garantizando el derecho de todos sus herederos. Las desventajas dependen más de la voluntad del alcalde de turno.

Sobre las opciones que tienen los alcaldes ante la ocupación ilegal de terrenos por parte de los ciudadanos, el Registrador responde que una de las opciones es desalojar a los ocupantes en 30 días.

Con relación a los factores que inciden en la ocupación ilegal de terrenos públicos o privados por parte de los ciudadanos, se responde lo que ha venido planteando el trabajo a lo largo de su desarrollo “la migración rural a la zona urbana y la falta de vivienda” (M. Ramos, comunicación personal, 6 de mayo de 2022).

A la pregunta sobre el tipo de familias que ocupan los terrenos de la alcaldía, comenta que las personas migran por desplazamiento de la zona rural a la cabecera municipal.

Respecto a los programas que el Registrador de la SNR conoce y que se vienen adelantando con las comunidades de los sectores El Llano, Otra Banda y Agua Mala del casco urbano, y la zona urbana del Corregimiento Horizontes, del municipio de Sopetrán, comenta que los programas son los de formalización y saneamiento de la propiedad.

Sobre las tareas que viene adelantando la SNR en estos sectores, el Registrador, como autoridad que es, afirma que se viene realizando un trabajo coordinado entre los encargados de saneamiento y titulación de la propiedad de la SNR, con funcionarios de la alcaldía municipal; reconoce igualmente que ya se ha formalizado la titulación de predios de por lo menos el 60% de quienes ocupan ilegalmente los predios focalizados; el restante 40% no ha sido posible concretarlo por falta de voluntad de sus ocupantes o por estar los mismos ubicados en zonas no aptas para ello (borde de quebradas, espacios destinados para

la circulación de personas y vehículos, zonas inestables y con riesgo de deslizamientos, etc.).

Finalmente manifiesta el Registrador que es necesario que la administración municipal, además de la titulación de los predios, procure mejorar las condiciones de vida de sus ocupantes.

4. Entrevista realizada al arquitecto y magíster en planeación urbana Luis Chica, docente de cátedra de la facultad de arquitectura, Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín.

Respecto a la pregunta sobre el grado de autonomía de los entes territoriales para la generación de programas de vivienda de interés social, comenta que la Ley les brinda muchas posibilidades, y que hay que partir de entender que la legalización consiste en el procedimiento urbanístico por medio del cual una administración municipal reconoce la existencia de un asentamiento humano constituido por Vivienda de Interés Social, VIS, aprueba los planos urbanísticos y expide las normas específicas. Por su parte, la Legalización Urbanística implica la Regularización Urbanística del Asentamiento Humano y su incorporación al perímetro urbano y de servicios, si se cumplen las condiciones estipuladas.

Sugiere el experto que es necesario que se pongan en ejecución programas para elevar los estándares de habitabilidad y seguridad de los asentamientos, para reconocer la apropiación social de hábitat y el territorio por parte de los ciudadanos y para una más equitativa distribución de las oportunidades y beneficios del desarrollo.

Si bien la Ley 810 de 2003, en su artículo 6°, crea los Planes de Legalización y Regularización Urbanística, PLRU, ellos pueden dar lugar a programas municipales especiales que contribuyan al acceso a la vivienda de las poblaciones más vulnerables. Es

importante aprovechar los espacios que abre el Decreto 564 de 2006, en sus artículos 122 a 131, que reglamenta las licencias urbanísticas y permite la legalización de asentamientos humanos para Viviendas de Interés Social, VIS.

Sobre las posibilidades que legalmente tienen los alcaldes ante las ocupaciones ilegales de terrenos, considera el experto en planeación urbana que es posible aprovechar los espacios que abre la Ley 1454 de 2011 para que, sustentados en su autonomía, los alcaldes municipales puedan tener espacios de concertación con las comunidades para acceder a un derecho tan importante como lo es la vivienda; en este sentido pueden generarse políticas de negociación con propietarios de suelos, ocupantes de lotes y urbanizadores para generar propuestas encaminadas a satisfacer el derecho a la vivienda de personas y familias y acceder a mejores niveles de vida; todo ello enmarcado en dos de los principios fundamentales de esta Ley: Equidad y Gobernabilidad.

La equidad permite mejorar notablemente el nivel de vida de los ciudadanos, muy especialmente de los más vulnerables que o bien no tienen un techo para vivir con sus núcleos familiares o que por no tenerlo se han establecido de manera irregular e ilegal en suelos públicos o privados. Desde la gobernabilidad, las propuestas encaminadas a la accesibilidad de la vivienda para las familias en un territorio alejan a las administraciones municipales de entrar en abierta confrontación con las comunidades, al tiempo que los gobiernos locales mejoran su legitimidad; elementos claves para mantener la gobernabilidad en los territorios.

Sobre las ventajas de formalizar y legalizar viviendas construidas de manera ilegal en terrenos públicos o privados, el experto considera que los procesos de legalización y regularización tienen múltiples ventajas para los ciudadanos, entre ellas la consolidación del patrimonio al ser formalizado con una escritura pública registrada, que da lugar al

certificado de libertad. Estos pobladores igualmente pueden hacer parte de los programas del Estado que tienen que ver con vivienda (mejoramiento); igualmente se les brinda la posibilidad del acceso a los servicios públicos (acueducto, alcantarillado, legalización de energía, telefonía, etc.).

Pero no sólo ganan los ciudadanos con estos procesos, los municipios también, pues esto permite la consolidación de la malla urbana, evita que las personas sigan en asentamientos ilegales ocupando lugares inapropiados, lo que finalmente mitiga riesgos para el conjunto de los municipios y disminuye el índice de personas desprovistas de vivienda en el territorio.

Sobre experiencias exitosas, el experto comenta formas de proceder cuando de legalizar terrenos y viviendas se trata. Recomienda partir de un diagnóstico participativo con la comunidad, que es requisito técnico y jurídico para obtener la legalización del predio. A partir de él y además de hacer pública la disposición de la regularización, se busca que las comunidades entiendan que es necesario fijar criterios claros, pues existen medidas que se deben tomar respecto al cumplimiento de ciertas normas técnicas y legales que rigen para los municipios según su Plan de Ordenamiento Territorial, POT. Es necesario por lo mismo definir quienes, por la ubicación de su vivienda, no pueden acceder inicialmente al proceso de legalización y regularización porque están ubicados en zonas cercanas a quebradas o que representan riesgo para sus familias y para el resto de la comunidad. Estas familias u ocupantes del barrio deben tener siempre una propuesta alternativa de incorporación en el proceso de legalización de las unidades habitacionales para mantener la unidad de los vecinos en torno a su propósito fundamental: el ser propietarios legales de un predio y/o de una vivienda.

Una vez identificados y seleccionados los que cumplen los requisitos se da inicio al primer paso que es la legalización de la tierra, es decir, comenzar un proceso de prescripción adquisitiva de dominio sobre el suelo para obtener el título de propiedad.

Como por lo general son muchas las familias en una propiedad, lo ideal es formalizarlos, para lo cual se recomienda agruparlos en una asociación de vivienda comunitaria, de tal manera que todos terminen siendo titulares del suelo que habitan; ello se hace por medio de un trámite ante la justicia ordinaria (juzgado) mediante un trámite de prescripción adquisitiva, cumpliendo los requisitos que establece la ley que es el tiempo de posesión y la identificación de las mejoras que se han hecho.

Si quienes hacen la solicitud tienen un mínimo de 3 años ocupando el lote, se encuentran en una zona urbana y consideran que la suya es vivienda de interés social, se reúnen las condiciones legales para iniciar el proceso, siempre y cuando demuestren actos de señor y dueño, es decir, que los ocupantes se presenten y se hagan valer como los dueños del lote, o que tengan la posesión del mismo para que el juez pueda definir efectivamente la prescripción.

Una vez se hacen estos trámites en el juzgado, cuya resolución puede estarse demorando cerca de un año, pues hay que publicar y hacer todos los pasos que especifica la ley para este tipo de trámites, se espera la sentencia. Una vez sale la sentencia, de ser positiva la decisión, se considera que ésa es la que da el título de propiedad sobre el suelo. Posteriormente la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos les da una matrícula, por el terreno global. En ese momento se pasan los estudios a Planeación para que legalice o regularice el asentamiento.

Deben entregarse planos, estudios de suelo, viabilidad y diseño si hay que hacerlo, al igual que un plan de reubicación de asentamientos que por razones de riesgo no cumplen

con las condiciones para legalizarlos. Es importante delimitar lo que se le va a ceder al municipio para vías, alcantarillados, casa comunal, parque, escuela, etc.; zonas comunes que son necesarias en toda comunidad que entre en proceso de regularización y legalización.

Una vez se tenga la licencia del lote general que los habitantes ocupan, se procede a fraccionar el título que se obtuvo en el juzgado en la cantidad de lotes que se van a legalizar. Lo anterior se hace en una notaría, pues se considera que ellos ya son dueños. Para ello es importante contar con el plano de cada vivienda. Este proceso de partición busca entregarle una matrícula independiente a cada predio. Esos predios son objeto de legalización de las construcciones que hay en ellos. Se presentan ante la Curaduría, se someten al régimen de propiedad horizontal en el caso de que cada lote tenga varias unidades de vivienda para que cada ocupante pueda tener su título, el cual se hace efectivo mediante la matrícula inmobiliaria, que es la que identifica el predio.

Se recomienda que las personas y familias que quedan por fuera del proceso de legalización y regularización por estar en zonas de riesgo, la asociación que se ha creado deje espacios para luego vendérselos a ellos, utilizando como recurso económico el subsidio de vivienda que otorga el gobierno o cualquier otra estrategia.

Posteriormente, se pasa a una etapa de sensibilización de los ocupantes del territorio para construir con ellos la propuesta de regularización; es decir, que esta sea una necesidad sentida por ellos y que vean claramente las ventajas de iniciar el proceso de legalización y regularización. Los puntos clave a identificar son la tenencia del suelo, es decir, quien es el titular de la tierra; el estado de las construcciones, su material, la seguridad las mismas, etc. Finalmente, se debe exponer a la comunidad las ventajas o bondades que pueden tener los ocupantes del asentamiento con la regularización.

5. Respecto a la política pública municipal de vivienda y de legalización de predios, en el desarrollo del trabajo se ha encontrado que la alcaldía si bien no posee un programa propio de construcción y adjudicación de Viviendas Prioritarias (VP) o Viviendas de Interés Social (VIS), pues depende de los programas de la región impulsados por la gobernación de Antioquia, sí ha logrado consolidar una importante base de datos y ha establecido convenios con la Superintendencia de Notariado y Registro para focalizar, clasificar, diagnosticar y empezar un proceso que responda a uno de los programas de vivienda de la alcaldía denominado *Formalización y saneamiento de la propiedad*.

La política pública de vivienda de la alcaldía de Sopetrán se formaliza en el Plan de desarrollo 2020-2023, *Pacto por Sopetrán con calidad de vida*. En el esquema de ordenamiento territorial actual contemplan el programa de la anterior administración: Plan de mejoramiento y construcción de vivienda en zona urbana y rural del municipio de Sopetrán-Antioquia.

Pese a que la administración municipal reconoce como una de las causales de ocupación de manera ilegal de terrenos públicos, en el Plan de Desarrollo municipal, en la línea de atención a la población víctima del conflicto, no se evidencia ninguna propuesta en términos de acceso a la vivienda para esta población, ni en los programas de población vulnerable.

Existe el programa *Vivienda digna*, con 4 componentes: 1. Mejoramiento de viviendas rurales, 2. Construcción de viviendas nuevas, 3. Reubicación de viviendas ubicadas en zonas de riesgo y 4. Legalización de vivienda; esta última, que es la que se relaciona directamente con el presente trabajo, se plantea una meta de 70 viviendas legalizadas en el cuatrenio.

Las familias que se han focalizado para el desarrollo del programa de titulación han sido censadas por la administración municipal, donde se les lleva un registro que da cuenta del predio, su ubicación, las condiciones del terreno y de la vivienda construida, tiempo que llevan de ocupación, número y características de las personas que viven en la casa, etc. El siguiente formato, que usa la alcaldía de Sopetrán, da cuenta del proceso de identificación de los predios y de la manera como se viene procediendo para su titulación.

Imagen 1

Formato de solicitud de cesión a título gratuito

SOLICITUD DE CESION A TITULO GRATUITO				
				Verión: 0
				Vigencia desde: 2017-10-09
Fecha Diligenciamiento: Día _____ Mes _____ Año _____				
IDENTIFICACIÓN DEL PREDIO				
Municipio:		Barrio:		Numero de predio:
Dirección Actual				Cedula Catastral:
Casa _____	Casa Lote _____	Comercio _____	Otro _____	Cual _____
Descripción breve del Predio:				
TIEMPO DE OCUPACION (anterior a 30 de noviembre de 2001)				
Ocupantes desde el año: _____				
Breve descripción de como adquirió el predio:				Se adjunta documentación: SI _____ NO _____
DESCRIPCIÓN DE BENEFICIARIOS				
DESCRIPCIÓN	PRIMER BENEFICIARIO	SEGUNDO BENEFICIARIO	TERCER BENEFICIARIO	CUARTO BENEFICIARIO
Nombre:				
Cedula:				
Edad:				
Tel Celular:				
Tel. Fijo:				
Correo Electrónico:				
Dirección Alternativa:				
Parentesco:				
No. Hijos menores de edad:				
Estado Civil (soltero, Casado, unión libre):				
Nombre del conyuge o compañero permanente:				
Cedula:				
Ha sido beneficiario(a) de subsidio de Vivienda (SI/NO):				
Es propietario de otros predios en Bogotá o en Colombia (SI/NO):				
SOLICITUD				
Bajo la gravedad de juramento que se entienda con mi correspondiente firma, plico a la Administración Municipal que me titulo el predio fiscal que rebro el catastro y/o mejoras mi vivienda de interacción a favor mía y de mi familia que daré como patrimonio con mejor derecho que tener y de mi hacer y de lo que se oírte autoriza para que el Municipio reve que mi adjudicación compruebe que como tal he sido de indio a error, igualmente que lo dejare indemo frente a cualquier responsabilidad.				
AUTORIZACIÓN RECOLECCIÓN, MANEJO Y CONSULTA DE INFORMACIÓN PERSONAL				
Sej capiente y entiendo que este proceso no atenta contra mi derecho a la intimidad personal, familiar, o condmico, política, racial o ideológica y mediante la firma del presente documento autorizo el manejo, recolección y consulta de los datos suministrados en base de datos, a la luz de la contemplada y regulada por la Ley 1246 de 2008 y 1581 de 2012 y las Decretos 1377 de 2013 y 1031 de 2015 que lo reglamentan.				
NOTIFICACIÓN: Me puden notificar en la dirección señalada en el predio o mi correo electrónico o la dirección alterna conforme la señalada en la presente solicitud, como confirmación firma que los datos suministrados son reales:	IDENTIFICACION DEL OCUPANTE CON ANIMO DE SEÑOR Y DUEÑO SOLICITANTE			
	NOMBRE:		Firma	
	CEDULA No.:	DE:		
IDENTIFICACION DE QUIEN RECIBE LA SOLICITUD				
Nombre:				
Cedula:				
Cargo:				
Perfil:		Firma		

Fuente: Alcaldía de Sopetrán

La información brindada por el experto en planeación y desarrollo urbano es bien significativa, pero no es pertinente para el caso de la administración de Sopetrán, pues no se trata de una sola zona en la que se han ocupado terrenos públicos, sino de varias y dispersas zonas del municipio, igualmente no existe una organización cooperativa entre estas personas que les permita acceder como organización sin ánimo de lucro a la titulación de los terrenos y el hecho de que las ocupaciones sean tan diversas (terrenos de 30 Mt2 en relación a terrenos con caso 3 mil) plantean una diferencia notable.

En lo que respecta a los presupuestos con los que cuenta la alcaldía para el desarrollo de este programa, sólo se tiene información de la designación de un funcionario que sirve de enlace entre la alcaldía y la SNR, a partir del cual se enruta la coordinación de la titulación de los predios.

La SNR del municipio de Sopetrán también viene adelantando todo un registro de los terrenos ocupados ilegalmente, para lo cual se vale del siguiente formato

Imagen 2.

Terrenos ocupados ilegalmente




Imagen 3 Formato Terrenos ocupados ilegalmente

Su predio ha sido visitado por el equipo de la Superintendencia de Notariado y Registro Delegada de Tierras, para iniciar un proceso de titulación.

Mayor información diríjase a:

REQUISITOS PARA LA TITULACIÓN

1. Copia del documento que lo acredite como propietario (compraventa, escritura, extrajuicio)
2. Copia del impuesto predial (no necesariamente debe estar pago)

Fuente: Superintendencia de Notariado y Registro. Municipio de Sopetrán

La municipalidad si bien viene avanzando en la titulación de los predios ocupados irregularmente por diferentes familias, parece ser que en el campo de la reubicación de quienes están en zonas que no son aptas para ello, el avance es poco significativo; se enuncia en el plan de desarrollo, pero no aparecen registros hasta el momento de reubicaciones.

Conclusiones

La recolección de la información en fuentes directas permitió al investigador establecer las siguientes conclusiones:

Las familias que se han asentado de hecho en los sectores El Llano, Otra Banda y Agua Mala del casco urbano, y la zona urbana del Corregimiento Horizontes, del municipio de Sopetrán, en su mayoría han comprado los terrenos que ocupan a quienes inicialmente los invadieron, contando hoy con casa de material, de uno y dos pisos, resultando evidente que estos sectores son habitados por familias de precarias condiciones económicas.

Las familias manifiestan, en un 83,3% no haber invadido, sino comprado a otros poseedores; el problema, y ellos son conscientes, es que carecen de títulos que formal y legalmente demuestren su propiedad.

Si bien el trabajo ha planteado como una de sus posibles hipótesis que las familias que han venido ocupando territorios de propiedad del Estado o de particulares lo han hecho por los efectos del conflicto armado, entre ellos el desplazamiento forzado, el 20% de ellos sugiere haber emigrado hasta este territorio buscando mejores oportunidades de vida, lo que llama la atención es que el 50% no responde la pregunta relacionada con las razones que los llevaron a establecerse allí, y sólo 1 responde que ha salido de su lugar de origen por razones de seguridad.

Las familias que han ocupado y/o comprado estos predios, que los poseen de hecho, en su mayoría son del mismo municipio o de la misma zona (el 78%), lo que permite concluir que son las condiciones del mismo municipio de Sopetrán, las que han impulsado a estas familias a improvisarse, primero, y a construir su morada, después, en estos territorios.

Las familias que ocupan estos sectores son esencialmente pequeñas, entre 2 y 5 personas, no presentándose problemas de hacinamiento en las casas que habitan.

Por el tipo de familias (pequeñas y de la misma región), por las condiciones en que viven (casa construidas de material) y por la organización comunitaria que poseen, es más fácil para la municipalidad apoyarlas, tanto en la regularización y legalización de sus predios, como en necesidades tan sentidas como lo es la adecuación de las vías de acceso y la organización del Centro Educativo, entre otras.

Las fotografías tomadas en el desarrollo del trabajo de campo (ver anexo 4) dan cuenta de familias de tradición campesina, donde sobresalen sus sembrados, jardín, gallinas y perros; familias a las que se debe atender de manera diferencial, de tal forma que se reconozca su ascendencia y su cultura.

En lo que respecta a la información brindada por el funcionario de la alcaldía (director de Planeación de Sopetrán), es evidente que la alcaldía carece de un diagnóstico que dé cuenta de las condiciones de vida de las personas que ocupan, de manera informal, estos terrenos con sus viviendas, desde hace más de dos décadas; se hace referencia a ellos simplemente como “invasores” desconociendo las circunstancias que los llevaron a dicha condición. La alcaldía, según la información dada por el director de planeación, no parece tener una propuesta coherente para este tipo de ciudadanos, simplemente están preocupados por el control del territorio para que no haya nuevas invasiones.

Tanto la alcaldía del municipio como la SNR han demostrado interés en la adjudicación de predios ilegalmente ocupados; la alcaldía lo tiene en su Plan de Desarrollo y lo viene regulando en su POT, y la SNR ha logrado coordinar con ella un trabajo que busca hacer efectivo este propósito; cabe anotar que en ello, más que la destinación de recursos por parte de la administración municipal, aparece es la gestión de funcionarios que

de hecho están asignados para el cumplimiento del POT y la regulación del territorio; igualmente es de destacar que los programas de vivienda que actualmente tiene la alcaldía del municipio de Sopetrán, dependen en buena medida de la gobernación de Antioquia.

Las entrevistas realizadas no dan cuenta de mecanismos de control y seguimiento a estos procesos de legalización de predios. La SNR asume que una vez formalizados los mismos, el problema queda resuelto, y la alcaldía inscribe a algunas de las familias a programas de atención que tiene la administración para comunidades vulnerables, sin que exista una focalización de estas comunidades como beneficiarios o reclamantes de la titulación de predios ilegalmente ocupados.

Asumir a las comunidades que ocupan terrenos de manera ilegal, simplemente como “ilegales”, desconoce sus condiciones y las razones que los llevaron a ocupar dichos terrenos y sin contrarios al ejercicio de los derechos y a la dignidad humanas, de las que tanto están hablando las posturas actuales en materia de protección de derechos.

Si, como lo reconoce el Registrador de la SNR, la ley les da amplia autonomía para generar proyectos de vivienda de interés social, o bien el municipio de Sopetrán dio poco interés a este respecto en su plan de gobierno o no cuenta con los recursos o está dependiendo en un 100% para este tipo de propuestas, de los programas de la gobernación de Antioquia.

El desplazamiento forzado, por efectos del conflicto armado, no aparece claramente en las encuestas a la comunidad como una de las causales que los llevó a ocupar estos terrenos, pero recuérdese que por lo menos el 38% de estas personas o bien reconocían que habían llegado a estos lotes por motivos de seguridad o no quisieron manifestar las razones, lo cual pueden hacer para no sentirse señalados, por prejuicios que esta sociedad ha tenido

con este tipo de población al asociarlos como miembros o colaboradores de grupos armados.

En Colombia el desplazamiento forzado, además de la extrema pobreza que se ha enfrentado en los campos, han terminado por arrojar a cientos de familias de sus territorios; pese a ello el Estado central y muchos menos las regiones y localidades mantienen una política pública clara en materia de regulación de su suelo; lo que predominan son programas de los diferentes gobiernos. Es por lo anterior que hoy se aplican programas específicos, pero que en muchos de los casos no han tenido continuidad, y al llegar una nueva administración se pretende realizar programas totalmente diferentes sin tener en cuenta las anteriores experiencias de planificación, entrando los programas a depender del grupo político en el poder.

Las administraciones municipales al implementar programas de regularización urbanística, encuentran dificultades para intervenir en suelos de su propiedad que han sido ocupados de manera ilegal o en suelos de propiedad privada, dado que sus ocupantes generalmente no cuentan con matrícula inmobiliaria vigente, no pudieron intervenir, ni acceder a la titulación y regularización, lo que los deja en un limbo técnico y jurídico frente a sus inmuebles al no poder legalizar sus construcciones por la ausencia de título de propiedad.

Si bien la informalidad en la ocupación del espacio se ha ubicado principalmente en las grandes ciudades y sus periferias, no es algo exclusivo de los sectores populares, pero sí es allí donde el fenómeno se puede considerar de mayores magnitudes, por ser éstos espacios de autoconstrucción de la vivienda.

Recomendaciones

El desarrollo del proceso investigativo permite plantear las siguientes recomendaciones:

Es importante que el trabajo de saneamiento, formalización y titulación de predios ocupados ilegalmente sea llevado a cabo entre las organizaciones de las comunidades y el trabajo coordinado de varias entidades públicas, como es el caso del que se está desarrollando entre la alcaldía de Sopetrán y la SNR; dejar a las comunidades por fuera de las soluciones, o a una sola entidad trabajando sobre aspectos que comprometen a otras, sólo puede retardar los procesos y alejar a las comunidades de las soluciones más sentidas para que puedan vivir tranquilamente.

No queda claro por qué el Registrador de la SNR manifiesta que falta voluntad de los ocupantes para entrar en procesos de titulación de los predios que ocupan, que es justamente la solicitud que el 100% de ellos reclama.

A las comunidades no sólo debe atenderseles mediante la formalización y legalización de sus predios, es necesario que las entidades del Estado se hagan presentes para resolver sus necesidades, que como lo manifestaron los mismos pobladores están relacionados con el mejoramiento de las instalaciones del Centro Educativo, las vías de acceso, la canalización de la quebrada y las posibilidades de desarrollar emprendimientos; la sola titulación es insuficiente para comunidades que han estado a lo largo de la historia excluidas del desarrollo de los territorios, que presentan problemas de vulnerabilidad vital y que enfrentan ciertos niveles de precariedad cultural.

Pero no sólo ganan los ciudadanos con estos procesos, también gana el Estado quien puede tener el control sobre el territorio, mejora sus ingresos porque estas personas se convierten en tributarios, presenta una mejor intervención social sobre uso de los servicios públicos, baja o mitiga los niveles de riesgo.

La sociedad entera debe promover la organización de la comunidad para que entre en procesos de legalización y regularización de asentamientos subnormales en suelo privado, proceso en el cual ciudadanos, institucionalidad y sociedad en general mejoran sus condiciones y es una forma de promover el ejercicio de los derechos y la legitimidad por parte del Estado.

Es notable que la necesidad de vivienda, protección y cobijo se impone a una lógica del mercado, donde un gran número de población no tiene otra forma de habitar un territorio, sino a través de la ocupación informal y, a pesar de que haya una trasgresión inicial a la norma, su motivación está dirigida desde la necesidad, y el Estado debe reconocerlos a través de la flexibilización de la norma, de lo contrario estaría violando los derechos humanos.

Las ocupaciones ilegales del espacio no sólo son un problema de los ciudadanos que la hacen, sino también del Estado que no tiene políticas de protección de la integridad y la vida (para el caso de los desplazamientos forzados), que deja en situación de pobreza a cientos de pobladores (para el caso de las personas en extrema pobreza) y de los urbanizadores y del modelo capitalista de sociedad que deja escasas posibilidades a los más pobres para acceder a una vivienda digna.

Algunas de las alternativas que se mencionan son el desalojo, pero es lógico que ésta no es la alternativa más válida para familias que llevan más de 20 años de ocupación de inmuebles. Para algunos casos se viene contemplando la legalización de predios, pero sólo si es en suelo público. Para el caso de los terrenos de propiedad privada, ocupados por familias en estas condiciones, la alcaldía bien puede generar estrategias de acompañamiento y resolución de este tipo de situaciones.

La falta de información del tipo de personas y de familias que ocupan estos terrenos da cuenta del desconocimiento que al respecto tiene la administración municipal. Es necesario un diagnóstico que ayude a la alcaldía a tener propuestas de intervención en estas comunidades.

El desalojo bien puede ser una opción de los municipios para evitar el movimiento continuo de población hacia ciertos territorios por parte de población que conoce de antemano que hay permisividad, siempre y cuando sean grupos poco numerosos y la ocupación haya sido reciente. Para el caso de las ocupaciones y posesiones que se han instalados durante años en un determinado lote, lo más sano sería que la administración, con todos los recursos legales que le permiten hacerlo, entre a realizar procesos de titulación, aun cuando el evento se presente en suelo privado.

La respuesta normativa del Estado en materia de ocupación y uso del suelo debe estar encaminada a lograr reducir el verdadero problema social que subyace en el desarrollo de viviendas irregulares, el cual corresponde a problemas económicos estructurales ligados al desplazamiento forzado por efectos del conflicto armado, a la marginalidad por la extrema pobreza, a la migración masiva de población que demanda un espacio para ocupar y a la imposibilidad de acceso a una vivienda en el mercado inmobiliario formal, que por demás se ha vuelto inaccesible para muchas familias del país.

En la actualidad, con el fenómeno de los asentamientos ilegales e informales, las municipalidades enfrentan el reto de incorporar éstos al entramado urbano formal, para lo cual deben apropiarse del marco normativo existente en materia de titulación predial, regularización de asentamientos y legalización de construcciones, que se han expedido durante las últimas décadas. Esto implica no sólo aplicar los instrumentos, sino también

reconocer las particularidades propias de cada uno de los asentamientos, de manera que sea viable incluir el mayor número de familias posible, en los programas de acceso al suelo.

Referencias Bibliográficas

- Agudelo, L. Pareja, S. Quiroz, S. (2018). *Apropiación del territorio en procesos de retorno en el municipio de Granada-Antioquia*. [Trabajo de grado, Trabajo Social]. Universidad de Antioquia.
- Alcaldía de Sopetrán. (2020). Plan de desarrollo 2020-2023, *Pacto por Sopetrán con calidad de vida*.
https://sopetranantioquia.micolombiadigital.gov.co/sites/sopetranantioquia/content/files/000228/11376_pdm-sopetran.pdf
- Alcaldía de Sopetrán (2021). *Solicitud expedición certificado carencia e identidad catastral*. Alcaldía de Sopetrán.
- Alto Comisionado para la Paz. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Presidencia de la República de Colombia.
- Bastidas, W. (2010). *Caracterización de la población en situación de desplazamiento en Antioquia*. Gobernación de Antioquia.
- Castillo, J. (2018). *Caracterización y simulación de la apropiación ilegal de terrenos para la evaluación de políticas en asentamientos informales en Medellín*. [Trabajo de grado, maestría en ingeniería]. Universidad de Antioquia.
- Chica, L. (2018). *Legalización y regularización de predios de asentamientos subnormales en suelo privado. El caso del sector Sauces de Granada en el barrio picacho en Medellín*. [Maestría en urbanismo]. Universidad Pontificia Bolivariana.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. (2017). *Desarrollo sostenible y asentamientos humanos*. Cepal. <https://www.cepal.org/es/areas-de-trabajo/desarrollo-sostenible-y-asentamientos-humanos>
- Congreso de la República. Colombia. *Ley 388 de 1997 Ordenamiento Territorial*.
- Constitución política de Colombia [Const.] (1991) Ed. Legis.
- Cuellar, E. (2018). *Proliferación de asentamientos ilegales en Bogotá D.C.* [Tesis de maestría en gobierno del territorio y gestión pública]. Universidad Javeriana.
- Decreto 149 de 2020. Ministerio de vivienda, ciudad y territorio*. Bogotá D.C. 4 de febrero de 2020.
- Decreto 2723 de 2014*. Por el cual se modifica la estructura de la superintendencia de

- notariado y registro. Bogotá.
- Defensoría del Pueblo. (2014). *Derecho a la vivienda para los desplazados. Balance de la política pública de estabilización socioeconómica*. Serie III Análisis de Políticas Públicas Nacionales en Derechos Humanos.
- Departamento Nacional de Planeación (2009). Lineamientos para la Consolidación de la Política de Mejoramiento Integral de Barrios MIB. *Documento Conpes 3604*. Departamento Nacional de Planeación.
- Díaz Cantillo, J.E. y Masson Fiallos, V.H. (2010). *Titulación de los predios fiscales ocupados ilegalmente con vivienda de interés social*. *Justicia*, 15(17).
- Espinosa, N. (2013). Perfil sociodemográfico de la población antioqueña en situación de desplazamiento. *El Ágora*, 13(1), 21-59.
- Galeano, E. (2004). *Diseño de proyectos de investigación cualitativa*. Medellín: Universidad Eafit.
- García, B. (2009). *Manual de métodos para la investigación en ciencias sociales*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gaviria, N. y Vergara, K. (2014). *Diagnóstico de la gestión inmobiliaria en vivienda de interés social en Medellín desde la perspectiva de sostenibilidad ambiental*. [Tesis de especialización en gerencia de construcciones]. Universidad de Medellín.
- Gómez, M. Deslauriers, M. y Alzate, M. (2010). *Cómo hacer tesis de maestría y doctorado. Escritura y publicación*. Bogotá. Biblioteca Nacional de Colombia.
- González, M. (2009). *Gestión de Asentamientos Subnormales: un asunto de política pública*. [Trabajo de grado, Maestría en Estudios Urbano-Regionales]. Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia sede Medellín
- Hernández-Sampieri, R., Fernández-Collado, C. y Baptista-Lucio, P. (2014). Cómo se originan las investigaciones cuantitativas, cualitativas o mixtas. En *Metodología de la Investigación* (6ª ed., pp. 24-29). México: McGraw-Hill.
- Jaramillo, D & Mejía, J. (2013). *Irregularidad en la ocupación del suelo urbano en Medellín: sistematización de experiencias*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Manrique, J., Moyano, N. y Neisa, J. (2016). *Análisis de los procesos de titulación de predios baldíos ubicados en las veredas la Albania y la Cristalina del municipio de Vista hermosa - Meta, mediante el diseño, desarrollo e implementación de un*

- servicio web que Interrelacione bases de datos Institucionales*. [Tesis de pregrado] Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Bogotá.
- Melo, J. (2017). *Historia mínima de Colombia*. Colegio de México.
- Muñoz, J. (2018). Asentamientos informales y pobreza en Bello, la otra cara del "progreso". Aproximación crítica desde el enfoque de derechos. *Revista de Trabajo Social*, 26-27, 151-167. Universidad de Antioquia.
- ONU. (2020). *Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos*. ONU y los Derechos Humanos. <https://www.un.org/ruleoflaw/es/un-and-the-rule-of-law/united-nations-human-settlements-programme/>
- Osorio, J. (2016). La escuela en escenarios de conflicto: daños y desafíos. *Revista Hallazgos*, 13(26), 179-191. Universidad Santo Tomás.
- Pacheco, L. (2019). *El proceso de titulación de predios públicos baldíos ocupados ilegalmente con viviendas de interés social en Colombia*. [Tesis de Maestría en Derecho del Estado con énfasis en Derecho Administrativo – Profundización] Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Presidencia de la República. *Decreto 564 de 2006 y 1077 de 2015*, que reglamenta las licencias urbanísticas, el reconocimiento de edificaciones y permite la legalización de asentamientos humanos para Viviendas de Interés Social.
- Prieto, B. (2014). *La ley orgánica de ordenamiento territorial, como instrumento para la integración del ordenamiento territorial y ambiental*. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada. Consulta en línea, disponible en www.umng.edu.co. Consultado, marzo de 2018.
- Proyectamos Colombia SAS. (2015). *Evaluación de operaciones y resultados al instrumento de titulación de baldíos a familias campesinas en el periodo comprendido entre 1995 y 2013*. Informe de resultados.
- Rincón, N. y Yepes, D. (2019). *Las víctimas del conflicto armado colombiano en el acuerdo final de paz: de la favorabilidad jurídica a la responsabilidad política*. [Trabajo de grado, Abogado]. Universidad Autónoma Latinoamericana.
- Rojas, N. (2019). *Migración venezolana ¿vale la pena cerrar las fronteras?* [Razón pública.com. www.razonpublica.com](http://www.razonpublica.com)
- Universidad Nacional de Colombia. (2013). *Los planes de ordenamiento territorial de*

- Antioquia*. Facultad de Arquitectura.
- Uribe, M. (2011, noviembre). Estado y sociedad frente a las víctimas de la violencia. *Desde la Región. Corporación Región*, 554, 37-48.
- Velásquez, J. (2017). *Legalización y regularización urbanística de asentamientos humanos informales o precarios. El papel de catastro*. Alcaldía de Medellín
- Vergara, V. y Villalobos, M. (2017). *Avances de la Gestión en la Legalización de Predios en Barrios con Población Vulnerable – Barranquilla*. [Tesis de especialización en Gestión Pública]. Universidad Nacional Abierta y a Distancia.
- Villa F. (2006). La sociedad civil en la construcción de la paz. Cinep. www.cinep.org

Apéndice

Apéndice A

Encuesta a 18 ocupantes de terrenos

Modelo de encuesta

Aplicada a 18 familias que habitan terrenos públicos ilegalmente ocupados

Estimado ciudadano, la presente encuesta tiene por objetivo analizar la gestión operativa y administrativa que realizan la Alcaldía municipal y la Superintendencia de Notariado y Registro en la titulación de predios públicos ocupados de hecho con viviendas de interés social en el municipio de Sopetrán, Antioquia en el periodo 2019-2020. Le solicitamos responder con la mayor seriedad posible y le agradecemos de antemano su colaboración.

Esta encuesta será llenada con la ayuda del investigador.

1. Nombre: _____ Vivienda que ocupa: _____
2. ¿Cuánto hace que se estableció en estos terrenos?
 - Menos de un año: ____
 - Entre 1 y 3 años: ____
 - Más de 3 años: ____
3. ¿De qué municipio llegó? _____
4. ¿Por qué se vino de ese municipio?
 - Por la pobreza en que se encontraba la familia: ____
 - Por problemas de seguridad: ____
 - En busca de nuevas oportunidades: ____
 - Un familiar o conocido lo invitó a venirse: ____
5. ¿Cómo accedió al lugar que hoy ocupa su casa?
 - La compró a otra persona: ____
 - Ocupó el terreno: ____
 - Una organización le propuso que se estableciera en ella: ____
 - Mediante un programa de la alcaldía: ____
6. ¿Número de personas que componen la familia?
 - Entre 1 y 3: ____
 - Entre 4 y 5: ____
 - Más de 6: ____
7. ¿Han tenido apoyos de la alcaldía de Sopetrán lo que hace que están ocupando ese terreno?
 ____ SI ____ NO
8. ¿En caso de haber recibido apoyos, qué tipo de apoyos recibieron?
 - Entrega del terreno: ____

- Donación de materiales de construcción: ____

- Ayudas alimentarias: ____

- Otro tipo de ayudas: ____ ¿Cuáles? _____

9. ¿Recibieron apoyo de otras entidades? ____ SI ____ NO

10. En caso de haberlos recibido, ¿qué tipo de apoyos y de qué entidades las recibieron?

11. ¿Cómo está organizada la comunidad que habita el barrio para la legalización de los terrenos que ocupan?

- Poseen una Junta de Acción Comunal: ____

- Tienen una organización legalmente reconocida: ____

- Se reúnen esporádicamente para plantear la solución al problema de titulación de los terrenos: ____

- No poseen ninguna organización ____

12. ¿Cuál considera el apoyo que más requieren las familias que ocupan estos terrenos?

- Que se legalice su propiedad: ____

- Donación de materiales de construcción: ____

- Ayudas alimentarias: ____

- Construcción de centro educativo: ____

- Otro tipo de necesidad: ____ ¿Cuál? _____

Apéndice B

Entrevista aplicada a un funcionario de la alcaldía de Sopetrán y al Registrador de la Superintendencia de Notariado y Registro

Modelo de entrevista

Estimado funcionario, la presente entrevista tiene por objetivo analizar la gestión operativa y administrativa que realizan la Alcaldía municipal y la Superintendencia de Notariado y Registro en la titulación de predios públicos ocupados ilegalmente con viviendas de interés social en el municipio de Sopetrán, Antioquia en el periodo 2019-2020. Le solicitamos responder con la mayor seriedad posible y le agradecemos de antemano su colaboración.

1. Nombre: _____ Cargo: _____
2. ¿Qué grado de autonomía tienen los municipios en Colombia para la generación de programas de vivienda de interés social? _____

3. ¿Es fácil para las alcaldías de pequeños municipios regularizar y formalizar terrenos públicos o privados ocupados ilegalmente por los ciudadanos? _____

4. ¿Qué ventajas y desventajas tienen estos programas para los municipios? _____

5. ¿Qué opciones tienen las alcaldías ante la ocupación ilegal de terrenos por parte de los ciudadanos? _____

6. ¿Qué factores inciden en la ocupación ilegal de terrenos públicos o privados por parte de los ciudadanos? _____
7. ¿Qué tipo de familias son las que ocupan los terrenos de la alcaldía de Sopetrán? _____

8. ¿Qué programas está adelantando la alcaldía con ellos? _____

9. ¿Qué otras entidades los apoyan? _____

10. ¿Qué solución están planteando tanto la alcaldía de Sopetrán como la SINR ante la ocupación de los predios públicos? _____

11. ¿Qué programas de vivienda tiene el Plan de Desarrollo 2020-2023 de la alcaldía de Sopetrán? _____

12. ¿Cómo se han venido desarrollando esos programas? _____

13. ¿Cómo se relacionan esos programas con las necesidades de quienes ocupan terrenos de la alcaldía de manera ilegal? _____

14. ¿Qué condiciones destacaría usted de las familias que ocupan los terrenos ilegalmente en el municipio de Sopetrán? _____

15. ¿Qué factores pueden acelerar la ocupación de terrenos ilegales en los municipios? _____

16. ¿Qué situaciones las pueden desestimular? _____

Apéndice C

Entrevista a especialista

Modelo de entrevista

Aplicada a especialista en planeación urbana

Estimado profesional, la presente entrevista tiene por objetivo analizar la gestión operativa y administrativa que pueden realizar las alcaldías y la Superintendencia de Notariado y Registro en la titulación de predios públicos ocupados ilegalmente con viviendas de interés social. Le solicitamos responder con la mayor seriedad posible y le agradecemos de antemano su colaboración.

1. Nombre: _____ Entidad donde labora: _____
2. ¿Qué grado de autonomía tienen los municipios en Colombia para la generación de programas de vivienda de interés social? _____

3. ¿Es fácil para los alcaldes de pequeños municipios regularizar y formalizar terrenos públicos o privados ocupados ilegalmente por los ciudadanos? _____

4. ¿Qué ventajas y desventajas tienen estos programas para los municipios? _____

5. ¿Qué opciones tienen los alcaldes ante la ocupación ilegal de terrenos por parte de los ciudadanos? _____

6. ¿Qué factores inciden en la ocupación ilegal de terrenos públicos o privados por parte de los ciudadanos? _____
7. ¿Qué problemas sobrevienen para un municipio que no formaliza terrenos ilegalmente ocupados? _____

8. ¿Qué ventajas tienen los municipios que deciden emprender programas de legalización de predios ilegalmente ocupados? _____

9. ¿Qué experiencias exitosas de legalización de predios ilegalmente ocupados conoce usted? _____

10. ¿Qué factores pueden acelerar la ocupación de terrenos ilegales en los municipios? _____

11. ¿Qué situaciones las pueden desestimular? _____

Apéndice D

Fotografías

Fotografías tomadas por el autor, mayo 6-9 de 2022













