

**El Desplazamiento forzado como una de las causas de la formación de asentamientos informales en la ciudad de Medellín y las herramientas jurídicas disponibles para asegurar el derecho a la vivienda digna a las víctimas.**

**Luisa Fernanda Yassín Ospina**

**Daniel Castrillón Arroyabe**

**Juan Sebastián Flórez**

**Escuela de Derecho, Universidad EAFIT**

**Trabajo de grado para optar por el título de abogados**

**Asesor**

**Diego Restrepo Isaza**

**Octubre 01 de 2022**

## Tabla de Contenido

El Desplazamiento Forzado Como Una De Las Causas De La Formación De Asentamientos Informales En La Ciudad De Medellín Y Las Herramientas Jurídicas Disponibles Para Asegurar El Derecho A La Vivienda Digna A Las Víctimas. ....	7
Sección I: .....	9
Subsección I: Aproximación Al Desplazamiento Forzado En Colombia Y La Ciudad De Medellín. ....	9
Introducción. ....	9
Concepto Del Desplazamiento Forzado.....	10
Desplazamiento Forzado En El Contexto Colombiano .....	13
Desplazamiento Forzado En Antioquia .....	19
Desplazamiento Forzado En Medellín.....	22
Desplazamiento Forzado Intraurbano .....	26
Implicaciones Del Desplazamiento A Nivel Habitacional: Formación De Barrios Informales En La Ciudad De Medellín.....	30
Conclusión De La Primera Subsección.....	36
Subsección II: Aproximación Al Déficit De Vivienda .....	37
Introducción .....	37
Concepto De Déficit De Vivienda .....	39
Déficit De Vivienda En Colombia.....	41

Déficit De Vivienda En Medellín .....	46	
Déficit Habitacional Y Desplazamiento .....	50	
Conclusiones .....	53	
Sección II: Herramientas Jurídicas Para La Atención Del Déficit De Vivienda Cuyo		
Origen Sea El Desplazamiento .....	54	
Subsección I: Normatividad Vigente .....		54
Introducción .....	54	
Normas Internacionales .....	55	
Normas Nacionales .....	63	
Normas Territoriales Municipio De Medellín .....	71	
Conclusiones .....	75	
Subsección II: Jurisprudencia .....		76
Introducción .....	76	
Sentencia T-025 de 2004 .....	77	
Autos De Seguimiento Sentencia T-025 De 2005 .....	80	
Sentencia C-466 de 2014 .....	83	
Sentencia De Tutela Radicado 20170084201 De 2017 .....	85	
Sentencia T-369 de 2021 .....	88	
Sentencia T-387 de 2021. ....	92	
Sentencia SU 016 de 2021 .....	95	

Conclusiones .....	99
Subsección III: Políticas Publicas .....	101
Introducción .....	101
Política Pública De Atención Al Desplazamiento Forzado En Colombia .....	101
Conclusiones .....	108
Conclusiones Generales .....	109
Referencias.....	112

## Resumen

El conflicto no ha sido ajeno a la realidad de Colombia y con este, el desplazamiento forzado ha sido una problemática que se ha normalizado en el país implicando que se migre del campo a la ciudad e incluso que esto se presente dentro de la misma ciudad, este es el caso de Medellín, dado que a la ciudad han llegado miles de familias desde el campo e incluso dentro de sus barrios también se presentan migraciones forzadas intraurbanas que se unen a la violencia que ha vivido la ciudad, lo cual genera presión a nivel habitacional en vista de que el territorio no cuenta con el número de viviendas suficientes para todas las personas que habitan la ciudad generándose el déficit de vivienda y la formación de barrios informales, por ello se busca analizar el aporte que hace el derecho, y en especial las normas nacionales y locales, las políticas públicas, y la jurisprudencia, para solucionar este problema.

*Palabras clave: Derecho a la vivienda digna, desplazamiento forzado, violencia, déficit habitacional, déficit cualitativo, déficit cuantitativo, asentamientos informales.*

## Abstract

This conflict has not been alienating to the reality of Columbia. Forced displacement has been a problem that has become normalized in the country. It implies that people migrate from the countryside to the city. Even if that occurs within the same city. This is the case of Medellin, given that thousands of families have arrived in the city from the countryside.

Within its neighborhoods, forced intra-urban migration add to the violence that the city has experienced. This generates pressure at the local level. The territory does not have enough houses for all the people who inhabit the city. This generates a housing deficit and the formation of informal neighborhoods. It seeks to analyze the contribution made by law, primarily national and local regulations, public policies, and jurisprudence to solve this problem.

***Keywords:** Right to decent housing, forced displacement, violence, housing deficit, qualitative deficit, quantitative deficit, informal settlements.*

**El Desplazamiento Forzado Como Una De Las Causas De La Formación De Asentamientos Informales En La Ciudad De Medellín Y Las Herramientas Jurídicas Disponibles Para Asegurar El Derecho A La Vivienda Digna A Las Víctimas.**

En Colombia se ha vuelto paisaje la declaratoria de la Corte Constitucional de Estado Inconstitucional de Cosas, con respecto a una serie de derechos fundamentales. Ello ha sido así, entre otros, en lo referente a los derechos de la población desplazada. No hay mayor tragedia para un ser humano que el desarraigo, el tener que dejar atrás su terruño, su parcela, su modo de vida, sus vecinos, su entorno de toda la vida, para tener que salir con lo que lleva puesto, para salvar su vida, y enfrentarse a un entorno desconocido y hostil, sin trabajo y sin un techo.

Como objetivo tenemos, entonces, llegar a identificar la incidencia del desplazamiento forzado en la ciudad de Medellín, en el déficit de vivienda y en la formación ocupaciones irregulares en nuestra ciudad y determinar la relevancia de las normas, políticas públicas y decisiones judiciales en procura de mitigar esta problemática.

Vamos a exponer las implicaciones y retos que gravitan alrededor de esa carencia de unidades habitacionales, y la relación real con ese fenómeno de movilidad poblacional. Y, dentro de lo que corresponde a las acciones, vamos a identificar el desarrollo normativo aplicable a la garantía de ese derecho de una vivienda digna para esa población en situación de desplazamiento. Pero más allá, hay que determinar si hay políticas públicas en nuestro ente territorial que apunten efectivamente a paliar cualquier decrecimiento en la oferta habitacional.

De crucial incidencia, en un Estado donde las autoridades, no tienen la voluntad o las herramientas para atender situaciones de vulneración o peligro a derechos fundamentales, y ha sido la judicatura la que ha tenido que entrar a través de acciones de amparo constitucional a proferir órdenes y declarar el estado inconstitucional de cosas, entrar a identificar y estudiar las

decisiones de los jueces encaminadas a la protección al derecho a la vivienda de esa población en situaciones de desplazamiento.

Surge entonces la necesidad de auscultar el fenómeno del desplazamiento interno, que es titular repetitivo en los medios noticiosos no solo de ahora, sino desde hace muchos años. Ese movimiento forzado se ha generado de lo rural a lo urbano, de donde la presión de esa oleada sobre los núcleos urbanos tiene que tener alguna repercusión en el tema de la cobertura de necesidades básicas de la población, y con mayor razón en lo que concierne a la vivienda, lo cual genera que los entes territoriales en sus planes de atención a sus habitantes, deben adicionar una previsión, y que habitualmente suele quedarse corta ante oleadas de migración, la atención de la de la población impactada por el desplazamiento forzado.

Nuestra historia patria de apenas doscientos años se ha visto teñida de sangre y violencia, primero por las luchas fratricidas con tinte político hasta el fenómeno actual de las organizaciones delincuenciales que, por el ejercicio de supremacía territorial para el cultivo y producción de estupefacientes, microtráfico y rutas, mantiene una hegemonía de terror y muerte entre la población, en especial en zonas rurales.

Por ello, emprenderemos la ruta de estudiar esos fenómenos de desplazamiento, los instrumentos internacionales para atender las necesidades de esa población, la legislación interna nacional y local, focalizada en el Municipio de Medellín, la política pública y los programas para atender la situación de los desplazados. También estará en nuestra investigación, analizar a partir de lo planteado por la sentencia T-025 de 2004 algunas las decisiones de la Corte Constitucional, para observar cómo actualmente se da protección de los derechos de esa población en situación de vulnerabilidad.

## **Sección I:**

### ***Subsección I: Aproximación Al Desplazamiento Forzado En Colombia Y La Ciudad De Medellín.***

#### **Introducción.**

El desplazamiento forzado es una de las expresiones de la crisis humanitaria, escenario común en Colombia y el mundo. En nuestro territorio se ha presentado como una consecuencia del conflicto armado y de la incesante violencia que ha azotado a la población que no tiene opción diferente a abandonar sus viviendas, por su iniciativa o por presión de los violentos. En el país no hay registros confiables desde antes de 1998, año en el que Colombia comienza a llevar un censo de sus desplazados internos tras la promulgación de la Ley 387 de 1997.

La violencia rural aceleró el crecimiento de las ciudades generando un éxodo campesino que se volcó sobre los centros urbanos, lo que haría que en pocas décadas se invirtiera la proporción de población urbana respecto de la rural (Ceballos, 2000, p.385). Los efectos del conflicto armado y el desplazamiento forzado se han extendido por todo el país, y Antioquia no se ha librado de esto, incluso siendo uno de los departamentos más azotados por la violencia y naturalmente siendo Medellín su capital se ve mayormente impactada por este fenómeno, convirtiéndose en receptora de los desplazados, que en veces llegan en oleadas insospechadas.

Se ha de analizar cómo Medellín, con su particular historial de violencia, se ha visto afectada por la acelerada urbanización a causa del desplazamiento forzado y la creciente industrialización del Valle de Aburrá que dio paso a la formación de asentamientos irregulares e informales en las laderas de la ciudad ante la falta de posibilidades de muchos de sus habitantes y de los recién llegados, de ingresar al mercado formal de vivienda.

## Concepto Del Desplazamiento Forzado

Buscando definir el concepto de desplazamiento forzado interno resulta útil lo establecido por los Principios Rectores sobre el desplazamiento interno<sup>1</sup>, allí se define a los desplazados internos de la siguiente manera:

*“A los efectos de estos Principios, se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida” (OCHA, 1998)*

La definición ofrecida por la legislación nacional no dista mucho de lo establecido a nivel internacional. La Ley 387 de 1997 define al desplazado de la siguiente manera:

*“ARTÍCULO 1º.- Del desplazado. Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones:*

*Conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho*

---

<sup>1</sup> Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos son un instrumento internacional en el cual se establecen derechos y garantías para la protección de las víctimas del desplazamiento al interior de las fronteras de un país, pretenden ser una guía para las Naciones Unidas, los Estados y demás autoridades y personas con relación al desplazamiento interno.

*Internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público”.*

El desplazamiento es una forma violenta de movilidad que es propia de regiones que se encuentran en conflicto y que guarda relación con la concentración de la tierra, la riqueza o con disputas territoriales (Ruíz, 2011, p.148). Se presenta como una consecuencia del ataque de grupos armados a la población civil, los cuales persiguen diferentes objetivos al hacer esto, entre ellos la extensión del dominio territorial atacando y controlando la población, ya sea por el atractivo económico de la región o por ser estratégica para ejercer aún más control en el territorio. En Colombia muchas zonas son claves por la siembra de cultivo ilícitos y los recursos naturales valiosos, mientras otras lo son por ser rutas de transporte de drogas (Ibáñez, 2008).

Es claro que el desplazamiento forzado, se caracteriza por la falta de intencionalidad en la movilidad por parte de las víctimas, de igual manera se identifica que en este caso, estas personas no han cruzado las fronteras de sus países para buscar seguridad, sino que están huyendo dentro su propio país y al permanecer dentro del mismo, el Estado conserva la responsabilidad de protegerlos y asistirlos (Jaimes, 2014).

Este es un problema de importancia global; las cifras hablan por sí solas. De acuerdo con el más reciente informe de tendencias globales del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados “ACNUR” (2022) el número de personas desplazadas por la fuerza en todo el mundo es de 89,3 millones, lo que representa un incremento del 85% respecto del año anterior y es más del doble en comparación con cifras de hace diez años.

A su vez el Informe Mundial sobre Desplazamiento Interno (“GRID”) del Centro Internacional de Monitorio del Desplazamiento, en adelante “IDMC” (2021), indica que para el

31 de diciembre de 2020 había 48 millones de personas viviendo en situación de desplazamiento como consecuencia del conflicto y la violencia, en 59 países y territorios, lo que implica un aumento de 2,1 millones de personas en comparación con el 2019. Siendo Siria, La República Democrática del Congo y Colombia los países con mayores cifras.

En Colombia de acuerdo con el Registro único de Víctimas (RUV), se presentan 8.219.403 personas como víctimas de desplazamiento forzado por eventos sucedidos entre 1985 hasta el 31 de diciembre de 2021 (Unidad de Víctimas, 2022). El secretario general de las Naciones Unidas (2022) en el más reciente informe sobre Colombia indica que civiles y en particular comunidades indígenas y afrocolombianas están sufriendo amenazas, asesinatos, reclutamiento forzado y desplazamientos. De acuerdo con la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de este organismo, entre enero y mayo de 2022 más de 33.800 personas fueron desplazadas a la fuerza.

Estudiar el desplazamiento en nuestro país es relevante, dado que en donde se presenta este fenómeno hay connotaciones sociológicas, políticas y demográficas que afectan a las víctimas y al territorio donde acontece (Jaimes, 2014). Por un lado, las víctimas soportan afectaciones a todo su bienestar en general que va más allá de lo económico, el proyecto de vida que venían construyendo en su espacio se ve interrumpido por la necesidad de migrar hacia otro territorio, además las ciudades donde se presenta hay una mayor presión para la administración por la dependencia de esta población de la ayuda estatal (Botón et al., 2012, p.82).

En el país las zonas que mayor desplazamiento han generado son aquellos lugares donde hay mayor presencia de recursos naturales o por ser espacios estratégicos para el narcotráfico, por lo general el centro del país, golfos y zonas de frontera (Castillo de Herrera, 2019). Los propietarios de tierras tienen una mayor probabilidad de ser víctimas del desplazamiento, por ser

esta una estrategia para ocupar territorio, donde a quienes se intimidan, por lo general son propietarios de tierras de poca extensión, donde es más probable que tengan menor capacidad de adoptar medidas de protección para evitar el despojo (Gaviria y Muñoz, 2007, p.14).

### **Desplazamiento Forzado En El Contexto Colombiano**

El desplazamiento ha sido un hecho constante a lo largo de la historia colombiana. Somos un país que desde la época de la conquista se ha visto permeado por la división y el conflicto, lo que ha implicado inestabilidad jurídica y que el desarrollo del país se vea afectado entre los enfrentamientos políticos y la guerra, haciendo que, desde la época colonial el despojo de tierras y la expulsión de la población sea parte común de nuestra historia, hasta el día de hoy. Al observar la historia de Colombia es evidente que el desplazamiento es un dato constante y como tal hace parte de la memoria colectiva de toda la población, inclusive precedió la creación de los barrios en las grandes ciudades (Naranjo, 2001). Por tal motivo, es necesario tener en cuenta la historia del conflicto para entender lo que lo ha causado y la forma en que ha perpetuado la migración forzada al interior del país y el crecimiento informal de las ciudades.

El conflicto siempre ha estado presente en la sociedad colombiana. Luego del proceso de la independencia de la Nueva Granada, la conformación de la Gran Colombia y su desintegración, la discordia se acentúa especialmente con la formación de los partidos políticos tradicionales, (el Liberal en 1848 y el Conservador en 1849), una rivalidad bipartidista que cooptaría los estamentos de poder, al desencadenar guerras civiles y múltiples golpes de estado a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX y las dos primeras décadas del siglo XX, donde la sociedad civil era la principal afectada.

Los enfrentamientos políticos llegaron a un punto crítico con el asesinato del líder, “caudillo” liberal, Jorge Eliecer Gaitán en 1948, dando inicio a la época de la violencia en

Colombia, el cual tuvo sus años más marcados hasta 1953, cuando se presenta el golpe de estado del General Rojas Pinilla; periodo que generó el despojo y la expulsión de alrededor de dos millones de colombianos, en vista de que primaban las necesidades de la tierra impuestas por grupos armados legales e ilegales (Bello, 2003). Con la caída de Rojas Pinilla, y la posterior conformación del Frente Nacional, conservadores y liberales logran un cese al conflicto al unir ambos bandos en la dirección del Estado y la participación paritaria de las diferentes ramas del poder del Estado, sin embargo, dejan de lado cualquier otra expresión política; incluso en la Rama Judicial era necesaria la paridad entre liberales y conservadores.

No obstante, los partidos tradicionales no contaron con que nuevos actores iban a surgir. Al darse un acuerdo entre los dos partidos tradicionales, conservadores y liberales, se excluyeron partidos alternativos como el Comunista, y nuevos movimientos políticos que surgirían con posterioridad, y a lo largo de los 20 años de duración del llamado Frente Nacional. Esto generó un descontento que desencadenó protestas y huelgas promovidas principalmente por los movimientos de izquierda, quienes recurrieron a la lucha armada mediante la formación de guerrilleras, asentadas principalmente, en la zona rural del país.

En 1964 nacen las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (“FARC”) y con ellas otras guerrillas de extrema izquierda (ELN, EPL). Durante la década de los 60 y 70, su principal medio de financiación fue el secuestro y la extorsión, pero con el auge del narcotráfico en el país en la década de los ochenta, estas guerrillas encuentran otra forma de financiación, el narcotráfico, muy lucrativa. Con el flujo del dinero, proveniente del narcotráfico, y la cercanía con los carteles, empiezan a adquirir mejor armamento y sus filas de combatientes empiezan a aumentar en un grado demasiado significativo. A inicios de los años 90, el estamento empieza a relacionar a las guerrillas de izquierda con el concepto del “narcoterrorismo”. Los últimos años

del siglo XX y la primera década del siglo XXI fue una lucha constante entre gobierno y las FARC, en el que murieron el 70% de todas las víctimas totales del conflicto armado (Valencia, 2016).

En esa década de los ochenta, un nuevo actor violento surge, producto de la simbiosis entre carteles del narcotráfico y los grandes terratenientes y ganaderos, que veían siendo asfixiados por las extorsiones de los grupos guerrilleros de izquierda. En la rica región del Magdalena Medio surge el germen de esos grupos de justicia privada, que más adelante se conocerían como “autodefensas”, y que se extendieron luego por otras ricas regiones, como al Urabá, Córdoba y Sucre, y los antiguos Llanos Orientales. Su accionar fue igual, e incluso más violento que el de las guerrillas, conllevando a que en esas regiones igualmente se produjera un fenómeno de despojos de tierras y, consecuente a ello, de migración campesina. Entre los años 1996 y 2002, periodo entre la creación y desmovilización de los grupos paramilitares, el nivel de desplazamiento se incrementó de manera acelerada hasta llegar a uno de los niveles más altos en el año 2002 (Granada, 2008).

El control territorial empieza a hacer parte de la estrategia de posicionamiento de poder por parte de los grupos guerrilleros y paramilitares, lo que desencadenó una ocupación de territorios de forma violenta, y que para finales de los 90's el conflicto estuviera en su apogeo, y las cifras de desplazamiento en aumento (Prieto-Bustos & Manrique-Hernández), siendo claro que con la intensificación del conflicto se presentó un mayor número de población desplazada. Ibáñez y Querubín (2004) consideran que la violencia política vivida a lo largo del conflicto es la principal causa del desplazamiento en el territorio colombiano, dado que, al verse la sociedad de ciertos territorios sometida a ataques, extorsión, amenazas, asesinatos, secuestro, reclutamiento y despojo de tierras, se genera el desplazamiento reactivo o preventivo de la población (p.10).

El papel del Estado en el apoyo al fenómeno paramilitar ha sido discutible, y es evidente que con la producción legislativa se incentivó la creación de estos colectivos. Iniciando con el fundamento jurídico para que se conformaran estos grupos bajo el control de las fuerzas armadas con el Decreto Legislativo 3398 de 1965, que fue posteriormente convertido en legislación permanente por la ley 58 de 1968, y le siguió la Resolución 005 aprobando el “Reglamento de Combate de Contraguerrillas” (Velásquez, 2007).

Al volverse una situación insostenible, el mismo Estado procede a tratar de controlar y eliminar estos grupos; durante el gobierno del Álvaro Uribe se gestó la Ley 975 de 2005, también llamada Ley de Justicia y Paz, en el marco del acuerdo de paz, suscrito entre el Estado y los paramilitares, de Santa Fe Ralito, localidad del municipio de Tierralta, departamento de Córdoba, donde se concentraron el grueso de los líderes paramilitares y sus hombres.

En el último mandato del presidente Juan Manuel Santos emprendió un proceso de paz con las FARC-EP, que se conoce como **“El Acuerdo De Paz De La Habana”**, el cual se sometió a un referendo que fue derrotado por un estrecho margen, ganando el **NO**, pese a lo cual entendió el Gobierno Nacional que era viable modificarlo y aplicarlo, lo que se plasmó o consolidó en la firma entre el Gobierno y la cúpula de las FARC-EP del llamado **ACUERDO DEL TEATRO COLÓN** en Bogotá, dando lugar a la desmovilización de la comandancia del grupo insurgente y del grueso de sus combatientes, conocidos como “la guerrillerada”, que se ubicaron en unos territorios destinados con tal finalidad de servir de espacio para su proceso de reincorporación a la sociedad, donde a los jefes guerrilleros, como mecanismo de transición incluso, se les otorgaron curules en el legislativo, surgiendo un nuevo movimiento político, **“LOS COMUNES”**. Sin embargo, algún sector que inicialmente había participado de la desmovilización, incluidos mandos, como la base, abandonó el proceso o los compromisos

adquiridos y junto con otro grupo que nunca hizo parte de este, han seguido en actividades delictivas y se les conoce como las **Disidencias De Las Farc**.

El actual mandatario, **Gustavo Petro** ha lanzado una propuesta que se ha conocido como **LA PAZ TOTAL**, donde se pretende cobijar a esas disidencias y al **ELN**, pero por igual a grupos de **delincuencia organizada**, en un nuevo proceso que apenas está en ciernes.

Tras este acuerdo de paz, las zonas que antes ocupaba la guerrilla de las Farc están siendo el centro de confrontaciones del Estado, las disidencias, el ELN (guerrilla de izquierda aún vigente) y los grupos narcotraficantes; zonas donde el Estado no ha hecho presencia y que ha implicado que lugareños de pequeñas poblaciones se vean en la necesidad de abandonar su lugar de residencia y migrar hacia ciudades cercanas (Castillo de Herrera, 2019).

Adicional a la confrontación política, y del narcotráfico, de este panorama no se debe excluir a aquellos actores que no son armados pero que tienen la capacidad de ocupar y desalojar tierras, como lo son las multinacionales que vienen por la extracción de recursos naturales y los biocombustibles, junto con mafias que son amparadas por sectores políticos y empleados de los diferentes niveles del orden nacional (Torres y Vargas, 2009).

La gran mayoría de personas desplazadas migra regularmente de áreas rurales a las urbanas lo que ha hecho que Colombia entre en un proceso de des ruralización, mientras se da una urbanización acelerada y se observa que la tierra adquiere un papel de factor de dominación más que de producción (Osorio, 2006). El conflicto guarda una estrecha relación con la lucha por la tierra, hay un vínculo ente las luchas agrarias, la adjudicación de tierras y la violencia (Salas, 2014).

En Colombia se presenta una urbanización impulsada por el acaparamiento de tierras, ya sea para ser dedicada para la ganadería extensiva, para servir de corredores para actividades

ilícitas, para el desarrollo de monocultivos, para el desarrollo de megaproyectos o para extranjerizar tierras, así este proceso no se presentó por las necesidades de un proceso de industrialización (Castillo de Herrera, 2019).

Como consecuencia de la apropiación de tierras rurales, los altos niveles de concentración de la propiedad rural generan problemas agrarios y trasgrede dinámicas sociales y productivas y le cambia el sentido a lo rural (Gaviria y Muñoz, 2007). Se impacta así, de diferentes formas las zonas urbanas y rurales, pues por lo general la población de las áreas rurales está sometida a confrontaciones armadas, ataques de grupos armados, masacres y por supuesto al desplazamiento forzado, mientras que en las ciudades se da la formación de bandas criminales, aumentos en las tasas de homicidios (Ibáñez, 2008) y en algunas ciudades desplazamiento intraurbano, marcado por esta dinámica de las bandas delincuenciales.

Gaviria y Muñoz (2007), identifican que el fenómeno de la migración forzada tiene implicaciones económicas y sociales, lo primero por la reorganización de la sociedad, al reconfigurarse la estructura rural y urbana; en muchas ocasiones en los lugares despojados se interrumpe la producción y aprovechamiento agrícola, mientras los territorios que los reciben tienen la responsabilidad y presión fiscal para garantizar las condiciones propicias para asegurar la permanencia o retorno. Y las repercusiones sociales están marcadas por la pérdida de identidad social que afrontan las víctimas que deben adaptarse a nuevas formas de subsistencia contrarias a lo que acostumbraban en su cotidianidad (p.15-16).

El papel del Estado es muy importante para mitigar las consecuencias del desplazamiento forzado interno, siendo así que con la ley 387 de 1997 se introduce una política pública nacional para la atención integral de la población desplazada. Y frente a este fenómeno, la rama judicial no es extraña; en la Sentencia T-025 del 2004 la Corte Constitucional declaró un *Estado de*

*Cosas Inconstitucional*<sup>2</sup> por la violación de derechos humanos de la población forzosamente desplazada, encontrando la Corporación que se vulneraban los derechos a la vida digna, integridad personal, igualdad, al trabajo, salud, entre otros, tema sobre el cual ahondaremos más adelante, en otro acápite.

### **Desplazamiento Forzado En Antioquia**

Los habitantes del departamento de Antioquia no han sido ajenos a la violencia que se ha presentado en el país; desde el inicio de su colonización y consolidación como un importante eje económico y político del país, Antioquia ha sido una zona de interés para los actores del conflicto; su capital, Medellín, es el mayor receptor de población desplazada, mientras la región del Urabá y del oriente son las mayores zonas expulsoras (Granada, 2008), al igual que el occidente del territorio antioqueño.

Gaviria y Muñoz (2007) identifican los atractivos del departamento para los grupos armados y las particularidades de sus diferentes regiones, donde el territorio representa diferentes beneficios: La subregión del Oriente Antioqueño ha sido especialmente afectado por el conflicto por la disputa por el control del corredor vial Medellín-Bogotá, donde se ubica un importante porcentaje de las generadoras hidroeléctricas que abastecen el país; la subregión de Urabá resulta estratégica por tener un canal de transporte marítimo, ser un sector de gran potencial productivo y comercial; el Occidente antioqueño ha sido atractivo por ser un escenario propicio para la siembra y procesamiento de cultivos ilícitos; el Bajo Cauca se ha caracterizado por la extracción de oro; el Suroeste presenta corredores estratégicos entre Montebello, Salgar, Betulia y Urrao; en el Norte se concentra la producción de leche del departamento; el Nordeste se caracteriza por la

---

<sup>2</sup> De acuerdo con la sentencia T-025 de 2004 el estado de cosas inconstitucional es un concepto que se ha introducido jurisprudencialmente en el país desde 1997, se declara cuando se presenta una violación repetida y masiva de derechos fundamentales que afecta a un número significativo de personas, y cuando esta afectación se debe no solo a una autoridad, sino que obedece a factores estructurales.

riqueza en recursos auríferos, la explotación de recursos naturales y la presencia de cultivos ilícitos; y finalmente, el Magdalena Medio es una zona de conexión con la región andina, Bogotá y otras ciudades, zona ganadera, y su disponibilidad de recursos naturales.

Antioquia ha sido uno de los departamentos más golpeados por la violencia, muchas de las masacres realizadas por grupos paramilitares se presentaron en este territorio: alrededor de 2232 asesinatos se presentaron en las masacres paramilitares ocurridas entre 1980 y el 2012, representando el 30,74% de las víctimas a nivel nacional en ese periodo (Prieto-Bustos & Manrique-Hernández, 2021). A modo de ejemplo, en 1997 en la masacre de El Aro en el corregimiento de Ituango, se presentó el asesinato de 16 campesinos, y el desplazamiento forzado de casi toda la población, los habitantes de aquel poblado siguen sufriendo las consecuencias el día de hoy (Pareja, 2017)

En la región de Urabá, una de las más violentas del país en donde los grupos paramilitares tenían una gran influencia, se presentaron cifras alarmantes en cuanto al desplazamiento. De acuerdo con el Informe Nacional del Desplazamiento Forzado en Colombia del Centro Nacional de Memoria Histórica (“CNMH”) presentado en el 2015; los municipios de Turbo, Necoclí, Apartadó, Arboletes entre 1989 y 1996 registraron los mayores niveles de expulsión de personas desplazadas.

En el informe también se resalta que la crisis humanitaria se traslada hacia las demás zonas del departamento por tener una ubicación estratégica. Este es el caso del Occidente antioqueño, atractivo por su economía y punto de conexión con el golfo de Urabá a través de Turbo. Al igual que la zona del Suroeste, importante por tener conexión con el Chocó. La presencia activa de la guerrilla en zonas del departamento como el Occidente, Urabá y el Nordeste, junto con los efectos de las negociaciones con paramilitares en el gobierno de Uribe,

que generó que múltiples grupos y bandas se disputaran el poder posteriormente a la firma del acuerdo con los paramilitares señalado anteriormente, hizo que en el territorio la expulsión de personas fuese constante. En forma reciente recordemos que esos grupos armados que dominan el tráfico de estupefacientes y otros fenómenos delincuenciales desarrollaron el denominado “plan pistola”, causando la muerte de miembros de la Fuerza Pública, ordenando el cierre de los comercios y atemorizando a la población.

Al intentar estos grupos controlar e ir sumando territorios es la sociedad civil la que se ve afectada, en el afán de acumular y controlar el territorio, los pobladores se ven forzados a ceder o abandonar sus viviendas y migrar hacia otras zonas del país. Fenómeno en el departamento que ha implicado una reconfiguración poblacional, en especial de los centros urbanos, porque ha dado surgimiento a barrios informales, redes de miseria y de pobreza, donde en muchas ocasiones la atención que brinda la administración a las familias desplazadas es insuficiente (Gaviria y Muñoz, 2007, p.19)

Muchos de los problemas que amenazan a los antioqueños aún siguen vigentes; en la actualidad en muchos de los territorios del departamento se han presentado crisis humanitarias que han implicado el desplazamiento forzado y muertes. El territorio del municipio de Ituango es un ejemplo de ello; hoy en día la violencia y el conflicto no ha cesado, pues simplemente han mutado los actores, esos reductos de quienes no se acogieron a los procesos instaurados con las autodefensas y la guerrilla de las FARC, y siguen en la “rentable vida delictiva”. En 2021 los pobladores de Ituango tuvieron que huir de grupos como el Clan del Golfo y de las disidencias de las FARC. Inclusive tras la firma del Acuerdo de Paz en 2016 se han presentado cinco éxodos masivos (Oquendo, 2021).

## **Desplazamiento Forzado En Medellín**

La capital antioqueña como segunda ciudad de importancia en el país no es ajena a las olas de migración sufridas en las grandes ciudades, fruto del desplazamiento de campesinos y habitantes de la ruralidad, desde los tiempos de las luchas entre centralistas y federalistas hasta nuestros días. La ciudad y el departamento de Antioquia se caracterizan por tener un gran porcentaje de población expulsada y por ser un receptor de personas desplazadas de otras regiones a lo que además se le debe añadir el problema del desplazamiento intraurbano (Buitrago, s.f.).

Desde finales del siglo XIX cuando los municipios de los departamentos de Antioquia, Choco, Córdoba, Caldas, Risaralda y Quindío vivían una guerra civil en donde el precio de la vida era nulo y el radicalismo político conllevaba una serie de asesinatos y despojos de tierra de un bando a otro. Así las víctimas de ese conflicto se veían obligadas a recoger lo que tuvieran a mano y tomar rumbo a la capital antioqueña en busca de seguridad para sus familias. Los lugares de asentamiento de estas personas desplazadas por lo general se presentaron en zonas que son clasificadas de alto riesgo por encontrarse en terrenos geológicamente inestables (Jaramillo, 2007), así quienes llegaban a la ciudad se empezaron a ubicar principalmente en la zona nororiental y noroccidental de la ciudad a la orilla del río Medellín en donde había bastos terrenos baldíos de propiedad tanto de la nación, del municipio, y lotes privados.

Este territorio ha sido entonces uno de los centros de acogida de muchos campesinos que han sido expulsados de sus tierras. Así, y desde la década de 1960, la ciudad ha visto su crecimiento impulsado no solo por aquellos procesos de urbanización formal, sino por la construcción social de barrios informales que han sido desarrollados en las laderas y que han superados sus límites en cuanto a espacio y densidad poblacional. Además, en vista a que se

desarrollan en zonas inhabitables, de alto riesgo, o ambientalmente peligrosas, el gobierno los ha desatendido, brindándoles únicamente servicios básicos a sus habitantes y la construcción limitada de centros de salud, escuelas y el mantenimiento de caminos (Melguizo & Cronshaw, 2001, p.114). Esto, entre otras razones, porque muchos se han construido en invasiones de predios particulares donde las entidades territoriales no pueden invertir en infraestructura.

La ciudad no ha podido con el rápido crecimiento de su población, lo cual ha generado un destacado nivel de pobreza y desigualdad y una constante desintegración de la sociedad y un consecuente aumento de violencia urbana (Melguizo & Cronshaw, 2001). Fue tanta la migración que para finales de los años noventa ya no había tierra pública donde asentarse, iniciando así una construcción desmedida de viviendas en estas comunas, nororientales y noroccidentales, que fueron la fuente del alto déficit de vivienda que hoy sufre la ciudad.

Medellín se ha caracterizado por un liderazgo modernizador, surgió entre sus montañas una industria mediana, elite empresarial y una clase trabajadora destacada; los valores de la ciudad reposan en una moral católica bastante conservadora, sin embargo, esto no detuvo que la ciudad se convirtiera en un centro en materia de prostitución, drogas y alcoholismo. Allí la precariedad de la ley y la ineficacia de la justicia propician el surgimiento de bandas armadas que ofrecían servicios de vigilancia y protección a cambio de sumas de dinero y respeto (Ceballos, 2000, p.384-385)

La calles de Medellín fueron el epicentro de la guerra que estaba librando una facción del narcotráfico, el conocido Cartel de Medellín, lo que desató una temporada de violencia en los años 80 y 90, que se vivió de manera particular en los barrios marginales de la ciudad, donde los llamados “combos”, grupos delincuenciales fortalecidos por el cartel, y patrocinados por la ausencia del Estado, imponían su ley, hacían lo que quisieran en aquellos territorios, lo cual, y

para empeorar, generó como respuesta de la sociedad, la conformación de Milicias Populares que se enfrentaban contra estos combos (Zapata, 2015).

Entre los años 1996 y 2003 se desplegaron las Milicias Populares, se hicieron presente los grupos paramilitares como reacción a la presencia guerrillera al conformarse los frentes urbanos de las guerrillas de izquierda, y se intensificó la militarización como respuesta del Estado; la mayor intensificación del conflicto se dio entre los años 2001 y 2003 (Zapata, 2015), inclusive en el año 2002, el gobierno nacional, y la administración municipal en cabeza de su alcalde, Luis Pérez Gutiérrez, emprendió la que se conoció como la “Operación Orión” que tenía por objetivo la recuperación de la comuna 13 de la ciudad. La 13, ubicada en el occidente de la ciudad, era una zona señalada como de influencia y dominio de las milicias populares de las guerrillas, corredor estratégico hacia el corredor del río Cauca, fue tomada a sangre y fuego en una alianza entre los paramilitares y el ejército, donde se produjeron capturas masivas indiscriminadas, desaparecidos, y muchos desplazados intraurbanos hacia otros barrios de la ciudad, especialmente hacia el nororiente de la ciudad.

Igualmente, la actividad de los grupos narcotraficantes es especial el denominado cartel de Medellín, liderado por el temido Pablo Escobar, quien cooptó bandas criminales de los barrios, armó jóvenes para hacer su guerra contra otros grupos criminales y contra el Estado para doblegarlo en su intención de extraditar a los mafiosos, contribuyó de alguna forma al desplazamiento en Medellín, al dedicarse a sembrar “bombas” como la de la Macarena (plaza de toros), atentados como el ocasionado en el bar Oporto en el Poblado, el asesinato de policías y la misma reacción de las autoridades policivas con el bloque de búsqueda.

Esa nefasta época dejó su secuela. La muerte de Pablo Escobar no acabó con el tráfico de estupefacientes, sino que atomizó en varios grupos el llamado Cartel de Medellín que era

liderado por el, donde uno de ellos suele denominarse como “la oficina de Envigado”, que se actúa como “oficina de cobros y de sicariato”, agrupando a las bandas criminales que antes estaban al servicio del cartel, y la cual era liderada por nuevos actores que mutaron a la actividad paramilitar, entre otras, como fue el caso del conocido con el alias “Don Berna”, quien luego de ser extraditado a Estados Unidos, solo dejaría un territorio en constante disputa.

Es evidente que la ciudad, además de ser un lugar de recepción de población desplazada, también es un territorio objeto de conflicto por parte de las bandas, lo que hace que muchos de los problemas sociales se acentúen, tales como la desigualdad, la pobreza, la inseguridad, la falta de oportunidades y de crecimiento por parte de la población. La importancia del control de Medellín radica en que la red criminal que logre controlar un territorio de la ciudad consigue el control de los canales de transporte y expendio de droga, del narcotráfico local, lo cual representa una importante fuente de ingreso para la financiación y mantenimiento de las redes delincuenciales.

Ocampo y González (2018) identificaron que las bandas armadas buscan controlar el espacio por medio tres ámbitos: social, económico, y territorial. El social, al imponer el cumplimiento de códigos sociales y morales, mediante la generación del miedo, la resolución de conflictos comunitarios, prestación de servicios de vigilancia, provisión de subsidios e imposición de toques de queda. El control económico al dominar recursos económicos legales o ilegales para el propio financiamiento a través de extorsiones a transportadores, comerciantes y habitantes por el pago de servicios de vigilancia, manejo del microtráfico, préstamos de dinero con tasas de interés elevada, los famosos “paga diario” y el lavado de dinero. Finalmente, el control territorial como dominio espacial a mantener territorio e irlo expandiendo, se da por medio de creación de fronteras y su consecuente vigilancia y control, reclutamiento de menores y

adultos, cooptación de autoridades, actividades de vigilancia y despojo de bienes acompañado de desplazamiento forzado que busca proteger, conservar y expandir el territorio controlado.

A pesar de la disminución de las cifras que anteriormente presentaba la ciudad, Medellín, continúa siendo un territorio receptor de población desplazada. De acuerdo con la Personería de Medellín (2022) en el boletín de prensa número 41, durante los primeros cinco meses del año 2022, la entidad registró un total de 2.879 personas víctimas del desplazamiento forzado, cifra que implica una reducción respecto del mismo periodo el año anterior que era de 3.979 personas. En el mes de mayo de 2022 se dieron 868 desplazamientos, según la Personería Municipal. Cifras que demuestran que el desplazamiento continúa y está vigente.

### ***Desplazamiento Forzado Intraurbano***

Tal como lo señalamos, en las calles de Medellín se gestó una guerra entre las milicias y grupos paramilitares donde la población más afectada era la de los habitantes y familias de los barrios populares. Esta lucha por el territorio al interior de la ciudad, y consecuentemente los episodios de violencia, llevan a que se den reubicaciones forzadas al interior de la ciudad; muchos de sus habitantes han tenido que migrar hacia otros barrios de la ciudad contra su voluntad, siendo el desplazamiento intraurbano una consecuencia del particular conflicto interno que presenta la ciudad (Ocampo y González, 2018), dándose una violencia inusitada, con la creación de las llamadas fronteras invisibles, impuestas por los grupos delincuenciales enfrentados.

Estos desplazamientos intraurbanos forzados en la ciudad se dan por múltiples motivos, entre ellos el no cooperar con el grupo armado o bando criminal que esté controlando el barrio, el tener conocimiento o relación con la comisión de un delito, o el huir para evitar el reclutamiento

forzado, amenazas, abuso y acoso sexual (Ocampo, 2010, p.130). Se deja a la población en la mitad del fuego, y se aplica la filosofía de que quien no está conmigo, está contra mí.

Es evidente la incapacidad del gobierno local de brindar seguridad a todos los habitantes de la ciudad y de facilitar un sistema confiable de resolución de conflictos; esta promueve el desarrollo y funcionamiento de los sistemas de seguridad privada y de justicia alternativa. Quienes están al mando de estas dinámicas utilizan el desplazamiento como una herramienta para lograr sus fines (Sánchez, 2013, p.190). Los grupos al margen de la ley son precisamente la ley en los barrios populares, y aplican su particular justicia igualmente expulsando a muchos habitantes.

Hay una conexión entre las luchas territoriales y el desplazamiento forzado; cuando hay un cambio en el poder los afectados son los residentes locales que se ven sometidos a procesos de solidificación del territorio por parte de la banda de turno, en los cuales se infringen múltiples derechos humanos al buscar ganarse el respeto y obediencia de los pobladores, logran el sometimiento de los lugareños y el control, con el uso de amenazas para desalojar hogares o individuos para mantener el control (Ocampo y Gonzáles, 2018).

El desplazamiento forzado intraurbano, y la condición de estas personas como desplazados, ante los organismos estatales, los únicos considerados como tales, es decir como desplazados internos, eran aquellos migrantes forzados de las áreas rurales donde se daban los enfrentamientos entre el ejército, la guerrilla y los paramilitares. Sin embargo, posteriormente se logró el reconocimiento de esta población víctima del desplazamiento forzado intraurbano, a raíz de un caso que tuvo lugar en la ciudad de Medellín en el 2002 en el barrio El Salado de la Comuna 13, en donde más de 65 familias y 400 personas fueron desplazadas por las confrontaciones armadas que se presentaron en su territorio. El caso, objeto de estudio por la

Corte Constitucional en la sentencia T-268 de 2003, dio lugar para que a partir de allí se empezara a reconocer a las personas que sufren de migraciones intraurbanas forzadas, como desplazados internos; consecuentemente, estas personas pueden acceder a beneficios y ayudas del gobierno, lo cual resulta relevante, a la ampliación al concepto de desplazado interno.

Para el 2015 las Comunas 13 San Javier, 8 Villa Hermosa, 1 Popular, 3 Manrique, 7 Robledo y el Corregimiento de San Cristóbal eran las zonas de Medellín más afectadas por el desplazamiento forzado intraurbano, y donde se presentaban mayores solicitudes de protección de inmuebles (Zapata, 2015), hasta el punto de que la Alcaldía de Medellín dispuso de personal vinculado a diferentes secretarías para hacer vigilia con la finalidad de vigilar y prevenir la ocupación de las viviendas abandonadas.

En el año 2018 la Sala Especial de Seguimiento de la Corte Constitucional citó a audiencia pública al alcalde de Medellín, Federico Gutiérrez Zuluaga, al evidenciar el aumento del desplazamiento intraurbano y la llegada masiva a la ciudad de víctimas de los grupos armados, para que explicara los factores que incidieron en la problemática, y las políticas que se habrían tenido que emplear para tratar la problemática (Ramírez, 2018).

El desplazamiento intraurbano es un fenómeno importante que afecta a muchos de los habitantes de Medellín, tal como lo evidencia las cifras presentadas por Medellín Cómo Vamos (2021), en el informe de calidad de vida del 2020 que contiene cifras de desplazamientos forzados intraurbanos basados en datos de la personería de Medellín y de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, el informe de las cifras de casos declarados entre 2010 y 2020 se detallan en la Tabla 1.

### **Tabla 1**

*Número de casos declarados de desplazamiento intraurbano en Medellín entre 2010-2020.*

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
5,962	9,891	9,941	6,004	5,395	5,376	3,003	3,517	3,699	2,868	1,693

Fuente: elaboración propia con los datos del informe de calidad de vida 2020 de Medellín Cómo Vamos.

De acuerdo con la Personería de Medellín (2022), durante los primeros meses del 2022 (enero-mayo) se ha registrado un total de 468 víctimas, que representa una disminución de 428 personas expulsadas, en comparación con el mismo periodo del año anterior; en el año 2021 se presentaron un total de 896 personas desplazadas. Sin embargo, para mayo de este año se dio un incremento del 34%.

Estas cifras demuestran que este fenómeno, a pesar de su disminución, sigue presente y requiere atención por parte de la administración municipal, mediante una atención integral a las víctimas que abarque desde aspectos legales, sociales, económicos hasta apoyo psicológico, dado el desarraigo, la pérdida de sus vínculos con la comunidad, conexiones de las cuales depende la supervivencia de la comunidad en los barrios populares (Sánchez, 2012, p.194).

Sumado a lo traumático de huir y en muchos casos perder la propiedad de su vivienda o sus muebles y enseres, la mayoría de las víctimas del desplazamiento de los barrios informales de la ciudad, al solicitar la reparación, se encuentran con el inconveniente de no contar con la documentación necesaria para solicitar la restitución de la tenencia del predio; en este caso el derecho debería ser una herramienta para estas personas y no un obstáculo.

## **Implicaciones Del Desplazamiento A Nivel Habitacional: Formación De Barrios Informales En La Ciudad De Medellín**

El crecimiento poblacional de las ciudades colombianas ha estado determinado en primer lugar por la concentración del desarrollo económico en las urbes, y en segundo lugar por los tránsitos del campo a la ciudad de personas desplazadas a causa del conflicto, lo cual genera grandes brechas porque el desarrollo urbano en el país ha carecido de un marco de política pública que prevea un adecuado crecimiento, y contrario a ello, se observa un crecimiento dual, encontrando por un lado una configuración formal y planificada de la zona urbana y por otro, la informalidad y ocupación de hecho de los territorios como vía de construcción de la ciudad (Torres y Vargas, 2009).

Todo desarrollo urbanístico implica una demanda de suelo, servicios públicos, vivienda e infraestructura que es una carga tanto para las instituciones regionales, como para las nacionales, teniendo como agravante que, en los países en vía de desarrollo, como Colombia, hay una incapacidad de suplir estas necesidades de manera adecuada (Echeverry y Orsini, 2011). El crecimiento acelerado de la ciudad implica una demanda sustancial de servicios que supera las capacidades de cualquier administración municipal, incluso el tema educacional incide en el traslado de lo rural a lo urbano, porque solo en las urbes, como Medellín, era posible acceder a educación privada en la primaria básica y secundaria, y donde la formación universitaria pública o privada, solo se encontraba allí.

Las personas desplazadas en las ciudades medianas y grandes llegan a las zonas periféricas de la ciudad, a asentamientos informales, que se han denominado cinturones de miseria; por lo general son personas vulnerables que no cuentan con bienes o recursos económicos, y el tipo de vivienda a la que pueden acceder son ilegales e informales, por lo que

se empiezan a gestar construcciones por encima del perímetro urbano, al margen de la ley. Es así como el Valle de Aburrá, un estrecho cañón, la expansión de la ciudad en construcción se produjo hacia las laderas, inestables y de difícil desarrollo. Al ser las laderas habitadas se dan cambios en la espacialidad de la ciudad, las personas que llegan a estas zonas empiezan a construir sus hogares, calles, tiendas y barrios, siendo parte de la construcción de la ciudad a través de la ocupación de espacios que desde la institucionalidad no eran posibles de poblar o por medio de la apropiación de áreas privadas de alguien más. (Naranjo y Hurtado, 2002)

La Organización de Naciones Unidas (2016) ha definido los asentamientos informales de la siguiente manera:

Son áreas residenciales en las cuales 1) los habitantes no ostentan derecho de tenencia sobre las tierras o viviendas en las que habitan, bajo las modalidades que van desde la ocupación ilegal de una vivienda hasta el alquiler informal; 2) los barrios suelen carecer de servicios básicos e infraestructura urbana y 3) las viviendas podrían no cumplir con las regulaciones edilicias y de planificación y suelen estar ubicadas geográfica y ambientalmente en áreas peligrosas.

Como hemos visto, la ciudad de Medellín no ha sido extraña a este fenómeno para que al interior de su territorio se desarrollen este tipo de asentamientos. De acuerdo con Granda y Mejía (2013), la conformación de estos barrios en la ciudad se da en un primer momento con los procesos migratorios del campo a la ciudad que son impulsados por la violencia e industrialización, que hace que la ciudad de Medellín recibiera gran cantidad de personas. El segundo momento estaría marcado por la puesta en evidencia de la incapacidad institucional de responder al acelerado proceso de transformación urbana, haciendo que aparecieran múltiples programas e instituciones estatales que no fueron sostenibles en el tiempo.

Estos asentamientos representan problemas para quienes tienen que recurrir a este tipo de solución habitacional, y para toda la ciudad en general. Por un lado, quienes ocupan irregularmente predios están expuestos a un posible desalojo por parte de las autoridades en cualquier momento, pues cuando la ocupación se da en bienes públicos se debe tener en cuenta la imprescriptibilidad de estos, y al tratarse de bienes privados es difícil demostrar una posesión pacífica e ininterrumpida para llegar a adquirir el dominio mediante prescripción adquisitiva, sin dejar de lado las afectaciones para los propietarios que ven invadidos sus predios.

En los casos que se presentan desalojos, en muchas ocasiones se dan alteraciones del orden público, sin que se realiza un adecuado acompañamiento y caracterización por parte de las autoridades lo que implica una lesión a los derechos de los ocupantes que terminan siendo desplazados de nuevo, perdiendo con ello el tejido social que tenían construido en los sitios que ocupaban aumentando su situación de vulnerabilidad. Adicionalmente, se ven afectados por inestabilidad geológica del territorio, donde las laderas no son el espacio más seguro para el desarrollo de una vivienda.

La ciudad y su planeación en general se ve afectada por este tipo de ocupaciones irregulares, en zonas que no están destinadas para la construcción de vivienda, lo que implica afectaciones medioambientales y genera sobrepoblación en territorios no aptos, lo que consecuentemente se traduce en nula o poca cobertura de servicios básicos, y la necesidad de resistir adversidades ambientales como constantes inundaciones y deslizamientos.

Además, representa un gran reto para la administración local que debe tener en cuenta estas dinámicas sociales que impactan la distribución territorial, haciendo más difícil la tarea de planear el desarrollo a nivel de infraestructura, y en la cobertura de la prestación de servicios públicos de saneamiento, salud, educación, recreación, entre otros. Todo esto implica un

componente de planificación de distribución de los recursos importante, que deja corto lo planeado.

El crecimiento de las dinámicas urbanas sobrepasa toda planificación y termina desbordando las políticas públicas vigentes. Este es uno de los principales problemas y retos que tiene la planeación urbana, que debe alinearse con las demandas de la ciudad y sus habitantes para lograr el desarrollo (Sánchez et al. 2013).

Por otro lado, los barrios pobres, superpoblados e informales de la ciudad reflejan que el sector de la vivienda no funciona bien en un territorio, ya sea por los precios elevados de la misma, por la escasez de suelo disponible, los bajos ingresos de la población, y la incapacidad del gobierno municipal de prever y ejecutar políticas del uso de suelo y de vivienda que sean bien diseñadas de acuerdo con las necesidades de la ciudad (Acioly, s.f.).

Esta realidad, de una población que difícilmente es propietaria, y donde lo habitual es que sean meros tenedores, o simples poseedores, lleva a que Catastro Municipal, sin reconocer el derecho de dominio del suelo, reconoce las mejoras, y crea las denominadas matriculas fictas, para documentar esa posesión, crear de registros de esta, y permitir el pago del impuesto predial sobre las mejoras construidas en suelo ajeno, público o privado.

La irregularidad urbana está enlazada al derecho de propiedad que contribuye a que el mercado inmobiliario formal acelere los procesos de acumulación y exclusión socioespacial, que obtiene como respuesta el desarrollo de un mercado inmobiliario informal que es la vía por la que la población más pobre puede acceder a vivienda (Granda y Mejía, 2013). Y es en ese mercado informal el que abona la participación de grupos delincuenciales en la parcelación y venta de lotes, en sitios donde no es posible realizar construcciones legales, y por ende la prestación de servicios públicos domiciliarios.

A través de las diferentes administraciones se le ha dado respuesta a esta problemática, presentándose algunos casos exitosos de intervención en sitios críticos de la ciudad.

Comenzando la década de 1990 se desarrolló en el corregimiento de San Antonio de Prado el programa en el territorio de este corregimiento conocido como El Limonar, en el que se buscaba la reubicación de familias que vivían en zonas de alto riesgo geológico mediante la construcción masiva de viviendas de interés social, vías, equipamientos, servicios públicos y espacio de uso público (Sánchez et al. 2013)

Entre los años 2004 y 2007 bajo la alcaldía de Sergio Fajardo se le apuesta al “urbanismo social”, buscando con la arquitectura impactar en el desarrollo de zonas marginales; por ello se implementa un proyecto urbano integral (“PUI”) para la planeación e intervención física de la comuna nororiental, apuntándole a las áreas densamente pobladas que se formaron en la década de los 50. En este sentido, se desarrolló un proceso de consolidación barrial a través de obras de uso público como parques, calles, puentes para conectar los barrios, se logró ejecutar un total de 125.000 m<sup>2</sup> de obras que incluyeron 18 parques públicos de diferente jerarquía (Echeverry y Orsini, 2011). Luego en el año 2006 se implementó el proyecto urbano integral en la comuna 13, y posteriormente bajo la alcaldía de Alonso Salazar Jaramillo (2008-2012) se incluye en el Plan de desarrollo los proyectos urbanos integrales de la zona centro oriental (comunidades 8 y 9) y la noroccidental (comunidades 5 y 6). Es también destacable la intervención en el morro Moravia que inicialmente era el basurero municipal y que tras el intento de varias administraciones se logró la reubicación de miles de familias. Sin embargo, algunas personas han vuelto a construir en el morro durante la última administración municipal, y que terminó en una orden de desalojo en abril de 2022, que luego sería suspendida al proferirse un fallo de tutela en tal sentido, pero tras la apelación interpuesta, se revocaría tal decisión y se le indicó a la alcaldía que podrá reanudar

los desalojos, pero con la caracterización de las familias de la zona y los procesos de reubicación necesarios.

En el año 2010, se trazó el Plan Estratégico Habitacional de Medellín (PEHMED), hasta el 2020, **“Medellín Mi casa 2020. Una Ciudad pensada y Construida por Todos”**, con el propósito que Medellín para el año 2020 cuente con “un sistema habitacional coordinado y articulado a nivel local, metropolitano, regional, nacional e internacional, que garantiza la realización de los derechos a la vivienda digna y al hábitat sostenible de sus habitantes y promueve la construcción de territorios urbano rurales integrados, incluyentes y habitables en un marco de actuaciones corresponsables, participativas, solidarias y equitativas”. Recientemente, la Alcaldía de Medellín y la Escuela del Hábitat de la Universidad Nacional actualizaron el mismo y publicaron el Plan Estratégico Habitacional -PEHMED 2030, la cual debe ser la ruta en el vivienda y hábitat en los próximos 10 años, de la ciudad. (ISVIMED, 2019).

Es importante señalar la respuesta que a nivel nacional se le ha dado a esta problemática. Se destaca el CONPES 3604 del 2009 que establece los lineamientos para el mejoramiento integral de barrios. La Ley 9ª de 1989 en su articulado en general, dotó de herramientas legales a las administraciones locales para llevar a cabo este cometido, permitiendo que se lleven a cabo los planes de desarrollo municipal por medio de los cuales se establecen procesos de planeación para la gestión del suelo urbano, de igual manera con esta ley se permitió la legalización de los asentamientos irregulares. Esta norma ha sufrido modificaciones, derogaciones y subrogaciones a través de las leyes 388 de 1997 y 2079 de 2021.

Sin embargo, no es suficiente la acción de las autoridades municipales, que siempre queda corta ante la realidad social de estos fenómenos de movilidad forzada y al accionar delincencial que aprovecha para hacerse a ganancias ilícitas vendiendo lo ajeno.

### **Conclusión De La Primera Subsección**

Colombia ha sido un país cuya historia ha estado signada por una incesante violencia que ha desencadenado múltiples crisis humanitarias y sociales y una expresión de ello ha sido el desplazamiento forzado que han sufrido miles de personas como consecuencia del conflicto armado, que siempre ha tenido diferentes motivos, desde el enfrentamiento partidista, los grupos rebeldes, las bandas, las autodefensas y los carteles del narcotráfico.

Este fenómeno tiene grandes repercusiones a nivel social, por causa del desarraigo de muchas familias enteras, que tienen que abandonar su terruño para poner a salvo sus vidas, llevando consigo apenas las pertenencias mínimas, huyendo hacia las ciudades, cambiando totalmente su hábitat rural por uno ciudadano desconocido, por ello este movimiento violento ha tenido múltiples consecuencias en Colombia, desequilibrando una sociedad rural y aumentando lo urbano, con las carencias de tierra y vivienda, además de servicios complementarios para atender a esa población flotante, que en muchas oportunidades se arraiga y no puede volver a su lugar de origen.

El departamento de Antioquia ha sido uno de los territorios más golpeado por los efectos del conflicto armado; en muchos sectores de su territorio hay un singular interés por parte de los grupos al margen de la ley lo que ha hecho que sea un escenario en constante disputa lo cual implica múltiples expresiones de violencia, de violación de derechos humanos y naturalmente de expulsión y recepción de población, que en la mayoría de las ocasiones termina llegando a la capital.

Medellín ha tenido que afrontar este fenómeno, no sin dificultades, en especial cuando se han presentado asentamientos en predios privados en los cuales el ente territorial no puede

realizar infraestructura de servicios, pero, en general, puede afirmarse que se han tenido aciertos a la hora de afrontar los problemas urbanísticos que se le han presentado por el desarrollo de asentamientos informales, y en brindar los servicios mínimos vitales, pero aun es necesario avanzar en esa senda, para que la población de esas áreas deprimidas tengan acceso a todos los servicios públicos, y puedan de alguna forma rehacer una vida con dignidad.

## ***Subsección II: Aproximación Al Déficit De Vivienda***

### **Introducción**

El acceso a la vivienda representa la principal inversión y el patrimonio más importante de las familias de ingresos medios y bajos. No obstante, gran parte de Latinoamérica muestra altos déficits habitacionales entre las familias de menores ingresos; Colombia no se queda atrás y su particular historia de violencia hace que este problema se acentúe más, en vista de que la migración forzada del campo a la ciudad genera una mayor demanda de unidades habitacionales en condiciones dignas y a su vez esto genera más cargas para la administración.

El ideal es que todas las familias que requieran una vivienda puedan acceder a ella. En Colombia en la Constitución de 1991 se prevé el derecho a la vivienda digna en el artículo 51, y a su vez, a nivel internacional la Declaración Universal de Derechos Humanos en el artículo 25 reconoce que toda persona tiene derecho a tener un nivel de vida adecuado que le asegure la vivienda, sin embargo, muchos aun no ven materializado este derecho.

Además, el derecho internacional de los derechos humanos ha reconocido el derecho de toda persona a contar con un nivel adecuado de vida, lo que incluye una vivienda adecuada, no solo en la ya citada Declaración Universal de los Derechos Humanos, sino en otros tratados internacionales de derechos humanos. Este derecho ha sido foco de atención internacional, por

parte de los órganos creados por tratados de derechos humanos, por los acuerdos regionales en la materia y por el Consejo de Derechos Humanos, creando este último en el año 2000 la figura de un “Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a la vivienda adecuada”.

El Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado que ese derecho a una vivienda adecuada no debe entenderse en sentido restrictivo, sino extensivo al derecho de vivir en seguridad, paz y dignidad. Esas características se definen especialmente en la Observación General No. 4 del Comité sobre el derecho a una vivienda adecuada (1991) y en la Observación General No. 7 sobre desalojos forzosos (1997).

El derecho a una vivienda adecuada abarca libertades como la protección contra el desalojo forzoso y la destrucción y demolición arbitrarias del hogar; de ser libre de injerencias arbitrarias y gozar de privacidad y la familia; de elección de la residencia y a la circulación. Además, contiene ese derecho la seguridad de la tenencia; la restitución de la vivienda, la tierra y el patrimonio; acceso sin discriminación y en condiciones de igualdad a la vivienda la participación en la toma de decisiones relacionadas con la vivienda en el ámbito nacional y local, también comprende la disponibilidad de servicios públicos domiciliarios; costo asequible; habitabilidad adecuada; accesibilidad para los grupos desfavorecidos; ubicación adecuada; adecuación que respete la identidad cultural. Es de señalar que el acceso a una vivienda adecuada puede ser condición previa para el goce de varios derechos humanos, como al trabajo, la salud, la seguridad social, el voto, la privacidad y la educación.

Por todo ello, el concepto del déficit habitacional cobra relevancia, pues por un lado es clara la utilidad de contar con información que estime la magnitud de esta problemática en Colombia, y también sirve para medir el impacto de las acciones que emprende la administración

para darle manejo a este fenómeno y para guiar el diseño de normas y políticas que generen cambios positivos en las cifras que se traduzca en más familias colombianas con una vivienda adecuada.

### **Concepto De Déficit De Vivienda**

El déficit de vivienda llevándolo a términos simples se puede expresar en dos vías, tanto en la carencia absoluta de vivienda, la coresidencia o su ubicación en zonas de alto riesgo, (el llamado déficit cuantitativo), como en el deterioro de la calidad de las viviendas habitadas, o que no ofrecen los servicios básicos (denominado este, déficit cualitativo).

El déficit cuantitativo tradicionalmente se ha referido a la comparación entre el número de hogares y el de viviendas permanentes; cuando la primera cifra supera a la segunda habría un déficit cuantitativo, sin embargo, si solo se toma en cuenta el número de unidades habitacionales que faltan en su totalidad, se dejan aspectos importantes de lado, como los materiales utilizados en su construcción y el estado de conservación. Así el déficit cuantitativo incluirá a los hogares que no cuentan con una vivienda o que comparten una con otra familia, como a los que cuentan con una vivienda precaria (Szalachman, 1999, p.8-9).

En cuanto al déficit cualitativo, el desarrollo de su concepto se da de acuerdo con los lineamientos de cada país. En un estudio realizado por Szalachman (1999), se asocia este a tres tipos de variables: la disponibilidad de servicios; calidad y estado de construcción de la vivienda y, presencia de hacinamiento. Respecto de los servicios disponibles, se toma en consideración el acceso a servicios como agua potable, energía y alcantarillado; en cuanto a la calidad de la construcción, se está frente a una variable más compleja de determinar, por depender de la disponibilidad de materiales o estilo de construcción de cada país, pero generalmente se tiene en cuenta el material de los techos, suelos y muros, y en este ítem también es necesario tener en

cuenta el estado de conservación; y finalmente el hacinamiento está asociado a la diferencia entre el número de personas que habita una vivienda y los cuartos disponibles (p.9-10).

El estudio del déficit habitacional en un país es de utilidad, porque de la información obtenida se pueden tomar decisiones más acertadas al momento de redactar una ley o una política de vivienda, de igual manera es un insumo para guiar las inversiones realizadas por los actores públicos y privados.

Este concepto adquiere especial importancia en países subdesarrollados donde la creciente urbanización implica presión en la provisión de vivienda digna y de servicios públicos para los gobiernos locales. La urbanización en América Latina se ha dado en forma por demás desordenada, y no propiamente esa urbanización se apareja a un fenómeno de aumento de productividad o concentración de actividades necesarias en el área urbana; lo cual puede ser atribuible al conflicto interno armado, como venimos de exponerlo.

Inclusive hay fenómenos característicamente latinoamericanos en torno al déficit habitacional que se presentan con mayor o menor fuerza según el territorio o momento histórico; por un lado está la vivienda miserable o precaria que hace referencia a las viviendas construidas con materiales poco idóneos para que esta tenga permanencia en el tiempo (cartones por ejemplo o plásticos) y que generalmente están ubicadas en zonas irregulares de terreno y, por otro lado, la institución del “allegamiento”, que se da cuando varios grupos familiares comparten una unidad habitacional (ONU-HABITAT, 2015, p.8)

Hay una incapacidad institucional de los gobiernos locales para atender a los desafíos de una planificación y articulación que permita el acceso a servicios urbanos de manera equitativa, donde más que la construcción de vivienda es necesario que las personas de más bajos recursos que viven en los hogares deficitarios tengan acceso a oportunidades laborales, educación,

transporte público, recreación y todo lo que sea necesario para que su calidad de vida aumente al igual que sus ingresos.

A nivel internacional hay una preocupación sobre estos temas y de acuerdo con ello, los Estados miembros de las Naciones Unidas aprobaron 17 Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; el objetivo número 11 busca que las ciudades y asentamiento humanos sean inclusivos, seguros y sostenibles. Se busca que para el 2030 se asegure el acceso a la vivienda; servicios básicos; sistemas de transporte seguros y asequibles; se aumente la urbanización inclusiva y sostenible; se asegure el acceso a zonas verdes y espacios públicos, entre otros. (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2015).

### **Déficit De Vivienda En Colombia**

De acuerdo con el artículo 51 de la Constitución, todos los colombianos tendrán el derecho de acceso a vivienda digna, imponiéndole al Estado el deber de fijar los medios necesarios para que se haga efectivo este derecho, incluyendo el promover planes de vivienda de interés social, sistemas apropiados de financiación y formas asociativas de ejecución de estos programas.

La Corte Constitucional ha establecido que, aunque este derecho no es de carácter fundamental directo, sino asociado o en conexidad con los derechos a la vida, integridad física y seguridad personal, el Estado debe proporcionar las medidas necesarias para brindar a los colombianos la posibilidad de acceso a una vivienda digna bajo unas condiciones de igualdad, y unos parámetros legales específicos. Debido a que no constituye un derecho fundamental por sí mismo, sólo goza de amparo constitucional dado el caso en que su vulneración o desconocimiento pueda acarrear la violación de la dignidad humana o a otros derechos

(Sentencia T-045 de 2014, Corte Constitucional), como, por ejemplo, el de la población desplazada, como lo señalaremos más adelante.

A pesar de la consagración constitucional, la realidad de muchos colombianos dista de lo allí establecido dado que carecen de vivienda, están a punto de perderla o esta no se encuentra en condiciones óptimas para su habitabilidad siendo parte de las cifras de déficit habitacional. Este problema en Colombia está relacionado con escasez de suelo urbanizable, los problemas de tenencia, los sistemas de financiamiento habitacional (Torres, 2009).

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) es la entidad encargada de estimar el déficit habitacional en Colombia; anteriormente esta estimación se hacía con la información de los censos poblacionales, sin embargo, al ser necesaria una periodicidad menor el DANE estimó el déficit de vivienda con base en las encuestas de calidad de vida para el 2019, 2020 y 2021. Este cálculo a partir del 2020 tuvo una actualización metodológica que fue concertada entre el Ministerio de Vivienda y el Departamento Nacional de Planeación con la observación de la ONU-Hábitat. En esta metodología utilizada se excluyó a hogares que habitan en viviendas étnicas o indígenas buscando aplicarles su propia metodología en la que se reconozca sus particularidades (DANE, 2022).

Cómo ya se ha indicado, el déficit habitacional está conformado por dos tipos: el cuantitativo y el cualitativo. De acuerdo con los parámetros del DANE, el primero de ellos identifica a los hogares que habitan viviendas cuyas deficiencias estructurales y de espacio hacen que sea necesario adicionar nuevas unidades habitacionales al stock total de viviendas del país, para que pueda darse una relación uno a uno entre la cantidad de viviendas adecuadas y los hogares que las requieren. Por otro lado, el déficit cualitativo hace referencia a los hogares que

habitan en viviendas con deficiencias no estructurales, en las cuales es posible hacer mejoras o ajustes para lograr las condiciones adecuadas para su habitabilidad.

Los datos obtenidos por el DANE indican que para el año 2021 se encontró un déficit habitacional nacional del 31%, que lo compone un 7,5% en déficit cuantitativo y un 23,5% en déficit cualitativo y en Antioquía se observa que el 24,6% de los hogares se encuentran en déficit habitacional. Esto implica que, de 16.908.000 hogares que habitan en viviendas a nivel nacional, 1.263.000 se encuentran en déficit cuantitativo, siendo necesaria una nueva unidad habitacional y 3.977.000 de hogares están dentro del déficit cualitativo (DANE, 2022).

Para identificar el déficit cuantitativo se toma en cuenta las viviendas que sus deficiencias estructurales hace que no cumplan estándares que aseguren su habitabilidad; en este caso los componentes de este indicador hacen referencia a la estructura de la vivienda, tipo de vivienda y material de las paredes, cohabitación y presencia de hacinamiento no mitigable. Una vivienda que tenga al menos una de las deficiencias entraría en el conteo. En los resultados del 2021 se evidenció que la mayor cantidad de hogares que presentan este déficit se localiza en centros poblado y rural disperso (DANE, 2022), es decir que en las zonas rurales del país es en donde más se concentra este tipo de deficiencias en las viviendas.

En el déficit cualitativo se toma en cuenta aquellas viviendas que presentan deficiencias no estructurales, en las cuales es posible hacer algún tipo de intervención o arreglo que permita solución a los problemas que tenga. Los componentes de este indicador son: el hacinamiento mitigable; el material de los pisos de la vivienda; cocina y; acceso a servicios públicos tales como, agua, alcantarillado, energía eléctrica y recolección de basuras (DANE, 2022).

En esta medición no se tiene en cuenta la vulnerabilidad ante amenazas naturales y es importante, porque quienes habitan viviendas construidas con materiales deficientes, de manera

informal sin el diseño y ejecución técnica necesarios, en asentamientos informales ubicados en zonas de riesgo, son más propensos a ser vulnerables ante amenazas naturales (Genatios, 2016).

Ahora bien, una de las estrategias que ha asumido el gobierno nacional a lo largo de los años ha sido el desarrollo de programas de vivienda de interés social para disminuir los niveles de déficit habitacional cuantitativo. Así por medio de la Ley 3ª de 1991 se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, que está integrado por todas las empresas públicas y privadas dedicadas al desarrollo de esta actividad; a su vez el documento CONPES 3287 de 2004, recoge un conjunto de medidas para la implementación del “Programa de Subsidio Familiar de Vivienda en Especie”.

En la Ley 388 de 1997, se establecen los límites y bases para la localización y zonas donde se pueden desarrollar proyectos de vivienda de interés social. Posterior a su expedición, en varias leyes se establecen lineamientos para el acceso a subsidios para acceder a vivienda, tales como las Leyes 101, 633, 708, 1537, y recientemente la Ley 2079 de 2021, que recoge la Política Pública de Hábitat y Vivienda, que pretende permitir el acceso más expedito a los subsidios de vivienda, complementar el marco normativo en el que se desarrolla la política habitacional urbana y rural en el país buscando crear mecanismos para reducir el déficit habitacional.

En esta misma vía se han ejecutado instrumentos como el desarrollo de los Macroproyectos de Interés Social Nacional que buscaban aumentar la oferta de suelos urbanizados para el desarrollo de programas de vivienda de interés social y prioritario, dentro de los cuales se han adoptado 13 proyectos de primera generación y uno de segunda generación.

El gobierno colombiano ha fijado su mirada en el acceso a financiación para vivienda. Su historia no ha estado llena de aciertos si se tiene en cuenta la crisis de financiamiento

hipotecario que vivió el país entre 1998 y 2001. El sistema de financiación de vivienda a largo plazo está definido por la Ley 546 de 1999, que prevé algunos aspectos como los participantes del sistema de financiación de vivienda, las instituciones que pueden otorgar los créditos, modalidades de amortización, condiciones de los créditos de vivienda individual y otorga algunos beneficios como la posibilidad de prepagos totales o parciales sin multas, la posibilidad de constituir patrimonio de familia inembargable sobre los inmuebles adquiridos, entre otros. Existe en este marco institucional, la posibilidad de acceder a un subsidio familiar de vivienda que de acuerdo con el Decreto 2620 de 2000 es un aporte en dinero o especie, que se otorga por una sola vez, y sin cargo de restitución, y que constituye un complemento de ahorro para facilitar la adquisición, construcción o mejoramiento de una solución de vivienda de interés social (Art.2). Este es otorgado por el Estado a través del gobierno nacional o los entes territoriales, las Cajas de Compensación Familiar a sus afiliados, o por el Fondo Nacional de Vivienda a la población para acceder a proyectos de vivienda, previo el cumplimiento de ciertos requisitos.

El acceso a financiación la mayoría de las veces es el único medio que tienen las familias colombianas de materializar el deseo de tener un hogar propio, o mejorar las condiciones del que han logrado conseguir o construir. El objetivo del incentivo del crédito formal es vital para que con ello se desincentive el recurrir a préstamos informales con altas tasas de usura, que con el tiempo se vuelven imposibles de pagar.

En el año 2021 el Ministerio de Vivienda propuso cuatro objetivos de desarrollo para el sector de vivienda al 2030: el primero es vivienda para el crecimiento; el segundo, vivienda para la equidad; el tercero es inclusión financiera e hipotecaria y; el cuarto es transformación digital. Estos objetivos buscan la construcción de más unidades habitacionales, acceso equitativo a la vivienda enfocando recursos en las familias con menores ingresos, mejorar el acceso al crédito

de vivienda y hacer uso de la tecnología para llegar a compra y venta digital de vivienda (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio [Minvivienda], 2021). Todos ellos buscan la disminución del déficit habitacional en Colombia.

Los datos demuestran que hay miles de colombianos cuya vivienda no se encuentra en condiciones dignas o peor aún, no tienen una vivienda por habitar, es clara la importancia del desarrollo de programas de mejoramiento de viviendas y barrios al igual que la construcción de viviendas de interés social. Teniendo en cuenta que además deben ser atendidas las deficiencias que presenta el entorno en cuanto a infraestructura vial, de servicios públicos, acceso a bienes y servicios y espacio público.

Aunque además de mejorar el inventario habitacional existente y adicionar unidades nuevas, es necesario que las personas que actualmente están en déficit vean otras áreas de sus vidas impactadas de manera positiva para que logren tener calidad de vida y la posibilidad de desarrollar un proyecto de vida, para ello además del acceso a la vivienda es necesario el acceso a educación, salud, recreación, empleo en condiciones dignas y acceso a la justicia.

Es preocupante que en Colombia la vivienda es un asunto que es planeado, diseñado y ejecutado mayormente por entre privados, empresariales o financieros, y es evidente que la presencia del Estado frente a estos es menor (Torres, 2010).

### **Déficit De Vivienda En Medellín**

Es claro que en Colombia se presentan cifras importantes con relación al déficit de vivienda, y el departamento de Antioquia no se queda atrás, al presentar un déficit cuantitativo del 4,7% que representa 109.000 viviendas de las cuales 36.000 se encuentran en cabeceras y 74.000 en centros poblados y rural disperso en el año 2021. (DANE, 2022)

El Departamento Administrativo de Planeación (DAP) de Medellín utilizó una metodología propia con base en el SISBÉN III para hacer seguimiento al déficit cuantitativo y cualitativo para obtener información que sea de utilidad en la elaboración de políticas públicas en el orden municipal para intervenir problemas habitacionales, sin embargo, esta información está disponible entre los años 2014 a 2017, por presentar diferencias metodológicas con el DANE.

De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 en el municipio de Medellín hay un total de 815.362 hogares, 801.887 en la cabecera, mientras 13.475 se encuentran en Centros Poblados y Rural Disperso (CPRD). De estos hogares en la cabecera 96.782 se encontraban en déficit cualitativo que equivale a un 12,1% y en CPRD se encontraron 9.047 hogares que requieren mejoramientos en su vivienda lo cual equivale a un 67,1%. Hay un importante déficit cualitativo en la ruralidad.

Medellín Cómo Vamos (2020) realizó una aproximación a la estimación del déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda usando la metodología del DANE y los datos de la Encuesta de Calidad de Vida de Medellín para el año 2019, y se encontró que de 800.723 hogares en la zona urbana de Medellín, 38.887 se categorizaron en déficit cuantitativo, representando el 4,9%; de estos 2.445 fueron por material deficiente en las paredes exteriores, 3.811 por el criterio de cohabitación y 34.419 hogares por hacinamiento no mitigable, criterio que evidentemente afectó a la mayoría de hogares y que se concentró en sectores como Popular, Villa Hermosa, San Javier y Aranjuez (p.208).

En cuanto al déficit cualitativo se encontró que en 2019, 140.855 hogares se encontraron en déficit cualitativo lo que equivale a un 17.6% que de acuerdo con los componentes fueron de la siguiente manera: (i) 72.314 por hacinamiento mitigable, (ii) 25.230 por no tener energía eléctrica, (iii) 21.748 por no contar con acueducto, (iv) 20.523 por no tener cocina independiente,

(v) 14.780 por no contar con recolección de basura y (vi) 11.560 por no contar con alcantarillado (Medellín Cómo Vamos, 2020).

De acuerdo con estos datos es evidente que hay necesidades sin resolver en materia de vivienda en la ciudad sobre todo en cuanto al hacinamiento no mitigable, el hacinamiento mitigable y el acceso a servicios públicos; además estos problemas se concentran en mayor medida en las zonas más precarias de la ciudad lo cual hace que sea más preocupante.

Buscando medir los avances en la superación del déficit en el más reciente informe de gestión del año 2020, bajo el componente de urbanismo ecológico que busca que la transformación de Medellín en una ciudad sostenible a través de la planificación y construcción del territorio, se indica que, en el año 2020, 467 hogares superaron el déficit cuantitativo de vivienda, mientras 4.953 hogares superaron el déficit cualitativo (Alcaldía de Medellín, 2021).

Es claro que el problema de déficit de vivienda es visible para el gobierno local y al igual que a nivel nacional se desarrollan programas de asignación de Subsidios Municipales de Vivienda (SMV). El Concejo Municipal de Medellín mediante el Acuerdo Municipal 032 de 1999 creó el Subsidio Municipal de Vivienda (SMV); este acuerdo fue derogado recientemente por el Acuerdo Municipal 05 de 2020, que es reglamentado por el Decreto 1053 de 2020, el cual trae una actualización de la normatividad que busca articulación con la política nacional en materia de viviendas VIP y VIS. Con el SMV, al igual que con los subsidios ya mencionados se da un aporte en dinero o especie para comprar vivienda nueva, vivienda usada, construir en sitio propio, mejorar la vivienda o arrendamiento temporal, y la entidad encargada de otorgar subsidios de vivienda en cualquiera de las modalidades es el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín (ISVIMED).

El municipio de Medellín también ha impactado las condiciones de habitación de muchas personas a través de programas de Mejoramiento Integral de Barrios y los Proyectos Urbanos Integrales (PUI). Por medio del Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales de Medellín (PRIMED) se intervinieron 15 barrios por medio de dos fases, una de 1992 a 1996 y otra de 1997 a 2001; este programa buscó establecer mecanismos de planificación y gestión, de promoción y participación de la comunidad, mejoramiento barrial de la infraestructura básica, de servicios públicos, equipamientos comunitarios y del espacio público, mejoramiento de vivienda y reubicación de viviendas en zonas no recuperables (Empresa de Desarrollo Urbano [EDU], s.f.)

Con el PUI en la zona nororiental se desarrollaron obras articuladas al desarrollo del Metrocable, en este programa también se buscaba la participación de la ciudadanía y se dio prioridad a temas como la infraestructura vial y de transporte, los servicios públicos, la legalización de predios y la relevancia del espacio público para la ciudad y sus habitantes. Asimismo, es destacable el proyecto “Consolidación Habitacional de la Quebrada Juan Bobo”. En ambos programas se identificaron deficiencias habitacionales que fueron abordadas por medio de la legalización, regularización, mejoramiento de vivienda por autoconstrucción, construcción de vivienda nueva y reasentamientos (EDU, s.f.)

Queda en evidencia que en Medellín hay presencia de problemas habitacionales que se han manifestado en la formación de asentamientos informales, en viviendas precarias o en familias que no cuentan con un hogar donde vivir, sin embargo, este no ha sido un problema que ha pasado por alto para la administración, y se evidencia que existe un trabajo institucional intentado disminuir las cifras de déficit habitacional mediante la entrega de subsidios de vivienda; construcción de vivienda de interés social; programas de mejoramiento barrial, de mejoramiento de vivienda y de intervención del espacio público. Lo importante es que estas

ayudas lleguen a todas las personas que los necesiten y que los recursos sean utilizados de manera transparente, lo que no siempre se logra y en veces no pasa de una aspiración.

### **Déficit Habitacional Y Desplazamiento**

Como ya lo vimos, la población desplazada llega a un territorio con múltiples necesidades por satisfacer y en primera medida se encuentra la vivienda, como aquel lugar por habitar y refugiarse. Pero al llegar a la ciudad muchas de estas familias se encuentran con múltiples obstáculos para acceder al mercado formal de vivienda, ya sea por sus altos costos, o por la falta de acceso a crédito, empleo, arriendos justos, lo que hace que en muchas ocasiones terminen recurriendo a la informalidad.

Son claros los peligros que implica la informalidad; muchos se establecen en zonas vulnerables ante desastres naturales y no aptos para construir, incluso en muchas ocasiones carecen de servicios básicos como alcantarillado, agua potable o energía y hay poca accesibilidad a servicios de transporte, salud y educación. En este punto la integración por parte de los gobiernos locales de los asentamientos informales es fundamental para asegurar que quienes viven en la periferia se integren a la ciudad y a los servicios que ofrece, teniendo en cuenta que en la población desplazada esto es de especial importancia dado el desarraigo que sufren de su lugar de origen, esta población debe hacer parte de la integración local urbana.

La calidad de la vivienda ofertada depende de la capacidad de pago o financiación, lo que implica para muchos hogares desplazados con precarios recursos la imposibilidad de acceder a una vivienda adecuada. Por tal motivo, solo queda la posibilidad de acceder a viviendas con múltiples deficiencias, como problemas estructurales, cantidad de cuartos insuficientes que generan hacinamiento, sin acceso a todos los servicios públicos domiciliarios, con limitación de espacios necesarios (Torres y Vargas, 2009).

En las grandes ciudades de por sí, no se logra cubrir el 100% de las necesidades de vivienda de su población, de tal modo que el fenómeno migratorio forzado necesariamente incidirá en los déficits de vivienda, y Medellín, como la segunda ciudad del país, no escapa a ello.

Todos aquellos que son víctimas del desplazamiento forzado y migran hacia otra parte del país en su gran mayoría, pasaran a ser parte de las cifras de déficit de vivienda, porque ante la escasez de recursos o no se logra acceder a una vivienda y se hace parte de las cifras de déficit cuantitativo, o se logra acceder a una que no tiene las condiciones de habitabilidad necesarias entrando en las cifras de déficit cualitativo.

La intervención estatal en estos casos es importante por el estado de vulnerabilidad en el que se encuentran las víctimas, y que hace necesario que se asegure el acceso a la vivienda a la población desplazada junto con todos los servicios necesarios para superar los efectos del desplazamiento. En este caso los subsidios de vivienda dirigidos a la población desplazada, como víctima del conflicto, han sido una de las estrategias adoptadas por el gobierno colombiano para proveer de una unidad habitacional a las familias desplazadas que así lo requieren.

Una de las vías con las que cuenta esta población para acceder a una vivienda, fue el programa de vivienda gratuita diseñado en el 2012, que son entregadas en su totalidad de manera gratuita a los beneficiarios, siendo en parte, la población desplazada; el procedimiento de sorteo para la selección de los hogares fue definido por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, y actualmente se encuentra regulado mediante la Resolución 531 de 2019.

Otra de las opciones disponibles es acceder a un subsidio familiar de vivienda para la población desplazada consiste en el subsidio en dinero, o en especie, que se da a un hogar declarado como víctima, y puede ser utilizado para la compra de vivienda nueva, construcción,

mejoramiento o incluso compra de vivienda usada, beneficio especial al tratarse de población desplazada o víctima del conflicto armado y es entregado por las cajas de compensación familiar y para aquellos que no están afiliado a una es Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) quien lo entrega. Los requisitos y características de estos beneficios están compilados en el Decreto 1077 de 2015, que contiene los Decretos 2190 de 2009, Decreto 428 de 205, Decreto 0729 de 2017, Decreto 867 de 2019 y el Decreto 2413 de 2018.

En cuanto a la asignación, postulación, coordinación y supervisión del subsidio la entidad encargada es el Fonvivienda, esto de acuerdo con el artículo 9 del Decreto 555 de 2003.

La población desplazada ha sido tenida en cuenta para aplicar, de manera preferente, a los beneficios que ofrece el Estado en materia de subsidios de vivienda, y de forma especial luego de la expedición de la Ley 1537 de 2012, que estableció como población para atención prioritaria a aquellos que estén vinculado con programas sociales del Estado que busquen la superación de la pobreza extrema, aquellos que se encuentren en situación de desplazamiento, entre otros (art.12), los cuales son tenidos en cuenta para el acceso a la vivienda interés social y prioritaria, incluso la rural (art.28).

El subsidio familiar de vivienda de interés social rural para la población desplazada por la violencia (VISR), es reglamentado por el Decreto 1071 de 2015 y funciona de manera similar a los subsidios ya descritos, en vista de que es un aporte en dinero o especie, entregado en una única y que básicamente busca facilitar el acceso a una vivienda de interés social, solo que en este caso rural y sin cargo de restitución mientras se cumpla las condiciones fijadas en la Ley.

También se han establecido porcentajes de priorización para los hogares víctimas de desplazamiento en programas de vivienda del gobierno nacional como: Mi Casa Ya, Vivienda Social para el Campo.

## Conclusiones

La escasez de vivienda en condiciones dignas es un problema que se presenta en Latinoamérica y por supuesto Colombia no es la excepción. De los datos expuestos se observa que muchas familias actualmente no ven cubierta esta necesidad lo cual es preocupante porque la vivienda en un aspecto básico que todas las personas deberían tener cubierto para poder tener una vida en condiciones dignas. De acuerdo con los datos del DANE predomina el déficit cualitativo lo que quiere decir que muchas de las viviendas de los colombianos no se encuentran en condiciones óptimas para su habitabilidad, sin dejar atrás que son necesarias aproximadamente 1.263.000 unidades habitacionales adicionales. En Medellín de igual manera predominan las cifras de déficit cualitativo en donde predomina el hacinamiento mitigable, mientras en el déficit cuantitativo predomina el hacinamiento no mitigable.

El hecho de que aun muchas familias no cuenten con la vivienda necesaria, genera retos para el gobierno nacional y local. En este punto es crucial la planeación y gestión de los recursos y, por fortuna, a pesar de la magnitud del problema en el país se observa que se ha tratado de disminuir las cifras de déficit habitacional cuantitativo por medio de la construcción de viviendas de interés social y el acceso a financiación para la compra de vivienda, mientras que el déficit habitacional cualitativo se ha intentado mejorar por medio del acceso a subsidios que pueden ser usados para mejoramiento de viviendas, como con el acceso a microcréditos, créditos, programas de mejoramiento barrial e inversión en infraestructura. Estas son acciones que no se deben abandonar y que se deben replicar en aquellas zonas del país donde la presencia del Estado es mínima.

Por otro lado, se ha hecho énfasis en la magnitud del desplazamiento forzado en Colombia y una de las claras implicaciones que tiene este fenómeno es que al ser estas personas

forzadas a abandonar sus hogares pasan a tener la vivienda como una de sus muchas necesidades insatisfechas; en Colombia no son pocas las víctimas de este acto violento lo que implica que miles de personas terminan en las ciudades en busca de hogar y ante la precariedad de su situación a lo único que tienen acceso es a viviendas deficitarias o ni siquiera logran acceder a una vivienda. Sin embargo, este problema ha sido abordado por la administración con la construcción de viviendas de interés social y acceso a subsidios de vivienda en donde hay un acceso preferente para esta población.

El derecho en este ámbito es un insumo importante por un lado para generar espacios de discusión en torno a los problemas que entraña la vivienda en Colombia y por el otro, para materializar mediante leyes, políticas públicas y decisiones judiciales el derecho a la vivienda que defiende la Carta Fundamental.

## **Sección II: Herramientas Jurídicas Para La Atención Del Déficit De Vivienda Cuyo Origen Sea El Desplazamiento**

### ***Subsección I: Normatividad Vigente***

#### **Introducción**

Como vimos en la primera sección, muchos colombianos han sido víctimas del desplazamiento forzado, los cuales tienen múltiples necesidades sin satisfacer y derechos que a su vez le están siendo vulnerados; esto genera una gran carga para el Estado, en vista de que esta conserva la responsabilidad de asistir a la población desplazada, al ser un problema que se presenta al interior de sus fronteras y que se deriva de su incapacidad de proteger los derechos de sus ciudadanos.

Se ha demostrado que el desplazamiento forzado es un problema que ha tenido que afrontar Colombia a lo largo de su historia y que esto se ha visto agravado por el conflicto

armado, y para conocer su reglamentación, y dada la magnitud de este fenómeno, buscaremos establecer cuál ha sido la respuesta que se le ha dado a nivel estatal.

Para resolver el anterior cuestionamiento, en primer lugar, realizaremos un acercamiento al desarrollo normativo a nivel internacional, donde a pesar de no existir un convenio multilateral que como tal que genere obligaciones, encontramos instrumentos que establecen derechos que le asisten a la población desplazada, al generar obligaciones en cabeza del estado colombiano, y orienta su accionar. Luego tomaremos en consideración algunas de las normas más relevantes a nivel nacional y municipal en torno al desplazamiento forzado que materializan instituciones, programas y herramientas con las que cuentan las víctimas para proteger sus derechos y lograr acceder a la vivienda, haciendo efectivo el derecho constitucional. Posteriormente, y con la exposición de algunos pronunciamientos jurisprudenciales importantes en torno a la protección de la población desplazada y su derecho a la vivienda, seguido de las de recientes políticas públicas en materia de vivienda, brindaremos un panorama legal sobre la protección a esta población.

### **Normas Internacionales**

El desplazamiento supone una vulneración de múltiples derechos, como la vida, la dignidad humana, seguridad personal, igualdad, educación, vivienda, el libre desarrollo de la personalidad, entre muchos otros; es una situación que se presenta en todo el mundo y que tiene repercusiones más allá del territorio donde se presenta, lo que supone que es un tema de interés para la comunidad internacional y más concretamente para la Organización de Naciones Unidas que busca entre sus objetivos la protección de los derechos. Además, ante la manifiesta violación de derechos es clara la inobservancia de instrumentos internacionales tales como la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969.

En torno al desplazamiento hay un aspecto clave y es que la responsabilidad primaria es del Estado donde se está dando este fenómeno, es el quien debe asegurar a sus ciudadanos protección y goce efectivo de sus derechos, pero a su vez hay una obligación de la comunidad internacional de brindar ayuda humanitaria a las víctimas ante la falta de voluntad o de capacidad del Gobierno (Saravia, 2014), habría una tensión entre la soberanía estatal y la intervención extranjera (Pineda, 2016). Incluso al considerarse el desplazamiento propio del dominio nacional se ha dado poca producción normativa internacional, sin embargo, la magnitud de este problema a nivel global y la evidente incapacidad de los Estados de manejarlo ha hecho que la comunidad internacional comenzara a prestarle atención a este fenómeno (Pineda, 2016).

Inicialmente el Derecho Internacional Humanitario contempla disposiciones relativas a la prevención del desplazamiento y la protección de la población desplazada, principalmente en el IV Convenio de Ginebra relativo a la protección de personas civiles en tiempo de guerra y en el Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, 1977 (Protocolo II). Estas normas proscriben el desplazamiento y defienden múltiples derechos que le asisten a las víctimas como el derecho al retorno voluntario, a la no discriminación, a ser protegidos como parte de la población civil, a la educación, a la vida, dignidad humana y a la libertad. Colombia es un Estado miembro lo que implica que estas normas son vinculantes y por tanto debe buscar la eliminación del desplazamiento forzoso producto del conflicto interno y asistir a las víctimas para asegurar la protección de los derechos que de manera inicial no pudieron ser garantizados por el mismo Estado.

Tras evidenciar que no hay un marco normativo de referencia para atender el desplazamiento forzado se designó al primer representante del Secretario General sobre los

derechos humanos de los desplazados internos, Francis Deng, quien junto con el acompañamiento de expertos desarrolló los Principios Rectores de los desplazamientos internos que fueron aprobados por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 1998; estos principios buscan determinar los derechos y garantías necesarios para la protección de los desplazados internos en todo el mundo; pretenden ser una guía para los Estados, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y para todo el público en general sobre el tratamiento del desplazamiento forzado, y ofrece recomendaciones para la asistencia de la población desplazada por parte de las autoridades de cada Estado (OCHA, 1998).

En principio este documento constituiría derecho blando o *soft law*<sup>3</sup> pero ello no ha impedido que tenga significación jurídica y que goce de amplia aceptación a nivel internacional; muchos países los han adoptado en su legislación interna y han incentivado la creación de instituciones en torno a las obligaciones que implican (Saravia, 2014), inclusive en Colombia hace parte de la legislación interna por medio de la figura de bloque de constitucional. Por medio de la Sentencia SU-1150/2000, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz se reconoce que a pesar de que, si bien no han sido aprobados mediante un tratado internacional, son de utilidad para llenar lagunas de lo establecido en tratados internacionales de derechos humanos, y considera la Corte Constitucional que deben ser tenidos en cuenta como parámetro para la creación normativa y la interpretación en la regulación del desplazamiento forzado. Mientras que en la Sentencia T-327/2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, considera la Corte que estos principios hacen parte del cuerpo normativo supranacional que integra el bloque de constitucionalidad y que dado esto, todos los funcionarios involucrados en la atención de desplazados deben ajustar su conducta

---

<sup>3</sup> El termino Soft Law o derecho blando, se ha utilizado para identificar aquellos actos y procedimientos que, en derecho internacional a pesar de no tener efectos jurídicos vinculantes, son jurídicamente relevantes, por ejemplo, a efectos de interpretación de tratados internacionales.

a lo establecido en los principios. Esta posición de la Corte se confirmó en la Sentencia T-602 de 2003 M. P. Jaime Araujo Rentería y hasta hoy se sostiene al observar que en la Sentencia T-230 de 2021 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, se siguen teniendo en cuenta estos principios al analizar casos donde se vulneran derechos a la población desplazada.

A pesar de que no están consagrados en un tratado internacional, es claro que estos principios han servido como insumo de interpretación, tienen aceptación internacional. Además, si las decisiones de la Corte Constitucional tienen un grado de obligatoriedad, no dista de ello ese derecho blando frente a las interpretaciones convencionales.

Otro instrumento importante son los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, o también conocidos principios Pinheiro, que fueron aprobados por la Sub-Comisión de Protección y Promoción de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el año 2005. Éstos son un conjunto de principios que buscan brindar orientación en los procesos de restitución de viviendas, tierras y patrimonio en situaciones de desplazamiento. Para su aplicación fue desarrollado un Manual sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de Refugiados y Personas Desplazadas que busca orientar la práctica de aquellos que trabajan en el ámbito de restitución de vivienda y el patrimonio (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios [OCHA] et al., 2007)

En este documento, que contiene los principios, se prevén igualmente aspectos importantes tales como el derecho a la restitución de las viviendas y el patrimonio, a favor de los refugiados y desplazados que les hayan sido privados arbitraria o ilegalmente o a que se les indemnice; contiene un catálogo de derechos y realiza importantes recomendaciones a los Estados para la implementación de mecanismos legales, políticos, procesales e institucionales para garantizar que la restitución de viviendas, las tierras y el patrimonio sean compatibles con

instrumentos internacionales de derechos humanos; también contiene apreciaciones respecto de los ocupantes secundarios, buscando que estén protegidos contra el desalojo forzoso y establece responsabilidad en la comunidad internacional (Pinheiro, 2005).

En la sentencia C-035 de 2016, MP María Victoria Calle Correa, se estudia si estos principios hacen parte del ordenamiento jurídico colombiano y para ello la Corte toma en consideración la diferencia entre el bloque de constitucionalidad en sentido estricto y en sentido lato, en donde al primero de ellos pertenecen los tratados internacionales ratificados por Colombia, y el segundo, lo compone normas y criterios auxiliares de interpretación que sirven para señalar la naturaleza, contenido y alcance las normas establecidas en los tratados sobre derechos humanos, resaltando la importancia de este complemento para que el bloque en sentido estricto tenga un efecto útil. Todo ello para concluir que los Principios Pinheiro a pesar de no hacer parte de un tratado internacional, si hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato, por concretar el sentido de normas contenidos en tratados internacionales de derechos humanos que han sido ratificados por Colombia; posición que ya había sido defendida en la Sentencia T-821 de 2007 M.P. Catalina Botero Marino.

Estos principios guardan relación directa, como ya lo vimos, con la falta de vivienda digna que sufren muchos de los desplazados, y plasma obligaciones importantes en cabeza del Estado para asegurar que le sean restituidos los bienes que le son despojados, lo cual es vital para la reparación y retorno de estas personas y asegurar su derecho a la vivienda que es esencial para el desarrollo de una vida en condiciones dignas.

Por otro lado, a las víctimas de la violación de los derechos humanos le asiste el derecho a la reparación integral, derecho que es reconocido a nivel internacional por varios instrumentos internacionales entre ellos el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional en su artículo 75,

el artículo 63.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos y a tal efecto se desarrollaron los Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, que ha sido aprobada por la Comisión de Derechos Humanos en su resolución 2005/35, de 19 de abril de 2005; por el Consejo Económico y Social en la resolución 2005/30, y por la Asamblea General en la resolución 60/147. Estos principios pretenden indicar, dar mecanismos, modalidades, procedimientos y métodos para el cumplimiento de obligaciones jurídicas existentes de acuerdo con las normas internacionales de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, dado esto implica acciones que deberían ser acatadas por los Estados (ONU, 2005).

Además de las recomendaciones respecto de la obligación de observancia de las normas, define que se entiende por víctima a las personas que hayan sufrido daños de cualquier índole como consecuencia de acciones u omisiones que constituyan una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o de una violación grave del Derecho Internacional Humanitario (Principio 8); asimismo establece el derecho a las víctimas de disponer de recursos contra las violaciones de estas normas, como el acceso a la justicia; reparación adecuada, efectiva y rápida del daño, y acceso a información pertinente sobre las violaciones y mecanismos de reparación (Principio 11). En cuanto a la reparación de los daños sufridos se hace hincapié en que debe ser una reparación plena y efectiva que se debe materializar en: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición (Principios 18 a 23), (ONU, 2005)

En cuanto a aquellas víctimas que sufren el despojo de sus bienes y patrimonio como consecuencia del enfrentamiento, amenaza o usurpación por parte de actores armados y deben desplazarse de manera forzosa quedando sin vivienda es importante lo que establecen estos principios en vista de que se prevé la restitución como un pilar esencial del derecho de reparación que les corresponde, está debe darse siempre que sea posible y puede comprender el regreso al lugar de residencia y devolución de sus bienes (Principio 19); por otro lado está la posibilidad de indemnización que debe concederse según cada caso (Principio 20), lo cual puede ser un medio eficaz para buscar la reparación cuando la restitución no es posible.

Ahora bien, en cuanto al derecho a la vivienda este es ampliamente reconocido; la **Declaración Universal de Derechos Humanos** en su artículo 25 reconoce el derecho a un nivel de vida adecuado que asegure a la familia, salud, bienestar y a la vivienda. En **el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, que entró en vigor el 3 de enero de 1976, en su artículo 11 se señala que los Estados Parte “reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”.

En la segunda conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos realizada en 1996 en Estambul se adoptan la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos y el Programa de Hábitat en la cual se adoptan como objetivos universales el garantizar una vivienda adecuada para todos y lograr que los asentamientos humanos sean seguros, salubres, habitables, equitativos, sostenibles y productivos

Por otro lado, son varias las organizaciones internacionales que tienen presencia en Colombia y que buscan contribuir a la búsqueda de soluciones para eliminar y tratar el

desplazamiento forzado, entre ellas está la ACNUR, ya que el Estado buscó su asistencia técnica y humanitaria en 1997 respecto del desplazamiento forzado y de acuerdo con el Memorando de Intención firmado entre ACNUR y el Gobierno colombiano se acuerda su cooperación en las siguientes áreas: acción preventiva; protección y soluciones; cumplimiento de la legislación interna; fortalecimiento de mecanismos de coordinación; fortalecimiento de la cooperación internacional, y difusión y aplicación del Derecho Internacional Humanitario de los refugiados (ACNUR, 1999).

En la más reciente iniciativa de la organización sobre desplazamiento interno Colombia es uno de los territorios en los que se concentran operaciones para atender a personas desplazadas y refugiadas; se busca fortalecer las capacidades nacionales a través de: (i) orientación y apoyo a las instituciones Estatales por medio de marcos jurídicos y políticas sobre prevención, protección y soluciones para la población desplazada; (ii) promoción de la consolidación y la transferencia de buenas prácticas y procesos a las instituciones del Estado, acompañado de defensa de políticas públicas intensificadas sobre soluciones para el desplazamiento interno, y (iii) apoyo a las instituciones creadas según el Acuerdo de Paz, con foco en la participación de las víctimas en los procesos de verdad, justicia y reparación (ACNUR, 2019).

En el país también hace presencia el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), que se concentra en la asistencia de personas desplazadas y afectadas por el conflicto. Con la Ley 42 de 1981 se aprueba la designación de Bogotá como sede de la delegación regional del CICR. Asimismo, el Consejo Noruego para Refugiados (NRC), organización no gubernamental internacional, sin ánimo de lucro establecida en 1946, tiene presencia en Colombia y busca ayudar a la población desplazada y refugiada brindando asistencia en varias áreas como

educación, asistencial legal y respuesta durante emergencias. Concentran su asistencia en las áreas rurales con necesidades urgentes de protección y asistencia, como la costa pacífica, el Catatumbo y las zonas fronterizas.

### **Normas Nacionales**

Colombia se ha caracterizado por su gran producción normativa y el tema del desplazamiento no se ha librado de ello, por fortuna a pesar del interés tardío se ha dado una basta producción normativa que abarca el tratamiento de las víctimas de desplazamiento interno.

Con el Plan Nacional de Desarrollo promovido por el presidente Ernesto Samper, vigente entre 1994 y 1998, se previó el diseño del primer Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia en 1995, desarrollado en el **Documento CONPES 2804 de 1995**. Allí se define por primera vez qué se entiende por desplazado y se señalan las estrategias del programa, entre las que están la de prevención, de atención inmediata y de consolidación y estabilización socioeconómica. Incluye igualmente las competencias institucionales en torno al programa, donde es importante señalar que allí se contemplaba que, en cuanto a la vivienda, le correspondía al INURBE<sup>4</sup> la asignación y entrega de subsidios para la construcción de vivienda o mejoramiento, contemplada en el Decreto 706 de 1995, ampliando la cobertura de beneficiarios a las personas desplazadas.

Sin embargo, la implementación de lo contemplado en el CONPES 2804 no fue totalmente exitosa y la Unidad Administrativa Especial no fue reglamentada ni tuvo el apoyo

---

<sup>4</sup> El Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE) estaba encargado de calificar, adjudicar y entregar el subsidio familiar de vivienda, posteriormente el Fondo Nacional de Vivienda (FONVIVIENDA) pasaría a tener a cargo la dirección y ejecución de las políticas de vivienda con relación a la asignación de subsidios de vivienda de interés social.

necesario, lo que hizo que se diera el **Documento CONPES 2924 de 1997**, que buscaba actualizar y redefinir la estructura institucional, los sistemas de información y las fuentes de financiación que habían sido inicialmente propuestas; así en este se propone la creación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, que estaría compuesto por las entidades públicas y privadas del orden nacional y territorial que realizan planes, programas y acciones para la atención de la población desplazada. Allí se creó el fondo nacional para la atención a la población desplazada y la red nacional de información. El Decreto 1165 de 1997 crea la Consejería Presidencial para la atención a la población desplazada por la violencia, que luego sería suprimida.

Esta normatividad, labraron el camino para el desarrollo de lo contemplado en la **Ley 387 de 1997** “por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia” que incluyó el desplazamiento interno en el marco normativo colombiano. Legislación que establece un desarrollo legal en torno al desplazamiento, tales como la responsabilidad del Estado colombiano para formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención y atención del desplazamiento forzado (Art.3), crear el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (en adelante **SNAIPD**), constituido por las entidades públicas y privadas que definen cómo se materializarán las acciones de atención integral de la población desplazada, y crea el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (**CNAIPD**) que es el órgano consultivo y asesor que formula la política y garantiza asignación presupuestal del SNAIPD.

El documento **CONPES 3057 de 1999** estableció el “Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado”, encaminado a mejorar los mecanismos e instrumentos

para la prevención, protección, atención humanitaria, retorno, reubicación y estabilización socioeconómica de la población desplazada por la violencia, como parte de la estrategia de democratización y desarrollo social del Plan Colombia, y hacer efectivo el cumplimiento de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos . Este CONPES fundamenta las bases para un proceso de atención descentralizada, con una articulación nacional, regional y local, y adscribe, de forma especial para la presente investigación, a la Red de Solidaridad Social, los Ministerios de Agricultura y Desarrollo y el Departamento Nacional de Planeación el diseño de un esquema para permitir el acceso a solución habitacional para las familias desplazadas que no puedan retornar.

En el artículo 32 de la Ley 387 de 1997 se establecen los requisitos para ser beneficiario de lo que consagraba aquella ley, indicando allí que era necesario encontrarse en la situación que indicada en artículo 1<sup>o5</sup> (que establece que se considera por desplazado), y que hayan declarado los hechos ante la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, Personería Municipales o Distritales o cualquier despacho judicial (este trámite luego se trataría de hacer más expedito modificándolo con el art. 31 de la Ley 962 de 2005). Este requisito luego sería más desarrollado por el **Decreto 2569 de 2000**, que crea el Registro Único de Población Desplazada

---

<sup>5</sup> “Artículo 1º.- Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones:

Conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público”.

donde se efectuaría la inscripción de la que trata el art. 32 de la Ley 387; en este decreto se establecen aspectos importantes en torno al registro, sus efectos y se prevé la creación de comités municipales, distritales y departamentales para la población desplazada.

La Ley 387 de 1997, provocó el desarrollo de múltiples decretos que profundizaban lo que contenía; como el **Decreto 2562 de 2001**, que reglamenta la Ley 387 en cuanto a la prestación del servicio público educativo a la población desplazada; el **Decreto 250 de 2005**, que expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

Respecto de las carencias y necesidades de vivienda que presenta la población desplazada es relevante lo establecido en el **Decreto 951 de 2001**, que reglamenta parcialmente las Leyes 3 de 1991 y 387 de 1997, en cuanto a la vivienda y subsidio de vivienda para la población desplazada, estableciendo allí las condiciones en las que esta población puede acceder al subsidio familiar de vivienda regulando las diferentes fases. A este efecto también es importante tomar en consideración algunas de las normas que ya fueron expuestas al hablar sobre el déficit de vivienda en Colombia, tales como aquellas que crean el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y que desarrollan su implementación, y el preferente acceso de la población desplazada a sus beneficios y subsidios.

Por otro lado, la **Ley 1190 de 2008**, declara el 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y de acuerdo con ello ordena al CNAIPD coordinar con los comités territoriales las acciones dirigidas a garantizar el compromiso de los entes territoriales en la protección de los derechos de la población desplazada, para ello se le ordena al gobierno nacional realizar evaluaciones y a los gobernadores y alcaldes presentar informes detallados de las acciones adelantadas a la Agencia Presidencial para la Acción Social.

Rodríguez y Álzate (2017) consideran que a pesar de que la Ley 387 y sus consecuentes decretos y leyes fijaban una estructura de servicios articulada a diferentes fases de atención, en realidad esto no se materializaba en políticas permanentes, en vista de que el gobierno nacional y territorial entre 1997 y 2011 solo se encargaron de desarrollar políticas a corto plazo que se ajustara los Planes de Desarrollo y agendas de cooperación.

Para el año 2011 llega la **Ley 1448** también denominada Ley de víctimas, la cual tiene como objeto consagrar medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas para beneficiar a las víctimas de daños por infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves a las normas internacionales de Derechos Humanos, en el contexto del conflicto armado, regulando así aspectos concernientes a la ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación de las víctimas. Esta ley es reglamentada por los **Decretos 4800 de 2011 y 3011 de 2013**.

Esta norma hace múltiples señalamientos importantes con relación a las víctimas de desplazamiento forzado tales como: establecer a quien se considera por víctima para ser beneficiario de lo que contiene esta ley; contiene principios y derechos de las víctimas, entre los que se encuentra el derecho a la restitución de la tierra; establece como deber estatal la implementación de medidas de atención, asistencia y reparación a las víctimas; amplió el uso del Registro Único de Población Desplazada para volverlo un Registro Único de Víctimas (en adelante RUV);y, crea la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

En torno a la atención a las víctimas del desplazamiento forzado, se determina la población receptora, indicando que para que se reconozca como tal se debe rendir declaración del hecho que dio origen al desplazamiento ante cualquiera de las instituciones que integran el Ministerio Público, mientras la ocurrencia del hecho se de a partir del 1 de enero de 1985 y no se encuentre registrado en el Registro Único de Población Desplazada. En la ley se establece la

ayuda humanitaria como una de las medidas para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas (Art. 47), la cual está compuesta por tres fases para la atención de las víctimas del desplazamiento forzado: atención inmediata, atención humanitaria de emergencia y atención humanitaria de transición, estas etapas y competencias están reguladas en los artículos 62 a 65 y es reglamentado por el **capítulo V del título VI del Decreto 4800 de 2011**.

Con relación a la vivienda, se prevé dentro de las medidas de reparación, la restitución, indemnización y rehabilitación, el Estado a través del Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas deberá adoptar un programa integral que incluya el retorno de la víctima a su lugar de residencia, su reubicación o la restitución de sus bienes inmuebles. Para ello el capítulo II del título IV desarrolla las disposiciones con relación a la restitución de tierras, indicando que se buscara la restitución jurídico y material de las tierras y de no ser posible se reconocería la compensación correspondiente; desarrolla el concepto de despojo y abandono forzado de tierras; indica quienes son los titulares del derecho a la restitución (Art.75); establece el procedimiento de restitución; crea la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, y establece normas para las mujeres en los procesos de restitución.

Asimismo, consagra medidas de restitución en materia de vivienda, indicado que las víctimas cuyas viviendas hayan sido afectadas tendrán prioridad y acceso preferente a programas de subsidios de vivienda en sus diferentes modalidades, además se privilegia a la población desplazada mujeres cabeza de familia, adultos mayores y discapacitada (Art. 123), y también prevé la posibilidad de postulación al subsidio familiar de vivienda (Art.124)

Por otra parte, un elemento importante introducido por la Ley 1448 es el RUV que es desarrollado por el capítulo II del título V, allí se regulan aspectos tales como que, la entidad

responsable de su funcionamiento será la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; que el registro se soportará en el Registro Único de Población Desplazada y buscaría una integridad entre los registros; se regula la solicitud del registro; el procedimiento, y establece los recursos que caben contra la decisión del registro, herramienta importante en el caso de que a una víctima se le deniegue el registro, si esto llegase a ocurrir contra la decisión se podrá interponer el recurso de reposición y apelación. La imposibilidad de hacer parte del registro implicaría para una víctima la falta de acceso a los beneficios que otorga el gobierno por medio de la ley de víctimas y los accesos preferentes a subsidios de vivienda.

Con arreglo a lo anterior es ostensible que con la denominada ley de víctimas se introdujeron cambios al tratamiento de las víctimas del conflicto armado en el país, se crearon nuevas instituciones y se suprimieron otras, por ejemplo, se dio el traslado de las funciones del SNAIPD al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas en virtud del **Decreto 0790 de 2012**.

Tras lo establecido por la Ley 1448, el Documento **CONPES 3726 de 2012** establece el Plan Nacional de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas el cual es adoptado mediante el **Decreto 1725 de 2012**, donde se establece que este plan estará integrado por el conjunto de políticas, normas, proceso, planes, instituciones e instancias desarrolladas por los **Decretos 4800, 4829 de 2011, 0790 de 2012**, los documentos **CONPES 3712 de 1011 y 3726 de 2012** y las normas que los modifiquen, adicionen, deroguen o que actualicen los documentos CONPES, asimismo el Departamento Nacional de Planeación mediante el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados realiza un seguimiento periódico a la implementación de las medidas dirigidas a atender a las personas víctimas del conflicto.

Actualmente el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social es la entidad del Gobierno Nacional en el cual se encuentra adscrita entre varias entidades la Unidad de Atención y Reparación Integral de las Víctimas, anteriormente Acción Social era entidad encargada de canalizar los recursos para ejecutar los programas sociales que dependían de la presidencia y que atendían a las poblaciones vulnerables afectadas por la pobreza, narcotráfico y violencia, entre ellos el tratamiento y prevención del desplazamiento forzado.

Por ultimo destacan tres leyes en cuanto al sector de la vivienda que lo impactan de manera positiva, primero está la **Ley 1537 de 2012** “Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones”, busca la articulación de las políticas y programas de vivienda desarrollados por la Nación y las entidades territoriales y para ello establece competencias, responsabilidad y funciones de las entidades del orden nacional y territorial en el desarrollo de los proyectos de vivienda de interés social y de interés prioritario. Entre la población destinataria de atención prioritaria esta aquella en situación de desplazamiento.

Luego la **Ley 2044 de 2020** tiene por objeto el saneamiento en forma definitiva de los asentamientos humanos ilegales consolidados y precarios en bienes baldíos, bienes fiscales titulables, al igual que en predios de propiedad legítima en favor de particulares donde haya ocupaciones o posesiones mayores a diez (10) años y señalando el trámite correspondiente. Es un cuerpo normativo de mayúscula importancia para regularizar esos asentamientos que las más de las veces se nutren por personas desplazadas por la violencia.

Y finalmente la **Ley 2079 de 2021** sienta las bases de una política pública de hábitat y vivienda como política de Estado de formulación y ejecución de la política habitacional urbana y rural en el país, y así garantizar el ejercicio efectivo del derecho a una vivienda y hábitat dignos,

fincando en cabeza del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio el diseño de los instrumentos técnicos, administrativos, jurídicos y financieros necesarios para la asesoría e implementación de programas y proyectos habitacionales.

Es también relevante tener en cuenta la Ley 1966 de 2019 que expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, en donde se definen aspectos relacionados al sector de la vivienda y la vivienda de interés social.

Del estudio de la normativa nacional resulta alarmante que no haya desarrollo respecto de los desplazados por catástrofes naturales o por la construcción de megaproyectos, porque al no ser víctimas del conflicto armado no podrían hacer parte del RUV y con ello no pueden ser receptores de las ayudas que ofrece el gobierno. En forma reciente se presentó un caso de desplazamiento temporal por evento catastrófico, cuando fue mester la apertura de esclusas de Hidroituango, la central en construcción, que aumentó el caudal del río Cauca con grave peligro para la población ribereña río abajo.

### **Normas Territoriales Municipio De Medellín**

La atención que se le da a nivel municipal al desplazamiento forzado y al sector de la vivienda es notable, en vista de que la acción de las entidades territoriales es una herramienta importante para que el Estado cumpla sus cometidos en todo el territorio nacional, por ello la ley les concede cierta autonomía a los municipios para la gestión de sus intereses.

Medellín ha sido una ciudad que ha crecido de manera acelerada y junto con ella las ingentes necesidades de la población también han aumentado considerablemente y, por ello, la respuesta que desde la producción normativa se le ha dado al desplazamiento y al déficit de vivienda es importante para identificar algunas de las herramientas con las que cuentan estas personas para asegurar sus derechos, en especial el de acceder a una vivienda digna.

Las instituciones que han estado a cargo de la política habitacional del municipio han mutado con el tiempo. Inicialmente por medio del **Acuerdo Municipal 69 de 1956** se creó la institución “Casitas de la Providencia” que buscaba conseguir, recaudar y administrar bienes destinados a la construcción de viviendas para las personas necesitadas de la ciudad; luego por medio del **Acuerdo Municipal 40 de 1975** esta institución cambió de nombre por “Corporación de Vivienda y Desarrollo Social”, la cual entre sus funciones adicionalmente impulsaría y financiaría programas de vivienda y desarrollo rural; para el año 1982 mediante **Acuerdo Municipal 10** se modificaron los estatutos y se cambió la denominación de la institución a “CORVIDE”, institución que posteriormente sería suprimida por el **Decreto 0254 de 2002** y sus funciones fueron trasladadas a otras dependencias; posterior a ello con el **Acuerdo 011 de 2004** se creó el Fondo de Vivienda de Interés Social del Municipio de Medellín (FOVIMED) que tenía por objetivo consolidar y ejecutar las políticas del municipio en materia de vivienda de interés social, hasta que con el **Acuerdo Municipal 52 de 2008** se transformó esta institución por el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín (ISVIMED), que tiene por objeto gerenciar la vivienda de interés social en el municipio y el cual funciona hasta el día de hoy.

Respecto de las instituciones municipales encargadas de la atención de población desplazada, mediante el **Decreto 2098 de 2014** se conforman las unidades y equipos internos de trabajo en la Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos y en su artículo 33 se crea el Equipo de Atención y Reparación a Víctimas del Conflicto Armado que es actualmente la instancia de la Alcaldía de Medellín encargada de direccionar la política pública de atención y reparación integral a víctimas del conflicto armado.

En cuanto a los lineamientos de las políticas dirigidas a la población desplazada en el municipio mediante el **Acuerdo Municipal 49 de 2007** se adopta la política pública para la

prevención del desplazamiento forzado, la protección, reconocimiento, restablecimiento y reparación de la población afectada por el desplazamiento forzado en el municipio de Medellín, el acuerdo contiene el enfoque y objetivos de la política.

En cuanto al subsidio de vivienda como herramienta importante para que la población desplazada pueda acceder o mejorar su vivienda, en Medellín con el **Acuerdo Municipal 032 de 1999** se creó el Subsidio Municipal de Vivienda, norma que posteriormente sería derogada, pero que marcó el inicio de este beneficio para los habitantes del municipio. Posterior a ello se expedirían múltiples normas que regularían el subsidio dejando una regulación dispersa, aunque se destaca el **Decreto 0378 de 2011** que reglamenta la aplicación del subsidio municipal de vivienda para población desplazada, regulando allí aspectos tales como la población beneficiaria, postulación, y la cuantía y modalidad del subsidio. Es destacable que en esta norma se tiene en cuenta a las personas víctimas de desplazamiento forzado intraurbano.

Buscando unificar la normatividad que reglamenta el subsidio se expidió el **Decreto 2339 de 2013** que reglamenta la administración, postulación y asignación del subsidio municipal de vivienda del municipio, buscando tener un solo texto normativo que reglamentara el subsidio municipal de vivienda. Por otro lado, por medio del **Acuerdo 05 de 2020** se deroga el acuerdo 032 de 1999 y se actualiza el subsidio municipal de vivienda; con esta derogación y actualización se incluyen cambios como ampliación del grupo objetivo. Aquí es importante hacer mención del **Decreto 1053 de 2020** que reglamenta el Acuerdo 05, el cual actualiza y desarrolla las disposiciones municipales que regulan la administración, postulación y asignación del subsidio.

Como medida de realización del derecho a la reparación el municipio de Medellín ha ordenado en varias ocasiones el pago de un Valor Único de Reparación (en adelante VUR); en el

año 2010 se hizo mediante el **Decreto Municipal 1962 de 2010**, que reconoció y ordenó el pago a 158 familias víctimas de desplazamiento forzado intraurbano entre los años 1993 a 2010; por segunda vez mediante el **Decreto Municipal 2045 de 2011** reconoció el pago a 90 familias víctimas; en el año 2018 a través del **Decreto Municipal 0995** beneficiando a 26 familias, sin embargo no pudo ser materializado en la vigencia presupuestal de ese año por lo cual tuvo que ser derogado aquel decreto y expedido en su lugar el **Decreto 0490 de 2019** para lograr realizarle el pago a las 26 familias. El VUR de acuerdo con el **Decreto Municipal 84 de 2014** que modifica los decretos 2045 de 2011 y 1962 de 2010 es un valor que se podrá destinar a cubrir algunas necesidades de las víctimas y entre ellos se encuentra el pago para completar la adquisición de vivienda nueva asignada tras postulación al subsidio de vivienda; abono a préstamos para adquisición de vivienda; pago de gastos de formalización o saneamiento del título de adquisición y/o propiedad del inmueble; pago de mejoramiento de vivienda; construcción de vivienda; compra de lote o de vivienda; pago de deuda de vivienda, entre otros.

Finalmente, los planes de desarrollo a nivel territorial son un importante instrumento de planeación y plasman las estrategias para atender las necesidades más urgentes de la población. El actual Plan de Desarrollo de Medellín fue adoptado mediante el Acuerdo Municipal 02 de 2020 que contiene el Plan de Desarrollo – Medellín Futuro 2020-2023, en cuanto a la atención del déficit habitacional de acuerdo con el PEHMED 2030 se buscaría promover la gestión urbana en suelo de renovación definidos por el Plan de Ordenamiento Territorial para habitar y disponer de recursos para la construcción de vivienda e impulsar la generación de vivienda de interés social y prioritario.

## Conclusiones

A pesar de considerarse que el desplazamiento forzado por darse dentro de las fronteras de un Estado es un problema que le atañe principalmente a este, es claro que es una situación que ha escalado rápidamente a lo largo de los años y que ha adquirido una magnitud que requiere la atención y esfuerzos de la comunidad internacional, y por ello la poca producción normativa internacional que hay al respecto es de utilidad para el manejo de esta problemática en los Estados que la presentan como Colombia.

Los diferentes principios citados contienen múltiples obligaciones encaminadas, en este caso en el Estado colombiano en cuanto al tratamiento de la población desplazada y a su vez contiene derechos que deben ser respetados y protegidos. Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, por ejemplo, ofrecen herramientas útiles como aportar una definición de quién considera desplazado interno, derechos que asisten a esta población y recomendaciones de atención en las diferentes etapas del desplazamiento, además como ya se expuso estos principios han sido aceptados en nuestro ordenamiento interno y hacen parte del bloque de constitucionalidad.

Por otra parte, es evidente que las dimensiones del desplazamiento en Colombia han desbordado las capacidades del Estado, por lo que la ayuda y asistencia que brindan las organizaciones de carácter internacional han sido clave para el manejo y diagnóstico de esta crisis humanitaria en el país.

En cuanto a la producción normativa nacional en torno al desplazamiento forzado, es de gran importancia lo desarrollado por las leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011 y los decretos que las reglamentan, porque a través de estas normas se materializaron las bases legales para atender las necesidades de reparación y asistencia de las víctimas y las entidades necesarias para cumplir

este cometido, hoy hacer parte del RUV es fundamental para que cualquier víctima pueda acceder a todos los beneficios que ofrece la ley.

A nivel municipal es ostensible que no se ha ignorado las necesidades de la población desplazada y el municipio de Medellín ha hecho uso de las funciones que le ha otorgado la ley en materia de atención, asistencia y reparación de las víctimas desarrollando el andamiaje legal necesario, a pesar de que los lineamientos de las políticas dirigidas a la población desplazada no son actualizados y consideramos que se podría generar una actualización de acuerdo con lo introducido por la Ley 1448 de 2011 y teniendo en cuenta la magnitud del desplazamiento forzado intraurbano en la ciudad donde a pesar de que se menciona no se desarrolla de fondo en el Acuerdo Municipal 49 de 2007.

### ***Subsección II: Jurisprudencia***

#### **Introducción**

El juez constitucional cumple una función esencial en la salvaguarda de los derechos fundamentales, en especial de aquellos individuos que se encuentran en una situación de vulnerabilidad, como venimos de exponer se encuentran aquellas personas que se han visto impelidas a abandonar en forma abrupta su lugar de asentamiento, para emprender una vida nómada o buscar algún otro asentamiento, sin mayores oportunidades laborales, de subsistencia y de un techo para guarecerse.

Existe una sentencia hito en la Corte Constitucional, la T-025 de 2004, a partir de la cual se debe analizar de acuerdo con lo dispuesto en ella, el cumplimiento de la senda trazada en cuanto a las obligaciones del Estado para atención de la población desplazada, lo cual se analizará, y teniendo en cuenta los autos de seguimiento.

### **Sentencia T-025 de 2004**

En esta sentencia, que parte de la acumulación de diferentes acciones de tutela en contra de la Red de Solidaridad Social, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los Ministerios de Salud y del Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Agricultura; Ministerio de Educación, el INURBE, el INCORA, el SENA y varias administraciones municipales y departamentales, instauradas por diferentes actores al considerar que el Estado y sus organismos no estaban cumpliendo con su obligación de protección a la población desplazada, por la falta de una respuesta efectiva a sus solicitudes en diferentes aspectos, entre los cuales encontramos el derecho a la vivienda, el acceso a proyectos y programas de vivienda.

La Corte realiza un análisis de la gama de derechos que son amenazados o vulnerados por el desplazamiento forzoso, el derecho a la vida en condiciones dignas, a la integridad personal, a la igualdad, de petición, al trabajo, a la vivienda digna, a la seguridad social, a la educación, al mínimo vital, al libre desarrollo de la personalidad, a la protección especial debida a personas de tercera edad, mujeres cabeza de familia, a los niños y otros grupos especialmente protegidos, entre otros derechos. Identifica el tribunal que las políticas públicas de atención a la población desplazada no lograron contrarrestar las condiciones de vulnerabilidad de las víctimas. Los resultados de estas políticas se analizaron acorde con los datos referentes a la cobertura de cada uno de los componentes de la atención y el grado de satisfacción de la población desplazada y se encontró que ambos eran negativos. Se atribuyeron estos resultados a dos problemas: primero a la precariedad de la capacidad institucional para la implementación de la política y segundo, a la asignación insuficiente de recursos.

Son señaladas múltiples deficiencias entre ellas, tales como errores en la asignación de funciones, inexistencia de mecanismos de seguimiento de la gestión de las entidades y de plazos de cumplimiento, inflexibilidad en la contratación, problemas con los sistemas de información, e inexistencia de evaluación de la política, entre otras.

Con relación a la vivienda se identificó que no accedía a los programas y proyectos, un porcentaje importante de la población desplazada, y que no habían sido implementadas políticas de protección de la posesión o a la propiedad de los bienes dejados atrás por el desplazamiento. Al identificarse todo esto infiere la corporación que la incapacidad institucional abarcaba todos los niveles y componentes de la política y que la solución involucra al Gobierno Nacional, a las entidades territoriales y al Congreso de la República.

En cuanto a la asignación insuficiente de recursos, se identificó que el gobierno central estaba destinando recursos financieros inferiores a las necesidades de la política, algo replicado por las entidades territoriales que no destinaban recursos propios para atender los programas. Sin recursos las diferentes entidades no podían llevar a cabo acciones concretas para lograr los objetivos trazados.

Esta sentencia constituye un paso importante realizado por la Corte Constitucional al declarar el Estado de Cosas Inconstitucional<sup>6</sup> para la población en situación de desplazamiento; la corporación llega a esta conclusión basada en varios argumentos: primero, por la gravedad de la situación de vulneración de derechos a los que se enfrenta la población desplazada; segundo, por el elevado volumen de acciones de tutela presentadas por desplazados para obtener ayudas e incremento de las mismas, incorporando este mecanismo al procedimiento administrativo como

---

<sup>6</sup> El Estado de Cosas Inconstitucional, es un desarrollo de la Corte Constitucional al asumir el estudio de hechos que configuran una violación sistemática de Derechos Humanos por parte de autoridades, y que viene persistiendo en el tiempo sin solución.

paso previo para obtener ayudas; tercero, por la cantidad de procesos acumulados que se presenta haciendo notar la vulneración de los derechos afectando a una gran parte de la población desplazada; cuarto, porque la vulneración de derechos es imputable a varias entidades y, quinto, porque la vulneración de derechos se da por fallos estructurales.

La Corte señala que el declarar el estado de cosas inconstitucional implica que las autoridades nacionales y territoriales encargadas de atender a la población desplazada deben ajustar sus actuaciones para que haya coherencia entre los compromisos adquiridos y los recursos asignados para cumplirlos.

En esta sentencia se establece un aspecto importante en el apartado 9º, y son los niveles mínimos de satisfacción de los derechos constitucionales de las personas en situación de desplazamiento, la corporación parte del entendido de que no siempre es posible satisfacer la dimensión prestacional de todos los derechos constitucionales, pero que aun así existen ciertos derechos mínimo que deben ser satisfechos en cualquier circunstancia por las autoridades a los desplazados, se trata de derechos que guardan conexidad con la preservación de la vida en condiciones dignas como seres autónomos, tales como; el derecho a la vida, derecho a la dignidad, integridad física, psicológica y moral; derecho a la familia y unidad familiar; derecho a una subsistencia mínima como expresión del derecho al mínimo vital; derecho a la salud cuando la prestación del servicio sea urgente e indispensable; derecho a la protección frente a prácticas discriminatorias; derecho a la educación básica hasta los quince años; derecho a la provisión de apoyo para el auto sostenimiento, y finalmente derecho al retorno y al restablecimiento

Por otro lado, se establece una serie de órdenes para superar el estado de cosas inconstitucional: inicialmente ordena que se determinen los recursos que son necesarios y la forma como se prevean obtenerlos, para lo cual solicita a las entidades territoriales que se

involucren más y que se haga una reformulación de los compromisos en caso de ser necesario sin que ello implique un retroceso en la protección de derechos. En torno a las incapacidades institucionales se le ordena al CNAIPD que adopte un programa de acción que busque corregir las falencias institucionales; se les advierte a las distintas autoridades sobre el uso de la acción de tutela en los trámites; se recomienda evitar caer en trámites burocráticos que entorpezcan la protección de los derechos de las víctimas.

De igual manera se ordena en relación con el otorgamiento de las ayudas previstas en los programas de vivienda y de restablecimiento socioeconómico, que las instituciones en el momento de contestar las solicitudes presentadas hacerlo de fondo y se debe indicar si el peticionario cumple con los requisitos para el trámite y en caso de no ser así, indicar la forma de corregir la solicitud para poder acceder a la ayuda.

Este pronunciamiento ha sido fundamental para la población afectada por el desplazamiento forzado en Colombia, dado que el desarrollo legal que se había dado hasta ese momento a pesar de prever entidades, procesos y objetivos para tratar el desplazamiento, se quedó corto en la práctica y no estaba reportando resultados favorables, ni estaba contribuyendo realmente a la solución y prevención del desplazamiento. Así con esta intervención del juez constitucional al declarar el estado de cosas inconstitucionales demandó un mayor compromiso organizacional y presupuestal por parte de las diferentes entidades e hizo más visible esta problemática en el país.

#### ***Autos De Seguimiento Sentencia T-025 De 2005***

Un aspecto importante que se derivó de la declaración de un estado inconstitucional en materia de desplazamiento es la creación de Sala Especial de Seguimiento que ha generado múltiples autos de seguimiento al cumplimiento de lo ordenado en la Sentencia T-025 de 2004,

la cual se ha mantenido hasta el día de hoy y de sus autos se han generado a través de los años obligaciones para las diferentes autoridades y entidades, esta competencia la mantiene la Corte en virtud del artículo 27 del Decreto 2591 de 1991.

Algunas de las más recientes y relevantes decisiones que se han emitido por la Sala Especial han sido las u:

- **Auto 008 de 2009**, en él se identifica que ante la no superación del estado de cosas inconstitucional se hace necesario la reformulación de las políticas de vivienda para las personas desplazadas por parte de las entidades competentes.
- **Auto 219 de 2011**, en él se ordena la reformulación de la política de generación de ingresos para la población desplazada y se realizan ajustes a políticas de ayuda humanitaria y de retorno y reubicación.
- **Auto 373 de 2016**, en él se identifica un nivel de cumplimiento medio en la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de vivienda urbana de la población desplazada.
- **Auto 765 de 2018**, en él se evalúa el estado de la protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados.
- **Auto 331 de 2019**, en él se recapitulan los criterios que guían la formulación y medición de los indicadores de goce efectivo de derechos de la población desplazada, asimismo indica las pautas sobre el contenido de los informes que presenten el gobierno y demás organismos en relación con los indicadores.
- **Auto 156 de 2020**, en este se hace énfasis en la responsabilidad que tiene el gobierno nacional de demostrar un avance sostenido y constante en la garantía de

los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado, además se le hacen reparos al informe rendido por el gobierno en el año 2019.

- **Auto 811 de 2021**, en este se examina la continuidad y adaptación de las medidas dispuestas para las víctimas en torno a la pandemia, también se analiza la garantía del principio de igualdad y no discriminación en el acceso de la población desplazada a las medidas tomadas por el gobierno para contrarrestar los efectos socioeconómicos de la crisis sanitaria.
- **Auto 214 de 2022**, en el que se insiste en la competencia de la Sala para suspender actos administrativos de carácter general en el desarrollo de una medida cautelar en el seguimiento del estado de cosas inconstitucionales
- **Auto 859 de 2022**, en este se presentan las características de las funciones de los indicadores de goce efectivo de derechos a nivel sustancial e instrumental e indica la consecuencia jurídica del incumplimiento de estos criterios.
- **Auto 894 de 2022**, en el que se valoran la superación de los bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales en la prevención del desplazamiento y la protección de la población desplazada
- **Auto 895 de 2022**, que adopta medidas para garantizar el cumplimiento de las órdenes estructurales de la Sentencia SU-016 de 2021.

La tarea que ha desempeñado la Corte Constitucional en el seguimiento del cumplimiento de lo ordenado al declarar el estado de cosas inconstitucional ha sido vital para que se observen resultados tangibles en la protección de los derechos de la población desplazada en el país y también se pone en evidencia que a pesar de que ha

pasado década y media del pronunciamiento jurisprudencial que dio paso a la instauración de esta sala de seguimiento, aun es necesaria su existencia.

#### **Sentencia C-466 de 2014**

Se analiza en esta sentencia la demanda de constitucionalidad contra el artículo 2532 del Código Civil, con la modificación introducida por la Ley 971 de 2002 que reduce los términos de prescripción en materia civil, a juicio de las demandantes el artículo infringe los artículos 13 y 58 de la constitución. Esto, porque en la prescripción extraordinaria no diferencia entre las condiciones que rigen a las personas plenamente capaces jurídica y materialmente para defender sus derechos, de las que están materialmente imposibilitados para defender sus derechos patrimoniales, violando la igualdad defendida por el artículo 13 y el derecho a la propiedad privada contenido en el artículo 58 de la carta fundamental por no admitir la suspensión en favor de estos sujetos.

En la parte considerativa hace distinción la corte entre la prescripción ordinaria y la extraordinaria, la primera necesita posesión regular no interrumpida que proceda de un justo título adquirido de buena fe, mientras que la segunda requiere posesión no interrumpida, sin la exigencia de título y con presunción de la buena fe. La importancia de la norma demandada radica en la suspensión de la usucapión, imposibilitando la suspensión en la extraordinaria, a diferencia de la ordinaria, que de acuerdo con el artículo 2540 del código Civil se podrá suspender en los casos de incapaces y en favor de quienes se encuentren en imposibilidad absoluta de hacer valer sus derechos.

Esto se demuestra que tiene límites por ejemplo al tratarse de personas secuestradas la prescripción extraordinaria se suspende cuando se pretenda adquirir cosas de propiedad de personas secuestradas mientras estén en cautiverio; también es limitado en relación a las víctimas

del conflicto armado, en vista de que el artículo 77 de la Ley 1448 de 2011 prevé una presunción de inexistencia de la posesión respecto de bienes objeto de procesos de restitución que estén inscritos en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente y que hayan sido despojados o abandonados forzosamente por ellos condenados por la ley de víctimas.

Estima la Corte que en el caso de los civilmente incapaces la legislación ya contempla herramientas que propenden la protección del derecho de propiedad y que pueden funcionar como garantías si se pretende ganar por prescripción extraordinaria los bienes que son de su pertenencia, entre ellos se resalta las acciones posesorias y reivindicatorias, la potestad parental, las guardas, las administradoras fiduciarias, las defensorías de familias, la agencia oficiosa y las curadurías ad litem. En cuanto a las personas materialmente imposibilitadas para hacer valer sus derechos se considera que también son protegidas al prever la suspensión de la prescripción adquisitiva.

No obstante, se cuestionada si esta protección es suficiente para las víctimas de desplazamiento forzado, la protección desarrollada por la Ley 1448 de 2011, a diferencia de la Ley 986 de 2006 (que suspende la usucapión beneficiando a víctimas de secuestro, desaparición forzada y toma de rehenes) implica una presunción de inexistencia de la posesión sobre los predios debidamente inscritos, esto de por sí genera una limitación inicial al ser sólo respecto de bienes raíces, dejando por fuera de la protección a bienes muebles e inmuebles no inscritos, lo que resulta problemático en vista de la violación masiva, generalizada y prolongada de derechos que ha estado sometida la población desplazada, a la cual se le sumaría el poder perder parte de sus bienes.

Las víctimas de desplazamiento forzado merecen una protección amplia y suficiente de su derecho de propiedad, pero esto de acuerdo con la Corte no hace que la norma demandada se

considere inexecutable, pero si se extiende al punto de excluir de la suspensión de la prescripción extraordinaria a las víctimas de desplazamiento si sería contrario a la constitución, por ello la Corte resuelve declarar executable el artículo 2532 en el entendido de que si es posible suspenderse a favor de las víctimas, cuyo desplazamiento forzado las imposibilita de manera absoluta de hacer valer su derecho de propiedad.

La Corte Constitucional en este caso reafirmo la especial protección que favorece a la población desplazada en diferentes ámbitos, en este caso en lo relativo al derecho de propiedad que claramente se ve afectado a causa del desplazamiento, haciendo énfasis en la posibilidad de suspensión de la prescripción ordinaria y extraordinaria respecto de los bienes de las víctimas.

#### **Sentencia De Tutela Radicado 20170084201 De 2017**

Esta sentencia contiene el fallo de segunda instancia de tutela, ante la impugnación interpuesta por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el municipio de Medellín contra la sentencia de 20 de junio de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

Se analiza el caso de 107 personas en condición de desplazamiento debidamente reconocidas por la UARIV, asentadas en las inmediaciones de la quebrada “La Iguana” en la ciudad de Medellín; las familias adelantaron los trámites necesarios para solicitar su reubicación y provisión de protección, asistencia y atención hasta lograr una estabilización socio económica, sin embargo, estas gestiones no tuvieron el éxito deseado y en muchas ocasiones se hizo necesario el uso de la acción de tutela para lograr las asistencias solicitadas, sin lograr con ello una solución en cuanto a la reubicación. Dado esto exigían que se protegiera su derecho a la vivienda digna.

Por el contrario, la administración municipal representada por la inspección de policía de Robledo y funcionarios de la Secretaría de Inclusión Social realizó el desalojo de todas las familias allí asentadas, sin brindarles previamente una solución de reubicación temporal o definitiva, incluso después de lograr una reunión con el alcalde en la que se llegó a compromisos de traslado no se obtuvo una solución para la situación de los accionantes.

En primera instancia el Tribunal Administrativo de Antioquia resuelve tutelar el derecho fundamental a la vivienda digna de las familias por considerar que a pesar de haberles brindado asistencia temporal tras el desalojo, no se ha dado una solución definitiva de vivienda, por ello consecuentemente se le ordenó al ISVIMED evaluar a los grupos familiares y verificar si eran aptos para el otorgamiento de subsidios de vivienda municipal; esta obligación fue replicada al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y al Ministerio de Vivienda y FONVIVIENDA; por su parte al municipio de Medellín se le ordenó continuar con el acompañamiento de las personas desplazadas hasta que logaran una solución de vivienda definitiva.

En la impugnación expone el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social que muchos de los accionantes se identificaron como potenciales beneficiarios, pero por diferentes circunstancias no lograron acceder al beneficio, mientras que el municipio de Medellín le hace reparos al fallo de tutela por considerar que el acompañamiento que se le está brindando a las familias es acorde con sus competencias, resaltando que la solución definitiva de vivienda estaría a cargo de otras instituciones (ISVIMED y FONVIVIENDA).

La Sala al estudiar el caso concreto parte de que la acción de tutela ha sido reconocida como un mecanismo de protección de los derechos fundamentales de la población desplazada al considerarse un grupo de especial protección, por ello considera que es el mecanismo adecuado

para buscar el amparo de los accionantes. Se reconoce el carácter fundamental del derecho a la vivienda digna y su conexión con la dignidad humana al ser una base mínima para el desarrollo de la vida de cualquier persona, de igual manera se recuerda la obligación del Gobierno Nacional de promover acciones y medidas de mediano y largo plazo para generar condiciones de sostenibilidad de la población desplazada en múltiples aspectos en el que se abarca la obtención de vivienda urbana y rural.

Se recrimina el accionar de FONVIVIENDA y el ISVIMED, por no asumir las responsabilidades adecuadas para garantizar el derecho a la vivienda digna de los demandantes, en sus intervenciones se restringieron a describir el procedimiento para la obtención del subsidio de vivienda sin ir más allá, asimismo se instó al municipio de Medellín a que se pronuncie de manera adecuada al estudiar la asignación de un subsidio de vivienda, para lo cual debe remitirse a la verdad material y circunstancias particulares logrando con ello garantizar los derechos de las personas por medio de una respuesta fundamentada. En este mismo orden de ideas se recuerda el principio de colaboración armónica que debe ser acatado por las diferentes entidades para que no se actúe en menoscabo de la comunidad.

Debido a lo expuesto, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado decide confirmar la sentencia favorable proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, al considerar que en este caso deben prevalecer los derechos fundamentales invocados.

En esta sentencia de tutela se demuestra que la población desplazada en la ciudad de Medellín ha tenido que recurrir a la ocupación irregular del territorio para solucionar su acceso al derecho a la vivienda, demostrando además la incapacidad de las instituciones nacionales y locales de atender de manera adecuada esta problemática, teniendo que intervenir el juez para

poder obtener una solución estable y definitiva que proteja los derechos de las víctimas con carencias habitacionales.

### **Sentencia T-369 de 2021**

En esta sentencia se analiza la acción de tutela instaurada por William de Jesús Gutiérrez Nohavá contra Empresas Públicas de Medellín ESP, el Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres de la Gobernación de Antioquia (DAGRAN) y la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres (UNGD), por la vulneración de los derechos fundamentales a la dignidad humana, al mínimo vital y acceso a la administración de justicia, por la suspensión de la ayuda humanitaria entregada por EPM a aquellos que fueron damnificados por la emergencia social y ambiental del proyecto Hidroituango.

El señor William desde el año 2003 vivía en la vereda El Astillero ubicada en el municipio de Valdivia, allí se ganaba la vida a través del barequeo, pesca y agricultura. En el año 2018 tras el colapso de la galería auxiliar de desvío del proyecto se declaró la emergencia en la zona por el aumento del caudal del río Cauca, lo que posteriormente ocasionaría que en el mes de mayo las comunidades ribereñas de diferentes municipios tuvieran que desalojar sus tierras por la creciente subida del río, perdiendo así su vivienda y medios de subsistencia, EPM ofreció una indemnización condicionada a que se renunciara a hacer uso del medio de reparación directa, que no fue aceptado por el accionante, y por el contrario en enero de 2021 radicó demanda de reparación directa.

La Corte al abordar el caso concreto analiza en primera medida los impactos sobre los derechos humanos de las comunidades cercanas a la construcción de megaproyectos, lo que implica que el Estado debe observar de manera estricta los parámetros de protección de los

derechos de las personas aledañas a la obra por las afectaciones que se pueden presentar en sus condiciones de vida.

Estos proyectos pueden significar una amenaza y violación a derechos como el de tener una vida digna, vivienda digna, mínimo vital, trabajo, seguridad alimentaria y a un medio ambiente sano. Incluso sus riesgos han sido estudiados a nivel internacional reconociendo los daños sociales y ambientales que puede ocasionar la construcción de centrales hidroeléctricas, incluyendo el desplazamiento entre sus consecuencias.

Se resalta la responsabilidad de las empresas en materia de derechos humanos por su capacidad de incidir en su realización, lo que implica que los Estados deberían asegurar el cumplimiento de este compromiso por parte de las empresas, para lo cual las corporaciones deben contar con políticas y procedimientos que guarden el respeto de los derechos humanos dentro de sus procesos.

La Sala infiere que de la construcción de este tipo de proyectos se puede dar lugar al desplazamiento o desalojo de la población cercana a la zona de influencia del proyecto privándolos de sus medios de subsistencia, lo que puede desencadenar una violación a múltiples derechos humanos y que requiere medidas tendientes a proteger estos derechos, a tal efecto se hace referencia los Principios Deng que incluye entre la definición de desplazados internos aquellos que se ven en la necesidad de desplazarse a causa de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano.

Dado esto concluye la corporación que las autoridades y particulares tienen obligaciones que se enmarcan en los siguientes estándares mínimos: i) proporcionar protección contra los desplazamiento como fase de prevención; ii) garantizar un nivel de vida adecuado por lo menos en cuanto a componente como alimentación, agua potable, refugio, vestido, servicios médicos y

de saneamiento, como fase de protección y asistencia durante el desplazamiento, y (iii) garantizar el regreso voluntario seguro o el reasentamiento, tratando de asegurar la recuperación de aquello perdieron y de no ser posible conceder una reparación o indemnización adecuada, como fase de soluciones duraderas.

Ahora bien, analiza la Sala el fundamento de la asistencia humanitaria, caracterizándola como ese conjunto de acciones de socorro tendientes a proteger a las víctimas de eventos provocados por la actividad humana o por desastres naturales, para garantizar sus derechos a la vida, vivienda digna, mínimo vital, seguridad, salud y otros. Esta asistencia puede ser de dos tipos, la primera es una ayuda de emergencia que busca atención inmediata de los afectados, y la segunda, una ayuda humanitaria que busca más que subsistencia, la contribución a establecer una rehabilitación de las víctimas, aunque tiene vocación transitoria.

En Colombia el Sistema Nacional de Gestión del Riesgos se estableció para desarrollar la política de gestión del riesgo de desastres en el país y está conformado por las entidades públicas que tienen responsabilidad en la gestión del desarrollo social, económico y ambiental de las entidades privadas que intervienen en el desarrollo por medio de sus actividades. La Corte considera que la UNGR y el DAGRAN guardan una relación con la problemática porque el problema analizado es una posible respuesta deficiente del proceso de manejo de desastres.

En el caso concreto hay un señalamiento importante por parte de la Sala al estimar que de acuerdo con las circunstancias fácticas, en la práctica el accionante puede ser considerado un desplazado interno, en vista de que con el desbordamiento del río Cauca su vivienda quedó destruida, por tanto se cumplen con los elementos del concepto de desplazado interno, primero, porque el señor William tuvo que abandonar su lugar de residencia para proteger su vida e

integridad personas de una catástrofe natural provocada por el ser humano, y segundo, porque no ha cruzado una frontera internacional.

Dados los acontecimientos encuentra la Corte que hay una afectación a los derechos de la vida digna, trabajo, vivienda digna y mínimo vital del accionante por el retiro del apoyo económico. Asimismo se le reprocha a EPM no haber tenido en cuenta el hecho de que el señor William continuaba bajo los efectos del desplazamiento al momento de suspender el apoyo económico, y el no ofrecer soluciones duraderas, en razón de que no establecido las condiciones y medios necesarios para asegurar el retorno o reasentamiento del accionante, no se evidencio labores por parte de la entidad para asegurar y verificar que el afectado contara con un asentamiento en condiciones dignas tras las afectaciones que sufrió.

Dado lo expuesto, a pesar de que en primera instancia se declaró la improcedencia de la acción de tutela por no satisfacer el principio de inmediatez y subsidiariedad, decisión que fue impugnada pero confirmada por la decisión de segunda instancia, resuelve la corte revocar el fallo de segunda instancia, para en su lugar conceder el amparo de los derechos invocados y ordenar a EPM que reanude el apoyo económico al accionante y adoptar estrategias que permiten el reasentamiento y reintegración local del señor William de manera adecuada.

Esta intervención de la Corte Constitucional pone en relieve un punto importante respecto del concepto de desplazado que ha sido desarrollado en Colombia, en vista de que en muchas ocasiones no son realmente reconocidos como desplazados a aquellas personas que deben abandonar su hogar a causa de desastres causado por el hombre o la naturaleza y por la construcción de megaproyectos, lo que implica que los afectados deben quedar a la merced de la atención que le dan por desastres o incluso pueden quedar sin ningún tipo de protección.

**Sentencia T-387 de 2021.**

En esta acción constitucional obró como accionante el Cabildo Indígena Siona de Jai Ziaya Bain, contra el Municipio de Mocoa, el Concejo Municipal de Mocoa, Corporación para el desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (Corpoamazonía) y Agencia Nacional de Tierras (ANT). El busilis del asunto radica en la protección de sus derechos fundamentales al territorio, a la propiedad colectiva, al debido proceso administrativo, al mínimo vital y a la vida digna, ante la falta de transferencia de dominio del predio ocupado por la comunidad, recibido a título de donación, además de la falta de avance en otros procedimientos de legalización de tierras con grave riesgo de exterminio de dicho pueblo que fuera víctima de desplazamiento forzado.

Este cabildo indígena se conformó en 1995 por familias del pueblo indígena Siona en situación de desplazamiento forzado provenientes del resguardo Buenavista, su población se ha visto disminuida como consecuencia del conflicto armado interno e inclusive en el año 2016 fueron incluidos en el RUV y en el año 2017 la Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas incluyó a la comunidad demandante dentro del informe de caracterización de afectaciones territoriales del resguardo Buenavista.

El predio en cuestión es de propiedad del departamento de Putumayo y fue adquirido para la construcción de vivienda de interés social para la población en situación de desplazamiento forzado, posteriormente fue donado a la comunidad mediante escritura pública en el año 2014, el cabildo ha solicitado en múltiples ocasiones la adjudicación del predio y ante las múltiples negativas se interpone acción de tutela cuyas pretensiones son las siguientes: que se declare que las entidades demandadas vulneraron los derechos territoriales de la comunidad accionante por el incumplimiento de los acuerdos de donación del predio; que se ordene al consejo municipal y a la alcaldía de Mocoa que adelanten los trámites necesarios para culminar con el proceso de

donación del predio, y que se declare el estado de cosas inconstitucional por la masiva y generalizada vulneración de los derechos territoriales de las comunidades indígenas y por la ausencia de medidas legislativas necesarias para superar la problemática social que los aqueja.

Al analizar el caso concreto la Corte reconoce la necesidad de reforzar la protección de las comunidades étnicas en razón de la discriminación histórica de la que han sido objeto y por las afectaciones que han tenido que sufrir sus territorios por causa de intereses económicos y el impacto del conflicto armado, por ello se resalta que el derecho a la propiedad colectiva de estas comunidades permite hacer efectivos sus derechos fundamentales y con ello preservar su supervivencia al poder acceder a sus medios de subsistencia tradicionales y desarrollar sus prácticas ancestrales.

La tardanza en la titulación es entendida como una violación al derecho que tienen estas comunidades respecto de la tierra y que debe haber una aplicación cautelosa de las normas cuando se ha presentado despojo y desplazamiento forzado porque la posesión ancestral se vio suspendida por motivos ajenos a su voluntad. Se reitera que el derecho fundamental a la propiedad colectiva implica otro conjunto de derechos y que además este derecho lo define el carácter imprescriptible, inalienable e inembargable.

En el ordenamiento jurídico colombiano se ha desarrollado todo un procedimiento para la dotación de tierras a comunidades indígenas y hoy es la Agencia Nacional de Tierras la entidad relacionada con los asuntos de ordenamiento social de la propiedad rural y la encargada de ejecutar planes de atención a las comunidades indígenas en lo que tienen que ver con los programas de titulación colectiva, constitución de resguardos y adquisición de predios para la dotación de tierras.

Para la Sala hay una inacción por parte de las autoridades y un incumplimiento de sus obligaciones frente a los derechos de las comunidades indígenas, considera que hay una vulneración al debido proceso administrativo en el trámite de la solicitud de constitución del resguardo presentada por a la comunidad, en vista de que este derecho involucra la respuesta de fondo a las solicitudes y el actuar diligencia sin retrasos injustificados.

Efectivamente la Corte Constitucional revoca las decisiones de primera y segunda instancia que fueron negativas, amparando estos derechos a la comunidad indígena, aunque estima que no hay los elementos para declarar un estado de cosas inconstitucional en el caso en examen, si resalta que en tratándose de población vulnerable, deben ampararse sus derechos, consecuentemente se le ordena al municipio de Mocoa, a Corpoamazonía y a la Agencia Nacional de Tierras que iniciaran los trámites correspondientes para la transferencia del dominio del predio en cuestión o la adjudicación de otro que garantizara su derecho a la propiedad colectiva.

En este fallo se observa que la comunidad indígena del país también han sido víctimas del desplazamiento forzado, lo que ha dificultado su subsistencia en el país, ante los múltiples derechos que les son vulnerados desarraigándolos del territorio la protección de su derecho de propiedad colectiva por medio de la adjudicación de tierras contribuye a que se materialice su derecho a la vivienda digna.

En el salvamento de voto de la magistrada Gloria Stella Ortiz se resalta que falto hacer referencia al derecho de reubicación colectiva de la población indígena víctima del desplazamiento porque lo que buscaban las familias de la comunidad era garantizar la reubicación en algún territorio. Este derecho de reubicación debe ser una alternativa al retorno, requiere coordinación institucional y requiere que se aplique un enfoque diferencial en los

procesos con las comunidades desplazadas, afirmación que sustenta la magistrada en los autos de seguimiento de sala especial.

### **Sentencia SU 016 de 2021**

En esta sentencia se revisa el caso de Dairo Manuel Navas Reyes y otras 56 personas que formularon acción de tutela en contra de la alcaldía de El Copey y otras autoridades municipales, departamentales y nacionales, para que se proteja su derecho al debido proceso, dignidad humana, igualdad y vivienda digna, al considerar vulnerados tales derechos por las medidas de desalojo adelantadas en el predio que ocupaban en el municipio. Entre los accionantes se encontraban sujetos de especial protección constitucional como víctimas del conflicto armado y de desplazamiento forzado, indígenas, madres cabeza de familia, personas de la tercera edad, migrantes y menores de edad.

Los accionantes arguyen que, aunque se tratase de población en condiciones vulnerables las autoridades a cargo del desalojo les desconocieron el derecho de contradicción y defensa; no comunicaron las actuaciones administrativas en las que se sustentan las medidas de desalojo; no identificaron, ni caracterizaron los grupos familiares, y no brindaron alternativas de reubicación.

En este caso se desarrolló por parte de los ocupantes un barrio de invasión donde convivían alrededor de 585 personas de los cuales 364 estaban inscritos en el RUV y 135 son víctimas de desplazamiento forzado, aunque de los accionantes solo 20 estaban inscritos, esta información fue suministrada por la UARIV, entidad que en su intervención indica que la población víctima del conflicto armado tiene derecho priorizado a la vivienda digna, pero que es necesario que las personas acudan a las entidades para que se les suministre de forma prioritaria los subsidios. De igual manera la alcaldía de El Copey reconoció que en el municipio hay diferentes ocupaciones de hecho que se deben a los altos déficit de vivienda, junto con un alto

índice de personas víctimas y de asentamiento indígenas, a lo que el personero agregó que hay ausencia de política estatal de subsidios de vivienda que beneficien al municipio.

Ahora bien, la Corte entre sus consideraciones expresa que los procedimientos de desalojo requieren la protección de los derechos de los ocupantes para que no queden expuestos a situaciones de mayor vulnerabilidad y que al tratarse de víctimas de desplazamiento forzado y otros sujetos en condiciones de vulnerabilidad se deben generar garantías adicionales que den como resultado un debido proceso estricto que esté acompañado de una protección estatal especial del derecho a la vivienda, por medio de medidas provisionales y urgentes de albergue y soluciones definitivas de vivienda.

Reconoce la corporación que muchas de las víctimas de desplazamiento forzado se ven en la necesidad de ocupar de manera irregular predios y que esto trae un choque, pues están por un lado los derechos de las víctimas, entre ellos el derecho a la vivienda digna, y por el otro, el derecho de propiedad, legalidad y el interés general. A través del análisis jurisprudencial que realiza la Corte queda en evidencia que esta es una situación constante en el país como una de las expresiones del conflicto armado interno, aunque también se resalta que muchas de las ocupaciones irregulares buscan obtener beneficios por medio de la fuerza e instrumentalización de víctimas.

El debido proceso estricto del que habla la sala debe incluir algunas de estas garantías mínimas: debida notificación e información de la fecha prevista para el desalojo; presencia de las autoridades administrativas o judiciales en el trámite de desalojo; identificación de las personas que efectúen el desalojo; prohibición de realizar los desalojos en condiciones climáticas adversas o en medio de la noche; otorgamiento de recursos jurídicos adecuados y el derecho a la asistencia jurídica que permita obtener la reparación si aplica.

En cuanto a la suspensión de las ordenes de desalojo precisa la Corte que estas no pueden ser suspendidas de manera indefinida porque esto significaría que las ocupaciones irregulares son una respuesta idónea en materia de vivienda, cuando en realidad no lo son, además se desconocería las características de imprescriptibilidad, inembargabilidad e inalienabilidad de los bienes públicos; por ello las ordenes solo se podrán postergar el término indispensable para que las autoridades ofrezcan medidas urgentes de reubicación temporal y albergue a las víctimas de desplazamiento.

Se unifica el alcance de la medida provisional y urgente de albergue temporal precisando que; solo operará para la protección de las víctimas de desplazamiento forzado que no cuenten con recursos; puede ser un subsidio o adecuación de un espacio en condiciones que se respete el derecho a la vivienda, que se extenderá hasta que se logre la obtención de una solución que implique la protección del derecho a la vivienda, aunque sin perdurar por un término superior a siete meses.

La Sala reprocha el actuar de la UARIV dado que su conducta dilató el trámite para analizar el caso y dictar sentencia de manera adecuada, percibiendo su actuación contraria a sus obligaciones constitucionales y legales de protección a las víctimas y de colaboración con la justicia, ya que en varias de sus intervenciones hacía énfasis en su falta de competencia desconociendo así una realidad evidente en el país que es la ocupación irregular de predios por víctimas de desplazamiento forzado.

Finalmente, la Corte en este caso resuelve conceder parcialmente el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y a la vivienda digna de los ocupantes inscritos en el RUV, determinando que las medidas de protección se extenderán a las víctimas de desplazamiento forzado que se encuentran en la misma situación de acuerdo con la identificación

que se hace de los ocupantes. Para cumplir con la protección ordenada se solicita se actualice la caracterización de los ocupantes del predio para luego establecer la situación actual de las víctimas de desplazamiento, junto con una identificación de sus carencias en materia de vivienda, para que con esta información las diferentes entidades involucradas aseguren la protección del derecho a la vivienda del mediano y largo plazo de la víctimas y que adicional a ello se brinde albergue temporal a quienes cuya calificación de carencias arroje necesidades extremas o graves en materia de alojamiento.

Adicionalmente, se le ordena a la UARIV activar un canal de comunicación específico con las autoridades administrativas y judiciales relacionado con el acompañamiento e información necesaria para la protección de los derechos de las víctimas en los procesos de desalojo a través de un micrositio en el portal web. También se le ordena a esta entidad que su actuación debe estar dirigida a acompañar de manera efectiva a las autoridades en la identificación de las víctimas ocupantes de los predios y el estado de sus carencias y que para ello deberá expedir un protocolo que debe ser presentado a la Sala de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional en materia de desplazamiento forzado.

Al Ministerio de Vivienda y a FONVIVIENDA también se les ordena presentar un informe a la Sala Especial de Seguimiento sobre los programas de vivienda vigentes para la población desplazada; las metas de estos programas, y la concordancia de esta política con los estándares logrados a través del seguimiento de la superación de estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado. Asimismo, se ordena que por parte de estas entidades junto con la UARIV se diseñe una estrategia coordinada de información, publicidad y acompañamiento a las víctimas de desplazamiento en relación con el acceso a los programas de vivienda.

En esta intervención del juez constitucional se evidencia que aún hay deficiencias en el acceso a programas que protejan los derechos de la población desplazada, puesto que en muchas ocasiones estas personas ni siquiera conocen el abanico de la oferta institucional a la cual pueden acceder; de igual manera se deja al descubierto que hoy la ocupación irregular de predios es un problema vigente en todo el país y que son personas en condiciones de vulnerabilidad en la mayoría de las ocasiones quienes recurren a este tipo de alivios para obtener un lugar en donde vivir aunque no en condiciones dignas.

### **Conclusiones**

Con la intervención de la Corte Constitucional al declarar un estado de cosas inconstitucionales se devela que lo establecido por la ley 357 de 1997 en la práctica presentó múltiples deficiencias. A pesar de que esta ley constituye un elemento importante para la protección de los derechos de esta población no se lograron los resultados esperados, en vista de que las instituciones previstas para ello no funcionaron como se esperaba y no se les asignaron los recursos suficientes para ello.

La intervención constitucional generó cambios y un compromiso mayor por parte de las instituciones y las entidades territoriales; no obstante, con las sentencias analizadas, tras 17 años de lo establecido por aquella sentencia, aún deja mucho por desear el acompañamiento que se les hace a las víctimas las cuales, en múltiples ocasiones no tienen conocimiento sobre sus derechos, las entidades que permiten su materialización, y los medios para reclamar su protección.

En las sentencias analizadas se le hacen múltiples reproches al accionar de las entidades demandadas, lo que demuestra la falta de compromiso del Estado con la protección de los derechos fundamentales de las víctimas, aun cuando tienen su obligación, de una manera adecuada. Por ello el juez constitucional resalta la importancia de las acciones que deben

desplegar las autoridades en materia de prevención, tratamiento y estabilización. A pesar de Estado colombiano no cuenta con la capacidad de llegar a todos aquellos que necesitan su asistencia, es una obligación legal que no se cumple ni siquiera con las víctimas que están inscritas en el RUV, que están invadiendo predios de manera irregular, o que fueron desalojados por causa de desastres ocasionados por la acción del hombre. Es por ello por lo que se habla de un estado inconstitucional de cosas, donde las entidades oficiales no actúan con diligencia ni en forma articulada, y solo a través del amparo constitucional, se logra atención.

Por otro lado, se pone en evidencia por vía de la jurisprudencia que los problemas relacionados con el déficit de vivienda y el asentamiento informal son una realidad de muchas ciudades del país, donde los principales afectados, las comunidades vulnerables, no tienen los medios de acceder a una vivienda en condiciones adecuadas, y por el contrario se encuentran expuestos a desalojos y una vida en condiciones poco dignas.

La Corte, en los pronunciamientos expuestos, no desconoce lo planteado por la Sentencia T-025 de 2004, por el contrario, desarrolla, defiende y aplica lo allí contenido. Pero se observa que las instituciones que se encargan de la atención, reubicación y protección de la población desplazada siguen presentando fallas, y es allí donde el juez constitucional, por medio de su intervención, protege los derechos de las víctimas y hace que las instituciones actúen en garantía de estos.

Finalmente, un aspecto que se destaca es el tratamiento jurisprudencial a las personas que sufren desplazamiento por causas diferentes al conflicto armado o la violencia. A pesar de existir la obligación de asistencia y reparación por parte de las entidades relacionadas con la gestión de desastres, o la empresa que origina el daño, no se observa una protección reforzada de

sus derechos teniendo en cuenta la vulneración que supone este tipo de desplazamiento, lo cual debe ser sujeto de otro análisis.

### ***Subsección III: Políticas Públicas***

#### **Introducción**

El abordaje que hace el Estado frente a una problemática que se presenta en su territorio es clave para la superación de esta; en este caso el desplazamiento forzado ha alcanzado importante magnitud en el país lo que hace que sea un fenómeno que por sus dimensiones se convierte en un tema que debe ser tenido en cuenta por el gobierno nacional para tenerlo como baremo en el desarrollo de políticas públicas que establezca bases para los programas y proyectos que se pretendan ejecutar en cada administración.

En Colombia en cuanto a políticas públicas es relevante lo desarrollado en los documentos del Consejo Nacional de Políticas Económica y Social (CONPES) que contienen las decisiones de políticas pública que son aprobados por el Consejo, dado lo cual se entrará a analizar lo que plantean algunos de estos documentos en cuanto a la atención del desplazamiento.

#### **Política Pública De Atención Al Desplazamiento Forzado En Colombia**

Para identificar la política pública el torno al desplazamiento en Colombia es necesario indicar el concepto a partir del cual se identificará para hacer el análisis. Así Torres- Melo y Santander (2015) definen las políticas públicas de la siguiente manera:

Como una estrategia con la cual el gobierno coordina y articula el comportamiento de los actores a través de un conjunto de sucesivas acciones intencionales, que representa la realización concreta de decisiones en torno a uno o varios objetivos colectivos,

considerados necesarios o deseables en la medida en que hacen frente a situaciones socialmente relevantes (p.56).

Es claro que prevenir, atender y eliminar el desplazamiento forzado dentro del territorio colombiano es uno de los objetivos deseables del gobierno nacional, y la política pública debe fijar las bases que guían el accionar del gobierno y del Estado a largo plazo, involucrando todo el sistema institucional público, nacional y regional, e incluso al sector privado, y a las organizaciones no gubernamentales.

En Colombia, el CONPES, institución creada por la Ley 19 de 1958, es el organismo asesor del Gobierno con relación al desarrollo económico y social del país, y se encuentra adscrito al Departamento Administrativo de Planeación Nacional. En cuanto a políticas públicas se refiere, es relevante el documento CONPES 3057 de 1999 que propone un plan de acción para hacer efectiva la prevención, protección, atención, retorno, reubicación y estabilización socioeconómica de la población desplazada. Este documento, identifica que la política pública y las acciones de respuesta del gobierno frente al desplazamiento presentan una dispersión de competencias al involucrar alrededor de 19 entidades públicas, y resalta la ausencia de sistemas de monitoreo y seguimiento que definan responsabilidades institucionales y una consecuente rendición de cuentas.

La política de prevención y atención del desplazamiento forzado tiene entre sus objetivos los siguientes: Prevenir el desplazamiento forzado por medio de un sistema de alertas tempranas que permita identificar situaciones de riesgo; brindar atención humanitaria a las personas desplazadas articulando alianzas entre el Estado, organizaciones no gubernamentales y agencias internacionales especializadas. Promover la estabilización socioeconómica de las personas desplazadas incentivando el retorno voluntario; establecer mecanismos de protección que

abarquen todas las etapas del desplazamiento; simplificar y reorganizar el marco institucional. Establecer un esquema de ejecución descentralizada que tome en cuenta el papel de los municipios, departamentos y facilite la participación de otros actores privado. Y finalmente, fortalecer la Red Nacional de Información sobre Desplazamiento.

Este último aspecto, el de las alertas tempranas, se ha consolidado por parte de una de las entidades del Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo, que en el terreno monitorea las poblaciones vulnerables y los peligros que se ciernen sobre ellas para dar la voz de alerta a todas las entidades estatales y no estatales, actores del sector.

Esta política privilegia la prevención del desplazamiento forzado mediante cuatro estrategias: La primera, es la provisión de seguridad a los municipios en riesgo con base en la información de alertas tempranas. La segunda, es el fortalecimiento local en los municipios expulsores y receptores fortaleciendo la gestión de los comités municipales, distritales y departamentales de atención a la población desplazada y la conformación de unidades de atención y orientación. La tercera, es la promoción de paz y seguridad a través de mecanismo de prevención por medio de la pedagogía, participación ciudadana y mecanismos alternativos de justicia. Y la cuarta, es la estrategia de comunicaciones para la difusión y respeto de los Derechos Humanos que busque comunicar las dimensiones y repercusiones del desplazamiento forzado.

Respecto de la atención humanitaria se parte del reconocimiento en torno a que como consecuencia del desplazamiento se da una insatisfacción de las necesidades básicas de la población y es necesario prestar atención humanitaria por medio de la ejecución de servicios de emergencia, que preste atención diferenciada por grupos vulnerables, junto con el suministro de servicios de salud y de educación de emergencia, para que la población desplazada acceda a

todos los servicios necesarios para atender sus necesidades básicas mientras se logra la normalización de sus situación.

Ahora bien, para lograr la normalización de la población afectada se busca el retorno, reubicación y estabilización socioeconómica. Lo primero, se quiere lograr impactando las condiciones que dieron lugar al desplazamiento por medio de establecimiento de seguridad en la región y de la promoción de la actividad económica local, y es aquí donde las estrategias de acceso a tierras, soluciones de vivienda y estabilización socioeconómica son esenciales. Posterior a que se presenta el desplazamiento se indica que los comités municipales y departamentales deberán evaluar las condiciones de seguridad del lugar de asentamiento temporal y buscar que las autoridades locales dispongan de un dispositivo de seguridad que asegure la vida e integridad de las personas, para que no se repita el hecho victimizante y se busquen las condiciones para lograr el retorno.

Adicional al plan de acción se establecen labores complementarias que son necesarias para conseguir los objetivos trazados, y para ello se indica que es también necesario un fortalecimiento del marco institucional y del sistema de información.

Sin hesitación alguna, es menester la mejora del marco institucional en la atención a la población desplazada, ante la dispersión de competencias en diferentes entidades, que en la realidad no cumplían con su principal rol de lograr la protección de los derechos de esta población. Precisamente por esta realidad es que se llega a la declaración de un **estado de cosas inconstitucionales** en materia de desplazamiento con la sentencia T-025 ya expuesta, en la cual se desnudan múltiples yerros en la institucionalidad, e inclusive en unos de sus anexos se le hacen reparos a la política pública, lo cual tendría una transformación dada por los cambios

introducidos por la Ley 1448 de 2011 que modifica la institucionalidad que atiende a los desplazados y demás víctimas del conflicto armado.

El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Vivienda y FONVIVIENDA adelantan diferentes programas de subsidios de vivienda de interés social en los que la población desplazada recibe prerrogativas especiales priorizando su acceso a estos. En muchos de estos proyectos se brinda una unidad habitacional nueva, se da un aporte en dinero para la compra de una usada, o se presenta un mejoramiento en las condiciones de la vivienda. Para este efecto es importante tener en cuenta los criterios preferentes para la población víctima en torno al subsidio de familiar de vivienda introducidos por el Decreto 2231 de 2017.

La política pública para la atención de la población desplazada en el contexto de Medellín es introducida por el Acuerdo Municipal 49 de 2007 que adopta la política pública para la prevención, protección, reconocimiento, restablecimiento y reparación de la población afectada por el desplazamiento forzado en el municipio de Medellín.

La política local cuenta con varios criterios orientadores entre los que se destaca el reconocimiento de la identidad y diversidad de la población afectada buscando fortalecer el tejido social de las comunidades, la reconstrucción de proyectos de vida tanto individual como colectiva, el reconocimiento de la importancia de la integración local, la relevancia de la equidad de género, la participación de la población afectada en los procesos que los involucra y la aplicación diferencial de la política de acuerdo a las particularidades de las comunas y corregimientos.

La política está dirigida a la población en riesgo de desplazamiento como a las personas que ya son víctimas del desplazamiento en sus diferentes manifestaciones, ya sea rural-urbano, interdepartamental, interurbano, intraurbano. Se destaca que podrán ser beneficiarias de los

programas propios del municipio o que realicen en convenio de otras instituciones las familias y personas víctimas que hayan rendido declaración y no sean incluidas en el Registro Único de Población Desplazada.

Entre los objetivos de la política se prevé el seguimiento del conflicto, el diseño de implementación de estrategias para la protección de los derechos de la población desplazada, la coordinación y desarrollo de acciones para atención humanitaria de emergencia, la promoción del reconocimiento de la población víctima como sujeto de especial protección, la definición, orientación y diseño de proyectos y acciones que garanticen el restablecimiento de los derechos de distinta índole de las víctimas y facilitar los medios que permitan el derecho a la reparación mediante la implementación de acciones de restitución, indemnización y rehabilitación.

Las líneas de estrategia generales que guían la política pública municipal abarcan las diferentes fases del desplazamiento, iniciando con el seguimiento y evaluación para la prevención de este, seguido por la definición de protocolos para programas de protección y atención humanitaria, y de programas de reconocimiento e identificación de las víctimas, para buscar el restablecimiento y reparación.

Para lograr esto se prevé el Sistema Municipal de Atención Integral a la Población Desplazada, que luego sería remplazada por la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas del Conflicto Armado (UARIV) y el Plan Integral Único Municipal PIU para la prevención del desplazamiento que debía ser desarrollado por el Comité Municipal de Atención al Desplazamiento Forzado.

Uno de los aspectos en los que hemos hecho énfasis ha sido la protección del derecho a la vivienda de las víctimas; a este efecto en Medellín es indispensable tomar en cuenta el Plan Estratégico Habitacional (PEHMED) al 2030, que constituye el plan rector de la política pública

de vivienda y hábitat de la ciudad, en él se detallan los componentes del sistema habitacional de la ciudad, uno de ellos gira en torno a la cobertura y calidad habitacional, propone garantizar la realización progresiva de los derechos de la vivienda digna y hábitat sostenible a los hogares de la ciudad a través de tres líneas estratégicas: la gestión del suelo, productividad y calidad en la producción de la vivienda; asequibilidad a los bienes y servicios de la vivienda, y la gestión de cobertura y calidad de los bienes y servicios de la vivienda y el hábitat. Para ello se definen diferentes programas y proyectos entre los que destaca el mejoramiento integral de barrios y el reasentamiento integral de la población (ISVIMED, 2019)

Por medio del PEHMED 2030 se intenta mejorar la asesoría y acompañamiento social en los proyectos de legalización y regularización de predios y viviendas, elemento notable tomando en consideración la informalidad de la vivienda de las personas desplazadas, además se busca que la política de vivienda y hábitat cuente con criterios de focalización según la vulnerabilidad poblacional articulando programas y proyectos para grupos poblacionales diferenciales como la desplazada.

Sin duda, y así se ha reconocido en diferentes escenarios, no todo es perfecto en nuestra ciudad, pero si se trata de la más avanzada en muchos campos, entre ellos el mejoramiento del hábitat barrial, incluyendo aquellas zonas deprimidas que han sido objeto de ocupación o invasión por parte de esas personas que han tenido que llegar por la migración producida por el desplazamiento. En forma progresiva se llevan los servicios públicos domiciliarios a estos sectores, lo mismo que la atención en salud y otros rubros.

Desde hace décadas se han venido implementando esos programas de vivienda, que cubre en parte esa necesidad para la población desplazada, articulando con planes del orden nacional, y con el mejoramiento de vivienda, además de la dotación de espacio público. La Secretaría de

Gestión y Control Territorial es la encargada de articular jurídica y programáticamente la aplicación de la normatividad para legalización de vivienda, coordinadamente con Planeación Municipal.

### **Conclusiones**

Teniendo en cuenta los antecedentes históricos desde los inicios de la vida republicana, en Colombia se ha presentado una violencia generalizada, factor desencadenante del fenómeno del desplazamiento.

La aprobación de la política estatal de atención a la población desplazada en el año 1999 patentiza una respuesta tardía que ha dado el gobierno colombiano a esta problemática, y en el contenido de esta se manifiestan los múltiples tropiezos que se han presentado en la materialización de un sistema de atención a la población de desplazada digno de la magnitud del problema.

La política contenida en el documento CONPES 3057 ya advertía deficiencias en la respuesta estatal al desplazamiento forzado, y por ello en él se propone simplificar el esquema institucional que existía hasta el momento, dado que se encontró que el diseño institucional no estaba cumpliendo con su objetivo, pero como ya se destacó lo establecido allí ha sido modificado sustancialmente por lo señalado por la Ley 1448 de 2011.

Dado lo anterior consideramos que la política pública podría ser sometida a una evaluación que la adapte a la realidad que vive actualmente la población desplazada teniendo en cuenta los cambios introducidos por la ley de víctimas, las repercusiones que ha tenido el proceso de paz y las diferentes manifestaciones y consecuencias que se afrontan hoy tras años de

desplazamiento. Más aún con los proyectos que trae el mandato del presidente Petro de una paz total.

### **Conclusiones Generales**

Como resultado de la investigación realizada se logra identificar que el desplazamiento forzado interno es un fenómeno global y Colombia debido al conflicto armado ha experimentado aquella crisis humanitaria que ha tenido repercusiones sociales, culturales, económicas y políticas. Es así como, el departamento de Antioquia y su capital Medellín han sido escenarios importantes de esta problemática, ya sea como expulsor o receptor de población desplazada.

Esto generó una urbanización acelerada y desordenada en Medellín, en vista de que la población creció exponencialmente debido a esa migración forzada campesina y por la creciente industria de la región, lo cual desbordó las capacidades de la ciudad en todos sus ámbitos y llevaría a que se dieran problemáticas sociales como delincuencia, violencia, tráfico de estupefacientes, masacres.

A nivel habitacional es notable que muchas de las familias desplazadas se ubican en la periferia de la ciudad en asentamientos de carácter informal que carecen de los elementos necesarios para desarrollar una cotidianidad en dignidad, sin dejar de lado los inconvenientes de carácter legal que tiene este tipo de ocupaciones que desafían las leyes civiles y urbanísticas y que colateralmente imponen desafíos a la administración municipal.

El desplazamiento supone entonces grandes retos para el gobierno nacional y local, en vista que es población vulnerable que requiere asistencia en todos los ámbitos de su vida para lograr una reparación y superación de los hechos que generaron el desplazamiento; este desafío ha sido asumido con múltiples obstáculos en el camino entre los que destaca la falta de coordinación

institucional y deficiencia presupuestal, y como cualquier política de asistencia social implica una inversión importante de recursos que cada vez aumenta más.

Aquí radica la importancia de superar los programas asistencialistas que no propendan por la estabilización económica de las víctimas, sino que generan dependencia en las ayudas estatales, mutando a un estado asistencialista.

Es que el derecho a la vivienda adecuada no solo se agota en la posibilidad de tener un techo, sino que debe acompañarse de acciones complementarias, como la salud, la educación y el trabajo, entre otros.

Pero ese derecho no se materializa en veces con suficiencia, pues las acciones estatales por prevenir el desplazamiento forzoso y tratarlo han sido insuficientes a lo largo de los años, a pesar de la producción normativa y el diseño de instituciones, que muchas veces no se articulan debidamente.

Se evidencia los múltiples obstáculos que ha tenido que atravesar la administración para llegar a las instituciones que hoy tenemos tanto a nivel nacional como a nivel local. Así mismo, nuestro estudio, en el tópico del análisis jurisprudencial, evidencia la importancia de la intervención del juez constitucional en la protección de los derechos de la población desplazada, patentizada en la declaratoria de un **estado de cosas institucional**, declaración que trae como consecuencia la necesidad de un seguimiento periódico a las órdenes impartidas, y a la necesidad de esa intervención a través del amparo constitucional, en forma reiterativa, para paliar las deficiencias que persisten en la atención y asistencia de estas personas.

Por ello, en un camino lleno de obstáculos, se establece que es necesario un trabajo institucional coordinado para reducir las barreras de ingreso a los programas que ofrece la

administración, principalmente en el ámbito de la vivienda adecuada, con los demás derechos que ella apareja.

## Referencias

Acioly, C. (s.f.). El desafío de la formación de asentamientos informales en los países en vías de desarrollo. <https://www.lincolnst.edu/es/publications/articles/el-desafio-la-formacion-asentamientos-informales-en-los-paises-en-vias>

Acuerdo 5 de 2020. Por medio del cual se deroga el Acuerdo 032 del 9 de agosto de 1999 y se actualiza el subsidio municipal de vivienda para una Medellín futuro y de propietarios.

Acuerdo Municipal 10 de 1982.

Acuerdo Municipal 32 de 1999. Por el cual se crea el subsidio de vivienda de interés social en el municipio Medellín. 23 de agosto de 199. GO. 1048. Derogado.

Acuerdo Municipal 40 de 1975

Acuerdo Municipal 49 de 2007. Por El Cual Se Adopta A Política Pública Para La Prevención Del Desplazamiento Forzado, La Protección, Reconocimiento, Restablecimiento Y Reparación De La Población Afectada Por El Desplazamiento Forzado En El Municipio De Medellín. GO.3138

Acuerdo Municipal 52 de 2008. Por medio del cual se transforma el Fondo de Vivienda de Interés Social del Municipio de Medellín FOVIMED, por el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín ISVIMED y se dictan otras disposiciones. 16 de diciembre de 2008.

Acuerdo Municipal 69 de 1956

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2022). Tendencias Globales: desplazamiento forzado en 2021. [https://www.acnur.org/publications/pub\\_inf/62aa717288e/tendencias-globales-de-acnur-2021.html](https://www.acnur.org/publications/pub_inf/62aa717288e/tendencias-globales-de-acnur-2021.html)

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2019). Iniciativa de ACNUR sobre desplazamiento interno 2020-2021.

[https://www.acnur.org/6206b98c4#\\_ga=2.30043135.150908614.1661715036-838368286.1656102975&\\_gac=1.220415850.1661715295.CjwKCAjwpKyYBhB7EiwAU2Hn2afnVbnt4w57OdhtoQdIWEXrnYoTdirAF2r277DIZM3R2i1hMNL6ZxoC5uYQAvD\\_BwE](https://www.acnur.org/6206b98c4#_ga=2.30043135.150908614.1661715036-838368286.1656102975&_gac=1.220415850.1661715295.CjwKCAjwpKyYBhB7EiwAU2Hn2afnVbnt4w57OdhtoQdIWEXrnYoTdirAF2r277DIZM3R2i1hMNL6ZxoC5uYQAvD_BwE)

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (1999). Memorando de intención entre la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Gobierno de la República de Colombia, relativo al suministro de cooperación para el tratamiento del problema del desplazamiento forzado.

<https://www.refworld.org/es/pdfid/5d7fc503a.pdf>

Alcaldía de Medellín. (2021). Informe de Gestión.

[https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/PlanDesarrollo/rendicion/Shared%20Content/Documentos/2021/01\\_INFORME%20DE%20GESTION%202020.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/PlanDesarrollo/rendicion/Shared%20Content/Documentos/2021/01_INFORME%20DE%20GESTION%202020.pdf)

Buitrago Bedoya, C. (s.f.). Medellín: movimientos migratorios y relaciones espaciales.

<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiadelapoblacion/04.pdf>

Castillo de Herrera, M. (2019). Desplazamientos forzados y migraciones. Breves lecciones aprendidas en Colombia. *AREA*, 25(2), 1-18. [https://www.area.fadu.uba.ar/wp-content/uploads/AREA2502/2502\\_castillo-de-herrera.pdf](https://www.area.fadu.uba.ar/wp-content/uploads/AREA2502/2502_castillo-de-herrera.pdf)

[https://www.area.fadu.uba.ar/wp-content/uploads/AREA2502/2502\\_castillo-de-herrera.pdf](https://www.area.fadu.uba.ar/wp-content/uploads/AREA2502/2502_castillo-de-herrera.pdf)

Ceballos, R. (2000). Violencia reciente en Medellín: una aproximación a los actores. *Bulletin de l'Institut français d'études andines*. 29(3), 381-401

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). Una nación desplazada: informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia, Bogotá, CNMH - UARIV, 2015.

[https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes-accesibles/una-nacion-desplazada\\_accesible.pdf](https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes-accesibles/una-nacion-desplazada_accesible.pdf)

Centro de Estudios Urbanos y Ambientales de la Universidad EAFIT (Urbam EAFIT). (2013).

Medellín modelo de transformación urbana. Proyecto Urbano Integral -PUI- en la zona nororiental y Consolidación Habitacional en la quebrada Juan Bobo.

[https://www.eafit.edu.co/centros/urbam/articulos-publicaciones/Documents/urbam%20EAFIT%202013%20Sistematizacion\\_Urbanismo\\_Social\\_Espa%C3%B1ol\\_.pdf](https://www.eafit.edu.co/centros/urbam/articulos-publicaciones/Documents/urbam%20EAFIT%202013%20Sistematizacion_Urbanismo_Social_Espa%C3%B1ol_.pdf)

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia 05001-23-33-000-2017-00842-0 (C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez).

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), 2021. (2021), el año con mayor número de víctimas de desplazamiento en 5 años.

<https://codhes.wordpress.com/2021/12/22/2021-el-ano-con-mayor-numero-de-victimas-de-desplazamiento-en-5-anos/>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-1150 de 2000 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-327 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-602 de 2003 (M.P. Jaime Araujo Rentería).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-025 de 2004

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-821 de 2007 (M.P. Catalina Botero Marino).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-466 de 2014. (M.P. María Victoria Calle Correa).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-045 de 2014.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-035 de 2016 (M.P. María Victoria Calle Correa).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-016 de 2021.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T- 230 de 2021 (M.P Gloria Stella Ortiz Delgado)

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-369 de 2021

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-387 de 2021

Corte Penal Internacional. (1998). Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Documento A/CONF.183/9.

Constitución Política de Colombia [C.P]. Julio 7 de 1991. (Colombia).

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1999). Observación general N°4: el derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). <https://www.escr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-4-derecho-una-vivienda-adecuada-parrafo-1-del-articulo-11-del-pacto#:~:text=Una%20vivienda%20adecuada%20debe%20ser,y%20de%20vectores%20de%20enfermedad.>

Comité Internacional de la Cruz Roja [CICR]. (1949). Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra. Cuarto Convenio de Ginebra.

Comité Internacional de la Cruz Roja [CICR]. (1977). Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional.

Decreto 555 de 2003. Por el cual se crea el Fondo Nacional de Vivienda «Fonvivienda». 13 de marzo de 2003. DO.45126.

Decreto 706 de 1995. por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 03 de 1991 en cuanto a la aplicación del subsidio familiar de vivienda en dinero para áreas urbanas. 28 de abril de 1995. DO.41828.

Decreto 951 de 2001. Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada. 24 de mayo de 2002. DO.44450.

Decreto 1084 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación. 26 de mayo de 2015. DO.49523.

Decreto 1071 de 2015. por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. 26 de mayo de 2015. DO.49523.

Decreto 1165 de 1997. Por medio del cual se crea la Consejería Presidencial para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia y se le asignan funciones. 28 de abril de 1997.

Decreto 1725 de 2012. Por el cual se adopta el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de que trata la Ley 1448 de 2011. 16 de agosto de 2012. DO.48525

Decreto 2231 de 2017. Por el cual se modifican algunas disposiciones del Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, relativas a la garantía del derecho a la vivienda para la población víctima de desplazamiento forzado y se dictan otras disposiciones. 27 de diciembre de 2017.

Decreto 2620 de 2000. Por el cual se reglamentan parcialmente la Ley 3ª de 1991 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda en dinero y en especie para áreas urbanas, la Ley 49 de 1990, en cuanto a su asignación por parte de las Cajas de Compensación Familiar y la Ley

546 de 1999, en relación con la vivienda de interés social. 18 de diciembre de 2000. DO. 44267. Derogado.

Decreto 2569 de 2000. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones. DO.44263.

Decreto 2562 de 2001. Por el cual se reglamenta la Ley 387 del 18 de julio de 1997, en cuanto a la prestación del servicio público educativo a la población desplazada por la violencia y se dictan otras disposiciones.

Decreto 4800 de 2011. por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones. 20 de diciembre de 2011. DO.48289

Decreto Municipal 378 de 2011. Por el cual se reglamenta la aplicación del subsidio municipal de vivienda para la población desplazada.

Decreto Municipal 995 de 2018. Por medio del cual se aplica el Valor Único de Reparación- VUR a familias víctimas del conflicto armado en el municipio de Medellín. 11 diciembre de 2018.[https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/astrea/docs/D\\_ALCAMED\\_0995\\_2018.htm?resaltar=pago+valor+%FAnico+de+reparaci%F3n](https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/astrea/docs/D_ALCAMED_0995_2018.htm?resaltar=pago+valor+%FAnico+de+reparaci%F3n)

Decreto Municipal 1962 de 2010. Por el cual se reconoce y ordena el pago de un valor único de reparación, a 158 familias desplazadas intraurbanas y que hacen parte de la línea de restitución del Programa de Atención a Víctimas del Conflicto de la Alcaldía de Medellín.  
9 de noviembre de 2010.[https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/astrea/docs/D\\_ALCAMED\\_1962\\_2010.htm?resaltar=pago+valor+%FAnico+de+reparaci%F3n](https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/astrea/docs/D_ALCAMED_1962_2010.htm?resaltar=pago+valor+%FAnico+de+reparaci%F3n)

Decreto Municipal 2045 de 2011. Por el cual se reconoce y ordena el pago de un valor único de reparación –VUR-, a 90 familias víctimas de Desplazamiento Forzado Intraurbano y/o de

desplazamiento forzado que hayan sufrido accidentes con minas antipersonal (MAP), municiones sin explotar (MUSE), artefactos explosivos improvisados (AEI) y restos explosivos de guerra (REG) y residentes en Medellín, que hacen parte del Programa de Atención a Víctimas del Conflicto Armado de la Alcaldía de Medellín. 1 diciembre 2011.  
[https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/astrea/docs/D\\_ALCAMED\\_2045\\_2011.htm?resaltar=pago+valor+%FAnico+de+reparaci%F3n](https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/astrea/docs/D_ALCAMED_2045_2011.htm?resaltar=pago+valor+%FAnico+de+reparaci%F3n)

Decreto Municipal 2339 de 2013. Por El Cual Se Reglamenta La Administración, Postulación Y Asignación Del Subsidio Municipal De Vivienda Del Municipio De Medellín. 21 de noviembre de 2013.

Decreto Municipal 1053 de 2020. Por el cual se reglamenta el acuerdo municipal 05 de 2020 sobre la administración del subsidio municipal de vivienda. 17 de noviembre de 2020.

Departamento Nacional de Estadística [DANE]. (2019). Resultados Censo Nacional de Población y Vivienda 2018: Medellín, Antioquia.  
<https://www.dane.gov.co/files/censo2018/informacion-tecnica/presentaciones-territorio/190709-CNPV-presentacion-medellin.pdf>

Departamento Nacional de Estadística [DANE]. (2022). Boletín Técnico Déficit Habitacional, Encuesta Nacional de Calidad de Vida.  
<https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/deficit-habitacional/Boletin-tec-deficit-hab-2021.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (1995). *Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia*. (Documento CONPES 2804). Colombia: DNP.

Departamento Nacional de Planeación Documento. (1997). *Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia*. (CONPES 2924 de 1997). Colombia: DNP.

- Departamento Nacional de Planeación Documento. (1999). *Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado*. (CONPES 3057 de 1999). Colombia: DNP
- Departamento Nacional de Planeación. (2004). *Programa de subsidio familiar en especie en lotes de la Nación*. (Documento CONPES 3287 de 2004). Colombia: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano. (Documento CONPES 3859). Colombia: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). Concepto Favorable A La Nación Para Contratar Operaciones De Crédito Externo Con La Banca Multilateral Hasta Por Usd 150 Millones, O Su Equivalente En Otras Monedas, Destinados A Financiar Parcialmente El Programa Para La Adopción E Implementación De Un Catastro Multipropósito Rural-Urbano. (Documento CONPES 3951). Colombia: DNP.
- Echeverry, A. y Orsini, F. M. (2011). Informalidad y urbanismo social en Medellín. 12, 11-24. [https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/11900/111103\\_RS3\\_AEcheverri\\_%20P%2011-24.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/11900/111103_RS3_AEcheverri_%20P%2011-24.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Empresa de Desarrollo Urbano [EDU]. (s.f.). Medellín Modelo de transformación urbana: Proyecto Urbano Integral -PUI- en la zona nororiental. Consolidación Habitacional en la Quebrada Juan Bobo. [http://www.edu.gov.co/images/publicaciones/Modelo\\_PUI\\_zona\\_nororiental.pdf](http://www.edu.gov.co/images/publicaciones/Modelo_PUI_zona_nororiental.pdf)
- Gaviria, C. F y Muñoz, J. C. (2007). Desplazamiento forzado y propiedad de la tierra en Antioquia. *Lecturas de Economía*. 66, 9-46. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4834000.pdf>
- Granada C, S. M. (2008). Caracterización y contextualización de la dinámica del desplazamiento forzado interno en Colombia 1996-2006.

[https://www.cerac.org.co/assets/pdf/Other%20publications/CERAC\\_WP\\_12\\_Granada\\_2008\\_Caracterizacion\\_desplazamiento\\_1996-2006.pdf](https://www.cerac.org.co/assets/pdf/Other%20publications/CERAC_WP_12_Granada_2008_Caracterizacion_desplazamiento_1996-2006.pdf)

Granda D. y Mejía J. C. (2013). Irregularidad en la ocupación del suelo urbano en Medellín: sistematización de experiencias.

<https://revistas.udea.edu.co/index.php/red/article/download/21982/18223/82614>

Genatios, C. (2016). ¿Se entiende el problema de la vivienda? El déficit habitacional en discusión.

<http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.27537.89447>

Ibáñez Londoño, A. M. (2008). *El desplazamiento forzado en Colombia: ¿Un camino sin retorno hacia la pobreza?* Ediciones Uniandes.

Ibáñez Londoño, A & Querubín Borrero, P. (2004). *Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia*. Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE.

Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín (ISVIMED). (2019). Plan estratégico habitacional de Medellín PEHMED 2030: síntesis. <https://isvimed.gov.co/wp-content/uploads/2020/10/PEHMED-2030.pdf>

Jaimes Villamizar, J. P. (2014). El desplazamiento forzado en Colombia. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 48, 257-275.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4968149&orden=1&info=link>

Jaramillo, A. M. (2007). La experiencia del desplazamiento forzado en Urabá y el oriente antioqueño (1998-2006). *Controversia*, 189, 148-171.

<http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/cinep/20100920034409/art6Controversia189.pdf>

Ley 3 de 1991. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones. 16 de enero de 1991. DO. 39631

Ley 42 de 1981. Por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo de Sede entre el Gobierno de la República de Colombia y el Comité Internacional de la Cruz Roja", firmado en Bogotá el 19 de mayo de 1980. DO.35776.

Ley 58 de 1968. Por la cual se conceden unos auxilios, se autoriza la construcción de una carretera y se dictan otras disposiciones. DO.32681.

Ley 101 de 1993. Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero. DO.41149.

Ley 387 de 1997. Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. 18 de julio de 1997. DO. 43091.

Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. 12 de septiembre de 1997. DO. 43127.

Ley 546 de 1999. Por la cual se dictan normas en materia de vivienda, se señalan los objetivos y criterios generales a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado para su financiación, se crean instrumentos de ahorro destinado a dicha financiación, se dictan medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda y se expiden otras disposiciones. 23 de diciembre de 1999. DO.43827

Ley 633 de 2000. Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial. 29 de diciembre de 2000. DO.44275.

Ley 708 de 2001. Por la cual se establecen normas relacionadas con el subsidio Familiar para vivienda de interés social y se dictan otras disposiciones. DO.44632.

Ley 975 de 2005. Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios. 25 de julio de 2005. DO.45980

Ley 1190 de 2008. Por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia declara el 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y se dictan otras disposiciones. 30 de abril de 2008.

Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. 10 de junio de 2011. DO. 48096.

Ley 1537 de 2012. Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones. 20 de junio de 2012. DO.48467.

Ley 1995 de 2019. Por medio de la cual se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter tributario territorial. 20 de agosto de 2019. DO.51051.

Ley 2044 de 2020. Por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones. 30 de julio de 2020. DO.51391

Ley 2079 de 2021. Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat. DO. 51557.

López, S. (2020). Alcaldía de Medellín aumentó el presupuesto para disminuir el déficit cualitativo de vivienda en la ciudad. <https://www.medellin.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/alcaldia-de-medellin-aumento-el-presupuesto-para-disminuir-el-deficit-cualitativo-de-vivienda-en-la-ciudad/>

Medellín Cómo Vamos. (2019). Informe de calidad de vida de Medellín, 2020.

<https://www.medellincomovamos.org/system/files/2021-09/docuprivados/Documento%20Informe%20de%20Calidad%20de%20Vida%20de%20Medell%C3%ADn%202020.pdf> [https://www.medellincomovamos.org/system/files/2021-09/docuprivados/Seguridad Informe de Calidad de Vida de Medellín, 2020.pdf](https://www.medellincomovamos.org/system/files/2021-09/docuprivados/Seguridad%20Informe%20de%20Calidad%20de%20Vida%20de%20Medell%C3%ADn%202020.pdf)

Medellín cómo vamos. (2020). Informe de calidad de vida de Medellín, 2022: vivienda y servicios públicos. <https://www.medellincomovamos.org/system/files/2021-09/docuprivados/Vivienda%20y%20servicios%20p%C3%BAblicos%20Informe%20de%20Calidad%20de%20Vida%20de%20Medell%C3%ADn%202020.pdf>

Melguizo, R. C., & Cronshaw, F. (2001). The Evolution of Armed Conflict in Medellín: An Analysis of the Major Actors. *Latin American Perspectives*, 28(1), 110–131. <http://www.jstor.org/stable/3185095>

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio [MinVivienda]. (2021). El Gobierno Nacional ha trazado cuatro Objetivos de Desarrollo de Vivienda a 2030. <https://minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/el-gobierno-nacional-ha-trazado-cuatro-objetivos-de-desarrollo-de-vivienda-2030>

Naranjo, G y Hurtado, D. (2002). El derecho a la ciudad. Migrantes y desplazados en las ciudades colombianas.

[https://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/5657/1/NaranjoGloria\\_2002\\_MigrantesDesplazadosColombia.pdf](https://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/5657/1/NaranjoGloria_2002_MigrantesDesplazadosColombia.pdf)

Observatorio Departamental del Desplazamiento Interno Forzado. (2010). Informe Técnico: caracterización municipal de la población en situación de desplazamiento en el departamento de Antioquia.

[http://www.archivodelosddhh.gov.co/saia\\_release1/almacenamiento/APROBADO/2017-11-25/379306/anexos/1\\_1511644401.pdf](http://www.archivodelosddhh.gov.co/saia_release1/almacenamiento/APROBADO/2017-11-25/379306/anexos/1_1511644401.pdf)

Ocampo, M. (2010). El desplazamiento forzado intraurbano: un drama en la ciudad de Medellín. *Kavilando*. 2 (2), 129-132 <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3860593>

Ocampo, M. y Gonzáles J. G. (2018). Key drivers of migration due to violence in urban áreas: a casa of Medellín, Colombia. <https://rppoblacion.uaemex.mx/article/view/8879/8930>

Organización de los Estados Americanos [OEA]. (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica".

Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General. (1996). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General. (1998). Principios Rectores de los Desplazamiento Internos. Documento: E/cn.4/1998/53/add.2. <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/5tdmhb.htm>

Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General. (2005). Resolución 60/147. Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones.

<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-and-guidelines-right-remedy-and-reparation>

Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2015). Resolución 70/1. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

[https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S)

Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Consejo Noruego para los Refugiados y Observatorio de Desplazamiento Interno del CNR. (2007). Manual sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de Refugiados y Personas Desplazadas.

[https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/pinheiro\\_principles\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/pinheiro_principles_sp.pdf)

Oquendo, C. (2021). Grupos armados provocan el desplazamiento de 3.700 campesinos en el municipio colombiano de Ituango. <https://elpais.com/internacional/2021-07-26/grupos-armados-provocan-el-desplazamiento-de-3700-campesinos-en-el-municipio-colombiano-de-ituango.html>

Osorio Pérez, F. E. (2006). Verdad, justicia y reparación en medio de la guerra: los desplazados en Colombia. <https://doi.org/10.4000/amnis.922>

Pareja, D. J. (23 de octubre de 2017). Los campesinos de El Aro luchan contra el olvido. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/campesinos-de-el-aro-reclaman-justicia-y-reparacion-143886>

Personería de Medellín. (2022). Boletín de prensa 41.

<http://www.personeriamedellin.gov.co/index.php/listanoticias/46-boletines-y-comunicados-2022/608-las-declaraciones-por-desplazamiento-forzado-fuera-de-medellin-aumentaron-en-un-64-en-el-ultimo-bimestre-de-2022#:~:text=En%20el%20%C3%BAltimo%20bimestre%20de%202022%2C%20se%20presentaron%20en%20la,en%20la%20cantidad%20de%20declaraciones>

Prieto-Bustos, W. O., & Manrique-Hernández, J. (Eds.). (2021). Conflicto armado y desplazamiento forzado: un caso de migración forzada en Colombia. Editorial Universidad Católica de Colombia. <https://doi.org/10.14718/9789585133907.2021>

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos [ONU-HABITAT]. (2015). Déficit habitacional en América Latina y el Caribe: una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat. <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/D%C3%A9ficit%20habitacional.pdf>

Pinheiro, P. S. (2005). Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas. Documento E/CN.4/Sub.2/2005/17

Ramírez, J. (2018). Corte Constitucional citó a audiencia pública al alcalde de Medellín. RCN <https://www.rcnradio.com/colombia/antioquia/corte-constitucional-cito-audiencia-publica-al-alcalde-de-medellin>

Resolución 531 de 2019. Por la cual se establece el procedimiento de sorteo para la selección de hogares beneficiarios del subsidio familiar 100% de vivienda en especie. 11 de marzo de 2019. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

- Ruiz R., N. Y. (2011). El desplazamiento forzado en Colombia: una revisión histórica y demográfica. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 26(1), 141–177. <https://doi.org/10.24201/edu.v26i1.1400>
- Salas Noguera, L. E. (2014). De la Reforma Agraria al desplazamiento forzado en Colombia, 1900-2010. <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/8495/dcede2014-21.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Sánchez, B. E. (2013). Una ciudad desgarrada: desplazamiento forzado en Medellín, Colombia. 22, 179-210. <http://hdl.handle.net/10554/25593>.
- Sánchez, L. M et al. (2013). Medellín, una ciudad construida a varias manos. Anais Encontros Nacionais Da Anpur.
- Saravia Caballero, J. C. (2014). Aproximación a los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno. *Revista Vis Iuris*, 49-67. <https://revistas.usergioarboleda.edu.co/index.php/visiuris/article/view/210/188>
- Szalachman, R. (1999). Un perfil del déficit de vivienda en Colombia, 1994. *Serie financiamiento del desarrollo*. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5288/S9970487\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5288/S9970487_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Torres Tovar, C. A., Y Vargas Moreno, J. E. (2009). Vivienda para población desplazada en Colombia: recomendaciones para la política pública y exigibilidad del derecho. *Revista INVI*, 24(66), 17-86. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582009000200002>
- Torres Tovar, C. A. (2010). Vivienda y hábitat en Colombia desde una perspectiva de derechos. [https://www.pradpi.es/cuadernos/6/1\\_-Articulo-Carlos-Alberto-Torres-Tovar-Colombia.pdf](https://www.pradpi.es/cuadernos/6/1_-Articulo-Carlos-Alberto-Torres-Tovar-Colombia.pdf)

- Torres- Melo, J y Santander, J. (2013). Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y Ciudadanía.
- Trindade Viana, M. (2009). Cooperación Internacional y desplazamiento interno en Colombia: desafíos a la mayor crisis humanitaria de América del Sur. *Revista Internacional de Derechos Humanos*. 6 (10), 139-161 <https://corteidh.or.cr/tablas/r23744.pdf>
- Unidad de víctimas. (2022). Las cifras que presenta el Informe Global sobre Desplazamiento 2022. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-y-gestion-de-informacion/las-cifras-que-presenta-el-informe-global-sobre-desplazamiento>
- Valencia, L. (2016). Pastrana y Uribe, el 70, 13 por ciento del total de víctimas. <https://www.semana.com/opinion/articulo/leon-valencia-victimas-de-los-gobiernos-de-pastrana-y-uribe/493104/>
- Velásquez Rivera, E. (2007). Historia del paramilitarismo en Colombia. <https://doi.org/10.1590/S0101-90742007000100012>
- Zapata, J.F. (2015). Despojo de territorio caso Medellín. [http://coleccion.museocasadelamemoria.gov.co/repositorio/bitstream/handle/mcm/183/ZapataJuanF.%20Despojo\\_Territorio\\_Caso\\_Medell%c3%adn.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://coleccion.museocasadelamemoria.gov.co/repositorio/bitstream/handle/mcm/183/ZapataJuanF.%20Despojo_Territorio_Caso_Medell%c3%adn.pdf?sequence=1&isAllowed=y)