



Este artículo es una publicación de la Corporación Viva la Ciudadanía  
Opiniones sobre este artículo escribanos a:

[semanariovirtual@viva.org.co](mailto:semanariovirtual@viva.org.co)

[www.viva.org.co](http://www.viva.org.co)

## Las víctimas y la corresponsabilidad territorial en el proyecto de ley de vivienda

**Gabriel Bustamante Peña**

**Asesor jurídico político, Corporación Viva la Ciudadanía**

Se acaba de aprobar la ley de la República “Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda”; ley que, pese a sus grandes virtudes como marco incluyente de política pública en materia de vivienda para los sectores más pobres de la sociedad, contiene disposiciones que van en contravía, principalmente de los derechos de las víctimas<sup>1</sup>, de los principios constitucionales de corresponsabilidad y autonomía de los entes territoriales y de los compromisos adquiridos por el gobierno nacional, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional.

Para empezar, tanto la ley 1448 de 2011, como la sentencia T-025 de 2004 y sus respectivos autos de seguimiento, incluyen dentro de las obligaciones del Estado colombiano el satisfacer el goce efectivo del derecho a la vivienda digna a la población víctima del desplazamiento forzado. De esta forma, tanto por la vía legal como por la judicial, el gobierno está en la obligación de generar un marco expedito para materializar una política pública de vivienda, acorde a las necesidades y a la tragedia humanitaria de las víctimas del conflicto, particularmente.

En el examen que ha realizado la Corte, desde 2004 hasta hoy, entre otras políticas a la de vivienda, la Corte evidenció que dicha política en sí, impedía el goce efectivo de los derechos de las víctimas del desplazamiento a la vivienda digna, y por esa razón, ordenó al Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial, y al Departamento Nacional de Planeación, reformular completamente esta política para la población desplazada.

Ante esto, el saliente Gobierno de Álvaro Uribe Vélez, en julio de 2011, manifestó a la Corte Constitucional que en materia de política de vivienda para la población desplazada, se pasaba de un enfoque orientado a atender la demanda, a un enfoque mixto de oferta y demanda, haciendo énfasis en garantizar la oferta de vivienda. Para lograrlo, el gobierno se trazó 4 objetivos: *“(i) flexibilizar el acceso de la PVDFV a la oferta de vivienda, (ii) articular la política de vivienda con otras políticas para población desplazada, (iii) fortalecer la institucionalidad local y nacional, y (iv) eliminar las barreras de acceso”*<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Estipulados en la ley 1448 de 2011, y en la sentencia T-025 y sus respectivos autos de seguimiento.

<sup>2</sup> Informe del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional de julio de 2011, en el marco del seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 y sus respectivos autos.

Posteriormente, y ya posesionado el nuevo gobierno de Juan Manuel Santos, se avanzó en aceptar que no se podía asimilar el subsidio de vivienda para población desplazada, como se había hecho en anteriores oportunidades, como medida de reparación, sino como parte de una política que *“contribuye al restablecimiento social y económico de la población en situación de desplazamiento en el marco del retorno o la reubicación”*<sup>3</sup>. El otro aspecto que cabe mencionar es que, el Gobierno también presentó una estrategia conjunta de política de vivienda urbana y de vivienda rural, poniendo de presente el grado de coordinación que deben tener los Ministerios de Vivienda y Agricultura.

Además, en materia de coordinación entre la Nación y las entidades territoriales, la Corte ordenó al Gobierno Nacional que: *“precise cómo se dará aplicación a los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad, para establecer compromisos específicos en la inversión sectorial de soluciones habitacionales, la generación y habilitación de suelos aptos para la construcción de vivienda de interés social, que tengan en cuenta tanto las necesidades de la población desplazada, como la capacidad y autonomía de los entes territoriales.”*<sup>4</sup>

Ante esto, el Gobierno presentó diferentes herramientas de coordinación territorial. En primer lugar, se daba prioridad a la presentación, por parte de las Entidades Territoriales, de proyectos que buscarían recibir los recursos de la oferta; a la vez, se previó la prestación de una adecuada asistencia técnica y un fuerte acompañamiento en lo local para la formulación de los proyectos, por parte de Findeter en la zona urbana, y del Banco Agrario, en zona rural; Y, además, se propusieron acuerdos puntuales con gobiernos municipales o distritales, con capacidad de aportes significativos para fortalecer los proyectos de vivienda para la población desplazada.

Con el actual proyecto de ley, y teniendo en cuenta las órdenes de la Corte y la concordancia que debería existir con los postulados de la ley de víctimas, cabe preguntarse: ¿qué elementos diferenciales en el proyecto de ley están orientados a garantizar el goce efectivo del derecho a la vivienda, por parte de la población desplazada? ¿Qué garantiza que el actual proyecto de ley no retrasará la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de vivienda para los desplazados? ¿Qué mecanismos de participación de las víctimas, y de las organizaciones que acompañan el seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, tuvo en cuenta el Ministerio de Vivienda para la formulación del presente proyecto de ley de vivienda? Y ¿Cuál es la estrategia de concurrencia, subsidiariedad y coordinación con los entes territoriales, en marco de los derechos de las víctimas y su autonomía territorial?

Siendo esta ley poco específica, sobre la suerte de los millones de desplazados frente a su derecho a la vivienda, cabe preguntarse ¿Cómo cumplirá las órdenes de la Corte Constitucional el actual Ministro, para responder con una política específica y en el margen de cobertura inmediata que en materia de vivienda digna exige el Tribunal Constitucional y la ley de víctimas, para no

---

<sup>3</sup> Informe del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional, del 8 de noviembre de 2011.

<sup>4</sup> Auto 219 de 2011, de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, Corte Constitucional.

incurrir con su inobservancia en un desacato a una sentencia como es la T-025 de 2004?

Además, caso aparte lo representan los retornos, donde el Gobierno se había comprometido a que la coordinación y el seguimiento a los procesos de retornos y reubicación (PRR) se llevarán a cabo en el marco de la Mesa Temática de Retornos y Reubicaciones, y se había determinado la Ruta de articulación Nación-Territorio, indicando el siguiente esquema como mecanismo de articulación: (i) Los procesos de retorno se liderarán desde el ámbito territorial; (ii) el nivel nacional, bajo un esquema de concurrencia, asistirá al territorio con las herramientas y demás instrumentos diseñados por la política para armonizar los procedimientos; (iii) los procesos de retorno y reubicación se articularán con el PIU y a través de éste se coordinarán las acciones institucionales para la atención de la población retornada o reubicada; (iv) este acoplamiento con el PIU impulsará la articulación de los procesos de retorno con los Planes Territoriales de Desarrollo; (v) se hará seguimiento a los procesos de retorno a través del Reporte Unificado para el Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial para identificar el avance en el cumplimiento de los compromisos del plan de retorno, y por otro lado el avance de los hogares.

Pero en el actual proyecto de ley de vivienda lo que preocupantemente encontramos es:

Primero, no se especifica la política pública para las víctimas de desplazamiento forzado, no hay un tratamiento preferencial a las víctimas como sujetos de especial protección por parte del Estado, y por el contrario, se las engloba como otro sector en la población de menos recursos. Además, se incumple con el compromiso que adquirió este Gobierno, de expedir un decreto especial para la política de vivienda para la población víctima del conflicto armado interno, que respondiera, tanto a las órdenes de la Corte, en el marco de la T-025, como a los requerimientos de la ley de víctimas. Y, si bien se eliminaron artículos como el que pretendía asimilar el derecho a la vivienda con el de reparación para las víctimas, aún no es claro que lugar ocupan estas en la ley, o si el Ministerio de Vivienda expedirá el decreto especial para garantizar el goce efectivo de sus derechos, como se había comprometido la Ministra anterior.

Segundo, se amarra el subsidio de vivienda a los programas sociales del Estado, con lo cual se viola la esencia misma del derecho a la vivienda de la población desplazada, hacia la cual el Estado tiene una deuda derivada de la ausencia de protección, que terminó derivando en el despojo de su tierra y su vivienda. Además, al sujetar el derecho a la vivienda de la población despojada a los compromisos que deben cumplir los beneficiarios de dichos programas, el derecho termina siendo sometido a unas cláusulas resolutorias, así que familia desplazada que no lleve al niño al colegio se queda sin su casa, que fue entregada como parte de la deuda del Estado frente a estas víctimas.

Tercero, los principios de subsidiaridad, corresponsabilidad y concurrencia son remplazados por un modelo inconsulto, donde prevalece el centralismo político

concentrado en el Ministerio de la Vivienda. Con esto, de entrada se está limitando la autonomía territorial en materia de subsidios, se vulnera la planeación local, se obliga a los entes territoriales a entregar anualmente al Ministerio de Vivienda un inventario de sus predios públicos y privados (art. 45), y se crea una subordinación territorial a partir de entregar facultades a la empresa de renovación urbana Virgilio Barco SAS, para anunciar los proyectos u obras que constituyen utilidad pública y, por esta vía, adquirir bienes de manera preferente, por medio de expropiaciones judiciales o administrativas, que pueden ser a favor de particulares y en contra de los entes territoriales. Además, le entrega a dicha empresa la declaración de las condiciones de emergencia para adelantar las expropiaciones (art. 61). Con lo anterior la empresa de renovación pasa por encima de los planes de ordenamiento territorial, POT, y por encima de los planes parciales.

Cuarto, la ley favorece a las grandes ciudades y a los grandes constructores vinculados al sistema financiero, por sus condiciones de construcción privada y oligopólica. Por el contrario, los pequeños municipios, van a ser los que menos condiciones encuentren en la conformación de sus patrimonios autónomos. Esto, contiene un doble agravante al ser lo municipios pequeños los principales expulsores de población desplazada hacia las grandes ciudades, con lo cual se está colocando trabas a los procesos de retorno efectivos. Por el contrario, la ley debería privilegiar los pequeños municipios con mayores incentivos, crear un fondo de financiación para impulsar la urbanización, que priorice bajo factores de pobreza y retorno por desplazamiento forzado, y obligar a los constructores a trabajar en sus territorios.

Quinto, la ley no establece criterios de entrada para acceder a los subsidios de vivienda, contadas excepciones mal formuladas en el texto, con lo cual queda en manos de la discrecionalidad gubernamental, cuantiosos recursos que quedan en peligro de politización o corrupción, como ya es costumbre en el país, y cuyos principales afectados siempre son las poblaciones más vulnerables que quedan por fuera de los circuitos clientelistas.

Y, sexto, la ley no avanza en la orden de la Corte de involucrar integralmente a las víctimas en procesos de restitución de derechos. Más, cuando el tema de la vivienda no es la principal problemática social, sino el desempleo, y la vivienda crea empleo pero indirectamente, no para la población vulnerable.

Sin embargo, el déficit de vivienda del país hoy supera de lejos las dos millones de familias, por lo cual, esta ley que espera construir en su primera presentación cien mil viviendas, es tan sólo una herramienta más para que alcaldes y gobernadores estipulen metas ambiciosas de generación de proyectos de hábitat integrales, destinados al goce efectivo de la vivienda digna para la población más vulnerable y especialmente las víctimas del conflicto, por medio de programas especiales de mejoramiento de barrios y viviendas, titulación de predios y reasentamientos.

**Edición N° 00307 – Semana del 15 al 21 de Junio de 2012**