

La protección de bienes urbanos. Avances en la política pública de Medellín*



Clara Inés Atehortúa-Arredondo**

Universidad de Medellín, Medellín, Colombia

Fecha de recepción: 4 de agosto de 2010

Fecha de aceptación: 27 de agosto de 2010

RESUMEN

La problemática de la protección de bienes en el país es una pregunta obligatoria para quienes tienen dentro de su labor el reconocimiento, la restitución y la reparación de las víctimas del desplazamiento forzado. Uno de los puntos que deben analizarse dentro de esta problemática es lo concerniente a la protección de bienes urbanos y cuya responsabilidad está en cabeza de los municipios. El desarrollo de una política pública por parte de la ciudad de Medellín para la protección de bienes es un avance significativo para la construcción de protocolos y para la reivindicación de derechos de quienes han abandonado por causa de la violencia o han sido despojados de sus viviendas en lo urbano.

Para citar este artículo: Atehortúa-Arredondo, Clara Inés, "La protección de bienes urbanos. Avances en la política pública de Medellín", *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 2010, 12,(2), pp. 247-272.



* Este artículo hace parte de la investigación sobre derechos de la población desplazada, estudio de caso de la ciudad de Medellín, realizado por el Grupo de Investigaciones Jurídicas y el Grupo de Derecho procesal de la Universidad de Medellín en el primer semestre de 2009 y financiado por esta Universidad y la Personería de Medellín.

** Abogada de la Universidad de Medellín, Magister en Ciencia Política de la Universidad de Antioquia. Docente perteneciente al grupo de investigaciones jurídicas de la Universidad de Medellín. Correo electrónico: catehortua@udem.edu.co

Palabras clave: protección de bienes urbanos, desplazamiento forzado intraurbano, política pública.

Protection of Urban Lands: Advances in Medellín's Public Policy

ABSTRACT

The problem of land ownership protection in this country is an issue that must be faced by those who have as part of their responsibilities the recognition, the restitution and the reparation of victims of forced displacement. One of the points that must be analyzed is the protection of ownership of urban lands, a subject falling under municipal responsibility. The development of a public policy by the City of Medellín for the protection of such lands is a significant advance for the creation of protocols and for the return of rights to those who have abandoned their lands because of violence or who have been divested of their homes in urban areas.

Key words: Protection of urban lands, forced intra-urban displacement, public policy.

A proteção de bens urbanos. Avances na política pública de Medellín

RESUMO

A problemática da proteção de bens no país é uma pergunta obrigatória para quem têm dentro de seu labor o reconhecimento, a restituição e a reparação das vítimas do deslocamento forçado. Um dos pontos que devem se analisar dentro desta problemática é a relativa à proteção de bens urbanos e cuja responsabilidade está em cabeça dos municípios. O desenvolvimento de uma política pública por parte da cidade de Medellín para a proteção de bens é um avance significativo para a construção de protocolos e para a reivindicação de direitos de quem têm abandonado por causa da violência o têm sido despojados de suas vivendas no urbano

Palavras chave: proteção de bens urbanos, deslocamento forçado intra-urbano, política pública.

PRESENTACIÓN

La Personería de Medellín realizó un estudio sobre los derechos de las personas en situación de desplazamiento entre los años 2007 y 2009, para

tratar de acercarse a las dificultades para la realización efectiva de estos derechos. Entre las razones que se esbozaron para la realización de la investigación estuvo el hecho de que a pesar de contar con un marco normativo importante en materia de atención y protección del desplazamiento, había dispersión en las obligaciones estatales y desgaste para las personas en busca de protección de sus derechos. Aunque existen avances en cuanto al enfoque de derechos de la política, buena parte de la problemática subsiste. Uno de los puntos donde se siguen presentando vacíos y dificultades en diferentes frentes (jurídico, teórico, práctico, etc.) es el de protección de bienes y patrimonio.

Este artículo pretende acercarse al planteamiento de algunas situaciones de abandono y despojo de bienes en lo urbano y los avances que desde la política pública se han hecho en Medellín para la protección y el reconocimiento de los derechos que tienen las personas sobre los bienes urbanos que han abandonado o de los que han sido despojadas. Para ello, el artículo se estructura en cuatro partes: la primera trata de enmarcar el problema del abandono y despojo de bienes desde el marco de responsabilidades del Estado y como consecuencia del fenómeno del desplazamiento forzado intraurbano. La segunda y la tercera parte describen los problemas de acceso a servicios públicos y de conflicto armado de los lugares donde se asientan las personas que son despojadas de sus bienes o que son forzadas a abandonarlos. Por último, la cuarta parte hace un recuento sobre cómo se ha abordado la política pública de Medellín para la protección de bienes urbanos, para tratar de avanzar en la protección, la reparación y la restitución de bienes en la ciudad.

1. CONTEXTO DE LA PROTECCIÓN DE BIENES URBANOS

1.1. Marco jurídico para la protección de bienes urbanos

Uno de los aspectos en que existen más dificultades sobre el reconocimiento y el restablecimiento de derechos de la población en situación de desplazamiento tiene que ver con la protección y la restitución de los bienes y del patrimonio de estas personas. La problemática tiene diferentes frentes que van desde la informalidad para la adquisición de derechos reales sobre los bienes, respecto a lo dispuesto por la normativa civil para la transferencia del dominio sobre inmuebles, hasta la imposibilidad de tener una legislación que permita avanzar en la identificación de inmuebles y asegurar la protec-

ción de los derechos ligados a la tierra de las personas que han abandonado o han sido despojadas de la posesión de sus bienes.¹

Tal y como estaba establecido desde la Ley 387 de 1997, uno de los puntos necesarios para avanzar en la superación del desplazamiento forzado es la protección y la restitución de los bienes, y queda en cabeza del Estado –a través de la política– realizar esta protección. Debido a reformas administrativas, el Estado ha tenido que cambiar varias veces la entidad en la cual delega la protección de bienes.²

Los últimos cambios significativos, tanto en materia de protección de patrimonio como en otros ámbitos de la realización de derechos de la población en situación de desplazamiento, han obedecido a órdenes de carácter constitucional, por vía de control, con el fin de avanzar en la progresividad de los derechos para las personas afectadas por el fenómeno. En este marco existen dos hitos: por un lado, la declaración del “Estado de cosas inconstitucional”³ que subyace en el desplazamiento forzado en el país y los autos de seguimiento para su cumplimiento, donde el tema ha tenido una importancia significativa con respecto a la restitución de bienes, en la medida en que se exigen acciones efectivos para la protección y la devolución de tierras para las personas que han sido desarraigadas; y por otro lado, la declaración de inconstitucionalidad de la Ley de Desarrollo Rural, en razón de la ausencia de la aplicación del mecanismo de consulta previa, que era necesario llevar a cabo por la naturaleza de la norma, habida cuenta que contenía un aparte sobre la protección de tierras que había dado pie al desarrollo de diferentes protocolos y líneas de acción para la protección de los bienes y el patrimonio de las personas en situación de desplazamiento. Con la declaratoria de inconstitucionalidad se afianzaron las dudas sobre el desarrollo de los procesos de protección de bienes y se dejaron sin piso algunas de las competencias dentro de los trámites establecidos en la ley.

El estudio realizado por la Universidad de los Andes, refiere a los principios rectores del desplazamiento forzado para fundamentar la responsabilidad del Estado en materia de protección de bienes: “los Estados deben prohibir ‘el desalojo forzoso, la demolición de viviendas la destrucción de zonas agrícolas y la confiscación o expropiación arbitraria de tierras como medida punitiva o como medio o estrategia de guerra’ ”.⁴



¹ Ver al respecto: Salinas Abdala Y., “¿Cómo proteger los bienes de los desplazados? La protección y restitución de las tierras y los bienes inmuebles de las víctimas del desplazamiento”, en *Más allá del desplazamiento. Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*, CIJUS- Universidad de los Andes, Bogotá, 2010.

² Ejemplo de ello fue lo que sucedió con el Incora, que fue reformado, y al que reemplazó el Incoder.

³ Colombia, Corte Constitucional, Sala de Revisión Tercera, sentencia T-025 de 2004, magistrado ponente Manuel José Cepeda.

⁴ *Ibidem*, p. 77

Con base en la jurisprudencia constitucional, se establece la defensa de otros derechos reales, además del de dominio, a partir de su existencia y reconocimiento como derechos fundamentales por la Corte Constitucional. El tribunal ha realizado pronunciamientos en este sentido, para tutelar el hecho de la posesión como “fundamental, por su conexión íntima con el derecho de propiedad. Además, la ontología y especificidad de la relación posesoria y sus consecuencias económicas y sociales son de tal relevancia en el seno de la comunidad y para el logro de sus altos fines”.⁵

En el texto de “Más allá del desplazamiento” conforme a los instrumentos internacionales se sintetizan las obligaciones del Estado en:

La de respeto, consistente en la prohibición de ejecutar o promover de cualquier otra manera el desalojamiento forzoso arbitrario y, por el otro, la de protección, conforme a la cual debe prevenir toda posible violación por terceras partes; garantizar a los interesados el acceso a los recursos jurídicos que permitan reparar los daños y crear los mecanismos judiciales, cuasijudiciales, administrativos o políticos que permitan ofrecer reparación a las víctimas de toda violación del derecho a una vivienda adecuada.⁶

En cuanto a la unidad y el seguimiento del cumplimiento de las obligaciones del Estado para la restitución y la protección de los bienes, el estudio de la Universidad de los Andes plantea que existe una separación entre las obligaciones impuestas por la Corte en sentencias posteriores a la T-025 de 2004, ya que los mecanismos de seguimiento no incluyen la verificación de acciones que se imponen al Estado posteriormente en otras sentencias. A modo de ejemplo se menciona lo ocurrido con la sentencia T-821 de 2007.⁷

Respecto a la protección de bienes urbanos, los avances han sido pocos. Dos posibles razones para esta ausencia son: la primera, que esta protección corresponde al municipio en el que está ubicado el inmueble, y la segunda, que muchos de los protocolos y directrices generales están dirigidos a los bienes ubicados en lo rural, y se dejan de lado los bienes y los derechos reales de las personas que son desplazadas forzosamente en los centros urbanos.

La exigencia del registro y protección de bienes urbanos, y la reafirmación de la responsabilidad de los municipios de adoptar medidas efectivas para la protección de los bienes urbanos, fueron reiteradas por la Corte Constitucional a través de las sentencias T-1037 de 2006 y T-821 de 2007, donde manifiesta que la protección de bienes también tiene incidencia sobre



⁵ Colombia, Corte Constitucional, sentencia T-494 de 1992, citada en *ibidem*, p. 80.

⁶ *Ibidem*, p. 83.

⁷ *Ibidem*, p. 90.

aquéllos que están dentro de los territorios determinados como urbanos por los municipios, y que es necesario constituir su protección.⁸

Observa esta Sala que la solicitud de tutela hecha por el demandante en relación con la protección de los inmuebles de propiedad de la familia, tampoco ha recibido una respuesta efectiva, pese a que él y su apoderada han enviado derechos de petición que incluyen la información requerida a efectos de obtener la inscripción de los inmuebles en el Registro Único de Predios Rurales Abandonados –RUP-. Tampoco ha logrado el amparo de los inmuebles ubicados en el casco urbano, como quiera que el señor Alcalde municipal considera que la misma no se hace necesaria, “dado que es imposible pretender que quien no es el verdadero propietario transfiera la propiedad, siendo de conocimiento de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos que quien tiene el derecho de disponer de sus bienes es quien está registrado como propietario”. Con todo, esta Corporación considera que el hecho de que el señor Quintero Durán se haya visto obligado a abandonar los inmuebles de su propiedad, víctima de la violencia, le confiere el derecho a que los mismos sean amparados hasta tanto él se halle en condiciones de hacerse cargo, a fin de evitar actos que recaigan sobre estos. Por tal razón, estima que al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –IncodeR– y a la Alcaldía del municipio de Ocaña les corresponde adelantar las gestiones tendentes a garantizar la protección referida.⁹

Respecto a la sentencia T-821 de 2007 de la Corte Constitucional, vale agregar que además de establecer lo que se identifica como objetivos que deben ser incluidos en la política de tierras y territorios, ratifica la obligatoriedad de las administraciones municipales, en cabeza de la alcaldía municipal, y de constituir mecanismos claros para el acceso a la protección de bienes urbanos y de los derechos que se tiene sobre ellos, sin importar que no sean el de propiedad.

La protección de bienes cuenta con un ente diferente, según la destinación y la ubicación de éstos. Los bienes de carácter rural tienen protección en cabeza del Estado nación, y para la protección de bienes urbanos la competencia le corresponde a las administraciones municipales.

Esta diferencia se refleja en la existencia de dos registros para la protección de bienes, por lo cual, por lo menos en principio, deben existir dos bancos de datos. Así mismo, las rutas constituidas por el Estado nacional serían, inicialmente, obligatorias, sólo en cuanto a bienes rurales, lo que exige la adopción de protocolos para la protección de derechos reales para los inmuebles urbanos. Estas disposiciones pueden generar un rompimiento



⁸ Ver al respecto: Jaramillo Ruiz, Teresita, *Protección de bienes urbanos a la población desplazada por la violencia* [trabajo de grado para optar al título de abogado], Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho, Medellín, 2008.

⁹ Colombia, Corte Constitucional, sentencia T-1036 de 2006, Sala de Revisión Séptima, 5 de diciembre de 2006, magistrado ponente Humberto Antonio Sierra Porto.

en la unidad de la información, lo que para el reconocimiento y la restitución puede ser más un obstáculo que un beneficio.

1.2. El desplazamiento forzado intraurbano, un contexto explicativo para el despojo y el abandono de bienes en la ciudad

Uno de las discusiones recientes sobre el desplazamiento forzado ha tenido que ver con la existencia de la migración forzada dentro de la ciudad, aunque su existencia y reconocimiento ha sido materia de conflictos en diferentes instancias jurídicas y políticas. Dos de los debates que en medio de este fenómeno se han producido son aquellos que se han ocupado de la dificultad de diferenciarlo de la movilización urbana propia de los cambios socioeconómicos del espacio urbano, y la atención, la reparación y la restitución de derechos, entre ellos los relacionados con la protección del patrimonio y de los bienes.

La referencia al desplazamiento forzado intraurbano aparece desde los años noventa del siglo xx en informes de derechos humanos y trabajos de investigación. No obstante, sólo hasta el año 2003, con la declaración realizada a través de la sentencia T-268 de 2003 de la Corte Constitucional, se hace un pronunciamiento jurídico sobre la migración forzada dentro de la ciudad, a partir de la tutela de derechos de las personas en situación de desplazamiento que salieron forzadamente del barrio El Salado, en Medellín. El pronunciamiento, además de visibilizar el fenómeno, establece las necesidades específicas de los migrantes forzados internos en las ciudades y la diferencia en desarrollos de protección entre quienes están en grandes centros urbanos y aquellos que permanecen en espacios que se consideran rurales.¹⁰

Los elementos constitutivos de la migración forzada intraurbana se reducen a comprobar que la persona se haya visto obligada a salir dentro del territorio nacional. Específicamente, basta con que haya abandonado su hogar y que esto sea consecuencia de una coacción causada por el miedo o por la posibilidad que tiene un hecho de perturbar el orden público.

El desplazamiento forzado intraurbano identifica dos problemas específicos en lo urbano: el primero está ligado a la movilidad urbana, por condiciones de pobreza, inequidad y falta de acceso a vivienda y servicios públicos, y el segundo tiene que ver con la presión de actores para que las personas salgan de sus viviendas, sus tierras y otras pertenencias.

Más que un debate sobre la movilidad, parte de la problemática reside en la existencia de actores armados dentro de las ciudades, sus configura-



¹⁰ Colombia, Corte Constitucional, sentencia T-268 de 2003, Sala de Revisión Sexta, 27 de marzo de 2003, magistrado ponente Marco Gerardo Monroy Cabra.

ciones, la disputa por el poder y las formas de control sobre las personas y el territorio.¹¹

La existencia de un poder institucional, cuya soberanía se mantiene en “vilo” por el continuo desafío de actores para y contra estatales que impiden que éste tenga total control sobre el territorio hace que las posibilidades de encontrar seguridad frente a la permanencia de un orden en un territorio sea baja. Este estado se ha denominado como “estado de guerra”, debido a las características que asume, como la discontinuidad en el territorio, el cambio de actores y dinámicas bélicas en microespacios territoriales, hace que el territorio se asuma desde tres ejes: el del refugio-resistencia, el de la confrontación-insurgencia, y el de la contrainsurgencia.

En las últimas décadas, en la mecánica del conflicto armado nacional, las ciudades se convirtieron en un escenario de disputa. La ruta de la confrontación propicia que dentro del espacio urbano tengan presencia actores armados de origen rural y de origen urbano, lo que sumado a otros factores cambia la lógica de la confrontación. Estos cambios afectan directamente a territorios en los que se construyen diversos órdenes alternos. La territorialidad en disputa crea referentes institucionales precarios y escaso control de las burocracias, y esto trae consigo la tramitación por los circuitos del conflicto armado.¹²

El escalamiento de la disputa territorial en la ciudad, y con ello las confrontaciones violentas –en aras del “mantenimiento del control” de la seguridad de los barrios– y el uso del suelo para la conservación del poder dentro del territorio, se convierten en un catalizador del desplazamiento en la ciudad,¹³ de manera que el exilio de los habitantes de sectores periféricos de la ciudad se convierte en un mecanismo, un medio, un móvil. Detrás de éste se esconde algo que es el interés por el territorio: el manejo de la tierra (o de viviendas o bienes, como en el caso del desplazamiento intraurbano) por parte de unos pocos y la lucha de muchos por acceder a ella, lo que se da a sangre y fuego.¹⁴



¹¹ Ver al respecto: Atehortúa, C., Londoño, H., Sánchez, L., Medina, G., Ruiz, L., y Ramírez, M., “Dinámicas de guerra y construcción de paz. Estudio interdisciplinario del conflicto armado en la Comuna 13 de la ciudad de Medellín”, en Angarita, P., Jiménez, B. I., y Gallo, H. (eds.), *Dinámicas de guerra y construcción de paz en la comuna trece de la ciudad de Medellín*, Universidad de Antioquia-INER, Universidad de Medellín, Corporación Región, Instituto Popular de Capacitación, Medellín, 2008.

¹² Naranjo Giraldo, Gloria, “Ciudades y desplazamiento forzado en Colombia. El ‘reasantamiento de hecho’ y el derecho al restablecimiento en contextos conflictivos de urbanización”, en Bello, Martha Nubia, *Desplazamiento forzado. Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo*, Universidad Nacional de Colombia, Acnur, Bogotá, 2004, pp. 3-4.

¹³ Atehortúa, C., Londoño, H., Sánchez, L., Medina, G., Ruiz, L., y Ramírez, M., *op. cit.*

¹⁴ Ospina Gómez, Catalina, y Zapata Hoyos, Ismaria, *Contexto e intereses del desplazamiento intraurbano en Medellín 2002-2003: La organización como resistencia civil* [pasantía investigativa], Universidad de Antioquia, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Departamento de Sociología, Medellín, 2004, p. 50.

El desplazamiento intraurbano es una de las situaciones más graves de vulnerabilidad,¹⁵ debido a ciertas condiciones que lo caracterizan y que hacen parte de su dinámica. Las personas que se ven obligadas a dejar sus hogares en la ciudad han sufrido varios desplazamientos; algunas de ellas han dejado el campo, y en algunas ocasiones han tenido que dejar su hogar en otros barrios de la ciudad.

Una constante en los trabajos de análisis del fenómeno es entender que el desplazamiento forzado intraurbano trae consigo la pérdida de condiciones de calidad de vida, entre otras razones por la mengua en el acceso a los servicios a los que se tenía acceso, así fuera de manera ilegal, antes del desplazamiento. Esta disminución se traduce en “una grave y sistemática violación de los derechos [...] y consiguientemente a una vida digna relacionada con la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales (educación, salud, vivienda, etc.)”.¹⁶

Algunas personas vienen por causa del desplazamiento desde diferentes sitios del departamento o de la ciudad misma. El desplazamiento múltiple hace casi imposible, en términos de los informes de derechos humanos, el restablecimiento socioeconómico, después de la pérdida sistémica de los bienes y servicios, una y otra vez, con cada salida forzada de las viviendas; por lo tanto, las personas que salen de los barrios se ven obligadas a buscar, como sitios para vivir, lugares con bajo nivel de provisión de servicios públicos y altos índices de hacinamiento.¹⁷

Así mismo, la ciudad es un lugar donde, por definición, la garantía de la seguridad debe ser un hecho, ya que el espacio urbano es el ámbito donde la prestación de los servicios públicos tiene una intermediación tal que permite que quien allí habita pueda exigir certeza sobre la respuesta del Estado ante las demandas por el uso de los servicios públicos. En el caso del desplazamiento forzado, la ciudad se constituye además en un “lugar de refugio”, luego de la huida a la que la persona se ve obligada para salvaguardar su vida, su integridad personal, entre otros derechos que se presuponen violentados por la vulneración múltiple que implica esta situación.

A pesar de la situación de hecho y de las afirmaciones judiciales sobre el conocimiento del fenómeno, aún queda mucho por hacer para la prevención y la protección de los derechos de las personas en situación de desplazamiento dentro de la ciudad. Al igual que en el desplazamiento forzado



¹⁵ Colombia, Corte Constitucional, sentencia T-268 de 2003.

¹⁶ Esta hipótesis está presente en el trabajo Ospina Gómez, Catalina y Zapata Hoyos, Ismaria, *op. cit.*, p. 154.

¹⁷ Ver, respecto a las pérdidas frente al desplazamiento y al conflicto: Atehortúa, C., Sánchez, L., y Jiménez, B., “El conflicto armado afecta todas las esferas. Implicaciones del conflicto armado en la Comuna 13”, *Revista de Derecho*, 2009, (32), pp. 116-38.

interno en general, el abandono y el despojo de los bienes constituyen un problema indiscutible en el desplazamiento forzado intraurbano, tanto por el deficiente avance en el registro y la protección de bienes urbanos, como por ser una forma de expresión del dominio sobre el territorio que, ligada al despojo, contribuye a la financiación de los grupos armados, políticos o no.

2. LA INFORMALIDAD DE LA VIVIENDA. UN CATALIZADOR PARA EL ABANDONO Y EL DESPOJO

Existen condiciones contextuales de carácter estructural que influyen directamente en el despojo y el abandono de los bienes, entre ellas se encuentran: la ubicación de los bienes y las tierras que han sido o están en riesgo de ser despojadas o sometidas a abandono forzoso; la baja presencia legítima del Estado ligada a situaciones de seguridad; y la falta de monopolio de la fuerza en el territorio. Sumado a esto, la informalidad para la determinación de los derechos reales de las personas que se encuentran en posesión de los bienes, y para la transferencia de los mismos, llevan a que se facilite, por parte de actores ilegales, la apropiación de las tierras, las viviendas y los bienes, y ayuda a que se mantenga en la impunidad y en el desconocimiento los despojos de bienes.¹⁸

Estas características están presentes en algunos barrios de Medellín y han estado ligadas a la historia misma de la ciudad. Piénsese, por ejemplo, cómo la producción de los asentamientos de formas irregulares o informales ha sido una de las formas para iniciar la población de barrios periféricos en la ciudad, especialmente a mediados del siglo xx.¹⁹

Al recordar la historia de esta ciudad, se puede observar que este tipo de asentamientos no son novedad en Medellín. Sin embargo, la principal característica de estas nuevas-vejas configuraciones –que recuerdan los procesos de urbanización en la época de los años de 1950 y 1960 mediante la toma de lotes– es la presencia mayoritaria de familias en situación de desplazamiento forzado por la violencia que hacen su arribo a esta ciudad, resistiendo a la muerte y luchando por la vida en el contexto urbano.²⁰

La población desplazada despliega múltiples estrategias para insertarse en la ciudad, y esta inserción de los desplazados, en calidad de pobres absolutos, está produciendo una suerte de expansión y densificación de la ciudad hacia su periferia; se trata de hogares que, ante la carencia de suelo



¹⁸ Ver al respecto: Salinas Abdala, Y., *op. cit.*

¹⁹ Ver al respecto: Naranjo Giraldo, *op. cit.*

²⁰ Gómez Builes, M., *Desplazamiento forzado y periferias urbanas: la lucha por el derecho a la vida en Medellín* [tese apresentada com vistas à obtenção do título de Doutor em Ciências na área de Saúde Pública], Rio de Janeiro, S. N, 2010, p. 60.

urbanizable accesible, se vieron en la obligación de invadir las zonas de alto riesgo y las franjas de retiros de quebradas para construir sus viviendas, de manera ilegal, y barrios informales, siendo esta la única alternativa que se ajustaba a sus precarios ingresos, provenientes de la economía informal, que ni siquiera alcanzaban para satisfacer las necesidades básicas de alimento, vestido y albergue dignos: “Se trata, entonces, de territorios que, además de estar declarados como zonas de alto riesgo, presentan deficiencias en los servicios sociales básicos [...] presencia de actores armados al margen de la ley y deslegitimidad del Estado”.²¹

La ubicación del barrio o asentamiento con relación a la cercanía a proyectos de desarrollo relevantes para Medellín y Antioquia, con salidas a zonas rurales desde la ciudad, y con corredores estratégicos para otros lugares del departamento son factores que también ponen en riesgo de desplazamiento y de despojo de los bienes, ya que la situación geográfica es objeto del interés de actores armados, que los ven como una ruta de ingreso y salida rápida de la ciudad, además de poder plantear estrategias de control a futuro sobre los proyectos, lo cual les facilitaría ingresos, a partir del manejo de viviendas de los sectores para su ocupación y uso, y posibilidades de intercambio con otros lugares del departamento a los que comunican dichos proyectos.

La ubicación de los asentamientos permite, además, que existan fenómenos de redesplazamiento; en primera instancia, porque los asentamientos son marginales, están calificados como de alto riesgo, con alta insatisfacción de necesidades básicas; quienes salen de sus barrios forzosamente y se quedan en la ciudad buscan condiciones similares a las que tenían antes del desplazamiento, por lo que se dirigen a barrios en condiciones similares, que reproducen las condiciones de miseria y de violencia de los lugares de los que provienen. Quien sale de su barrio se dirige hacia sitios de iguales o inferiores condiciones de “pobreza, hacinamiento y marginalidad...”.²²

En la medida en que las condiciones de irregularidad de acceso al suelo crecen, aumenta la posibilidad de que las formas de adquirir derechos reales sean informales. De un lado, la imposibilidad de tener acceso legal a inmuebles que están en zonas de alto riesgo, no recuperables, o destinadas por la planeación urbana para proyectos de otro tipo, hace que obtener derechos reales respecto de éstos, conforme a las normas del Código Civil, sea imposible. De otro lado, el hecho de que históricamente se haya tratado de zonas de invasión o irregulares, implica que la existencia de títulos legalmente constituidos, a fin de acreditar los derechos reales de quienes han habitado



²¹ Naranjo, Giraldo, *op. cit.*, p. 12-3.

²² Arboleda, Sergio, *Desplazamiento intraurbano como consecuencia del conflicto armado en las ciudades*, Defensoría del Pueblo, Bogotá, 2004, p. 35.

allí sea prácticamente nula, lo que implica que su transferencia siga parámetros de informalidad. Es decir, existe una reproducción histórica, en el mejor de los casos, de falsas tradiciones sobre los bienes en los que habitan las personas en riesgo de despojo o abandono por desplazamiento forzado en la ciudad, situación que trae como resultado el que exista un número mínimo de propietarios. De ello dan cuenta los informes de la Personería de Medellín sobre el abandono y el despojo de bienes.

El mayor número de personas despojadas ejercían sobre el inmueble un derecho de posesión (125 casos) y solo 60 eran sus propietarios/as [...] A ello se le suma que en los barrios de estratos 1 y 2, preferencialmente, la gran mayoría de predios son posesiones y no propiedades debidamente tituladas, las cuales son transferidas entre sus distintos dueños sin ninguna formalidad legal, muchas veces con convenios de palabra y la entrega material de la tenencia del predio.²³

Por último, el desconocimiento de los trámites hace que las personas no reúnan los requisitos para adquirir conforme el derecho civil nacional. Este hecho hace que las personas crean que son propietarias de sus bienes sin que existan, siquiera, títulos precarios que acrediten los derechos que detentan sobre sus viviendas y tierras. En una encuesta realizada para el estudio sobre derechos de la población desplazada se encontró:

Del total de personas encuestadas, el 59% afirma que en el lugar donde reside, se encuentra en calidad de propietario, el 11.5% se encuentra en calidad de poseedor; el 9% se encuentra en calidad de arrendatario; otro tanto en casa de un familiar y el 5.1% se encuentra en calidad de tenedor. Se debe aclarar que aunque el 59% de los encuestados manifestó que en el lugar donde residía estaba en calidad de propietario, dichos lugares se encuentran ubicados en zonas de alto riesgo y en realidad corresponden a zonas de invasión. No obstante, se explicó a los encuestados la diferencia entre ser propietario, tenedor o poseedor, consideran que son los propietarios de sus humildes ranchos.²⁴

Las percepciones y la forma en que se realizan los trámites quedan dentro de la información que circula a través de las redes sociales, que son el medio en que se distribuye el conocimiento sobre los derechos y los trámites para adquirir las viviendas. Esto trae consigo dos consecuencias: la primera es que las personas no regularizan su relación con los bienes, y la segunda es la reproducción de las condiciones de informalidad de los títulos cuando éstos existen.



²³ Colombia, Personería de Medellín, *Informe sobre la situación de derechos humanos en Medellín*, en <http://www.personeriamedellin.gov.co/index.php/documentos/finish/62/453>, consulta de julio de 2008.

²⁴ Muñoz Restrepo, A., Bustamante Rúa, M., y Atehortúa, C., "Población en situación de desplazamiento asentada en el municipio de Medellín. Resultado de las encuestas realizadas en cuatro asentamientos de la ciudad y del seguimiento a las acciones de tutela", en *Derechos de la población desplazada (estudio de caso en la ciudad de Medellín)*, Universidad de Medellín, Personería de Medellín, Medellín, 2009.

3. EL ABANDONO Y EL DESPOJO. MECANISMO PARA EL CONTROL DEL TERRITORIO

En la ciudad, el desplazamiento forzado les ha permitido a los actores mostrar su control sobre los bienes y las vidas de las personas, así como la financiación de las acciones que emprenden en el territorio. En los primeros informes sobre este fenómeno se establece que muchos de los desplazamientos y de los despojos sufridos eran realizados por “bandas delincuenciales al servicio de las milicias y las autodefensas”, lo que pone de presente la falta de claridad sobre cuál actor fue el autor de estos hechos en la ciudad.²⁵ El cambio de la dinámica del conflicto y su degradación en la ciudad ha conllevado que la claridad sobre qué actores, en qué sectores hacen presencia, las finalidades que buscan, se haya diluido. Por ello, más que encontrar acciones ligadas a grupos determinados, éstas responden a diferentes intereses ligados a los momentos de la confrontación o al escalamiento y desescalamiento del conflicto.

La forma en que se da la dinámica del conflicto dependerá del grado de control de los actores armados sobre el territorio, y con ella se modificarán los intereses sobre el territorio. Así las cosas, tanto el abandono como el despojo de bienes responden a la búsqueda del control territorial; su uso es diferente según el momento del conflicto.

El desplazamiento forzado, además de ser una consecuencia de la confrontación armada, se ha convertido en una estrategia de guerra que permite en ciertos momentos consolidar alianzas y lealtades, así como financiar acciones delictivas. A partir de una dinámica de poblamiento-desplazamiento-repoblamiento. Las acciones de los grupos armados en medio de la disputa y el poder producen salidas forzadas, que se agudizan en el momento de la confrontación para mantener el control de la guerra, además de los desplazamientos producidos como consecuencia de las confrontaciones. El desarraigo en este punto permite enviar una señal clara de que quien se queda o llega, ha de someterse a las reglas impuestas por el actor armado de turno.

Esta situación parte de la premisa planteada por Uribe de Hincapié quien señala que la población en situación de desplazamiento habita en la ciudad en “territorios de refugios resistencia” en los que existe dominio insurgente o miliciano, que por la configuración de la ruta del conflicto y el interés de los actores armados en la ciudad se convierten en “territorios de



²⁵ Ver al respecto: Conferencia Episcopal de Colombia, “Rut Informa, Sobre el desplazamiento forzado en Colombia”, en <http://www.disaster-info.net/desplazados/informes/rut/13/default.htm>, consulta de julio de 2008.

confrontación”, y que llegan a generar desplazamientos o redespazamientos de la población dentro de la misma ciudad o el área metropolitana.²⁶

Es decir, cuando aparece en contradicción otro actor armado, se inician en la zona confrontaciones armadas y se dan cambios en las actuaciones bélicas. En este punto las expulsiones de personas se generalizan. No se puede adjudicar a un actor determinado las acciones debido a que todos los que se encuentran en confrontación las causan, sea de forma intencional, o por medio de amenazas o vulneraciones contra las personas, o como consecuencia de acciones armadas que terminan por causar temor en la población.

Se pasa de las acciones puntuales y aisladas a las que tienen incidencia colectiva barrial, en la medida en que no hay un responsable visible o claro sobre el que se pueda hablar de una justificación de la acción. Las salidas forzadas son producidas por acciones directas ejercidas por los actores armados. Pasan al terreno de lo inexplicable, debido a que en medio de los actores en disputa ya no se sabe cuál expulsa ni por qué lo hace. Se presentan escapatórias que responden a la acentuación del clima generalizado de zozobra y de temor que se produce con la agudización de las acciones bélicas entre los actores y contra algunas personas de la comunidad. En este punto, más que mención a homicidios selectivos, lo que prevalece es la existencia de los combates, los enfrentamientos, y los heridos y los muertos que caen en medio de una lucha en la que no son partícipes directos.

Se trata entonces de períodos de disputa en donde el actor que hace presión sobre el territorio presume que el habitante del barrio o sector responde a la legitimidad del actor presente con anterioridad y contra el que se lucha. El grupo armado que busca consolidarse persigue una relación diferente y pretende hacer desaparecer lo que existía del actor armado preexistente, sea estatal o no, con presencia en el sector. Propiciar el abandono de los bienes y del territorio sirve para borrar de la memoria el dominio y las condiciones del actor que se pretende derrotar. La acción generalmente deja huellas sobre los sectores, a tal punto que se han borrado en su totalidad las construcciones. Entre las acciones de este tipo más visibles en la ciudad se encuentran los incendios de sectores enteros; tal es el caso de los asentamientos de El Esfuerzo en la Comuna Seis y del Salado en la Comuna Trece.²⁷

Acciones más puntuales tienen que ver con el desmantelamiento de las viviendas, luego de que las personas las tienen que abandonar, de tal



²⁶ Uribe de Hincapié, María Teresa et al., *Desplazamiento forzado en Antioquia. Aproximaciones teóricas y metodológicas al desplazamiento de población en Colombia*, Conferencia Episcopal de Colombia, Secretariado Nacional de Pastoral Social, 2000, p. 9.

²⁷ El incendio del sector del Esfuerzo, ubicado en la zona noroccidental de Medellín, ocurrió el 1º de mayo de 2001 y el del Salado, ubicado en la zona centro-occidental de esta misma ciudad, tuvo lugar los días 29 y 30 de junio de 2002.

manera que no pueden ser habitadas por ellas a su regreso, en caso de que quieran volver, o por otras personas, a menos que hagan las construcciones suficientes para que el lugar sea habitado de nuevo. A modo de ejemplo se puede mencionar lo ocurrido en el sector de Cañada Negra en la Comuna Uno,²⁸ que si bien no pudo plantearse como un desplazamiento masivo, tuvo características de incidencia colectiva en el sector.

Este tipo de acción permite establecer para el actor que llega una “lealtad”, ya que su permanencia en el sector estará determinada por el seguimiento de las directrices del nuevo poder establecido en el territorio.

Dentro de las acciones desplegadas por el Estado para la recuperación del orden, se produjo el abandono del territorio. Las operaciones militares realizadas en varias zonas de la ciudad, ligadas a su pacificación, entre ellas la operaciones Mariscal, Orión, Estrella I, II III, IV, en los años 2002 y 2003, trajeron consigo el abandono de hogares (en algunos casos masivo). Los enfrentamientos y el miedo que surgía por la posibilidad de otras perturbaciones del orden público dentro de los barrios, llevó a la huida de familias, tanto individual como masiva, en los sectores en donde se realizaban las operaciones militares.²⁹

En algunos casos, las personas dejaron a familiares o vecinos al cuidado de las viviendas; en otros, quienes fueron llegando a los barrios entraron a los ranchos y a las viviendas abandonadas por otras personas; y por último, hubo retornos, también invisibles, a las viviendas.

Si bien el abandono puede hacer que ante el desinterés económico de quien causa el abandono, y con la ayuda de vecinos y/o familiares que quedan en el sector, algunas personas puedan retornar a los sitios y volver a las viviendas, en algunos casos la recuperación de las viviendas se hace difícil; así lo expresa la Comisión Nacional de Reparación:

Dependiendo de qué tan prolongado en el tiempo sea el abandono, la persona o la comunidad que abandonó la propiedad corre el riesgo de perderla definitivamente por una serie de circunstancias. Como por ejemplo, el estabilizarse en otra región, no desear volver por la persistencia de las condiciones que propiciaron el abandono y el desplazamiento. Ante esta situación se posibilita que el bien abandonado sea ocupado por terceros o incluso, sea despojado de los derechos de propiedad mediante diversos mecanismos, corriendo el riesgo de perder el bien definitivamente, con lo que se entra en el ámbito del despojo.³⁰



²⁸ El sector de Cañada Negra se encuentra ubicado en la zona nororiental de Medellín y ha producido este tipo de desplazamientos desde 2002.

²⁹ En 2003 se produjo un desplazamiento del sector de La Honda, ubicado en la zona nororiental y varios individuales de las comunas Trece y Nueve.

³⁰ Colombia, Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), *El despojo de tierras y territorio, aproximación conceptual* (en prensa).

En este caso también habría que tener en cuenta las condiciones en las que se encuentra el inmueble, debido a que una de las acciones para ejercer el control por parte de los actores armados ilegales fue dismantelar las viviendas abandonadas, y en otros casos los vecinos quitaron algunos de los materiales de construcción, por lo que es posible que la vivienda no se encuentre en estado habitable. En ocasiones, sólo se encuentra el lote en el que estaba el inmueble, y es necesario volver a construir desde las bases, para poder habitar nuevamente los inmuebles antes, forzosamente, abandonados. En estos casos, las pérdidas, sólo hablando en términos materiales, son tan significativas que volver es bastante oneroso para la persona desplazada.

La dinámica de poblamiento-expulsión-repoblamiento cambia su centro de gravedad luego de consolidado el poder territorial del actor armado, o por lo menos cuando no existe un actor lo suficientemente fuerte como para disputar el control armado. Los desplazamientos forzados en este momento son funcionales, para garantizar las condiciones económicas, políticas y sociales que protegen la supervivencia como poder dentro de las zonas.

La presencia de los grupos armados, sin que medie confrontación armada, sigue causando migraciones forzadas, toda vez que a través de la expulsión se accede a la utilización de los inmuebles. El despojo de los bienes permite el establecimiento de fuentes de financiación y de control por vía de miedo y de manejo de la población. La búsqueda de recursos a través del uso y arrendamiento de los inmuebles de las personas que dejan sus casas, o para el uso propio de los inmuebles, son mecanismos para obtener beneficio de los bienes.

El desplazamiento de las familias en la ciudad, por lo tanto, no sólo cumple con la finalidad de infundir la idea de manejo y terror en los sectores en disputa o dominados, sino que permite la posesión y el uso de las casas por los actores armados como lugares para el resguardo (de personal o de armamento).³¹ Los actores alquilaban los inmuebles, o por medio de escritos privados “de compraventa” “transferían el dominio” a nuevos habitantes. Con ello se logran posesiones viciosas, jurídicamente, que no son del todo claras en sus efectos legales.

Luego de las operaciones militares realizadas en la ciudad de Medellín, que permitieron “la desarticulación de grupos armados”, y tras el cambio del gobierno local y la continuidad del gobierno nacional, que dieron paso al proceso de reinserción nacional de los grupos paramilitares y de autodefensas, del que fue partícipe el municipio, se inició un discurso de posconflicto y de búsqueda de reparación a las víctimas de la violencia.



³¹ Arboleda, *op. cit.*

En Medellín, hace más o menos cinco años, aparecieron los que se han denominado “grupos emergentes de delincuencia organizada”. Una muestra de ello fue el aumento significativo de la violencia en la ciudad, así como de los desplazamientos forzados intraurbanos. Según el Informe de la Personería Municipal, la situación a noviembre de 2009 era la siguiente:

Entre enero y octubre 31 de 2009 en la Personería se registraron 546 declaraciones y de hechos sucedidos en el transcurso del año, que corresponden a 2.103 personas, cifra que se ha superado dramáticamente en comparación con las estadísticas de años anteriores. Es importante resaltar que en lo que va corrido del 2009 el incremento en el total de declaraciones que se recibieron respecto al año anterior fue de un 163,7%.³²

El abandono y el despojo son acciones desplegadas por actores de delincuencia común, desmovilizados o reinsertados, organizados en forma de bandas, que utilizan estas viviendas y los bienes para mantener sus recursos. Sobre esta situación han hecho especial énfasis la Personería Municipal y la Unidad Permanente de Derechos Humanos de la ciudad, que mantienen la idea de que los actores amenazan y despojan a los habitantes de las viviendas para su utilización. Hasta el año 2007 se tenía conocimiento de “261 hechos de despojo de viviendas, donde la banda Los Triana es responsable de 113, los paramilitares de 83, la guerrilla de 18, la delincuencia común de 11, los reinsertados de 4, la banda La Terraza de 1, y en otros eventos 31 casos”.³³

Entre las modalidades de despojo que se han encontrado recientemente, está aquella que tiene que ver con el aprovechamiento de las viviendas a través de arriendos a personas en situación de desplazamiento o en situación de vulnerabilidad. El grupo armado de dominio en el sector “vende”, por medio de documento privado, un inmueble y luego desaloja forzosamente a la familia, y vuelve a alquilar o a “transferir” la vivienda en similares condiciones, lo que permite obtener el producto del negocio varias veces. Se conocen casos en los que se alquilan ranchos a personas en situación de desplazamiento por el período de las ayudas humanitarias para la vivienda, y antes de que termine el período, o a los tres meses, las expulsan.³⁴

El forzar el abandono sigue siendo una medida de control sobre el territorio, en el contexto del enfrentamiento de grupos armados. A lo largo de estos últimos años, los desplazamientos individuales se han presentado por razones diversas; entre éstas se pueden mencionar las siguientes: la



³² Colombia, Personería de Medellín, *Informe sobre la situación de derechos humanos en Medellín* (en prensa).

³³ Colombia, Personería de Medellín, *Informe sobre la situación de derechos humanos en Medellín*, en <http://www.personeriamedellin.gov.co/index.php/documentos/finish/62/453>, consulta de julio de 2008.

³⁴ Entrevista PCHD2 y grupo focal realizado dentro de la investigación de derechos de la población desplazada (estudio de caso en la ciudad de Medellín).

persecución a quienes estuvieron en grupos se reinsertaron a sus familias, a personas por “colaborar con otros grupos o bandas” o porque huyen de las disposiciones de los grupos, que buscan vincular en sus filas a los niños y las niñas, o ante la posibilidad de que accedan violentamente a las mujeres de las familias.³⁵

La generalización del miedo y la zozobra, a través de acciones colectivas, viene desde hace algunos años. Una de sus manifestaciones son los desplazamientos masivos, que se presentaron nuevamente, tal como el que ocurrió en el sector Pablo Escobar de la zona nororiental de Medellín. Este año se ha dado la salida de más de diez hogares del sector de La Sierra y del sector de la 46 en el barrio Manrique como consecuencia de combates entre bandas por el control de este sector.

El estudio “Más allá del desplazamiento” de los Andes plantea seis tipos del despojo. Dicha tipología obedece a los actores que lo realizan y las acciones que se plantean:

1. Actores armados legales e ilegales: Enfrentamientos, combates reclutamientos y bloqueos en las disputas territoriales, ya sea para la promoción de actividades ilegales [...] o para su erradicación [...].
2. Narcotraficantes: Compra a precios por encima de los precios de mercado para lavar activos [...].
3. Por actores armados y narcotraficantes vinculados o no a sectores económicos: Transferencias forzadas de dominio. Lesión enorme - precio irrisorio. Ventas falsas. Ocupaciones de hecho de territorios étnicos.
4. Despojo y desalojos forzosos con intervención de autoridades públicas: Se refiere especialmente a los casos en que los predios abandonados son usufructuados por familiares, vecinos o terceros, quienes pueden también haber sido desplazados de otros lugares. Al cabo del tiempo, algunos de estos ocupantes buscan y obtienen la formalización de la propiedad [...].
5. Despojo por autoridades financieras públicas y privadas: Intervenciones administrativas o judiciales ocasionadas por el no pago de las deudas, desconociendo las circunstancias de debilidad manifiesta de la PSD [...].
6. Despojo por negligencia de las autoridades: Entrega de predios de extinción incautados o extinguidos que se encuentran ocupados por terceros de buena o mala fe o que aún siguen bajo el dominio de sus “dueños”, a través de administradores o familiares, quienes se niegan a entregarlos al Estado, aun en los casos de sentencias que lo ordenen.³⁶

Medellín se mantiene dentro de la primera tipología de despojo: los combates, el enfrentamiento y el reclutamiento, especialmente de menores, o el no pago de “vacunas” son causales para que las personas sigan dejando abandonadas sus viviendas en diferentes lugares de la ciudad. El despojo también está presente en las acciones de los actores armados para poder usar los inmuebles. Las posibilidades de protección de los bienes son mínimas,



³⁵ Colombia, Unidad Permanente para los Derechos Humanos, *Glosario sobre los motivos que general el desplazamiento forzado* (prensa).

³⁶ Salinas, *op. cit.*, p. 100.

debido a que las personas son tenedoras, poseedoras irregulares, o tienen posesiones viciosas porque los sitios donde viven están ubicados en zonas de alto riesgo no recuperable.

4. AVANCES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PROTECCIÓN DE BIENES URBANOS EN MEDELLÍN

A pesar de los problemas en general para la política de protección de tierras y las dificultades frente a la falta de coordinación de la política entre lo nacional y lo local, Medellín ha hecho avances en cuanto a la protección de bienes en la ciudad. La elaboración del Plan Integral Único de Atención (PIU) y su ejecución, además de la puesta en funcionamiento de la Gerencia Técnica para la Atención del Desplazamiento Forzado son dos hechos que permitieron el inicio de una ruta de protección de bienes en la ciudad.

La ruta de protección tiene como punto de partida la circular cuarta de la Alcaldía de Medellín, de octubre de 2009, que con base en la Ley 387 de 1997, las sentencias de la Corte y sus autos de seguimiento trazan la ruta para la protección de bienes en la ciudad, y que cuenta en su formulación con los entes competentes y los roles que desempeñan en cada uno de los pasos diseñados.

El “Protocolo jurídico para las solicitudes individuales y derechos de petición para la protección de bienes inmuebles urbanos en la jurisdicción del municipio de Medellín de población desplazada por motivo de la violencia”, tiene como finalidad:

Dar atención oportuna, eficaz y unificada frente a los requerimientos que sobre la protección del patrimonio de la población desplazada vienen llevando a cabo la Corte Constitucional y el Ministerio Público a las Alcaldías Municipales de todo el país. Igualmente, se constituye en un referente en la protección de derechos constitucionales y en herramienta de protección de derechos constitucionales...³⁷

Es una ruta de carácter individual que tiene la naturaleza de derecho de petición y, por tanto se rige por los parámetros del artículo 23 de la Constitución Política y los del Código Contencioso Administrativo. El citado protocolo advierte, específicamente, que si bien es necesario que la persona que hace la solicitud provea la información necesaria para realizar la protección del bien, no se debe exigir, además de la declaración, otro tipo de documentos para llevar a cabo dicha protección.

La ruta para la protección de bienes urbanos en Medellín tiene como antecedente inmediato las acciones realizadas en la ciudad a través de dos



³⁷ Colombia, Alcaldía de Medellín, *Circular cuarta de 2009*.

programas: el de protección de tierras y patrimonio de Acción Social y la Gobernación de Antioquia, y el Programa de Víctimas de la Secretaría de Gobierno. Los programas se dirigían al registro en bases de datos de los inmuebles para la identificación de los bienes, a fin de sustraerlos del comercio y facilitar el retorno, o la implementación de medidas de reubicación en la ciudad a través de canje de inmuebles o el comodato de los éstos.

El Programa de Víctimas del Municipio de Medellín realizaba la protección y el inventario de bienes inmuebles urbanos, por lo que era el encargado de recibir las denuncias de los propietarios sobre las casas que habían sido abandonadas. De este proyecto se tiene una base de datos de inscripción de inmuebles, con datos de 2005 a 2008.³⁸ Entre 2004 y 2005, debido a las necesidades de la población en situación de desplazamiento intraurbano, se creó un componente especial del Programa para la atención de esta situación. Este componente gira alrededor de la vivienda, en cuanto a retorno, reubicación, mejoramiento y provisión de servicios públicos.

El Programa coordinó el Proyecto de retorno en condiciones dignas para la población en situación de desplazamiento intraurbano dentro de las comunas Uno, Dos y Trece de Medellín, entre 2004 y 2006, uno de los factores que podría permitir la mejora de la capacidad institucional y el acceso de las personas a los programas de vivienda, y que se implementó como prueba piloto para otros retornos dentro de la ciudad.³⁹

La prensa escrita afirma que en 2004 retornaron sesenta personas a Villa del Socorro, en el sector de Cañada Negra. En 2005 se realizó una prueba piloto en la Comuna Dos, para atender a 103 familias que salieron individualmente de dicho sector. Se estima que en 2006 treinta familias regresaron efectivamente a sus casas, también hacia Villa del Socorro, para un total de noventa familias,⁴⁰ y se devolvieron treinta viviendas en el barrio El Salado.⁴¹

Para los beneficiarios del proyecto se hizo una postulación desde la Secretaría de Desarrollo Social y el Programa de víctimas para un subsidio de mejoramiento de vivienda, con el fin de apoyar el proceso de retorno. Uno de los ejes estuvo orientado hacia la refinanciación y el pago de deudas de servicios públicos para las familias que retornaron a sus viviendas. En este sentido, habría 119 deudas refinanciadas y sufragadas por convenio entre diferentes secretarías de la administración municipal, las cuales a partir



³⁸ "Consuelo para las víctimas del conflicto en Medellín", *El Colombiano*, Medellín, 18 de abril de 2006, p. 10A; "El turno para recuperar la casa le tocó a doña Blanca", *El Colombiano*, Medellín, 16 de agosto de 2006, p. 10A; "Hora del retorno a Cañada Negra", *El Colombiano*, Medellín, 21 de mayo de 2004, p. 11A.

³⁹ Colombia, Programa de Víctimas, *Línea Proyecto de tierras* (en prensa).

⁴⁰ "Hora del retorno a Cañada Negra", *op. cit.*; "El turno para recuperar la casa le tocó a doña Blanca", *op. cit.*

⁴¹ "Casas en El Salado vuelven a sus dueños", *El Colombiano*, Medellín, 22 de noviembre de 2006, p. 10A.

de recursos propios hicieron aportes presupuestales para cubrir el costo del tiempo en que se vivió el despojo de la vivienda.⁴²

Además del retorno, se inicia un proceso de reubicación de personas que abandonaron o fueron despojadas de sus casas al no poder retornar a los sitios de los que se desplazaron, por dos cuestiones fundamentales: la primera, la inhabitabilidad de los inmuebles, porque se encuentran destruidos, amenazan ruina o se ubican en sitios que son calificados como zonas de alto riesgo no recuperable; la segunda, el miedo que persiste en la población de volver a los sitios de que fue expulsada.⁴³

Una de las primeras recomendaciones que se hicieron dentro de los procesos de evaluación y monitoreo que hace el Programa de Víctimas de la Secretaría de Gobierno, fue la necesidad de superar la falta de rutas y protocolos para realizar los proyectos de protección, en aras de que se cumplieran las directrices del programa y se lograran los propósitos establecidos.⁴⁴

La puesta en marcha del PIU, y en general toda la política pública en materia de desplazamiento que viene ejecutando el municipio, ha tenido como coordinador a la Gerencia técnica para la atención integral a la población en situación de desplazamiento, que ha estado orientando a los componentes de atención, restitución y reparación de los derechos de la población en situación de desplazamiento. En este marco se estableció la ruta de protección de bienes urbanos para Medellín.

Si bien la responsabilidad de la protección de los bienes está en cabeza del alcalde, por obligación legal, la ruta integra otras instancias necesarias para que esta protección se realice de mejor manera. Además de tener un responsable en el componente, quien desde la Gerencia del PIU coordina lo concerniente a la protección, se cuenta con un ente interinstitucional que apoya temáticamente el componente y que además es un espacio de propuesta para el mejoramiento y la puesta en marcha de recomendaciones sobre un proceso que apenas inicia como protocolo dentro de la ciudad.

El ente encargado de realizar el trámite de protección dentro de la Alcaldía es la Secretaría de Bienestar Social del municipio, por intermedio de las UAO (Unidades de Atención y Orientación), que están adscritas a la mencionada secretaría. Quien debe hacer la solicitud de protección del derecho debe ser el titular del derecho, sea propietario, poseedor o tenedor; la persona puede hacerlo directamente o por medio del Ministerio Público.

El protocolo cuenta con un formulario específico, diseñado para la protección de bienes urbanos, que permite identificar con claridad la información



⁴² Colombia, Programa de Víctimas, *op. cit.*

⁴³ *Ídem.*

⁴⁴ Colombia, Programa de Víctimas, *Componente fortalecimiento y gestión* (en prensa).

necesaria para la protección del bien y enviarla de manera eficiente a las entidades correspondientes, con lo que se evitaría, por lo menos en teoría, que el bien pueda ser adquirido por prescripción por un tercero, y en los casos en que no se puede cumplir con este paso, se cumple con las finalidades de publicidad y de construcción de bases de datos.

La información se remite directamente a la Oficina de Instrumentos Públicos correspondiente, según el sitio donde se encuentre el inmueble, y a la Oficina de Catastro de Medellín, para que éstas hagan las correspondientes inscripciones en el registro de instrumentos públicos –en caso tal de que el inmueble cuente con éste y sea identificable– y en la cédula catastral del inmueble. La inscripción debe tener la fecha en que se solicita la protección, la persona que la solicita, el organismo del Ministerio Público que hace la solicitud, y el grupo armado que realizó el despojo o que provocó el abandono del bien inmueble.

De no existir ficha catastral, la UAO proyectará un edicto en el que “conste en su parte resolutive la solicitud de protección de el (sic) bien inmueble abandonado o en riesgo de serlo por razones del desplazamiento como consecuencia del fenómeno de la violencia que se ha elevado al municipio de Medellín”.⁴⁵ El edicto tiene una finalidad subsidiaria de darle publicidad al hecho del despojo o al abandono.

La labor de inventario más importante de bienes urbanos en la ciudad, es la que han llevado a cabo el Programa de Víctimas, El Programa de Tierras de Acción Social y del Departamento de Antioquia y, actualmente, la Gerencia Técnica, lo que ha posibilitado tener bases de datos sobre las pérdidas en bienes inmuebles y muebles, a partir de la denuncia que hacen sus propietarios y poseedores.⁴⁶

En cuanto al aspecto específico de la protección de bienes en Medellín, según datos del Programa de Protección de Tierras y Patrimonio de Acción Social y la Gobernación de Antioquia, entre 2006 y 2009 se habían elevado setenta y siete solicitudes de protección sobre inmuebles urbanos y rurales.⁴⁷

Luego de la puesta en marcha del procedimiento determinado en la Circular Cuarta de la Alcaldía de Medellín, antes citada, se registra un total de 130 solicitudes de protección, lo que dobla la cantidad de solicitudes realizadas en los últimos cuatro años. Si bien esto obedece a que el fenómeno se sigue presentando, también se debe a la publicidad del procedimiento de protección de bienes en la ciudad.



⁴⁵ Colombia, Alcaldía de Medellín, *op. cit.*

⁴⁶ Colombia, Programa de Víctimas, *Capítulo III Potencialidad y contribución del modelo y de cada componente para el reconocimiento y garantía de los derechos de las víctimas* (en prensa).

⁴⁷ Colombia, Programa de Víctimas, 2007, *op. cit.*

Se ha iniciado la realización de jornadas interinstitucionales, con participación de la Gerencia Técnica, El Ministerio Público y las universidades para la protección de bienes. En éstas se ha comenzado la aplicación de los formatos y se ha hecho seguimiento a las respuestas y la forma en que se da la protección de bienes en Medellín.

En relación con la respuesta efectiva de la protección, ésta ha aumentado desde el inicio del Protocolo. Hasta 2008, de cincuenta solicitudes elevadas se le había negado la protección a veinticinco y se había logrado la respuesta positiva de diez; el resto estaba pendiente de respuesta, debido, entre otras razones, al vacío normativo sobre las competencias para la realización de los trámites luego de la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley 1152.⁴⁸ Luego de la puesta en marcha de la ruta urbana, a través de la labor de la Gerencia para la atención al desplazamiento en octubre de 2009, se han recibido 130 solicitudes, de las que se ha logrado respuesta efectiva para la publicidad y la protección de bienes a través de la anotación en las fichas catastrales correspondientes a los inmuebles sobre los que se hace la solicitud de protección.⁴⁹

La mesa de vivienda, instancia de carácter interinstitucional creada en aras de viabilizar la política, se reúne periódicamente y a ella se han llevado problemas y dudas respecto a la protección de bienes, la prueba y la efectividad, lo que puede contribuir a mejorar el procedimiento y vincular instancias, a fin de aumentar el nivel de protección de bienes en Medellín.

Existen dudas, luego de la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley 1152, acerca de las competencias del Ministerio Público y otras instancias, así como de su papel dentro del trámite de protección de bienes, como por ejemplo, cuáles formularios y formatos de protección de bienes siguen vigentes y, en general, sobre los alcances de la declaratoria de inconstitucionalidad. Esto ha generado inconvenientes para la realización de los trámites de protección de bienes en la ciudad.

A pesar de los problemas con la precariedad de los títulos y de la informalidad para la transferencia de éstos, que hacen difícil la inclusión en los registros de la protección, se ha avanzado en la construcción de un banco de bienes y en dar publicidad a los actos de despojo y abandono de inmuebles, las que constituyen dos finalidades de la protección de bienes conforme con las condiciones constitucionales y legales.



⁴⁸ Colombia, Personería de Medellín, *Informe sobre la situación de derechos humanos en Medellín*, op. cit.

⁴⁹ Datos suministrados por la Gerencia Técnica.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Es necesario superar lo relativo a cómo debe aplicarse la protección de bienes, luego de las dudas que han surgido desde varias instancias sobre los instrumentos y los entes responsables, desde la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley 1152, la que creaba órganos competentes para la protección de bienes y patrimonio en el país. En este punto debe tenerse en cuenta que se busca la realización de derechos para la población en situación de desplazamiento, y de acuerdo con la directriz de Acción Social, conforme a los pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre este aspecto para garantizar “a las personas víctimas del desplazamiento forzado un trato preferente que no haga su situación más gravosa ante los trámites administrativos”.

Si bien en protección de tierras se han hecho avances, es necesario aumentar en niveles de publicidad del procedimiento y de la necesidad de la denuncia, ya que los alcances todavía son bajos en comparación con la magnitud del fenómeno del desplazamiento forzado intraurbano en Medellín.

La elaboración de indicadores y el seguimiento de éstos, es necesaria para la efectividad de la protección de bienes, en aras de poder avanzar en el mejoramiento de la ruta y los protocolos para la inclusión, la restitución y la reparación de las personas en situación de desplazamiento forzado, en cuanto a la relación con sus derechos sobre el patrimonio.

Es una ventaja significativa tener un protocolo y funcionarios con funciones descritas, y específicamente encargados de la realización de la protección; no obstante, deben aumentar los niveles de coordinación y de capacidad institucional que mejoren la respuesta, y ante las dificultades planteadas por el contexto de los lugares de donde las personas son expulsadas, es preciso avanzar en la protección efectiva de sus derechos patrimoniales.

BIBLIOGRAFÍA

1. Arboleda, Sergio, *Desplazamiento intraurbano como consecuencia del conflicto armado en las ciudades*, Defensoría del Pueblo, Bogotá, 2004, p. 74.
2. Atehortúa, C., Londoño, H., Sánchez, L., Medina, G., Ruiz, L., y Ramírez, M., “Dinámicas de guerra y construcción de paz. Estudio interdisciplinario del conflicto armado en la Comuna trece de la ciudad de Medellín”, en Angarita, P., Jiménez, B. I., y Gallo, H. (eds.), *Dinámicas de guerra y construcción de paz de la comuna 13 de la ciudad de Medellín*, Universidad de Antioquia-INNER, Universidad de Medellín, Corporación Región, Instituto Popular de Capacitación, Medellín, 2008.
3. Atehortúa, C., Sánchez, L., y Jiménez, B., “El conflicto armado afecta todas las esferas. Implicaciones del conflicto armado en la Comuna 13”, *Revista de Derecho*, 2009, (32), pp. 116-38.

4. Conferencia Episcopal de Colombia, "Rut Informa, Sobre el desplazamiento forzado en Colombia", en <http://www.disaster-info.net/desplazados/informes/rut/13/default.htm>, consulta de julio de 2008.
5. Colombia, Alcaldía de Medellín, *Circular cuarta de 2009*.
6. Colombia, Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), *El despojo de tierras y territorio, aproximación conceptual* (en prensa).
7. Colombia, Corte Constitucional, sentencia T-1036 de 2006, Sala de Revisión Séptima, 5 de diciembre de 2006, magistrado ponente Humberto Antonio Sierra Porto.
8. Colombia, Corte Constitucional, sentencia T-268 de 2003, Sala de Revisión Sexta, 27 de marzo de 2003, magistrado ponente Marco Gerardo Monroy Cabra.
9. Colombia, Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2005, Sala de Revisión Tercera, 22 de enero de 2004, magistrado ponente Manuel José Cepeda.
10. Colombia, Personería de Medellín, *Informe sobre la situación de derechos humanos en Medellín*, en <http://www.personeriamedellin.gov.co/index.php/documentos/finish/62/453>, consulta de julio de 2008.
11. Colombia, Personería de Medellín, *Informe sobre la situación de derechos humanos en Medellín* (en prensa).
12. Colombia, Programa de Víctimas, *Línea Proyecto de tierras* (en prensa).
13. Colombia, Programa de Víctimas, *Componente fortalecimiento y gestión* (en prensa).
14. Colombia, Unidad Permanente para los Derechos Humanos, *Glosario sobre los motivos que general el desplazamiento forzado* (prensa)
15. "Casas en El Salado vuelven a sus dueños", *El Colombiano*, Medellín, 22 de noviembre de 2006, p. 10A.
16. "Consuelo para las víctimas del conflicto en Medellín", *El Colombiano*, Medellín, 18 de abril de 2006, p. 10A.
17. "El turno para recuperar la casa le tocó a doña Blanca", *El Colombiano*, Medellín, 16 de agosto de 2006, p. 10A.
18. "Entrega oficial de casas en Comuna 2", *El Colombiano*, Medellín, 15 de agosto de 2006, p. 10A.
19. Gómez Builes, M., *Desplazamiento forzado y periferias urbanas: la lucha por el derecho a la vida en Medellín* [tese apresentada com vistas à obtenção do título de Doutor em Ciências na área de Saúde Pública], Rio de Janeiro, S. N, 2010.
20. "Hora del retorno a Cañada Negra", *El Colombiano*, Medellín, 21 de mayo de 2004, p. 11A.
21. "La nueva paz en Villa del Socorro", *El Colombiano*, Medellín, 20 de agosto de 2006, p. 11A.

22. Jaramillo Ruiz, Teresita, *Protección de bienes urbanos a la población desplazada por la violencia* [trabajo de grado para optar al título de abogado], Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho, Medellín, 2008.
23. Muñoz Restrepo, A., Bustamante Rúa, M., y Atehortúa. C., “Población en situación de desplazamiento asentada en el municipio de Medellín. Resultado de las encuestas realizadas en cuatro asentamientos de la ciudad y del seguimiento a las acciones de tutela”, en *Derechos de la población desplazada (estudio de caso en la ciudad de Medellín)*, Universidad de Medellín, Personería de Medellín, Medellín, 2009.
24. Naranjo Giraldo, Gloria, “Ciudades y desplazamiento forzado en Colombia. El ‘reasentamiento de hecho’ y el derecho al restablecimiento en contextos conflictivos de urbanización”, en *Desplazamiento forzado. Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo*, Universidad Nacional de Colombia, Acnur, Bogotá, 2004.
25. Ospina Gómez, Catalina, y Zapata Hoyos, Ismaria, *Contexto e intereses del desplazamiento intraurbano en Medellín 2002-2003: La organización como resistencia civil* [pasantía investigativa], Universidad de Antioquia, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Departamento de Sociología, Medellín, 2004.
26. Rodríguez Garavito, Cesar (Coord.), *Más allá del desplazamiento. Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*, CIJUS- Universidad de los Andes, Bogotá, 2010.
27. Salinas Abdala Y., “¿Cómo proteger los bienes de los desplazados? La protección y restitución de las tierras y los bienes inmuebles de las víctimas del desplazamiento”, en *Más allá del desplazamiento. Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*, CIJUS- Universidad de los Andes, Bogotá, 2010.
28. Uribe de Hincapié, María Teresa et al., *Desplazamiento forzado en Antioquia. Aproximaciones teóricas y metodológicas al desplazamiento de población en Colombia*, Conferencia Episcopal de Colombia, Secretariado Nacional de Pastoral Social, 2000.