

Bogotá D.C., 12 de agosto de 2024

Doctor
GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General
Senado de la República
Ciudad

Asunto: Radicación de proyecto de ley *“Por medio del cual se crea la política pública nacional de protección a moradores rurales y urbanos, a sus actividades económicas, productivas, y se dictan otras disposiciones”*.

Respetado Secretario General:

En nuestra calidad de congresistas de la República y en uso de las atribuciones que nos han sido conferidas constitucional y legalmente, nos permitimos respetuosamente radicar el proyecto de ley de la referencia y, en consecuencia, le solicitamos se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo.

Por los honorables congresistas,



OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA
Senador de la República
Partido Comunes



PABLO CATATUMBO TORRES V.
Senador de la República
Partido Comunes



CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN
Representante a la Cámara
Partido Comunes



SANDRA RAMIREZ LOBO
Senadora de la República
Partido Comunes



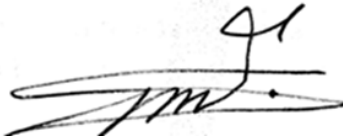
JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ
Representante a la Cámara
Partido Comunes



JULIÁN GALLO CUBILLOS
Senador de la República
Partido Comunes



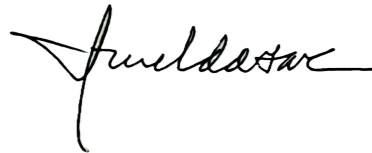
LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
Representante a la Cámara
Partido Comunes



PEDRO BARACUTAO GARCÍA
Representante a la Cámara
Partido Comunes



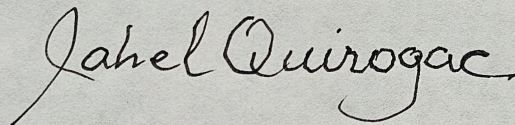
GERMÁN GÓMEZ
Representante a la Cámara
Partido Comunes



IMELDA DAZA COTES
Senadora de la República
Partido Comunes



ROBERT DAZA GUEVARA
Senador de la República
Pacto Histórico



JAHEL QUIROGA CARRILLO
Senadora de la República
Pacto Histórico-UP

Proyecto de Ley N° ____ 2024 Senado

“Por medio del cual se crea la política pública nacional de protección a moradores rurales y urbanos, a sus actividades económicas, productivas, y se dictan otras disposiciones”

El Congreso de Colombia

DECRETA

Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene como objeto crear la política pública nacional de protección a moradores rurales y urbanos, a sus actividades económicas, productivas, y establecer disposiciones que garanticen los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, en el marco del desarrollo de obras motivo de utilidad pública.

Artículo 2. Creación de la Política Pública de Protección a Moradores. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio será responsable de crear, coordinar y supervisar la implementación de la política pública nacional de protección a moradores rurales y urbanos, a sus actividades económicas y productivas, en el marco del desarrollo de obras de utilidad pública. Esta política incluirá estrategias para garantizar los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los moradores afectados por dichas obras. Las entidades territoriales replicarán estas políticas a nivel local, bajo la coordinación de las secretarías de planeación o sus equivalentes.

Artículo 3. Definiciones. Para efectos de la presente Ley se entenderá por:

Morador: Habitante de un territorio, sujeto de derechos y obligaciones en relación con el espacio que ocupa, usa y apropia, independiente de la condición jurídica que ostente frente a la tenencia del inmueble que habite o utilice (propietario, poseedor, tenedor o residente) o de la actividad productiva que ejerza, ya sea formal o informal, que tiene una relación directa con el territorio desde lo social, económico, político, ambiental, cultural y emocional, de la cual derivan el reconocimiento y garantía de derechos.

Función social de la ciudad: Está dada para garantizar a todos los habitantes el disfrute pleno de la ciudad; implica asumir proyectos e inversiones en beneficio de las comunidades, priorizando el interés social, cultural y ambiental, al igual que el uso justo del espacio y el suelo urbano.

Actividades económicas y productivas: Prácticas de intercambio de bienes o servicios de carácter formal, sea en escala grande, mediana, micro y pequeña empresa, e informal, desarrolladas dentro de una vivienda, local comercial o espacio público, para la generación de ingresos y la satisfacción de necesidades. Pueden estar vinculadas a redes y tejidos económicos de un territorio en particular.

Modos y medios de vida: Prácticas o actividades que hacen parte de la construcción espiritual, cultural y socioeconómica del morador para la satisfacción de necesidades básicas.

Hechos de reconocimiento y protección: Son aquellos que buscan minimizar los impactos negativos en el morador y su entorno, con el fin de garantizar derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de manera individual y colectiva. Tienen en cuenta las dimensiones espacio-temporales que vinculan la interacción del morador en el territorio, con otros actores y en el tiempo; asimismo la salud mental como un determinante de la protección integral.

Afectaciones: Se trata de las vulneraciones a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, incluyendo las vulneraciones a la salud integral, física y mental, con ocasión de la ejecución de las obras contempladas en los Planes de ordenamiento territorial (POT), Planes básicos de ordenamiento territorial (PBOT) y Esquemas de ordenamiento territorial (EOT).

Afectaciones por riesgo de desastres: Son aquellas producidas por fenómenos de la naturaleza y producto del cambio climático.

Participación vinculante: Consiste en hacer vinculantes las decisiones de los moradores en la defensa del territorio.

Economía popular: Busca ir más allá de la informalidad como exclusión de los beneficios del Estado para reivindicar formas alternativas de trabajo que consoliden derechos colectivos. Entre sus características económicas propias se encuentra la actividad laboral por fuera de la relación salarial tradicional, baja capacidad de consumo y escasa acumulación de capital.

Avalúo social: Método de valoración que tiene en cuenta los intangibles sociales para sumarlos a los valores comerciales de la propiedad, en contextos donde el morador debe ser reasentado o reubicado de forma involuntaria.

Pago previo: Obligación del Estado de pagarle al morador de forma anticipada, el valor que suman los diferentes valores tangibles (valor comercial y actual vigente al momento del pago del inmueble, mejoras, etc.) e intangibles (indemnizaciones, daños emergentes, lucro cesante, etc.) que derivan de la venta, cesión, entrega o expropiación. Este pago debe realizarse previo al inicio de la obra, actuación administrativa o declaratoria de riesgo.

Pago total: La obra no podrá ser aceptada como cumplida e inaugurada si no se le ha pagado en un 100% a los moradores afectados.

Acceso a la información previa, completa y oportuna: Las entidades nacionales y territoriales, las entidades centralizadas, descentralizadas, empresas del Estado, operadores y gestores urbanos sean privados, públicos o mixtos, estarán obligados a

suministrar la información sobre la obra de forma previa, veraz, oportuna, completa y directa de forma particular a los moradores afectados, y en general al resto de la ciudadanía.

Reparto equitativo de cargas y beneficios: Además de tener en cuenta instrumentos que garantizan el reparto de cargas, como las unidades de actuación, la compensación y la transferencia de derechos de construcción y desarrollo; hace referencia a que la ejecución de la obra dependa de los recursos para garantizar la protección a los moradores, lo cual implica la gestión social antes, durante y después, al igual que la existencia real y material de obras, programas de vivienda o pago de indemnizaciones antes de la licitación de la obra o escenario de intervención.

Artículo 4. Principios de la política pública. Son los siguientes:

Derecho a la ciudad: Es el derecho de todos los habitantes, permanentes y temporales, a habitar, utilizar, ocupar, producir, transformar, gobernar y disfrutar ciudades, pueblos y asentamientos urbanos justos, inclusivos, seguros, sostenibles y democráticos, definidos como bienes comunes para una vida digna, que debe compartirse y pertenecer a todos los miembros de la comunidad.

Derecho a la tierra, al territorio y la territorialidad en la ruralidad: Se entiende como el derecho que tienen los campesinos a poseer tierras, a título individual o colectivo, para su vivienda, sus cultivos y su familia. El territorio y la territorialidad se entienden como productos de la apropiación de un espacio por parte de sus habitantes, como construcción cultural, de identidad, pertenencia.

Derecho a la permanencia: Es la garantía que tienen los moradores a permanecer en el territorio, es aplicable tanto a moradores habitantes como a las actividades productivas y económicas existentes.

Progresividad y no regresividad: Representa un componente esencial de la garantía de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, teniendo en cuenta lo que ya ha sido concedido.

Artículo 5. Alcance, beneficiarios y ámbito de aplicación de la política pública. Tendrá un alcance nacional y se deberá implementar en los escenarios de intervención ubicados en ámbitos rurales y urbanos, que son afectados por los motivos de utilidad pública y por los impactos negativos dados por riesgos de desastres.

Se consideran beneficiarios de la presente Ley a todos los sujetos de derechos y obligaciones con relación al territorio que ocupan, que es impactado por una obra o intervención, o por la materialización de un fenómeno amenazante de origen natural o antrópico.

Parágrafo: Las disposiciones de la política pública nacional de protección a moradores rurales y urbanos, a sus actividades económicas y productivas serán de obligatorio cumplimiento para las entidades nacionales y territoriales; las entidades centralizadas, descentralizadas, empresas del Estado, operadores y gestores urbanos sean privados, públicos o mixtos que intervengan directamente en alguno de los escenarios planteados en el presente artículo.

Artículo 6. Hechos de reconocimiento y protección. La política pública nacional de protección a moradores rurales y urbanos, a sus actividades económicas y productivas tendrá en cuenta, por lo menos, los siguientes hechos de reconocimiento y protección.

1. El valor comercial, actual y vigente al momento del pago real y total del inmueble.
2. El valor económico de las mejoras, adecuaciones, construcciones, servicios o acondicionamientos, que serán valuadas en su valor comercial, actual y vigente al momento del pago.
3. La vivienda como patrimonio socio familiar y económico, y el reconocimiento de la pluralidad en las formas de la tenencia.
4. Las condiciones de permanencia en el territorio en los ámbitos rural y urbano.
5. El valor económico que representa la indemnización por la pérdida de la unidad productiva, sea formal o informal, destinada al sustento de los modos y medios de vida.
6. El reconocimiento por la pérdida de las redes y tejidos sociales, vecinales, comunitarios y solidarios.
7. La valoración y la protección de las condiciones ambientales favorables que tenía el morador, así como las prácticas y conocimientos ambientales aplicados al entorno que permiten el goce de un ambiente sano y productivo.
8. El reconocimiento por la pérdida de los procesos colectivos, participativos, comunitarios, sociales y organizativos que los moradores habían construido.
9. Las ventajas de localización como garantía de la calidad de vida, ahorro de tiempo y costos en los desplazamientos, cercanía a lugares que se frecuentan regularmente, cercanía a equipamientos públicos, opciones de transporte público, entre otras.
10. Las afectaciones psicosociales como uno de los intangibles a valorar.
11. La producción, gestión y acceso a la información.

Artículo 7. Derecho a presentar avalúo. El morador tendrá derecho a presentar avalúo particular certificado legalmente, con el fin de que sea un elemento a tener en cuenta al momento de la negociación. Las entidades territoriales y operadores responsables de la obra deberán tomar en cuenta este avalúo.

Artículo 8. Minimización del reasentamiento. Las entidades nacionales y territoriales deben proponer estrategias necesarias para que el reasentamiento o la reubicación sea la última opción en las intervenciones, privilegiando siempre estrategias de permanencia y reasentamiento en sitio. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, junto con las secretarías de planeación locales, serán responsables de la implementación de estas estrategias.

Artículo 9. Reasentamiento previo y en sitio. Los moradores que deban salir de su territorio serán reasentados, bien sea en el mismo sitio o en un lugar cercano, con el fin de conservar los modos y medios de vida, el tejido social y las redes de apoyo. Esta medida será coordinada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y replicada por las entidades territoriales.

Artículo 10. Participación real, efectiva y vinculante de las comunidades. Los moradores tendrán derecho a participar de forma real, efectiva y vinculante, para concertar la viabilidad de estrategias de reasentamiento y reparación, donde los moradores tengan la posibilidad de ser escuchados con voz y voto en las decisiones tomadas por las entidades territoriales. El Ministerio del Interior y las secretarías de participación ciudadana locales, o quien haga sus veces, garantizarán esta participación.

Artículo 11. Mecanismos de participación. La política pública nacional de protección a moradores rurales y urbanos, a sus actividades económicas y productivas promoverá las mesas temáticas, técnicas y multiactorales, como mecanismo de participación permanente que garantice en todo momento que las formas de actuación coordinadas entre operadores, institucionalidad pública, actores privados y comunitarios sean concertadas y negociadas con mecanismos horizontales de participación.

Las Mesas técnicas, temáticas y multiactorales se conformarán así:

1. Un miembro de la entidad gestora, operador urbano o el ente territorial.
2. Cinco miembros líderes de la organización social, organización comunitaria u organización social representativa de los afectados.
3. Un miembro de las comunidades étnicas afectadas, si las hubiere.
4. Un miembro de las organizaciones económicas y productivas del sector afectado.
5. Un miembro de cada una de las ONG ubicadas en el territorio del sector afectado.
6. Un miembro de las Universidades con incidencia en el territorio del sector afectado.
7. Un miembro de la administración pública en representación de la(s) dependencia(s) de planeación territorial del sector afectado.

Las Mesas técnicas, temáticas y multiactorales tendrán las siguientes funciones:

1. Facilitar el acceso a la información en todos los momentos (antes, durante y después) de la intervención.
2. Socializar todas y cada una de las fases del proceso de intervención, acerca de los cambios de uso del suelo, la planeación, tiempos de ejecución, cronogramas, plazos, acuerdos, asesoría jurídica y comercial, y en general todos aquellos hechos o actos que puedan afectar a los moradores.
3. Hacer seguimiento, evaluación, auditoría e interventoría a todas las fases del proceso, incluyendo el protocolo de protección a moradores, para lograr el cumplimiento y la realización de los derechos de los moradores.
4. Generar espacios amplios de participación y de toma de decisiones conjuntas para la realización de los derechos de los moradores, en todas las fases de la intervención.

Parágrafo: El Ministerio del Interior y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio serán responsables de reglamentar las Mesas técnicas, temáticas y multiactorales, en un plazo de seis (6) meses posterior a la aprobación de la presente Ley. Las secretarías de participación ciudadana locales, o quien haga sus veces, replicarán esta reglamentación a nivel territorial.

Artículo 12. Protocolo de protección a moradores. El protocolo constituirá la ruta de trabajo y articulación de un sistema de actores, roles y relaciones, organizado de manera lógica y por fases con el fin de direccionar las acciones para la protección a moradores rurales y urbanos, actividades económicas y productivas en las intervenciones territoriales.

Parágrafo: El Ministerio del Interior y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio serán responsables de reglamentar el protocolo de protección a moradores rurales y urbanos, actividades económicas y productivas, en un plazo de seis (6) meses posterior a la aprobación de la presente Ley. Las secretarías de planeación locales, o quien haga sus veces, replicarán esta reglamentación a nivel territorial.

Artículo 13. Fases del protocolo de protección a moradores. Se consideran como fases del proceso de protección a moradores rurales y urbanos, a sus actividades económicas y productivas, que deberán ser reglamentadas por el Ministerio del Interior y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, las siguientes:

1. Alistamiento institucional e instancias de participación y articulación Estado-moradores-otros actores interesados.
2. Medidas de seguimiento y evaluación a la protección antes, durante y después del proceso.
3. Participación y toma de decisiones.
4. Ejecución concertada del plan de reasentamiento, plan de gestión social, pago de indemnizaciones.
5. Vigilancia y seguimiento a los pactos, acuerdos y compromisos y declaratoria de cumplimiento efectivo o defectuoso e irregular de los planes de protección adoptados.
6. Medidas para implementar acciones derivadas de la declaratoria de cumplimiento parcial o defectuoso de los planes de protección adoptados.

Parágrafo 1: En cada fase deberá intervenir la secretaría de planeación de la entidad territorial, o quien haga sus veces; la secretaría de participación ciudadana de la entidad territorial, o quien haga sus veces; la secretaría de derechos humanos de la entidad territorial, o quien haga sus veces; los operadores del proyecto; los entes de control y delegados de las organizaciones y comunidades étnicas representadas en las Mesas técnicas, temáticas y multiactorales.

Parágrafo 2: Cada etapa tendrá como resultado un documento, relatoría o informe técnico que sea el resultado de convalidación y concertación con los moradores. Sin este documento, relatoría o informe técnico no puede continuar la aplicación de la política pública nacional de protección a moradores rurales y urbanos, actividades económicas y productivas.

Artículo 14. Apropriación presupuestal para la protección a moradores. La apropiación presupuestal para la protección a los moradores, las actividades económicas y productivas será de obligatorio cumplimiento por parte de los operadores de la obra motivo de utilidad pública. Será incluida en las proyecciones financieras y presupuestos de manera completa y anticipada al inicio del proyecto. Las entidades territoriales deberán replicar esta apropiación en sus presupuestos locales.

Artículo 15. Fondo fiduciario para la compensación a moradores. Con el dinero presupuestado para la protección a moradores de que habla el artículo anterior, deberá constituirse una fiducia por cada obra para compensar al morador, para atender el avalúo social y las afectaciones individuales, psicosociales y económicas, sea por motivo de utilidad pública o emergencias ambientales.

Parágrafo: Estas fiducias serán administradas por el departamento administrativo de planeación de la entidad territorial, o quien haga sus veces.

Artículo 16. Monitoreo, seguimiento y evaluación. El seguimiento y evaluación de la política pública se plantea como una propuesta que se irá incorporando progresivamente a los sistemas de seguimiento y evaluación contenidos en los planes de desarrollo y de ordenamiento de cada entidad territorial.

Parágrafo 1: El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio será el responsable de reglamentar el monitoreo, seguimiento y evaluación de la política pública nacional de protección a moradores rurales y urbanos, actividades económicas y productivas, en un plazo de seis (6) meses posterior a la aprobación de la presente Ley. Las entidades territoriales deberán replicar esta reglamentación en sus sistemas de seguimiento y evaluación locales.

Parágrafo 2: Las Mesas técnicas, temáticas y multiactorales podrán definir indicadores específicos y de referencia, para hacer seguimiento, evaluación y control sobre cada una de las fases de la intervención, permitiéndoles el derecho de información sin reservas y el ejercicio de control político ante las corporaciones de representación ciudadana y las denuncias ante los entes de control u organismos de justicia.

Artículo 17. Entidades responsables. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio del Interior y el Departamento Nacional de Planeación serán las entidades responsables del orden nacional del diagnóstico, formulación, implementación, evaluación y reglamentación de la política pública nacional de protección a moradores rurales y urbanos, a sus actividades económicas y productivas, en un plazo de seis (6) meses posterior a la aprobación de la presente Ley. Las entidades territoriales deberán replicar estas responsabilidades a nivel local, bajo la coordinación de sus secretarías correspondientes.

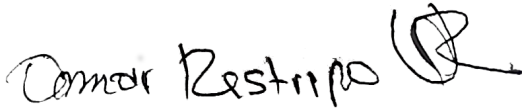
Parágrafo: Las entidades de orden nacional podrán establecer una mesa intersectorial de articulación y coordinación para el cumplimiento de funciones y competencias asignados en esta ley.

Artículo 18. Descentralización territorial. En desarrollo del principio de descentralización territorial, para la implementación de la política pública nacional de protección a moradores rurales y urbanos, actividades económicas y productivas, se tendrá en cuenta la participación de:

- a) Entidades del orden nacional y territorial;
- b) Movimiento social organizado en torno a la defensa del territorio y el derecho al campo y la ciudad en los territorios;
- c) Entes de control;
- d) Academia.

Artículo 19. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Por los honorables congresistas,



OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA
Senador de la República
Partido Comunes



PABLO CATATUMBO TORRES V.
Senador de la República
Partido Comunes



CARLOS CARREÑO MARÍN
Representante a la Cámara
Partido Comunes



SANDRA RAMÍREZ LOBO
Senadora de la República
Partido Comunes



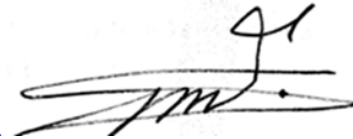
JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ
Representante a la Cámara
Partido Comunes



JULIÁN GALLO CUBILLOS
Senador de la República
Partido Comunes



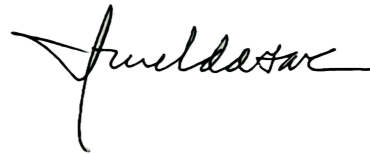
LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
Representante a la Cámara
Partido Comunes



PEDRO BARACUTAO GARCÍA
Representante a la Cámara
Partido Comunes



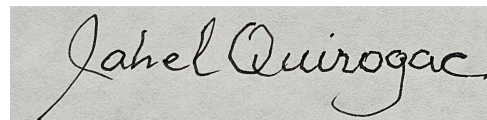
GERMÁN GOMEZ
Representante a la Cámara
Partido Comunes



IMELDA DAZA
Senadora de la República
Partido Comunes



ROBERT DAZA GUEVARA
Senador de la República
Pacto Histórico



JAHEL QUIROGA CARRILLO
Senadora de la República
Pacto Histórico-UP

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Introducción:

Los debates sobre el desarrollo y sus enfoques llevan varias décadas construyéndose, debido principalmente a sus consecuencias sociales y ambientales. Esto ha derivado en la búsqueda de soluciones que proponen, por ejemplo, la idea de un “desarrollo alternativo” que sugiere un crecimiento responsable a partir de lógicas que reduzcan los impactos negativos en la naturaleza y en las comunidades más vulnerables; como de igual manera se han propuesto “alternativas al desarrollo” que generen otros marcos conceptuales y exploren otros ordenamientos económicos, sociales y políticos (Mesa *et al.*, Serie Víctimas del desarrollo, p. 7).

El concepto “desarrollo” se ha trasladado de otros campos del conocimiento a las ciencias sociales y económicas, popularizándose después de la Segunda Guerra Mundial, para presentarse como “respuestas prácticas frente a desafíos como la pobreza y la distribución de la riqueza”, para “representar una pretendida evolución económica y social” (Gudynas). Sin embargo, la historia muestra que al desarrollo se le ha dado un enfoque más orientado al crecimiento económico sumado a lo que esto implica (producción, consumo, competitividad, etc.), para de esta manera imponerse “como valor absoluto, como relato de realidad, como realidad, casi como religión, como única forma de direccionar la vida, la economía, la política y la mirada del mundo” (Mesa *et al.*, Serie Víctimas del desarrollo, p. 8). Mirada del mundo que por ejemplo se evidencia en la creación y ejecución de planes, proyectos u obras que no pasan por procesos participativos de discusión con las comunidades impactadas. Asunto en el que se pone en juego el derecho de las comunidades a decidir sobre sus territorios, el tejido social construido para el buen vivir de las personas y los colectivos, la dignidad y la justicia social.

En el mismo sentido, los procesos de masificación urbana han traído consigo un fenómeno que impacta espacios rurales y urbanos conocido como gentrificación, el cual consiste en el reordenamiento de los barrios o vecindarios a causa de la afluencia de residentes y del comercio, en muchos casos reemplazando una clase social por otra, dependiendo de su poder adquisitivo. En el caso de ciudades como Medellín, la gentrificación se traduce en una suerte de “reordenamiento criminal del territorio urbano, que genera víctimas de un desarrollo forzado e impuesto en beneficio de algunos sectores económicos, inmobiliarios, financieros y de mercado con gran poder e influencia” (Mesa *et al.*, Víctimas del desarrollo en Medellín, p. 13-14). Este desarrollo forzado e impuesto se evidencia en la creación y ejecución de planes, proyectos u obras que no pasan por procesos participativos de discusión con las comunidades impactadas. En el marco de este debate se desarrolla, en el ámbito mundial, la categoría de protección a moradores.

Moradores rurales en contextos de macroproyectos

En Colombia, la mayor parte de comunidades rurales víctimas del conflicto armado, asimismo resultan ser víctimas del desarrollo a causa de la ejecución de megaobras de infraestructura, como los macroproyectos mineros, viales, hidroeléctricos, entre otros, que generan impactos en los modos y medios de vida de los moradores, pero también generan desigualdades espaciales, económicas, y una descompensación en las cargas y beneficios tanto en las personas como en los territorios.

Entre las afectaciones más comunes se encuentran: contaminación del aire y el agua, desviación de fuentes hídricas, cambios en la calidad y la vocación del suelo, inestabilidad en los terrenos, ruptura de ecosistemas e impactos en la biodiversidad, falta de garantías para llevar a cabo consultas previas, lo cual deriva en la vulneración de los derechos a las comunidades étnicas y campesinas; efectos en la vida económica de las comunidades aledañas al proyecto, desplazamientos forzados, trastornos en la salud mental por las pérdidas patrimoniales, del tejido vecinal; dificultad para establecer el valor o cuantía de los daños y efectos al patrimonio cultural.

Hay unas lógicas del mercado, dadas por los intereses globales, que van llevando a las comunidades a la desterritorialización, en este contexto, “los actores comunitarios van perdiendo su poder en el territorio, no logrando perpetuar sus estrategias de consolidación espacial” (Cubillos, Pinto y Araneda, 2017, p. 20). Sin embargo, las comunidades reconocen que hay derechos colectivos a la territorialidad y al territorio, que cobran sentido mediante la movilización social y se basan en la cultura, los sentires cotidianos, la identidad que las personas tejen con los espacios geográficos. En este sentido, el territorio puede comprenderse como un sistema de objetos y acciones que se relacionan entre sí, transformando la percepción sobre estos espacios, lo cual va conduciendo a la territorialidad, “proceso que da cuenta de la materialización del ejercicio de apropiación del territorio” (Cubillos, Pinto y Araneda, 2017, p. 20), fortaleciendo así la lucha social por el mismo.

Economía popular, uso del espacio público y derecho a la ciudad

El aprovechamiento económico del espacio público es un instrumento de financiación que se incluye en los planes de ordenamiento territorial, para favorecer la adecuación o construcción de espacios públicos de calidad, un factor clave para la sostenibilidad urbana. Las administraciones municipales y distritales han creado marcos regulatorios propios para estructurar y viabilizar el sostenimiento económico de los espacios públicos, mediante los cuales generan una especie de vínculo contractual entre las entidades territoriales y los particulares. Entre los aprovechamientos económicos más comunes se encuentran: parqueo en vía, mercados temporales, ventas en ciclovia, avisos y tableros, carreras deportivas, uso de parques para eventos, extensión comercial con mesas y sillas, huertas urbanas, unidades económicas móviles, entre otros.

De igual manera, en Colombia, según boletín del Dane publicado el 10 de julio de 2024, “Para el total nacional, en el trimestre móvil marzo-mayo 2024 la proporción de ocupados informales fue 55,9% lo que significó una disminución de 0,8 puntos porcentuales respecto al mismo trimestre del año anterior (56,7%)”. La proporción de informalidad laboral en los centros poblados y rural disperso, es el doble a la proporción de las ciudades y áreas metropolitanas, con 84,3% y 42,7%, respectivamente. Parte de estas cifras están representadas por quienes viven de la economía popular en las calles, prestando bienes y servicios que satisfacen a gran cantidad de la población.

En este contexto, hay quienes hacen un aprovechamiento económico del espacio público, que no necesariamente le genera ingresos directos a los municipios o distritos, pero permite garantizar el sustento familiar del día a día a millones de habitantes, en buena parte migrantes y desplazados del campo, en la medida que ejercen sus actividades económicas y productivas en el espacio público. Además, representan sectores estructurados (artistas, venteros, tinteras, etc.), que buscan incidir en las políticas públicas que les brinden garantías frente a los derechos sociales, económicos y culturales. En la línea que plantea César Giraldo en la Introducción al libro *Economía popular desde abajo* (2017), “Para perseguir a los sectores populares, el Estado los incluye en el derecho policial y administrativo. Pero al mismo tiempo, los excluye del derecho al trabajo y a la inclusión en la protección social. Están fuera de la ley, si se trata de los derechos sociales; están dentro de la misma, en relación con lo penal” (p. 14).

Lo anterior corrobora que el espacio público no solo es producto de una concepción jurídica del Estado como su propietario, sino de una construcción cultural y social de quienes se apropian de él. Jordi Borja y Zaida Muxí (2000), en su texto *El espacio público, ciudad y ciudadanía*, afirman que la ciudad es la gente en la calle, lo cual significa que los espacios públicos son tal en la medida en que tengan gente que los transite, habite o apropie: “La ciudad es un escenario, un espacio público que cuanto más abierto esté a todos, más expresará la democratización política y social” (p. 19).

En entornos urbanos, el uso del espacio público se relaciona con el derecho a la ciudad, cuyas reflexiones fueron promovidas por Henri Lefebvre desde la década del sesenta, en el marco de la masificación de las ciudades por las migraciones del campo; sumado a las críticas que este realiza a los urbanistas de la época por su incapacidad de comprender o su capacidad de limitar las necesidades humanas en relación con las urbes y la vida cotidiana. En este sentido, “*el derecho a la ciudad* se anuncia como llamada, como exigencia” (Lefebvre, 1978, p. 138). Incluso la Organización de las Naciones Unidas, con su programa ONU-Hábitat, ha venido adoptando el derecho a la ciudad como eje articulador para hablar de la discriminación, el género, la participación, el acceso y la asequibilidad, la calidad de los espacios y servicios públicos, las economías diversas e inclusivas, los vínculos urbano rurales, proponiendo una agenda urbana a 2030, que incluya los objetivos de desarrollo sostenible.

Por su parte, David Harvey en *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana* menciona que

El derecho a utilizar ese bien común debe reconocerse sin duda a todos los que han participado en su producción y esta es, evidentemente, la base para la reivindicación del derecho a la ciudad por parte de los colectivos que la han creado. La lucha por el derecho a la ciudad se enfrenta a los poderes del capital que se nutre despiadadamente de las rentas derivadas de la vida en común que otros han producido (2014, p. 123).

En este sentido, y teniendo en cuenta las realidades sociales y económicas del país a causa del conflicto armado, el derecho a la ciudad también incluye a quienes se han asentado en un predio sobre el que no tienen regularizada su propiedad. Por tanto, la protección a moradores no puede basarse solo en derechos de propiedad o en el equilibrio de cargas y beneficios, sino también en un enfoque de garantías de derechos sociales, como la vivienda digna, que permita avanzar con equidad hacia la justicia social.

II. Contexto legal y Constitucional:

La Constitución Política de Colombia en su artículo 1 señala que “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”. De igual manera, en su artículo 2 menciona que:

Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Estos artículos apuntan a elementos como la dignidad, el interés general, la participación, el reconocimiento de derechos y deberes. Asimismo, hay otros artículos que se deben tener en cuenta para la protección a moradores como son el artículo 51 que reconoce el derecho a una vivienda digna, el artículo 58 que garantiza la propiedad privada y el artículo 64 que reconoce al campesino como sujeto de derechos y de especial protección. Pese a lo anterior, en la Constitución no se encuentra explícita la categoría protección a moradores, la cual se desarrolla en la Ley 9 de 1989, sin embargo, la normatividad posterior (Ley 388 de 1997, Ley 1523 de 2012) no la contempla expresamente. Esto significa un retroceso en la

legislación, pues los proyectos de renovación urbana continúan y las comunidades afectadas no cuentan con una política pública que las proteja.

La ciudad de Medellín ha sido pionera en la protección a moradores, al incluir en el Plan de Ordenamiento Territorial actual (Acuerdo No. 048 de 2014) la creación de una política pública de protección a moradores, actividades económicas y productivas (Acuerdo 145 de 2019), que fue reglamentada por el Decreto 0818 de 2021. De igual manera, mediante el Decreto 563 de 2023, se reglamentó la protección a moradores y actividades productivas en el Distrito Capital.

Asimismo, existen otros documentos como informes, cartas y protocolos publicados por la Organización de Naciones Unidas, que permiten sustentar la necesidad de garantizar el derecho a la ciudad, la protección de los derechos humanos frente a los asentamientos humanos, desalojos y desplazamientos generados por el desarrollo, en el marco de la masificación de las ciudades. Esta entidad también ha creado otros instrumentos como los Objetivos de Desarrollo Sostenible a 2030, los cuales “Se interrelacionan entre sí e incorporan los desafíos globales a los que nos enfrentamos día a día, como la pobreza, la desigualdad, el clima, la degradación ambiental, la prosperidad, y la paz y la justicia” (ONU) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que reconoce derechos: al trabajo, sindicales, protección a la familia, vida digna, salud mental, participación en la vida cultural.

Por su parte, desde el 2014, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos propuso una Relatoría Especial para los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (Redesca), la cual se puso en funcionamiento desde finales de agosto de 2017. Su objetivo es monitorear constantemente la situación de los derechos humanos en los diversos países de América; de este ejercicio se observan distintas prácticas estatales que representan avances en el reconocimiento e implementación de los DESCAs, también se constata la existencia de importantes desafíos de diversa naturaleza, con el fin de asegurar el respeto y garantía de los DESCAs.

III. Relación con el Acuerdo Final de Paz

La categoría protección a moradores sitúa sus bases en el fenómeno de la gentrificación (Ruth Glass, 1964) y en el debate teórico sobre el derecho a la ciudad, término acuñado por el filósofo y sociólogo marxista francés Henri Lefebvre, en su libro *El derecho a la ciudad*, publicado en 1968. Dicho debate es producto de una visión capitalista del desarrollo como crecimiento económico, producción, competitividad y consumo en escala ascendente, que permea a la sociedad, sus instituciones y afecta negativamente, en gran medida, a todas las formas de vida. En este sentido, se puede establecer una relación con el Acuerdo Final de Paz, que propone “la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo y bienestar territorial para beneficio de amplios sectores de la población hasta ahora víctima de la exclusión y la desesperanza” (2017, p. 3). Otra mirada del mundo que garantice el derecho de las comunidades a decidir sobre sus territorios, el tejido social construido para el buen vivir de las personas y los colectivos, la dignidad y la justicia social.

El proceso de paz de La Habana, Cuba, entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, que llevó a la firma del Acuerdo Final de Paz de 2016, puso en evidencia las brechas entre el campo y la ciudad, en términos de para qué o quiénes ha sido el desarrollo y bajo qué modelos económicos han evolucionado las ciudades y su urbanización. Se requiere dejar de ubicar el fenómeno de violencia como una consecuencia exclusiva de la presencia de economías ilícitas en los territorios, para dimensionar que estas realidades se encuentran también vinculadas al cuestionamiento y desafío de un modelo económico y político, que está yendo en contravía de los intereses y modos de vida elegidos por las comunidades en los territorios.

Para el cierre de brechas entre campo y ciudad, el Acuerdo Final de Paz concibe, entre otros mecanismos, los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los 16 Planes Nacionales para la RRI, las cadenas de comercialización de la pequeña producción, el Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), los Trabajos, obras y acciones reparadoras (TOAR), que se relacionan con el cumplimiento de sanciones en zonas urbanas dentro del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición (SIVJRGNR).

Es por ello, que sin lugar a dudas, la planeación territorial debe estar orientada a la construcción de paz, tanto en las zonas urbanas como rurales, para atender condiciones de vida digna sin las cuales no resulta posible hacer transformaciones estructurales en nuestra sociedad. Para que Colombia pueda transitar hacia una cultura de la vida y la convivencia, debe haber una salida dialogada al conflicto social y armado; fortalecer procesos de reconciliación y de pedagogía de cultura de paz con un enfoque territorial que permita comprender las particularidades de los entornos rural y urbano, a la vez que un enfoque diferencial y de género.

IV. Discusiones jurídicas, académicas, sociales

Como parte de las acciones que un grupo de académicos de la Universidad de Antioquia, Universidad de San Buenaventura Medellín, Universidad Autónoma Latinoamericana -Unaula, Grupo de Investigación Kavilando y la Red de Universidades por la Paz -Redipaz, realizó en defensa de la protección a moradores, fue la entrega en el 2019 del informe “Víctimas del desarrollo: el caso de la ciudad de Medellín”, a Soledad García Muñoz, Relatora especial DESCA de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Sobre este tema, la CIDH:

[...] ha advertido la conexión estrecha entre el desplazamiento forzado, el despojo de tierras y los megaproyectos de infraestructura, renovación urbana y turismo. En cuales predominan problemáticas relacionadas con la ausencia de consulta con las comunidades y el uso de la fuerza e ilegalidad para realizar expropiaciones y usurpaciones. Lo que implica la movilización involuntaria de

comunidades que en su mayoría ya habían sido víctimas de desplazamiento forzado por causa del conflicto, de modo que los impactos sociales y culturales son aún mayores si se tiene en cuenta que en Colombia el número de víctimas desplazadas por el conflicto asciende a un poco más de seis millones de personas (Osorio y otros, 2019, p. 4).

En este informe, además, se mencionan las afectaciones de las comunidades que se enfrentan a los proyectos de obra pública; un aspecto fundamental que se desarrolla con mayor detalle en el informe “¡Somos Comunidad Urbana en Resistencia!”, producto de la Mesa de Interlocución Víctimas del Desarrollo y Administración Municipal Medellín, realizada en el 2021 en la Universidad de San Buenaventura Medellín; asimismo, en el libro *Desarrollo urbano: afectaciones y resistencias en Medellín* (2023). En ambos textos se exponen, a manera de categorías, las múltiples afectaciones individuales, sociales y económicas a las que se enfrentan las víctimas del desarrollo. Dentro de estas se encuentran las afectaciones a la salud física, mental, cognitiva, emocional; la ruptura de vínculos que hacen parte del tejido social y vecinal.

Dichas afectaciones derivan en problemas concretos como dolores crónicos, aceleración de enfermedades graves, estrés, ansiedad y depresión, demencia, cambios en la alimentación, el sueño y la sexualidad, pérdida de la concentración y del rendimiento en actividades cotidianas, intentos de suicidio, muerte súbita, fragmentación de la familia extensa, del núcleo y de los grupos familiares. Es por ello que tanto las comunidades como la academia vienen reconociéndose e instaurando la categoría víctimas del desarrollo, frente a lo cual se han organizado en movimientos que defienden mecanismos que permitan generar consensos en la planeación e intervención del territorio con garantías para los moradores y así legitimar el derecho a la ciudad. La incidencia de estas comunidades organizadas en la agenda pública ha sido de movilización con marchas, plantones, cierres de vías; pero también ha sido política mediante la organización y realización de audiencias públicas, cabildo abierto, debates de control político, mesas técnicas, espacios de formación, entre otras acciones pedagógicas y jurídicas.

Los afectados han denunciado amenazas para desocupar los predios, ofertas basadas en el valor catastral mas no comercial de los predios e incumplimiento en los pagos; exigen reasentamiento en sitio, avalúos y pagos justos, viviendas dignas con iguales o mejores condiciones a las que entregaron para el proyecto de renovación, pues la vinculación al territorio no es solo de carácter residencial, sino que tiene relación con el bienestar psicosocial de los moradores. Para ello es urgente que los territorios sean reconocidos y regulados por las administraciones municipales y distritales; para que el Estado pueda velar por garantías para sus pobladores, se legitimen las Juntas de Acción Comunal, se facilite el acceso a servicios públicos domiciliarios y de telecomunicaciones, entre otros aspectos que den garantías a la participación de las comunidades.

Otro aspecto relevante del trabajo mancomunado entre la academia y la comunidad, es el realizado por el Comité de Aerovecindades, una organización elegida en Asamblea general de afectados de los barrios circunvecinos del Aeropuerto El Dorado, en la localidad de Fontibón, Bogotá, D.C., con apoyo de docentes, arquitectos, estudiantes de la Universidad Nacional de Colombia para publicar en el 2015 un “Método para calcular el Avalúo Social.

Guía para el propietario y de las familias”. Con el nombre de avalúo social, los académicos, profesionales y las comunidades han podido determinar una “herramienta metodológica para valorar el patrimonio de las familias en el caso de reubicación decretada por obra pública” (Comité de Aerovecindades, 2015, p. 1). Es una herramienta de reconocimiento y negociación colectiva, que busca como resultado final un reconocimiento económico para cada propietario de forma individual, a partir de las condiciones y características particulares de su propiedad. De esta manera, el avalúo final de la propiedad estaría contenido por los valores sociales (intangibles) más los valores comerciales (tangibles).

Los intangibles sociales son “los valores, sentidos y ventajas que se han construido colectivamente en un determinado espacio urbano; siendo valores agregados (plus valores) que generan beneficios en la vida cotidiana [...], y que se diferencian de los valores físicos o materiales” (Comité de Aerovecindades, 2015, p. 6). Como resultado de este proceso de investigación, se definieron cuatro variables de intangibles sociales: territorialidad, autogestión y economía popular, tradición y arraigo, redes sociales. Estas valoraciones resultan fundamentales para las comunidades afectadas, aún más conociendo múltiples experiencias en las cuales los avalúos comerciales que contratan los operadores de desarrollo urbano, desconocen el mercado inmobiliario y ofertan por debajo del valor comercial del metro cuadrado. Dicha situación lleva a las familias a asumir deudas impensables y está en contravía del principio de permanencia en iguales o mejores condiciones.

V. Sentencias hito

En sentencia C-153 de 1994, la Corte Constitucional indicó que en los procesos de expropiación se deben tener en cuenta, no solamente las garantías constitucionales básicas referidas a la vida, a la integridad y al derecho de defensa, sino también el derecho a la vivienda en condiciones dignas.

En sentencias T - 314 de 2012 y T - 547 de 2019, la Corte asocia los procesos de reasentamiento respetuosos de las normas constitucionales con la protección del derecho a la vivienda digna, especialmente para familias o personas en condiciones de vulnerabilidad por lo cual se le asigna el carácter de fundamental a la vivienda.

En términos jurídicos, ya la Corte Constitucional de Colombia ha reiterado en varias ocasiones (entre ellas la sentencia C - 750 de 2015), específicamente en los temas de reparación y restablecimiento de derechos en asuntos de impactos por desplazamiento por obras de desarrollo, gestión del riesgo y renovación urbana que la reparación es integral. Este tribunal ha indicado sobre estos asuntos que en el equilibrio de las cargas públicas y el cumplimiento de finalidades constitucionales significan que el juez y la administración deben sopesar las circunstancias de cada caso para tasar la indemnización. Los impactos negativos deben ser restablecidos donde se debe tener en cuenta el contexto en que se encuentra el afectado, los derechos en discusión y su condición.

En la sentencia T - 256 de 2015, la Corte reitera que los procesos de reubicación y reasentamiento deben asegurar y garantizar el mejoramiento de la calidad de vida de las personas afectadas por el desplazamiento por obras de desarrollo y renovación urbana.

Por lo anterior, durante la planeación, ejecución y evaluación del referido proceso se deben respetar y garantizar los derechos de participación, consulta y consentimiento previo, intercambio libre de información y resolución de quejas, entre otros (Sentencia T - 256 de 2015).

Igualmente, advierte que los procesos de reasentamiento no deben anular los procesos sociales de arraigo y pertenencia desde la territorialidad, por ende, deben incorporar principios, entre ellos, que sean colectivos, previos y consensuados.

En la sentencia T - 502 de 2019, la Corte Constitucional advierte que los desalojos forzosos están prohibidos sin que exista una protección efectiva de los derechos de la población afectada y siempre bajo la condición de procesos reales y participativos de reasentamiento colectivo.

En la sentencia C- 180 de 1994, la Corte Constitucional reconoce el principio de participación democrática como un sistema de toma de decisiones y un modelo de comportamiento social y político, más allá de la esfera electoral. Reivindica el papel del ciudadano en la vida nacional y en que el ciudadano pueda participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que inciden significativamente en el rumbo de su vida.

En la sentencia C- 434 de 2010, la Corte Constitucional reafirma el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como parte del bloque de constitucionalidad, por tanto, el derecho a la cultura goza de un reconocimiento constitucional y de especial atención del Estado. La Corte advierte que si bien estos derechos son de carácter progresivo, no es justificación para la inactividad del Estado.

VI. Derecho comparado

Un instrumento importante en los asuntos de reasentamiento poblacional es la Observación General No. 7 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, donde se hace mención, por ejemplo, a los desalojos forzosos en nombre del desarrollo.

En ese sentido, se debe aclarar entonces que la Observación General No. 7 en efecto considera en su numeral 7°, que existen casos de desplazamiento forzoso que tienen lugar en el interior de las urbes en nombre del desarrollo intraurbano, como pueden ser aquellos generados por proyectos de desarrollo e infraestructura; por programas de renovación urbana; por el embellecimiento de las ciudades; etc.

Igualmente es importante resaltar que además de las normas nacionales, por vía de bloque de constitucionalidad (Sentencia C-225 de 1995) se incorporan normas y conceptos de organismos internacionales. En este caso, las observaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas encargado de velar por el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (que hace parte del bloque de constitucionalidad por vía de la sentencia C – 223 de 2011, C – 936 de 2003 y T – 284A de 2012 de la Corte Constitucional) ha emitido varias

observaciones generales, una de ellas es la Observación General No. 7 que indica, entre otras cosas,

Aunque la debida protección procesal y el proceso con las debidas garantías son aspectos esenciales de todos los derechos humanos, tienen especial pertinencia para la cuestión de los desalojos forzosos que guarda relación directa con muchos de los derechos reconocidos en los pactos internacionales de derechos humanos. El Comité considera que entre las garantías procesales que se deberían aplicar en el contexto de los desalojos forzosos figuran: a) una auténtica oportunidad de consultar a las personas afectadas; b) un plazo suficiente y razonable de notificación a todas las personas afectadas con antelación a la fecha prevista para el desalojo; c) facilitar a todos los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y, en su caso, a los fines a que se destinan las tierras o las viviendas; d) la presencia de funcionarios del gobierno o sus representantes en el desalojo, especialmente cuando éste afecte a grupos de personas; e) identificación exacta de todas las personas que efectúen el desalojo; f) no efectuar desalojos cuando haga muy mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento; g) ofrecer recursos jurídicos; y h) ofrecer asistencia jurídica siempre que sea posible a las personas que necesiten pedir reparación a los tribunales (Numeral 15).

El carácter vinculante de dichas observaciones puede evidenciarse claramente en la sentencia C – 936 de 2003 que menciona,

A partir del proferimiento de la sentencia C-936 de 2003, ésta corporación complementó la interpretación del artículo 51 superior con lo contenido en las Observaciones Generales núm. 4[41] y núm. 7[42] proferidas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas[43], a las cuales se les atribuye un carácter vinculante y sirven como fundamentos para la interpretación de la disposición constitucional del artículo 51, en la medida en que recalcan las pautas que deben seguirse, con el fin de garantizar una “vivienda adecuada”. Así las cosas, en términos del PIDESC [44].

Por otra parte, es importante rescatar las referencias del Folleto Informativo No. 25 “Desalojos Forzosos y los Derechos Humanos, Declaración y Programa de Acción de Viena” (parte I, párr. 30), aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, el 25 de junio de 1993.

Es posible que a primera vista no se considere necesariamente que los desalojos forzosos son una cuestión de derechos humanos, sino sencillamente un efecto secundario del desarrollo o de la renovación urbana, la consecuencia de un conflicto armado o un aspecto de la protección del medio ambiente o la producción de energía, por ejemplo, para la construcción de una presa. Sin embargo, la constante amenaza o el hecho de ser desalojado por la fuerza de su casa o de su tierra es sin duda una de las mayores injusticias que pueden cometerse contra una persona, una familia, un hogar o una comunidad (Folleto Informativo No. 25 - Los Desalojos Forzosos y los Derechos Humanos, Declaración y Programa de Acción de Viena).

Evidentemente los proyectos de desarrollo constituyen hoy en día una de las mayores problemáticas urbanas que confronta los derechos de las poblaciones afectadas por el desplazamiento y la necesidad de materializar el interés general que rige una sociedad democrática. Sin embargo, es posible que estos dos principios, que pueden aparecer contrapuestos, pueden ser conciliados y por lo tanto la tensión será solo aparente.

Lejos de solucionar los problemas de vivienda o las crisis urbanas, los desalojos forzosos destruyen las moradas y los asentamientos humanos que la gente considera como su hogar y tal vez sería más apropiado calificarlos de sistema de “privación de vivienda” que de reacción humanitaria y constructiva ante la actual crisis mundial de la vivienda (Folleto Informativo No. 25 - Los Desalojos Forzosos y los Derechos Humanos, Declaración y Programa de Acción de Viena).

Todas las personas que habitan el espacio, son merecedoras de poder gozar de las transformaciones que allí se dan, pero en la realidad, esto funciona de otra forma muy diferente. No obstante los ciudadanos son merecedores de tributación ante cualquier situación, pero no son merecedores del goce y el disfrute del campo y la ciudad, en cuanto, la forma como se han intervenido no permite que todos puedan hacer uso directo de estos ámbitos en las mismas condiciones; esto significa que, se puede entender que existen ciudadanos de una y otra forma, diferentes para el concepto de campo y ciudad en su sentido más genérico. Impidiendo o en todo caso evitando que se arribe plenamente a una construcción de sentido realmente colectiva y que desemboque en un ejercicio pleno del derecho a la ciudad.

Los casos de afectación a población que se le considera moradores de territorios que se encuentran ya destinados para la ejecución de obra pública son considerados por la observación general número 7, en el artículo 6 y 7 como desalojos forzosos, particularmente el número 7 habla de aquellos desalojos que son forzosos por eventos de obra pública, lo curioso es, que en nombre del desarrollo se continúe violando la integridad, tranquilidad y pertenencia de derechos fundamentales y colectivos, que poseen las personas y que simplemente en virtud al interés general, se vulnere grupos poblacionales, con infinidad de problemáticas anteriores a la obra y que esta multiplique exponencialmente las dificultades. Parece que el concepto de desarrollo se convierte en un régimen de representación inexpugnable e incuestionable, porque en nombre de él se acometen una serie de intervenciones materiales en los territorios que tienen como resultado la afectación de las condiciones de existencia para los habitantes o de los moradores.

En el entendido de que el término "desalojos forzosos" se define como el hecho de exigir la salida de un territorio a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos, (Observación general N°7), esto es sustento para confirmar que nuestro ordenamiento jurídico se ha quedado atrás para regular las directrices y modalidades de protección al efectuarse estas actuaciones dotadas de arbitrariedad e ilegalidad por cuanto se transgrede el orden constitucional e internacional por la práctica de desalojos forzosos. Además porque con estos se encadenan dos tipos de violencia que muchas veces se asumen como asuntos no simultáneos: la violencia directa y la violencia estructural; que además confrontan de manera directa y

permanente el ordenamiento jurídico en tanto realidades sociales intrascendentes por cuanto la norma permite actuaciones de esta índole, en contravía de lo que dispone el ordenamiento internacional.

Los efectos son visibles e inmediatos, tal y como se mencionó arriba. La institucionalidad debe hacerse cargo de forma eficiente, real y anticipada de esos efectos negativos y plantear la forma adecuada de atender las familias que serán desplazadas.

Allí se indica que los desalojos forzosos son:

¿Qué es un desalojo forzoso? La práctica del desalojo forzoso consiste en despojar a las personas de su casa o tierra contra su voluntad, de un modo atribuible directa o indirectamente al Estado. Esto implica la supresión efectiva de la posibilidad de que una persona o un grupo vivan en una casa, residencia o lugar determinados, y el traslado asistido (en el caso del reasentamiento) o no asistido (cuando no se trata de un reasentamiento) de las personas o grupos desalojados a otro lugar (Folleto Informativo No. 25 - Los Desalojos Forzosos y los Derechos Humanos, Declaración y Programa de Acción de Viena).

VII. Consideraciones finales:

La categoría de la protección a moradores ha estado reconocida en la legislación colombiana desde la Ley 9 de 1989, sin embargo, los esfuerzos por concretarla en términos reales no han avanzado en más de treinta años, pese a las políticas públicas que se han aprobado para los distritos como Bogotá y Medellín. Los proyectos de desarrollo en entornos urbanos y rurales, siguen generando múltiples afectaciones en las comunidades urbanas y rurales, que vulneran los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales reconocidos por la Constitución colombiana.

Existen documentos emitidos por organismos internacionales como la ONU que reconocen los impactos que tiene el desarrollo, principalmente en habitantes de entornos urbanos, pero que también aplica a los habitantes de contextos rurales. Al igual que las sentencias, la jurisprudencia, las investigaciones académicas y de las organizaciones sociales que aportan elementos concretos que justifican la importancia de fortalecer políticas públicas que protejan a los moradores, entendiendo esta categoría de forma amplia.

Una política pública nacional de protección a moradores, actividades económicas y productivas se justifica en la necesidad de que se hagan visibles las afectaciones que el desarrollo y los planes de ordenamiento territorial están implantando en las comunidades, se protejan de manera más amplia e integral sus modos y medios de vida; buscando que los instrumentos y normativas del ordenamiento territorial en los municipios, distritos, departamentos, sean más democráticos, equitativos y apunten al desarrollo humano integral al actualizarse con principios, lineamientos y políticas que brinden garantías de derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales y ambientales, a la vez que hechos de reconocimiento y protección a los moradores urbanos y rurales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. (2016). Oficina del Alto Comisionado para la Paz, República de Colombia. https://kroc.nd.edu/assets/257532/24_11_2016nuevoacuerdofinal.pdf

Acuerdo No. 48. (2014). Medellín: Concejo de Medellín.

Acuerdo No. 145. (2019). Medellín: Concejo de Medellín.

Alcaldía de Medellín. (2017). Formulación de la política pública de protección a moradores, actividades económicas y productivas: proceso y resultados. Libro I: Diagnóstico del problema público: impacto en los modos y medios de vida del morador. Medellín: Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín.

Alcaldía de Medellín. (2017). Formulación de la política pública de protección a moradores, actividades económicas y productivas: proceso y resultados. Libro II: Marco estratégico, programático y operativo: hechos y derechos de reconocimiento y protección. Medellín: Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín.

Asamblea Nacional Constituyente de Colombia (1991) Constitución Política de Colombia 1991, Gaceta Constitucional número 114 del domingo 7 de julio de 1991. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>

Borja Bedoya, E., Barrera Machado, D., & Insuasty Rodriguez, A. (2017). Participación política ¿Instituida o instituyente? Elementos para la reflexión. Ratio Juris, 12(24), 251-268. <http://publicaciones.unaula.edu.co/index.php/ratiojuris/article/view/387/409>

Borja Bedoya, E. (2013). “Aunque verde, todo cinturón Aprieta”. Kavilando, 5(2), 136-138. <http://www.kavilando.org/revista/index.php/kavilando/article/view/90/77>

Borja, J., Muxí, Z. (2000). *El espacio público, ciudad y ciudadanía*. Barcelona.

Chena, P. I. (2018). La economía popular y sus relaciones determinantes. *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales*. <https://www.redalyc.org/journal/185/18558359009/html/>

Comité de Aerovecindades. (2015). Método para calcular el Avalúo Social. Guía para el propietario y de las familias. <https://www.calameo.com/books/001122822057c5b17f2e5>

Congreso de la República de Colombia (1994) Ley 160 de 1994, por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones Diario Oficial. Año CXXX. N. 41479. 5, agosto, 1994. p. 1. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1793450#>

Congreso de la República de Colombia (1989) Ley 9 de 1989, Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones Diario Oficial. Año MCMLXXXVIII. 1989. p. 1.
<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30039928>

Corte Constitucional de Colombia. (1997). Demanda de inconstitucionalidad contra los incisos 9 y 12 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994. Sentencia C-536/97, Expediente D-1632 Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell, Gaceta de la Corte Constitucional.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-536-97.htm>

Cubillos, F., Pinto, D., Araneda, F. (2017). La Geografía como aprendizaje para la resistencia y la transformación territorial. *Espacio y Sociedad*, 1, pp. 15-28.

Giraldo, C. [coord.] (2017). “Introducción”. *Economía popular desde abajo*. Ediciones Desde Abajo.

González Osorio, M. (2016). Los dilemas de la producción de vivienda social en la renovación urbana. Aproximaciones metodológicas para su concreción y aporte a una política de protección a moradores. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/56156>

Harvey, D. (2014). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Ediciones Akal.

Insuasty Rodríguez, Alfonso; Martínez Hincapié, Hernán Darío; Gelacio Panesso, Juan David; Arango Ruiz, Laura Isabel; Zuluaga Marín, Marisol; Barrera Machado, Daniela; Villa Holguín, Edison Eduardo; Muñoz Gaviria, Gustavo Adolfo; Vélez Rivera, Ramiro & Valencia Grajales, José Fernando. (2023). *Desarrollo urbano: afectaciones y resistencias en Medellín*. Ediciones UNAULA.

Kavilando. (2021). ¡Somos Comunidad Urbana en Resistencia! Informe Mesa de Interlocución Víctimas del Desarrollo y Administración Municipal Medellín.
<https://kavilando.org/lineas-kavilando/observatorio-k/8843-somos-comunidad-urbana-en-resistencia-informe-mesa-de-interlocucion-victimas-del-desarrollo-y-administracion-municipal-medellin-2021>.

Lefebvre, H. (1978). El derecho a la ciudad. Barcelona: Ediciones Península.

Ley 9. (1989). Bogotá: Congreso de la República de Colombia.

Ley 388. (1997). Bogotá: Congreso de la República de Colombia.

Ley 1523. (2012). Bogotá: Congreso de la República de Colombia.

Mesa, N. et al. (2018). Víctimas del desarrollo en Medellín: progreso y moradores en disputa. Editorial Kavilando-Redipaz-Somos Todos.
<https://www.kavilando.org/images/editorial/libros/Vctimas-del-desarrollo-Medellin.pdf>

Mesa, N. (2009). “Experiencia de planificación en perspectiva del diálogo de saberes barrio Moravia, municipio de Medellín, Colombia, Suramérica”. http://www.bdigital.unal.edu.co/51703/1/Experiencia_de_planificacion_en_perspectiva_Ac tasHabitat1.pdf.

ONU (2013) Consejo de Derechos Humanos Primer período de sesiones 15 a 19 de julio de 2013 Grupo de Trabajo intergubernamental de composición abierta sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, A/HRC/WG.15/1/2, Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos, ONU https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGPleasants/A-HRC-WG-15-1-2_sp.pdf

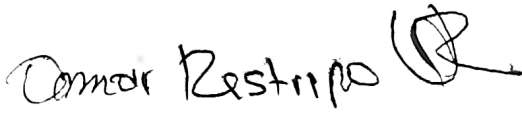
ONU (2017) Nueva Agenda Urbana, Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) Quito, Ecuador, el 20 de octubre de 2016, Naciones Unidas editada por la Secretaría de Habitat III, Gobierno del Ecuador, <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>

Osorio, Astrid Osorio; Insuasty-Rodríguez, Alfonso; Londoño, Daniela; Barrera, Daniela; Borja.-Bedoya, Eulalia; Valencia-Grajales, José Fernando; Zuluaga Cometa, Héctor Alejandro; Mesa-Duque, Norela; Palechor, Diana Marcela & Escobar, Eliecer (2019). “Víctimas del desarrollo Medellín. Informe entregado a la Relatora Especial DESCA - Comisión Interamericana de Derechos Humanos”. Recuperado de: <https://kavilando.org/lineas-kavilando/formacion-genero-y-luchas-populares/7030-victimas-del-desarrollo-medellin-informe-entregado-a-la-relatora-especial-desca-comision-interame ricana-de-derechos-humanos>.

Román, Martín; Insuasty, Alfonso; Valencia, José Fernando & Zuluaga, Héctor Alejandro. (2020). *Proyecto Hidroituango la historia de una tragedia*. Grupo de Investigación y Editorial Kavilando.

Sánchez, L., Gutiérrez, A. (2014). Potencialidades de la participación en la construcción de ciudad: intervenciones urbanas en asentamientos precarios. América Latina. Red de Revistas científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. Recuperado de: <https://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/alh201468119136>

Por los honorables congresistas,



OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA
Senador de la República
Partido Comunes



PABLO CATATUMBO TORRES V.
Senador de la República
Partido Comunes



CARLOS CARREÑO MARÍN
Representante a la Cámara
Partido Comunes



SANDRA RAMIREZ LOBO
Senadora de la República
Partido Comunes



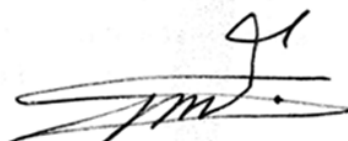
JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ
Representante a la Cámara
Partido Comunes



JULIÁN GALLO CUBILLOS
Senador de la República
Partido Comunes



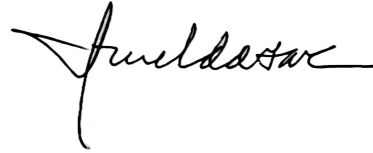
LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
Representante a la Cámara
Partido Comunes



PEDRO BARACUTAO GARCÍA
Representante a la Cámara
Partido Comunes



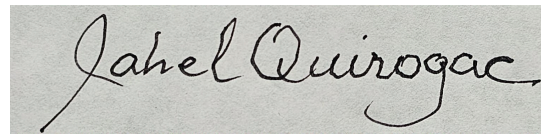
GERMÁN GOMEZ
Representante a la Cámara
Partido Comunes



IMELDA DAZA
Senadora de la República
Partido Comunes



ROBERT DAZA GUEVARA
Senador de la República
Pacto Histórico



JAHEL QUIROGA CARRILLO
Senadora de la República
Pacto Histórico-UP