

**ENTRE ESCOMBROS Y PROMESAS: UNA MIRADA CRÍTICA A LA POLÍTICA  
DE VIVIENDA EN EL CORREGIMIENTO JUAN JOSÉ, PUERTO LIBERTADOR,  
CÓRDOBA (2020 – 2023)**

**WENDY MARGARITH POLO JALLER**



**Escuela Superior de  
Administración Pública**

**ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
MAESTRÍA EN DERECHOS HUMANOS, GESTIÓN DE LA TRANSICIÓN Y POSTCONFLICTO  
MEDELLÍN, TERRITORIAL ANTIOQUIA**

**2024**

**ENTRE ESCOMBROS Y PROMESAS: UNA MIRADA CRÍTICA A LA POLÍTICA  
DE VIVIENDA EN EL CORREGIMIENTO JUAN JOSÉ, PUERTO LIBERTADOR,  
CÓRDOBA (2020 – 2023)**

**Trabajo de grado para optar al título de magíster en Derechos Humanos, Gestión de  
la Transición y Posconflicto**

**WENDY MARGARITH POLO JALLER**

**TUTORA:**

**AMANDA ROMERO MEDINA**



**Escuela Superior de  
Administración Pública**

**ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**MAESTRÍA EN DERECHOS HUMANOS, GESTIÓN DE LA TRANSICIÓN Y POSTCONFLICTO**

**MEDELLÍN, TERRITORIAL ANTIOQUIA**

**2024**

## ***AGRADECIMIENTOS***

A Dios, fuente de mi fortaleza y guía en cada paso, gracias por iluminar mi vida y dar sentido a este logro.

A mis padres, cuyo amor y ejemplo me han forjado; en especial a mi padre, cuya memoria vive en mí. A mi madre y hermanos, por ser mi apoyo constante, y a mi compañero de vida, quien ha estado a mi lado con amor y paciencia durante estos nueve años.

A mi tutora, Amanda Romero Medina, a los docentes de la ESAP, a Roberto Domínguez presidente de la Junta de Acción Comunal de Juan José y a cada miembro del Grupo Focal, por su valiosa contribución a esta investigación.

A todos, mi más sincera gratitud.

## Tabla de Contenido

Glosario .....	6
Introducción .....	7
i. Planteamiento del problema .....	8
ii. Hipótesis o supuestos del trabajo.....	9
iii. Justificación de esta investigación.....	10
iv. Objetivos .....	12
Objetivo General .....	12
Objetivos Específicos .....	12
v. Metodología.....	14
vi. Estado del arte: Antecedentes investigativos sobre el derecho a la vivienda .....	23
Marco teórico y jurídico de referencia.....	27
Capítulo 1 .....	40
Puerto Libertador: contexto y derechos de las víctimas .....	40
1.1. Contexto geográfico e histórico de Puerto Libertador, Córdoba .....	41
1.2. De la violencia al desarraigo .....	51
1.3. De la reparación integral en Colombia: orígenes, componentes y alcances del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, SNARIV .....	55
1.4. Reparación integral: el derecho a la vivienda para la población desplazada de Puerto Libertador .....	60
Capítulo 2 .....	66
Definición de municipios PDET y su aplicación en Puerto Libertador .....	66
2.1. Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial .....	66
2.2. Los Planes de Acción para la Transformación Regional, PATR.....	70
2.3. Oferta institucional de vivienda.....	74
Capítulo 3 .....	82
Necesidades de las víctimas y recomendaciones para efectuar las medidas de reparación integral en cuanto a la vivienda en Puerto Libertador .....	82
Conclusiones y reflexiones.....	97
Bibliografía y referencias .....	105
<b>Tabla de figuras</b>	
<b>Figura 1.</b> <i>Elementos de la vivienda adecuada.</i> .....	33
<b>Figura 2.</b> <i>Artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 / Artículo 1 de la Ley 387 de 1997.</i> .....	36

<b>Figura 3.</b> <i>Componentes de la reparación integral a las víctimas, según los estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.</i> .....	58
<b>Figura 4.</b> <i>Víctimas por departamento de ocurrencia en desplazamiento individual.</i> .....	61
<b>Figura 5.</b> <i>Cifras de víctimas por hecho victimizante en el municipio de Puerto Libertador.</i> .....	62
<b>Figura 6.</b> <i>Mapa de las 16 subregiones PDET de Colombia.</i> .....	67
<b>Figura 7.</b> <i>Instrumentalización de los PDET.</i> .....	68
<b>Figura 8.</b> <i>Pilares de los PDET.</i> .....	69
<b>Figura 9.</b> <i>Necesidades que presentan las víctimas del Corregimiento de Juan José.</i> .....	72
<b>Figura 10.</b> <i>Personas víctimas y no víctimas</i> <b>Figura 11.</b> <i>Hogares y personas víctimas en puerto libertador, entre 2019 y 2023.</i> .....	74
<b>Figura 12.</b> <i>Hogares víctimas que habitan en una vivienda que cuenta con materiales adecuados de acuerdo con su zona de residencia.</i> .....	76
<b>Figura 13.</b> <i>Hogares víctimas que habitan en una vivienda que se ubica en una zona libre de riesgo de desastres naturales.</i> .....	77
<b>Figura 14.</b> <i>Eventos de desastres 2010-2027, Puerto Libertador.</i> .....	77
<b>Figura 15.</b> <i>Hogares víctimas que habitan en una vivienda que cuenta con seguridad jurídica de la tenencia.</i> .....	78
<b>Figura 16.</b> <i>Hogares víctimas que habitan en una vivienda que cuenta con espacios suficientes.</i> .....	79
<b>Figura 17.</b> <i>Hogares víctimas que habitan en una vivienda que cuenta acceso a servicios públicos domiciliarios.</i> .....	79
<b>Figura 18.</b> <i>Hogares víctimas de acuerdo con el tipo de vivienda en la que habitan.</i> .....	80

## Glosario

ACCU	Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
BACRIM	Bandas Criminales
CINEP/PPP	Centro de Investigación y Educación Popular / Programa por la Paz
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica
CNRR	Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DESCA	Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales
DIH	Derecho Internacional Humanitario
EOT	Esquema de Ordenamiento Territorial
EPL	Ejército Popular de Liberación
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo
GANE	Grupos Armados No Estatales
GAO	Grupos Armados Organizados
GAOR	Grupos Armados Organizados Residuales
GDO	Grupos Delincuenciales Organizados
IDMC	Internal Displacement Monitoring Centre
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IGED	Informe Global sobre Desplazamiento Interno
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OCHA	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PBOT	Plan Básico de Ordenamiento Territorial
PATR	Plan de Acción para la Transformación Territorial
PCC	Partido Comunista Colombiano
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
SIVJRNR	Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UAE-GRTD	Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto
USAID	United States Agency for International Development

## Introducción

Este trabajo se inscribe dentro de la línea de *Sistematización de Experiencias del conflicto armado*, dentro de la Maestría en derechos humanos, gestión de la transición y posconflicto, de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, territorial Antioquia.

El proceso de formular esta investigación sobre las necesidades de las víctimas en Puerto Libertador, en cuanto a su derecho fundamental a la vivienda, ha sido un viaje profundo hacia realidades que, aunque conocía de manera superficial, ahora se revelan con una claridad desgarradora. Este municipio, marcado por décadas de violencia y conflicto armado, no solo es un nombre en un mapa; es un lugar donde vidas han sido afectadas por el desplazamiento forzado, el miedo constante y la falta de oportunidades básicas para reconstruir un futuro digno, con respeto de sus derechos humanos, muy a pesar de estar en la zona de producción de ferroníquel más importante del país.

A través de un *estudio de caso*, centrado en el Corregimiento de Juan José, del municipio citado, busqué comprender las realidades particulares de las víctimas del conflicto armado en términos de acceso a una vivienda digna, examinando tanto las políticas implementadas como las necesidades reales de la población local. Este estudio no solo me permitió describir y analizar las condiciones actuales, sino también identificar los desafíos específicos que enfrenta la comunidad y formular recomendaciones concretas para mejorar dichas políticas reflejadas en programas de reparación integral.

Mi *lugar de enunciación* se sitúa en el ámbito académico y profesional, como abogada, con un interés particular en el estudio de las políticas públicas relacionadas con la

vivienda y los derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia. Mi inclinación por centrar esta búsqueda en la comunidad de Puerto Libertador, y, específicamente, en el corregimiento de Juan José, surgió inicialmente a través del análisis de documentos como la “Estrategia Integral de Caracterización de la Población Víctima del Conflicto Armado en los Territorios Focalizados y Priorizados por la Unidad para las Víctimas 2020”. Documento éste, que me impulsó a investigar más a fondo sobre las condiciones reales que experimentan estas personas.

Más adelante, por motivos laborales, hice mi primer acercamiento presencial con un grupo del corregimiento de Juan José, donde tuve la oportunidad de explorar directamente las dinámicas y obstáculos de sus habitantes en términos del derecho a la vivienda. Fue un contraste revelador entre lo que había leído y la realidad palpable en el terreno. En particular, me percaté de la desconexión notable entre las políticas propuestas en documentos oficiales por el municipio y el departamento, y la situación concreta que viven las familias desplazadas en cuanto a lugares de habitación y residencia. Este *descubrimiento* me llevó a profundizar aún más en la indagación, buscando comprender las necesidades específicas del conglomerado con el que me interrelacioné y contribuir con análisis críticos que pudieran informar y sugerir transformar las políticas actuales en materia de vivienda y reparación integral para las víctimas de desplazamiento forzado y, en general, del conflicto armado en la región.

### i. Planteamiento del problema

En el contexto de Colombia, como en muchos otros países, la política y la realidad cotidiana de sus habitantes están entrelazadas por una compleja red de desafíos e intereses sociales, económicos y políticos. Existe un límite difuso entre lo deseable y lo alcanzable que

define el panorama normativo, especialmente en términos de cómo se precisa y se logra lo posible para dignificar la condición humana y democratizar las relaciones sociales. Este margen se vuelve aún más crítico cuando se trata de cuestiones fundamentales como el Derecho Humano a la vivienda, áreas donde las políticas públicas han mostrado históricamente limitaciones significativas.

A lo largo de las últimas décadas, el país ha experimentado un desarrollo urbano marcado por el crecimiento desigual debido a la migración forzada como consecuencia directa del conflicto armado interno. Este fenómeno ha transformado la dinámica de sus ciudades y pueblos, impulsando un poblamiento desbordante que desafía las capacidades del Estado para planificar y gestionar de manera inclusiva y equitativa el urbanismo.

En este contexto, el derecho a la vivienda se ha convertido en un símbolo tangible de las divergencias sociales y económicas que enfrenta la población desplazada. La búsqueda de soluciones habitacionales adecuadas y accesibles para estos grupos vulnerados sufre múltiples barreras, desde la falta de recursos hasta la ausencia de estrategias gubernamentales coherentes. La situación se agrava por la insuficiencia de respuestas institucionales efectivas, que han perpetuado la marginalización y el desarraigo de comunidades enteras.

## ii. Hipótesis o supuestos del trabajo

Así, este trabajo plantea como **hipótesis** que la inadecuada atención a las necesidades de vivienda de las víctimas en Puerto Libertador (y de manera particular, en el Corregimiento de Juan José), refleja una falla estatal en la protección de sus derechos humanos, lo que -a su vez- evidencia la necesidad de reformas en las políticas públicas y en las estrategias de

*reparación integral* para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en términos de vivienda digna y adecuada; y los demás derechos que ello conlleva.

### iii. Justificación de esta investigación

Esta investigación se justifica porque, en particular, en un corregimiento como el de Juan José, del municipio de Puerto Libertador, a pesar de ser un municipio incluido en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y contar con un Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), no existían estudios que pudieran dar cuenta de la realidad que han atravesado sus habitantes, sometidos a una grave pobreza y a los efectos devastadores del desplazamiento forzado. La ausencia de información detallada sobre esta población ha limitado la capacidad para comprender a profundidad las complejas dinámicas que caracterizan su vida cotidiana, lo cual dificulta el diseño de intervenciones políticas que respondan de manera efectiva a sus necesidades y aspiraciones.

El derecho a una vivienda digna constituye un elemento esencial en la protección y dignificación de las personas, siendo especialmente relevante para quienes han sido víctimas del conflicto armado. En este contexto, la vivienda se convierte no solo en un espacio físico, sino también en un pilar para la reconstrucción del tejido social y para la promoción de condiciones que permitan a los habitantes de Juan José llevar una vida digna y libre de vulneraciones. Sin embargo, existe una evidente desconexión entre los objetivos trazados en las políticas públicas y la realidad en la que se encuentran estos habitantes, situación que perpetúa su marginación y debilita los esfuerzos por garantizar derechos fundamentales.

Esta investigación, al llenar el vacío existente, se propone realizar un análisis crítico de las políticas de vivienda aplicadas en Juan José, contribuyendo con testimonios directos (adquiridos mediante un Grupo Focal) y evidencia palpable de las condiciones de vida de la población (fotografías). Mediante un enfoque analítico, el estudio examina las brechas entre el marco normativo y la realidad vivida, revelando los obstáculos que deben ser superados para que la implementación de políticas de vivienda tenga un impacto genuino y transformador. Este esfuerzo de documentación y análisis no solo enriquece el conocimiento sobre el tema, sino que también se erige como un recurso valioso para formuladores de políticas, investigadores y organizaciones de derechos humanos interesadas en diseñar estrategias de intervención que se adapten al contexto y respondan a las necesidades específicas de la comunidad.

Al visibilizar las experiencias y luchas de las víctimas, esta investigación se constituye en un instrumento de incidencia social y política, promoviendo un enfoque de reparación integral que trasciende la compensación económica y aboga por el restablecimiento de los derechos humanos de forma *holística*. De esta manera, el estudio no solo aspira a aportar al conocimiento académico en el campo de los derechos humanos, sino también a influir en la formulación de políticas más inclusivas y sensibles, que respeten y dignifiquen a las víctimas del conflicto armado en Juan José. A través de esta aproximación, la investigación se compromete con un futuro en el que la justicia social y la equidad sean los cimientos de un cambio estructural y perdurable para quienes han sufrido las consecuencias de la violencia.

#### iv. Objetivos

##### Objetivo General

El objetivo general de este estudio fue claro desde el principio: **Analizar las necesidades que tienen las víctimas de Puerto Libertador, Córdoba (como municipio PDET), en cuanto a su derecho a la vivienda, mediante la crítica a la política pública del Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) en este municipio.**

Luego de identificar los aspectos más notables del problema, y proceder a la *problematización del problema*, surgieron preguntas clave para abordar otros temas relacionados: ¿Cómo se garantizaba el derecho a la vivienda *antes* del conflicto armado interno en el municipio de Puerto Libertador? ¿Cuál es la oferta *actual* de vivienda digna por parte de las instituciones en la zona? ¿Qué medidas específicas relacionadas con el derecho a la vivienda se han implementado como parte de la *reparación integral para las víctimas* de desplazamiento forzado con ocasión al conflicto armado en la región?, entre otros, que nos ayudaron a darle un hilo conductor a este análisis.

Las preguntas subsidiarias fueron cruciales, y tras su reagrupamiento por temas conexos, pasamos a la formulación de los *Objetivos Específicos*. Las preguntas planteadas se convirtieron en un hilo conductor que permitió explorar distintos aspectos del tema central.

##### Objetivos Específicos

El primer **objetivo específico**, que es: Explicar los orígenes, componentes y alcances del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, derivado de la Ley 1448 de 2011, con el fin de estudiar su aplicabilidad (y del decreto 893 de 2017) en el municipio

de Puerto Libertador, Córdoba; se enfocó, primero, en establecer el *contexto* geográfico e histórico del municipio, destacando las secuelas del conflicto armado que han generado desplazamientos forzosos en la población. Además, analiza el marco normativo del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, SNARIV, en Colombia, con énfasis en el derecho a la vivienda, como componente central de la reparación integral.

El **segundo objetivo**, estudiar el estado del derecho a la vivienda en Puerto Libertador antes, durante y después del conflicto armado interno, así como la oferta institucional y las medidas de reparación integral implementadas, con el fin de identificar los elementos necesarios para fortalecer el Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) y satisfacer las necesidades de la población víctima en este municipio PDET; este análisis buscaba evaluar la oferta institucional de vivienda a lo largo del tiempo para las víctimas de desplazamiento forzado y entender cómo estas herramientas de desarrollo territorial están siendo utilizadas o no para mejorar las condiciones de vivienda en un contexto marcado por altos niveles de vulnerabilidad y necesidades específicas insatisfechas, derivadas del conflicto armado.

Finalmente, el **tercer objetivo**: Analizar la percepción que tienen las víctimas frente a las medidas de reparación integral (parte del SNARIV) en el ámbito del derecho a la vivienda implementadas en Puerto Libertador, Córdoba, y proponer recomendaciones para superar los vacíos en su aplicación y cumplimiento; se centró en identificar las necesidades concretas de las víctimas en materia de vivienda y proponer recomendaciones para fortalecer las políticas de *reparación integral*. Se examinan las barreras existentes para acceder a una vivienda digna y se proponen medidas específicas para mejorar la implementación de las

políticas públicas, asegurando que respondan de manera efectiva a las demandas y realidades locales.

## v. Metodología

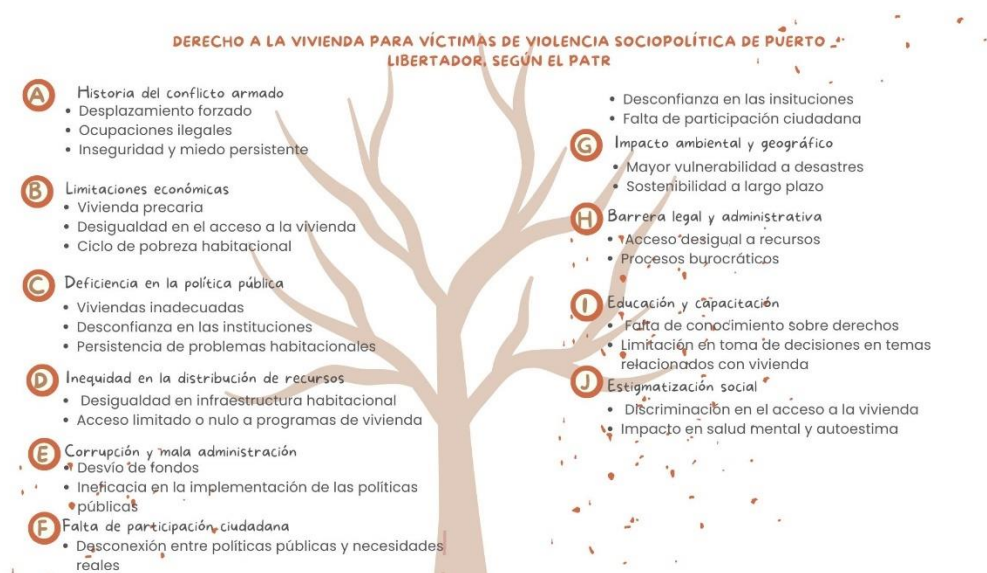
Este trabajo es una investigación *cualitativa*, que sigue metodológicamente las reflexiones sobre las Ciencias Sociales y Humanas y las teorías crítico-sociales, según el psicólogo educativo Martin Packer (2018).

En primer lugar, para definir el problema de investigación, que era simplemente “el derecho a la vivienda en Puerto Libertador”, entramos a problematizar este enunciado, mediante el uso de herramientas sistemáticas que nos ayudaran a pensar y fueran más allá del mero reconocimiento de la carencia habitacional que vive esa comunidad (o “forma de vida”, como lo nombra Packer):

Pensar es, entonces, una manera práctica y concreta de relacionarse con una situación y considerarla como un problema; es una manera de vivir una configuración histórica y cultural. El pensamiento siempre surge de una forma de vida. Además, el estudio del pensamiento es por sí mismo un tipo de pensamiento, la problematización de la problematización, con aspectos epistemológicos, políticos y éticos (Packer, 2018:539).

Una herramienta para ayudarnos en pensar cómo problematizar el problema fue la construcción de un “árbol de problemas”. Esta técnica usó la metáfora de un árbol, para identificar en las raíces los *orígenes* o causas del problema de falta de vivienda en Puerto Libertador (literales a-f), enunciado que correspondió al tronco del árbol. Las ramas, a su vez, señalaron las consecuencias inmediatas (literales g-j) que podían verse de manera

preliminar como derivadas del problema que rodea a estas comunidades en situación de desplazamiento forzado interno, como lo ilustra la gráfica siguiente:



Fuente: Elaboración propia.

Una vez efectuada esta *problematización*, analizamos los aspectos que nos condujeron a la formulación de nuestra **pregunta central de investigación**: ¿Qué necesidades específicas tienen las víctimas de Puerto Libertador en relación con su derecho a la vivienda, considerando la política pública municipal dentro del marco del Plan de Acción para la Transformación Regional (PART)?

Esta pregunta orientó nuestro estudio hacia la identificación de las áreas específicas de intervención estatal, en un municipio PDET, y a su vez posicionó este trabajo en un contexto donde las políticas locales pueden jugar un papel crucial en la transformación socioeconómica del municipio, siempre y cuando sean efectivas y eficaces, para responder al Acuerdo Final de Paz.

Con base en la pregunta central, pudimos pasar a definir, entonces, el objetivo general.

Como parte fundamental de mi proceso investigativo, llevé a cabo, en primer lugar, una exhaustiva *revisión documental* que implicó un análisis crítico y meticulado de diversas fuentes relacionadas con el conflicto armado en Colombia, las políticas de reparación integral y las estrategias implementadas en Puerto Libertador, Córdoba.

Durante esta fase, consulté informes gubernamentales, documentos académicos, leyes y decretos, así como estudios especializados en vivienda y desarrollo territorial en contextos afectados por la violencia. Esta inmersión en la literatura existente no solo me permitió adentrarme en los antecedentes históricos y las políticas vigentes, sino que también me ofreció la oportunidad de analizar críticamente cómo estas políticas se han traducido o no en resultados concretos en la práctica.

Además, integré los estándares internacionales esenciales que delinear el derecho a una vivienda adecuada, conforme a la Observación general N° 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (1991). Este documento, producido por el Comité que vigila el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, brida un marco normativo que establece claramente los estándares mínimos que los Estados deben cumplir para garantizar este derecho fundamental, enfatizando la importancia de proporcionar viviendas adecuadas, accesibles y culturalmente apropiadas para todos. Asimismo, tuve en cuenta la Observación general N° 7 (1997) sobre desalojos forzosos, dado que la comunidad objeto de estudio sufrió este flagelo también.

Lo anterior, enriqueció el **marco teórico** de mi estudio y también sentó las bases para una evaluación crítica de las políticas y prácticas locales en relación con el derecho a la

vivienda. Inspirados en la *etnometodología* (desarrollada por el sociólogo Harold Garfinkel y citado por Packer, 2018), este enfoque nos permitió profundizar en las dinámicas sociales y culturales arraigadas en el territorio. Particularmente, nos centramos en comprender las secuelas persistentes del pasado y los impactos duraderos de la violencia en la memoria colectiva de la comunidad.

Este método no solo identificó los problemas superficiales, sino que también reveló las *causas profundas* de las dificultades que enfrentan las víctimas en su búsqueda de un cumplimiento eficaz del derecho a una vivienda digna y adecuada por parte de los entes gubernamentales. Cuestionamos, así, los supuestos iniciales sobre la efectividad de las políticas públicas existentes, buscando entender cómo interactúan éstas con las necesidades reales de la población.

La investigación implicó también un trabajo de campo. Llegar a Juan José, el corregimiento más grande de Puerto Libertador y también su principal receptor y expulsor de población desplazada, fue un paso crucial en mi investigación sobre el derecho a la vivienda en contextos de *posconflicto*. Mi motivación inicial surgió al constatar la alarmante situación: todo territorio del corregimiento es propiedad de la diócesis de Montelíbano, y las casas, en su mayoría construidas en tablas, están vandalizadas con las iniciales de diversos grupos armados que han dejado su huella en la zona.

Fue entonces cuando la personera municipal actual, con quien compartí un pasado laboral, que se ha convertido en una amistad cercana, me ofreció su apoyo para poder vincularme activamente en la comunidad, reconociendo con Packer, que siempre seremos ella y yo, *foráneas* a esa comunidad (que Packer llama “participantes”). Juntas, organizamos un *grupo focal*, como metodología para dialogar con cinco familias desplazadas y el

Presidente de la Junta de Acción Comunal, quien también es uno de los residentes más antiguos y conocedores de las realidades locales, pasadas y presentes.

En ese encuentro, utilizamos un lenguaje accesible para explicar qué significa el derecho a una vivienda digna, discutiendo los elementos esenciales que toda casa debería tener para garantizar condiciones mínimas de dignidad.



*Fotografía del grupo focal realizado con pobladores de la JAC en Juan José, tomada por Wendy Polo.*

Ello se hizo para comprender mejor las aspiraciones y necesidades de la comunidad, empleando el arte como mediador. Así, pedimos a las y los participantes que dibujaran en un papel la casa en la que actualmente vivían, lo que reveló imágenes devastadoras de hogares que no cumplían siquiera con los estándares básicos de dignidad humana. Estos dibujos no solo fueron *representaciones visuales de la realidad*, sino también un *testimonio gráfico* de las injusticias y desigualdades que enfrentan a diario.



*Fotografía del grupo focal realizado con pobladores de la JAC en Juan José, tomada por Wendy Polo.*

Posteriormente, inspirados por la charla inicial sobre vivienda digna, realizamos una actividad más esperanzadora. Pedimos a las familias que pintaran en lienzos la casa que soñaban tener. Esta etapa no solo fue una expresión artística, sino un ejercicio de imaginación colectiva y un acto de *resistencia* frente a las condiciones adversas en las que viven.



*Fotografías del grupo focal realizado con pobladores de la JAC en Juan José, tomada por*

*Wendy Polo.*

Es así, como el estudio no se limitó a entender el discurso (lo que la gente dijo) como una mera representación, sino que se sumergió en las interacciones prácticas que configuran los diálogos cotidianos, la forma *como la gente expresa y hace*. En este punto, para presentar los hallazgos de esta actividad, realizamos la aplicación de un *análisis conversacional* basado en la interacción con ese grupo de la comunidad.

Con esos elementos, pudimos, a la par, establecer un diálogo con dos autores: Virilio y Foucault, que subrayan el papel crucial de las ciudades o pueblos en la sociedad moderna, no solo como centros de actividad económica y administrativa, sino también como espacios donde se *ejerce control* y se fomenta la *constante circulación* de personas. Estos conceptos, el control y la movilidad humana, ayudan a entender cómo ciertas poblaciones, como las de áreas periféricas y rurales (como Juan José), son sistemáticamente marginadas o ignoradas de las agendas políticas y económicas oficiales. Las políticas públicas y los mecanismos de recolección de datos, mayormente diseñados desde una perspectiva urbana y centrados en las necesidades de las poblaciones más visibles, o afines políticamente a las autoridades electas, perpetúan la exclusión de comunidades empobrecidas, como Juan José.

Siguiendo la estrategia metodológica de Foucault, sobre la *arqueología*, la revisión documental y el trabajo de campo permitieron cuestionar el hecho de la invisibilidad en los datos oficiales que no solo priva a estas comunidades del acceso a recursos esenciales como la vivienda digna, sino que también *oculta* sus derechos y sus voces en la formulación de políticas públicas con enfoque de derechos.

Entender cómo y por qué razones estas comunidades desplazadas internas en el corregimiento de Juan José llegaron a ser invisibilizadas en las propias determinaciones de política pública, como los censos o encuestas de hogares, se logró mediante la estrategia

*genealógica*, que indica las formas como se tejen las relaciones de poder local en el municipio, y el papel desafortunado de la Diócesis de Montelíbano, en la indefinición de posibilidades para que estas personas accedan a la propiedad de sus terrenos y acceder a una vivienda digna.

Por lo tanto, una estrategia *ética* en derechos humanos nos invita a ver que es crucial adoptar un enfoque participativo y descentralizado en la recolección de datos, que reconozca y valore la diversidad de realidades locales y las necesidades específicas de las poblaciones desplazadas y marginadas.

En consecuencia, el desafío radica no solo en corregir las deficiencias técnicas en la recopilación de datos, sino entender por qué se recogen de esa manera y también en transformar las estructuras políticas y sociales subyacentes que perpetúan la exclusión y la invisibilidad. Es fundamental, por consiguiente, que las políticas públicas tengan un enfoque de derechos, de modo que reconozcan y aborden activamente las disparidades territoriales (políticas de reconocimiento), promoviendo la inclusión de comunidades como Juan José en la planificación y ejecución de programas de desarrollo y reparación integral (políticas de representación y de redistribución de los recursos públicos). Solo así podremos avanzar hacia una sociedad más justa y equitativa, donde todos los ciudadanos y ciudadanas puedan disfrutar plenamente de sus derechos fundamentales, como base para la verdadera construcción de paz.

Este proceso, en suma, no ha sido solo académico; ha sido personal. Ver de cerca las injusticias y los desafíos que enfrentan las víctimas en Puerto Libertador ha sido una llamada a la acción, una invitación a comprometerse éticamente con la búsqueda de soluciones reales

y sostenibles. Más allá de los números y las estadísticas, hay vidas e historias que merecen ser escuchadas y atendidas con la urgencia que la dignidad humana exige.

Es mi vehemente ilusión que este estudio no solo arroje luz sobre las condiciones actuales, sino que también inspire cambios significativos en las políticas públicas y en la forma en que como sociedad abordamos el legado doloroso de nuestro pasado reciente. Puerto Libertador y sus habitantes merecen más que promesas vacías; merecen justicia, reparación integral y la oportunidad real de reconstruir un futuro próspero para sí y sus familias.

Después de un análisis reflexivo sobre la comunidad de Juan José, en Puerto Libertador, llego a la conclusión de que la exclusión sistemática de esta población en las encuestas y su subsiguiente invisibilidad en los datos oficiales constituyen un problema central y persistente. Esta invisibilidad va más allá de ser simplemente una omisión estadística; representa un reflejo de las profundas inequidades estructurales que persisten en nuestro país, especialmente en contextos afectados por el conflicto armado.

Esta experiencia en Juan José me ha marcado profundamente. Ver de cerca las dificultades y las aspiraciones de estas familias desplazadas me ha llenado de preocupación y también de determinación. La vivienda no es solo un techo; es un derecho fundamental que dignifica y ofrece estabilidad. Es evidente que las políticas actuales no están cumpliendo con su promesa de proporcionar condiciones adecuadas para vivir, y esto debe cambiar, en especial porque el municipio es receptor de regalías de una empresa minera cuyo mineral es clave para la transición energética. Espero que este estudio no solo genere conciencia, sino que también impulse acciones concretas y políticas públicas efectivas que garanticen que

todos, sin importar su historia o su contexto, puedan disfrutar de un hogar seguro, saludable y digno. La tarea es grande, pero la esperanza y la voluntad de cambio son aún mayores.

#### vi. Estado del arte: Antecedentes investigativos sobre el derecho a la vivienda

El derecho a la vivienda es un componente fundamental de los derechos humanos, reconocido internacionalmente como un elemento esencial para el disfrute de una vida digna y el pleno desarrollo de las personas. En el contexto colombiano, especialmente en los territorios más afectados por décadas de conflicto, este derecho adquiere particular relevancia debido a las complejidades sociales, económicas y políticas que enfrentan las poblaciones desplazadas, lo cual ha sido objeto de diversas investigaciones académicas.

Por ejemplo, Quiñones-Quñones (2023), elaboró un trabajo de grado denominado “Los planes de desarrollo con enfoque territorial (PDET), como instrumento de planificación y gestión del desarrollo local en Colombia”, el cual busca desentrañar las razones por las cuales los PDET pueden ser reconocidos como instrumentos clave para la planificación del desarrollo en el país. El autor realiza un análisis histórico del concepto de desarrollo, en conjunto con las categorías de análisis de la planeación y la planificación, con el objetivo de explorar cómo estas categorías se relacionan con el proceso de construcción del Plan de Desarrollo del municipio de La Tola, en el departamento de Nariño.

Su análisis enfatiza la necesidad de considerar que los PDET deben ser vistos más allá de ser simplemente herramientas para la ejecución de obras de infraestructura, pavimentación de calles, generación de procesos productivos, garantías de asociatividad, y

ejercicios de concertación, entre otras acciones, aunque todas ellas sean válidas. Más bien, se destaca la importancia de entender los PDET como instrumentos que contribuyan a mejorar las capacidades institucionales de los municipios en los que se implementan. Aunque el trabajo no aborda directamente la cuestión del derecho a la vivienda, en profundidad, este análisis documental busca proporcionar una perspectiva más completa y holística sobre el papel de los PDET en el desarrollo territorial, reconociendo su potencial para promover cambios estructurales y fortalecer las capacidades locales para la gestión del desarrollo en el largo plazo. Este trabajo ofrece luces para determinar cuáles serían los elementos a incluir en las políticas públicas municipales para la reparación a las víctimas, en la medida en que relaciona los postulados de los PDET con los Planes de Desarrollo Municipales, a partir de los siete pilares, como son el derecho a la vivienda, la disminución de la pobreza, entre otros, cuestión que aporta a mi investigación.

Al contrario, Mauricio Reyes Camargo (2015) en un artículo de la revista Derecho y Realidad, de la UPTC, titulado “El derecho a la vivienda digna para la población desplazada víctima del conflicto armado colombiano, residente en Tunja” aborda el tema del derecho a la vivienda digna para la población desplazada víctima del conflicto armado en el país, centrándose específicamente en el caso de Tunja. Reyes analiza las políticas públicas implementadas por el municipio para garantizar este derecho fundamental, tomando como referencia la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional.

En cuanto a la metodología utilizada, el artículo se basa en el análisis de documentos Conpes, planes de desarrollo a nivel nacional y municipal, así como en teorías humanísticas y críticas de los derechos humanos, relacionadas con el tema de investigación. Reyes realiza un diagnóstico detallado de la situación actual de las familias desplazadas en esa ciudad,

fundamentado en la jurisprudencia colombiana. Además, presenta conclusiones y recomendaciones basadas en los hallazgos obtenidos a lo largo del estudio. Dado que examina los referentes jurídicos sobre el marco nacional e internacional del derecho a la vivienda, y su contrastación con las políticas públicas implementadas en un municipio como Tunja para estudiar este derecho y, en particular, dentro de las recomendaciones establece que, las políticas públicas deben estar fundamentadas en un enfoque integral que tome en cuenta “el número de familias desplazadas, integrantes, ubicación, edades y sexo, situación actual con las correspondientes necesidades” (Reyes, 2015:297) sirve de base en la presente investigación.

En una línea similar al autor anterior, Pazmiño Ochoa (2012), en su trabajo “La problemática para acceder a una vivienda digna en Colombia bajo condiciones de migración forzada por la violencia”, se centra en el derecho a una vivienda digna y su evolución como derecho social fundamental en el contexto de los derechos humanos. Explora las directrices internacionales relacionadas con la vivienda digna y el desplazamiento forzado en Colombia. Analiza la migración forzada en el país debido a la violencia, destacando la necesidad de vivienda digna para la población desplazada. Su metodología de investigación combina herramientas cualitativas y cuantitativas, como la revisión bibliográfica, la recopilación de datos estadísticos y la realización de entrevistas. El autor estudió información secundaria y primaria, mediante formatos diseñados para tal fin, permitiendo desglosar y analizar los diferentes modelos gubernamentales para abordar la necesidad de vivienda digna para la población migrante forzada en Colombia.

Pazmiño revisa así las medidas del Estado para abordar este derecho, incluyendo el análisis de modelos de subsidios para vivienda de interés social, y propone un nuevo enfoque

que involucre la cooperación entre el Estado, el sector privado y la población afectada, con recomendaciones para fortalecer el acceso a una vivienda digna en Colombia. Dentro de estas recomendaciones, al igual que el autor anterior, se destaca que las necesidades reales existentes entre la población forzosamente desplazada deben ser tomadas en cuenta en los planes municipales de desarrollo, consultando a las personas afectadas.

De otra parte, las autoras Lamos, Orjuela y Soto (2017), plantean en su propuesta de investigación cómo comprender el acceso a la vivienda digna por la población desplazada en la zona urbana de Bugalagrande (Valle), en un estudio que cubrió los años 2013 y 2014. Ellas utilizan un enfoque cualitativo para caracterizar esta situación, reconociendo la necesidad de un trato diferencial y oportuno por parte del Estado a estas comunidades. Se mencionan programas estatales como el proyecto Prados del Ministerio de Vivienda, destinado a satisfacer el derecho a la vivienda. Identifican las dificultades que enfrentan las personas desplazadas al tener que salir de su territorio y reasentarse en uno nuevo. Por último organizan los resultados del impacto según los rangos de edad, condiciones socioeconómicas y grupo étnico. En este trabajo, se destaca el marco legal vigente en Colombia para proteger los derechos de estas víctimas, especialmente en áreas como salud, educación y vivienda. De esta forma, al mencionar la interrelacionalidad entre los derechos humanos, por ejemplo, el hecho de tener acceso a servicios públicos, no se puede hablar de vivir en condiciones de dignidad. Si no se tiene agua potable no tendrán el derecho a la salud y en cuanto al derecho a la educación, las autoras establecen que las distancias para el acceso a este derecho, por la ausencia de derecho a la movilidad en transporte público, en contextos de pobreza, los diferentes miembros del hogar deben aportar para la subsistencia diaria.

Finalmente, las autoras Marriner Castro y Menjura Roldán (2022), en su artículo “Implementación del Acuerdo Final y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: ¿una reforma rural integral para los territorios?” revisan y analizan el avance en la implementación de los indicadores con clasificador PDET, con el objetivo de identificar los principales logros y obstáculos en el camino hacia la consolidación de una paz estable y duradera en los territorios colombianos. Para llevar a cabo este análisis, utilizan una metodología que involucra la revisión y evaluación de los programas implementados, así como la recopilación de datos relevantes sobre el progreso de las iniciativas territoriales. Este proceso proporciona una visión integral del estado actual de la implementación del Acuerdo Final en los municipios priorizados, permitiendo identificar áreas de mejora y sugerir recomendaciones para fortalecer los esfuerzos de construcción de paz en Colombia.

## **Marco teórico y jurídico de referencia**

En esta investigación, se aborda el derecho a la vivienda desde una perspectiva crítica, enfocándose en la experiencia de las víctimas en Puerto Libertador. Los trabajos previos sobre el derecho a la vivienda y el conflicto en Córdoba proporcionan un contexto relevante y puntos de comparación que enriquecen este estudio.

La fundamentación teórica en derechos humanos se sustenta en las contribuciones de Manuel Gándara Carballido, quien, en su obra *"Los Derechos Humanos en el siglo XXI: una*

*mirada desde el pensamiento crítico*"<sup>1</sup>, desafía la hegemonía del pensamiento liberal y moderno sobre los derechos humanos.

(Gándara p. 38) propone un enfoque crítico que incorpora tanto el legado de la escuela de Frankfurt, tal y como lo señala citando a (Cfr. Fornet-Betancourt, 2001: 275-276)., "*la teoría crítica, al menos en lo que concierne a la primera escuela de Frankfurt, se desarrolla sin rebasar el horizonte de la modernidad europea, tornándose incapaz de asumir la propia tarea crítica transformadora*". A través de ello, critica esta limitación al afirmar que es necesario ir más allá de las narrativas eurocéntricas y reconocer la pluralidad de las experiencias históricas y culturales en el ámbito de los derechos humanos.

Como en aportes como las de las *Epistemologías del Sur* de Boaventura de Sousa Santos (Cfr. De Sousa Santos, 1999b: 214-215) "*Con la intención de favorecer la construcción de un pensamiento crítico que ponga en diálogo herramientas analíticas y conceptuales que favorezcan el desarrollo de una actitud crítica, vemos necesario articular la crítica de la modernidad y la crítica de la teoría crítica de la modernidad*", argumentando que las concepciones tradicionales de derechos, originadas en las metrópolis europeas, enfrentan desafíos significativos al ser aplicadas en contextos coloniales y periféricos:

En el caso de este estudio, del corregimiento Juan José en Puerto Libertador, en el departamento de Córdoba, esta perspectiva invita a cuestionar la aplicación práctica de los

---

<sup>1</sup> Manuel Gándara Carballido, en su obra "*Los Derechos Humanos en el siglo XXI: una mirada desde el pensamiento crítico*", ofrece una perspectiva disruptiva sobre los derechos humanos al desafiar la predominancia del pensamiento liberal y moderno que tradicionalmente los ha definido. Su enfoque crítico integra tanto el legado de la escuela de Frankfurt como el pensamiento desarrollado en contextos coloniales y periféricos, influenciado notablemente por Franz Hinkelammert y las epistemologías del Sur de Boaventura de Sousa Santos. Gándara argumenta que estos derechos, concebidos en las metrópolis europeas, enfrentan desafíos significativos al ser aplicados en contextos de antiguas colonias, donde pueden tanto facilitar la liberación como perpetuar la opresión.

derechos humanos y a superar la brecha entre la normatividad legal y la realidad vivida por las comunidades afectadas.

Asimismo, la aproximación teórica se enriquece con los aportes de Santiago Castro-Gómez (en "Tejidos Oníricos", 2009), quien, inspirado en los estudios de Michel Foucault, proporciona herramientas conceptuales desde su trabajo en "Seguridad, Territorio y Población" (2006), para analizar las dinámicas de poder y territorialidad implicadas en la problemática del derecho a la vivienda, en contextos de desplazamiento forzado; esta investigación, a su vez, retoma las reflexiones de Virilio en "El Ciber mundo, la política de lo peor" (1997) ofreciendo perspectivas críticas sobre las transformaciones sociales y tecnológicas que afectan la vida urbana y rural en regiones como Puerto Libertador.

Es esencial reconocer las profundas implicaciones de abordar superficialmente las teorías que guían nuestras intervenciones en la realidad. Las teorías no son simples construcciones abstractas, sino marcos interpretativos que modelan nuestra comprensión del contexto y orientan nuestras estrategias para transformarlo. Estos enfoques buscan no solo clarificar los conceptos y categorías empleados en el análisis del derecho a la vivienda en Puerto Libertador, sino también orientar hacia una investigación comprometida con la transformación social y la justicia en contextos específicos como el estudiado.

En primer lugar, entender que los desplazamientos o movilidad de la población tienen que ver con formas de control ejercidas por el Estado, y que su gobernanza se refiere a asuntos de seguridad en un territorio dado, por ejemplo, al ocupar los espacios de las ciudades, personas como las que son forzadas a desplazarse internamente, cuestión que, como veremos, se referirá también al derecho a la vivienda en las sociedades contemporáneas. Tanto Virilio como Foucault destacan el papel central de las ciudades en la sociedad moderna, no solo

como centros de actividad económica y administrativa, sino también como espacios donde se ejerce control y se promueve la circulación constante de personas.

En este sentido, cabe anotar que, en nuestra sociedad, las ciudades desempeñan un papel central. No son solo conglomerados de edificios y calles, sino espacios donde se entrelazan relaciones de poder, economía y cultura. Desde la perspectiva de Michel Foucault, estas ciudades son el escenario donde se ejerce el control gubernamental (lo que él llama la *gubernamentalidad de la biopolítica*) y se promueve la circulación constante de personas y mercancías. Pero ¿qué significa esto en términos concretos? En el núcleo de la teoría foucaultiana late la noción de *biopoder*, un mecanismo mediante el cual los estados y otras instituciones ejercen control sobre las vidas y los cuerpos de las poblaciones. En el contexto de la urbe desplazada, este biopoder se manifiesta insidiosamente a través de políticas estatales y prácticas institucionales que regulan y deciden sobre quién tiene el derecho o no a una vivienda. Sin embargo, este acceso no se presenta como un acto de benevolencia estatal, sino más bien como un instrumento de control, donde el Estado ejerce su autoridad para normalizar y regular a aquellos considerados "dignos" de recibir alojamiento, excluyendo a otros de esta prerrogativa básica.

Asimismo, la teoría de Virilio arroja luz sobre los desafíos específicos que enfrentan los *sin-techo* o *sin domicilio fijo* al buscar refugio en entornos urbanos. Destaca la necesidad de considerar la interacción compleja entre las políticas urbanas, la movilidad forzada y la seguridad habitacional al formular estrategias de protección del derecho a la vivienda para este grupo vulnerable. Así, las políticas públicas deben abordar no solo las necesidades materiales de alojamiento, sino también las dimensiones estructurales y sociopolíticas que

influyen en la capacidad de las poblaciones desplazadas para acceder a una vivienda digna y segura en contextos urbanos.

Hay que hablar en este aparte, entonces, de lo expresado por Castro-Gómez en "Tejidos Oníricos" (2009), que representa un pilar fundamental para la comprensión de los fenómenos abordados en este análisis. A través de un enfoque que combina perspectivas críticas y postcoloniales, el autor ofrece una mirada profunda a la intersección entre la estratificación social y el derecho a la vivienda de la población desplazada. Al sumergirse en este panorama teórico ecléctico, el autor no solo ilumina las estructuras de poder subyacentes que perpetúan la exclusión y marginación, sino que también profundiza en las raíces históricas y globales de esta problemática. Proporciona un lente analítico poderoso que permite examinar tanto la dinámica de la estratificación social como su contextualización en un panorama más amplio de injusticias y desigualdades sociales. Lo cual no solo enriquece nuestro entendimiento de la compleja realidad social, sino que también nos invita a reflexionar sobre el papel crucial que desempeñan las estructuras de poder en la configuración de nuestras sociedades y en la búsqueda de soluciones equitativas y sostenibles.

Ahora bien, el concepto de vivienda digna y adecuada ha sido reconocido en el ámbito jurídico de los derechos humanos a nivel internacional, estableciéndose como un elemento fundamental para asegurar una existencia aceptable y el pleno ejercicio de otros derechos humanos esenciales. El Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha subrayado que "el derecho a una vivienda adecuada no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte" (OACNUDH, 2010).

Las características de este derecho están definidas principalmente en la Observación general N° 4 del Comité (1991) sobre el derecho a una vivienda adecuada y en la Observación general N° 7 (1997) sobre desalojos forzosos. Estos elementos son tan fundamentales como la oferta y disponibilidad básicas de vivienda y para que sea considerada adecuada, debe reunir como mínimo los siguientes criterios:

**La seguridad de la tenencia:** la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no cuentan con cierta medida de seguridad de la tenencia que les garantice protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas.

**Disponibilidad** de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura: la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no tienen agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, la calefacción y el alumbrado, y conservación de alimentos o eliminación de residuos.

**Asequibilidad:** la vivienda no es adecuada si su costo pone en peligro o dificulta el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes.

**Habitabilidad:** la vivienda no es adecuada si no garantiza seguridad física o no proporciona espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales.

**Accesibilidad:** la vivienda no es adecuada si no se toman en consideración las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados.

**Ubicación:** la vivienda no es adecuada si no ofrece acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, o si está ubicada en zonas contaminadas o peligrosas.

**Adecuación cultural:** la vivienda no es adecuada si no toma en cuenta y respeta la expresión de la identidad cultural.

**Figura 1. Elementos de la vivienda adecuada.**



*Fuente: ONU (2019)*

La protección contra los desalojos forzados es un componente fundamental del derecho a una vivienda adecuada y está estrechamente relacionada con la seguridad de la tenencia. Un desalojo forzoso se define como “el hecho de hacer salir 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” (Comité DESC ONU, 1997).

Estos desalojos pueden ocurrir por diversas razones, como proyectos de desarrollo, rehabilitación urbana, eventos internacionales, conflictos de tierras o armados, y discriminación social. Suelen afectar de manera desproporcionada a los pobres y a menudo resultan en violaciones de otros derechos humanos. Es importante destacar que, independientemente de la causa, los desalojos forzados pueden considerarse una grave

violación de los derechos humanos y del derecho a una vivienda adecuada. Comprender y abordar el concepto de vivienda digna y adecuada es crucial en la formulación e implementación de políticas públicas, programas de desarrollo urbano y acciones destinadas a combatir la pobreza y la exclusión social. Este enfoque también contribuye a promover sociedades más justas, inclusivas y sostenibles, donde todos los individuos puedan disfrutar de un nivel de vida digno y plenamente humano.

Lejos de ser neutral, la hermenéutica del concepto “víctima” tiene una carga emocional, semántica, política y jurídica, por lo cual retomaremos la definición desarrollada entre 1993 y 2005 en el seno de la ONU, en particular en los *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*:

8. (...) se entenderá por víctima a toda persona que haya sufrido daños, individual o colectivamente, incluidas lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdidas económicas o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que constituyan una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o una violación grave del derecho internacional humanitario. Cuando corresponda, y en conformidad con el derecho interno, el término "víctima" también comprenderá a la familia inmediata o las personas a cargo de la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para prestar asistencia a víctimas en peligro o para impedir la victimización.

9. Una persona será considerada víctima con independencia de si el autor de la violación ha sido identificado, aprehendido, juzgado o condenado y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima. (OACNUDH, 2005)

Un antecedente importante en el reconocimiento de los derechos de las víctimas en Colombia ocurrió en 1997, cuando se aprobó la Ley 387 sobre desplazamiento forzado interno, que recogía los denominados Principios Deng (por el Representante Especial del Secretario General de la ONU sobre desplazamientos forzados, Francis Deng), que fueron posteriormente aprobados por la entonces Comisión de Derechos Humanos de la ONU en 1998<sup>2</sup>.

Dicha norma sentó las bases para un enfoque compasivo y comprensivo en la atención a las víctimas de desplazamiento forzado, reconociendo su sufrimiento y estableciendo mecanismos para su protección y reparación. No obstante, fue en el año 2004 cuando la justicia colombiana dio un paso aún más firme hacia la garantía de los derechos de las víctimas en la Sentencia T-025 de la Corte Constitucional. Esta jurisprudencia, como baluarte de la justicia, retomó las consideraciones fundamentales de la Ley, reafirmando el compromiso del Estado con la protección integral de las víctimas de desplazamiento forzado y otras formas de violencia sociopolítica.

Posteriormente, la evolución jurisprudencial continuó en el año 2005, con la revisión de la Ley 975 del mismo año, momento en el cual Corte Constitucional incluyó la definición de los Principios de la ONU sobre los derechos de las víctimas, en el marco del Sistema

---

<sup>2</sup> Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos. (s.f.) Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-internally-displaced-persons/international-standards>

Nacional para las víctimas (a través de la CNRR<sup>3</sup>). Esta decisión, trascendental en su alcance, integró los estándares internacionales de protección a las víctimas en el ordenamiento jurídico colombiano, garantizando, así, una respuesta más efectiva y coherente a las necesidades de quienes han sufrido el flagelo del desplazamiento forzado, como lo explicaremos seguidamente.

Para los fines de esta investigación, es crucial comparar la definición de víctimas del conflicto armado interno, según lo estipulado en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, y la de población afectada por el desplazamiento forzado debido a la violencia, conforme a lo establecido en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997.

**Figura 2.** Artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 / Artículo 1 de la Ley 387 de 1997.

Ley 1448 de 2011	Ley 387 de 1997
<p>Artículo 3o. <b>Víctimas.</b> Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1o de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.</p> <p>Jurisprudencia Vigencia</p> <p>[Apartes subrayados <b>CONDICIONADLMENTE</b> exequibles] También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima</p>	<p>Artículo 1°. <b>Del desplazado.</b> Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.</p> <p>Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará lo que se entiende por condición de desplazado.</p> <p>Declarado exequible por el cargo analizado ... (parágrafo ) Sentencia de la Corte Constitucional C-372 de 2009</p>

<sup>3</sup> CNRR: comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, creada en el marco de la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz, artículo 50.

directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente.

#### Jurisprudencia Vigencia

De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.

La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima.

PARÁGRAFO 1o. Cuando los miembros de la Fuerza Pública sean víctimas en los términos del presente artículo, su reparación económica corresponderá por todo concepto a la que tengan derecho de acuerdo al régimen especial que les sea aplicable. De la misma forma, tendrán derecho a las medidas de satisfacción y garantías de no repetición señaladas en la presente ley.

#### Jurisprudencia Vigencia

PARÁGRAFO 2o. Los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley no serán considerados víctimas, salvo en los casos en los que los niños, niñas o adolescentes hubieren sido desvinculados del grupo armado organizado al margen de la ley siendo menores de edad.

#### Jurisprudencia Vigencia

Para los efectos de la presente ley, el o la cónyuge, compañero o compañera permanente, o los parientes de los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley serán considerados como víctimas directas por el daño sufrido en sus derechos en los términos del presente artículo, pero no como víctimas indirectas por el daño sufrido por los miembros de dichos grupos.

Jurisprudencia Vigencia

PARÁGRAFO 3o. Para los efectos de la definición contenida en el presente artículo, no serán considerados como víctimas quienes hayan sufrido un daño en sus derechos como consecuencia de actos de delincuencia común.

Jurisprudencia Vigencia

PARÁGRAFO 4o. Las personas que hayan sido víctimas por hechos ocurridos antes del 1o de enero de 1985 tienen derecho a la verdad, medidas de reparación simbólica y a las garantías de no repetición previstas en la presente ley, como parte del conglomerado social y sin necesidad de que sean individualizadas.

Jurisprudencia Vigencia

PARÁGRAFO 5o. La definición de víctima contemplada en el presente artículo, en ningún caso podrá interpretarse o presumir reconocimiento alguno de carácter político sobre los grupos terroristas y/o armados ilegales, que hayan ocasionado el daño al que se refiere como hecho victimizante la presente ley, en el marco del Derecho Internacional Humanitario y de los

Derechos Humanos, de manera particular de lo establecido por el artículo tercero (3o) común a los Convenios de Ginebra de 1949. El ejercicio de las competencias y funciones que le corresponden en virtud de la Constitución, la ley y los reglamentos a las Fuerzas Armadas de combatir otros actores criminales, no se afectará en absoluto por las disposiciones contenidas en la presente ley.	
---	--

*Fuente: Elaboración propia, a partir de información de la ley 1448 de 2011 y la Ley 387 de 1997.*

Al revisar el alcance de estas definiciones se entiende, además, que la población en situación de desplazamiento hace parte de las víctimas del conflicto armado interno. Es importante resaltar que, comunidades enteras han sufrido hechos de violencia, violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH, que han sido parte del contexto de guerra.

Habiendo analizado el marco teórico y jurídico para este trabajo, pasaremos enseguida a estudiar en detalle la situación de la población víctima de desplazamiento forzado interno en el municipio de Puerto Libertador, Córdoba. Específicamente, nos detendremos en el Corregimiento de Juan José, de dicho municipio.

# Capítulo 1

## **Puerto Libertador: contexto y derechos de las víctimas**

En el tejido complejo de la historia colombiana, Puerto Libertador emerge como un símbolo de lucha y resistencia en medio de un contexto geográfico e histórico marcado por la violencia y el desarraigo. Situado en el departamento de Córdoba, este territorio ha sido testigo de décadas de conflicto armado y desplazamiento forzado, dejando a su paso una estela de sufrimiento y vulneración de derechos para sus habitantes. En este contexto, el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas se alza como un mecanismo crucial para la atención y reparación de quienes han sido afectados por el conflicto, abordando no solo las secuelas físicas y psicológicas, sino también la restitución de derechos fundamentales, como el acceso a la vivienda.

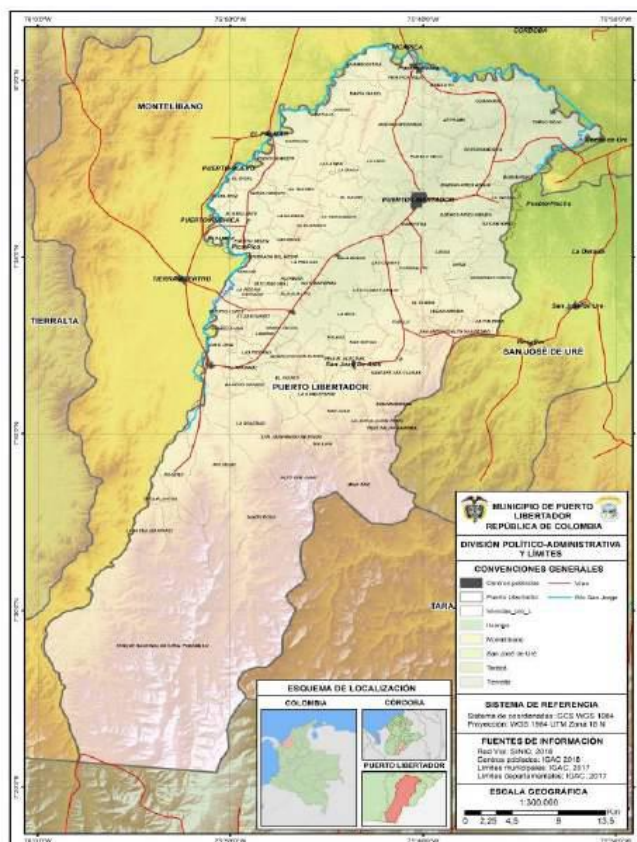
En el marco del Acuerdo Final de Paz, se reconoce el derecho a la reparación integral, incluyendo el acceso a la vivienda digna como un pilar fundamental para la construcción de la paz y la reconciliación. Sin embargo, sigue siendo su satisfacción un desafío pendiente en la búsqueda de justicia y equidad en nuestro país.

En el enfoque de esta investigación, es fundamental proporcionar un contexto geográfico e histórico sólido sobre el municipio, en particular del Corregimiento de Juan José, en el que se centró este escrito. Este territorio, con su ubicación estratégica y su rica historia, ofrece una ventana única para comprender las complejidades sociales, culturales y políticas que lo han definido a lo largo del tiempo. Explorar su geografía y su pasado nos

permitirá contextualizar adecuadamente las dinámicas presentes en el municipio y comprender mejor los desafíos y las oportunidades que enfrenta en la actualidad.

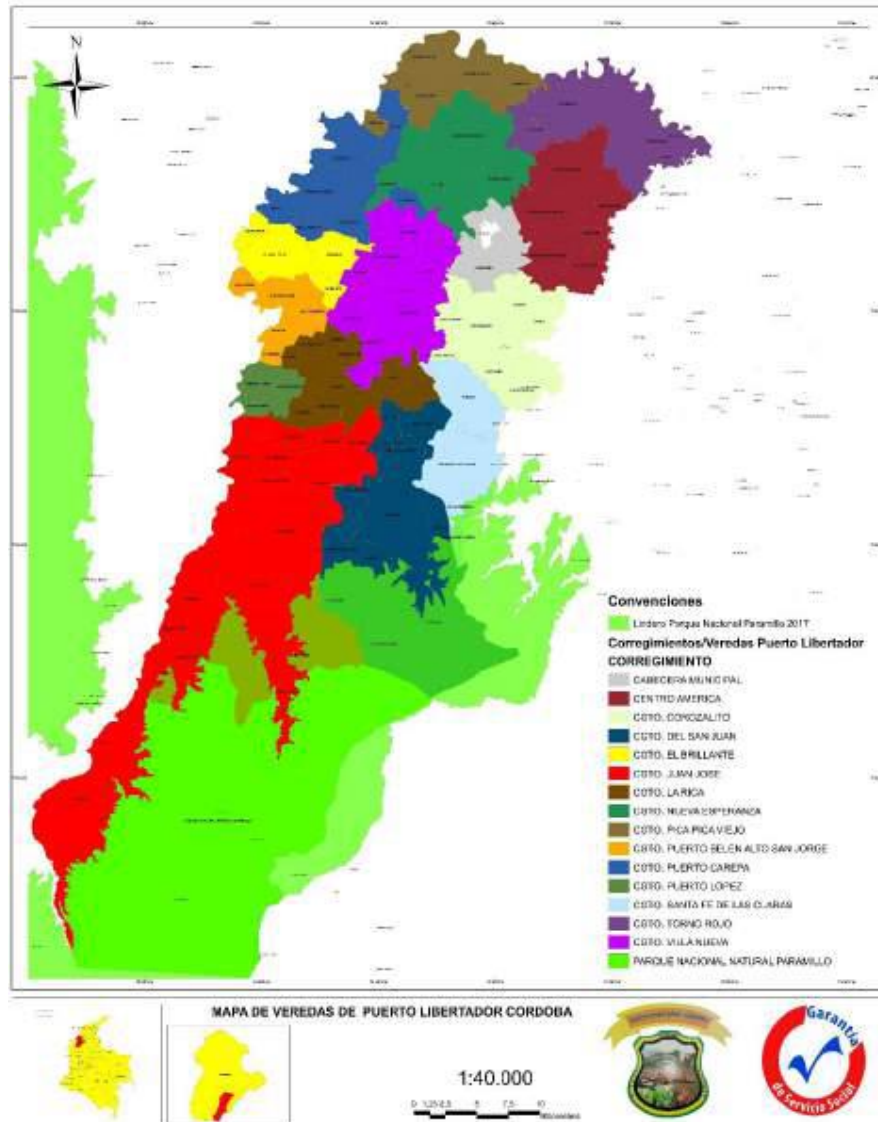
### 1.1. Contexto geográfico e histórico de Puerto Libertador, Córdoba

**Figura 5.** Mapa Puerto Libertador



*Fuente:* Plan de Desarrollo 2020-2023

**Figura 6:** Mapa de veredas de Puerto Libertador (para fines de ubicar el corregimiento de Juan José)



*Fuente:* Plan de Desarrollo 2020-2023

De acuerdo con el Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023 (2020), el municipio de Puerto Libertador se encuentra ubicado al sur del departamento de Córdoba, dentro de la cuenca alta del río San Jorge, a la que confluyen tres microcuencas importantes: la de los ríos San Pedro, San Juan y Uré.

Cuenta con una extensión aproximada de 2.062 km<sup>2</sup> y dista de su capital Montería 170 kilómetros por vía terrestre, encontrándose a 90 metros sobre el nivel del mar. Limita al norte con el río San Jorge, que lo separa del municipio de Montelíbano; al sur, con el departamento de Antioquia; al oriente, con los municipios de Montelíbano y San José de Uré en medio las quebradas Cristalina, San Antonio y Uré y, al occidente, con el río San Jorge, que lo separa del municipio de Montelíbano. Cuenta con 14 corregimientos y 96 centros poblacionales representados en caseríos y veredas.

En el presente trabajo, nos concentraremos en el corregimiento de Juan José, que, como veremos, se constituyó en receptor de población forzada a desplazarse en Puerto Libertador; Juan José es la cabecera corregimental de las veredas Santa Rosa, La Jagua, Mutatá, Rogero, Los Olivos, Candelaria, La Piedra, El Terminal, Morrocoy, Río Sucio, Soledad, Rancho Grande, El Limón y Liboria, con una población aproximada de 8.000 personas, de las cuales unas 3.000 viven en la cabecera y están ubicadas en 1.000 viviendas, en total, según el testimonio del Presidente de la Junta de Acción Comunal, puesto que no existen datos oficiales que confirmen esas cifras.

El mismo Plan, tomando como referencia la información del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE para el año 2020, indica que su demografía diversa (que incluye comunidades afrodescendientes, raizales e indígenas) supera los 43.000 habitantes, y cuenta solo con un promedio de 5.953 predios urbanos y 3.401 predios rurales según el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2020). Su principal actividad

económica es la agricultura y la ganadería, seguido de la caza, la pesca y la minería, esta última representada significativamente por la presencia de Cerro Matoso<sup>4</sup> en Montelíbano.

Esta empresa minera ha tenido un impacto adverso en las comunidades cercanas como Puerto Libertador, afectando tanto el medio ambiente como la salud de sus habitantes y desplazando a comunidades indígenas y afrodescendientes de sus territorios ancestrales, según lo documentado en la Sentencia T-733 de 2017 de la Corte Constitucional<sup>5</sup>. Cabe resaltar que en el municipio, hay una exuberante vegetación, acompañada de una gran variedad de fauna, así como riqueza aurífera y carbonífera del suelo, lo que ha atraído la presencia de grupos armados ilegales.

A raíz de ello, se ha generado una economía clandestina que ha financiado y alimentado a estos grupos, aunada a la ausencia de instituciones civiles del Estado en algunas zonas rurales, lo que ha permitido la consolidación de diversas organizaciones guerrilleras como las Fuerzas Armadas Revolucionarias - Ejército del Pueblo (FARC-EP), el Ejército Popular de Liberación (EPL). Y como respuesta armada ilegal de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), las bandas criminales como el Clan Úsuga, Los Rastrojos, Los Urabeños, Los Paisas, las Autodefensas Gaitanistas y las Águilas Negras conocidas como BACRIM (acrónimo de "Bandas Criminales"); generado un clima de violencia y miedo en la región, empeorado por el accionar de elementos de la Fuerza Pública, afectando la calidad

---

<sup>4</sup> Cerro Matoso es la mina de níquel más grande del continente y la cuarta más grande del planeta; es una empresa minera ubicada en Montelíbano, Córdoba, Colombia, especializada en la extracción y procesamiento de ferroníquel, un componente clave en la industria del acero inoxidable. La compañía opera una de las minas de níquel laterítico más grandes del mundo y desempeña un papel significativo en la economía local y regional.

<sup>5</sup> La Sentencia T-733 de 2017 de la Corte Constitucional de Colombia consolidó el derecho fundamental a la consulta previa para comunidades indígenas y afrodescendientes frente a decisiones que puedan afectar sus territorios y derechos. Este fallo también enfatizó la necesidad de estudios integrales de impacto ambiental y social, así como la reparación efectiva de perjuicios causados. Representa un avance significativo en la protección de derechos en contextos de desarrollo industrial, como el caso Cerro Matoso. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-733-17.htm>

de vida de la población civil, quien se ve particularmente vulnerable a las violaciones de derechos humanos, por causa de asesinatos, secuestros y desplazamientos forzados, pasando por extorsiones, reclutamiento de menores, hasta violencia sexual y tortura, entre otros delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

Para entender mejor como se ha desarrollado el conflicto armado en “Bijao”<sup>6</sup> es importante contextualizarlo dentro del escenario histórico del Sur de Córdoba. Desde mediados del siglo XX, esta región ha sido un punto álgido de disputas territoriales entre diversos actores. Su ubicación estratégica, con salida al mar por el río Sinú y conexión entre el Caribe y el interior del país, la han convertido desde tiempos remotos en un territorio codiciado por grupos armados ilegales, empresas extractivas y otros intereses económicos; lo cual ha estado estrechamente vinculado a la distribución de la propiedad, que permitió a pocas familias acumular vastas extensiones de tierra y monopolizar la producción, además de influir en las dinámicas sociales y políticas locales.

Según el CINEP/PPP (2016), el modelo de expansión agrícola y concentración de la tierra se registra desde el siglo XVIII, pero se agudiza en el siglo XX, con la intervención de terratenientes:

En lo que se refiere a la distribución de la propiedad así como a las dinámicas sociales de explotación y exclusión al acceso a la tierra a la que están expuestos los pequeños campesinos, actualmente este modelo no ha desaparecido del todo; tan así es que el departamento de Córdoba es uno de los que demuestra un mayor índice de

---

<sup>6</sup> Se le conoce a Puerto Libertador, Córdoba, como Bijao, porque, en noviembre de 1949, Santiago Moreno (personaje importante de la región) le puso ese nombre a la localidad, debido a que era la planta que más se encontraba en las montañas.

concentración de la tierra en el país, según las cifras presentadas en 2012 por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) (CINEP/PPP, 2016:18).

Así pues, que, la expansión capitalista en los departamentos del interior del país, durante etapas avanzadas del conflicto, se vio caracterizada por una relación intrínseca entre violencia y tierra. Este fenómeno se extendió hacia las zonas montañosas del alto Sinú y San Jorge, donde la llegada simultánea de terratenientes antioqueños y colonos de diversas procedencias generó un escenario propicio para el conflicto, donde la lucha por el control territorial se convierte en un catalizador de violencia y desplazamientos humanos.

Sobre el particular, Fals Borda (1982) subraya:

La relación capitalista expansiva entre violencia y tierra observada en los departamentos del interior del país en etapas más avanzadas del conflicto, se desbordó hacia las zonas montañosas del alto Sinú y San Jorge con la llegada casi simultánea de terratenientes antioqueños y colonos antioqueños, sinuanos y sabaneros, hacia los territorios de Tucura, Tierralta, Juan José, Montelíbano **(donde antes estaba ubicado como corregimiento Puerto Libertador)** y Uré, sitios fronterizos de este choque y encuentro de estas gentes disímiles, fueron teatro de masacres campesinas realizadas por “pájaros” a sueldo de propietarios generalmente conservadores (Parra, Atencia, Marchena) que ansiaban ampliar las tierras que empezaban a “civilizar”. No sorprende, por lo mismo, que hubiera surgido en el alto Sinú, Canalete y El Carmelo la contra-violencia personificada en la guerrilla liberal, que quedó plasmada principalmente en las bandas del loriquero Mariano Sandón y Tiburcio León,

campesinos valientes que asumieron el papel de defensores de la vida y bienes de sus copartidarios (Fals Borda, 1982 P:165). Negrilla fuera del texto original.

Ahora bien, en los años tumultuosos de la década de 1960, caracterizados precisamente por dichas agitaciones políticas y sociales en la región debido a la inequidad en la distribución de la tierra y la creciente influencia de los grandes propietarios, surge un actor que cambiaría el curso de la historia regional: el Ejército Popular de Liberación (EPL).

Como señala Pizarro, Leóngómez (2015):

El EPL nació, bajo el impulso del Partido Comunista Marxista-Leninista -una disidencia de orientación maoísta del PCC<sup>7</sup>-, en diciembre de 1967 en el sur del departamento de Córdoba, en las regiones del Alto Sinú y el Alto San Jorge, en donde aprovecharon el liderazgo y la ascendencia en la población de un viejo guerrillero liberal, Julio Guerra (Pizarro, 2015:25).

A finales de los años sesenta y la década de los setenta, el EPL se implicó de manera activa en las problemáticas de los colonos y sus luchas por la tierra en los territorios rurales, buscando establecer afinidad y vínculos sólidos con la población.

Se unieron a las demandas de los campesinos, que incluían además del acceso equitativo a la propiedad, mejoras en las condiciones de vida (como educación, salud y vivienda digna) y derechos políticos, buscando participación de la misma índole, el fin de la

---

<sup>7</sup> Partido Comunista Colombiano.

violencia y represión estatal. Esto, a través de la organización de protestas, ocupaciones de tierras, enfrentamientos con la fuerza pública, fortaleciendo así el movimiento campesino y dándole mayor visibilidad.

Tras enfrentamientos con el ejército, el EPL diversificó su presencia para evitar concentrarse en un solo territorio y en el transcurso de los años setenta extendió su alcance desde el sur hasta el centro del departamento de Córdoba, y hacia finales de esa misma década, amplió su influencia hacia otras regiones cercanas, como Urabá, donde se desarrollaba una importante industria bananera que atraía población en busca de empleo.

Godoy G, R., Garnica B, R. y De la Espriella, G. (2020) señalan, que:

De la misma manera, en la década de los ochenta emergerían las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo (FARC-EP) en el sur de Córdoba con el desdoblamiento del frente 5 que ocupaba los territorios de Urabá. Es así como en la región aparecen frentes como el 18, el 58 y el 34, quienes entran a disputarle al EPL una presencia hegemónica de más de una década. De otra parte, para finales de la década emergerá la conocida “Casa Castaño”. Lo hará en un comienzo con la figura de las autodefensas, denominación que luego cambiará a la de grupos paramilitares. (Godoy, Garnica y De la Espriella, 2020:75)

La presencia constante de grupos subversivos en la zona del Sinú amenazaba los intereses de los poderes regionales, lo que condujo al fortalecimiento de estructuras contrainsurgentes como las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU),

compuesta principalmente por campesinos y terratenientes locales que se organizaron para proteger sus tierras, comunidades y negocios de la violencia guerrillera. Muchos de sus miembros provenían de familias afectadas y buscaban una forma de autodefensa frente a estas amenazas, y al igual que otros grupos establecieron alianzas con la fuerza pública, incluidas fuerzas militares y policiales, en su lucha. Uno de sus líderes más prominentes fue Carlos Castaño, quien posteriormente se convirtió en el líder máximo de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), una coalición más amplia de grupos paramilitares que buscaban combatir a las guerrillas y “defender” los intereses de los terratenientes y otros sectores afectados por la violencia en Colombia.

Este hecho catalizó la búsqueda por parte de los frentes de ambos grupos de nuevas fuentes de financiamiento. En este escenario, la extorsión, el secuestro y el homicidio selectivo de hacendados y comerciantes emergieron como formas adicionales de generar ingresos. Este fenómeno propició el surgimiento del proyecto paramilitar en Córdoba y la intensificación del conflicto armado, alcanzando su clímax en toda la región del sur del departamento hacia el final de los años noventa.

Indudablemente, el sur de Córdoba ha sido un escenario histórico donde los conflictos armados han dejado una huella profunda en su paisaje social y político desde mediados del siglo XX. No obstante, este territorio también ha sido testigo de momentos trascendentales en la búsqueda de la paz y la reconciliación. En 1991, en el idílico corregimiento de Juan José, en el municipio de Puerto Libertador (antes perteneciente a Montelíbano), se gestó un importante capítulo con la desmovilización del EPL. Posteriormente, en 2005, la atención se centró en el corregimiento de Santafé de Ralito, en Tierralta, y en la pintoresca vereda Rusia

Ocho, en Valencia, donde las AUC dejaron las armas, abriendo paso a un camino hacia la esperanza y la reconciliación.

Con ocasión lo anterior, se esperaba una disminución significativa del conflicto armado en el departamento de Córdoba, Sin embargo, como lo explica Godoy G, R., Garnica B, R. y De la Espriella, G. (2020), (siguiendo lo dicho por Arias, A.,2012):

Después de la desmovilización de los paramilitares y de sus estructuras armadas, el sur de Córdoba ha sido escenario del nacimiento, reacomodamiento y desarrollo de las bandas criminales. Llamadas en un comienzo Clan Úsuga, Los Rastrojos, Los Urabeños, Los Paisas, las Autodefensas Gaitanistas y las Águilas Negras, estas organizaciones fueron conformadas por miembros de los grupos desmovilizados que hicieron presencia en mayor o menor medida y con distintos grados de influencia en los municipios del área de estudio. Si bien la beligerancia de los distintos grupos amainó en un comienzo, los problemas de orden público en la segunda década del siglo XXI se incrementaron. Así lo demuestran los datos del CINEP (2012, retomados de USAID, 2011) en los que se registran tres masacres ocurridas en el 2010 en los municipios de Montelíbano y Puerto Libertador, las cuales dejaron un saldo de 17 víctimas. Para ese mismo año, según cifras de Acción Social, se presentaron 3746 personas desplazadas en todo el departamento. (Godoy, Garnica y De la Espriella, 2020:112)

Es 2016 con el Acuerdo Final de Paz<sup>8</sup> en Colombia y con ello la desmovilización de las FARC en el año siguiente, cuando las montañas de la vereda El Gallo, en Tierralta, fueron testigos de su histórico desarme. Se esperaba entonces con este gran hito el cese de eventos violentos y el restablecimiento de la seguridad en diversas regiones afectadas por décadas de conflicto armado. Pero a pesar de los esfuerzos, la presencia y acciones de otros grupos armados, como los GAO<sup>9</sup>, GAOR<sup>10</sup> y GDO<sup>11</sup> continúan generando violencia, inseguridad y desplazamientos forzados en diversas regiones de Colombia. Este desplazamiento forzado no solo deja a las personas sin hogar, sino que también destruye comunidades enteras, privando a las personas de su derecho fundamental a una vivienda adecuada y segura como consecuencia directa del conflicto, como lo explicaremos a lo largo de la presente investigación.

## 1.2. De la violencia al desarraigo

El prolongado conflicto civil en Colombia ha desencadenado un éxodo masivo de miles de colombianos que han sido víctimas de grupos armados al margen de la ley o han

---

<sup>8</sup> Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz Estable y duradera, firmado en 2016 entre el Gobierno Nacional, presidido por el Presidente Juan Manuel Santos y delegados y delegadas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo, con la decisión mutua de poner fin al conflicto armado nacional, como resultado del Encuentro Exploratorio sucedido en la capital de la República de Cuba entre el día 23 de febrero y el día 26 de agosto de 2012.

<sup>9</sup> Grupos Armados Organizados (GAO) Son los grupos más grandes, con actividad a nivel regional y nacional. El Clan del Golfo, y la disidencia del EPL, guerrilla desmovilizada en 1991, conocida como Los Pelusos, ambos grupos dedicados al narcotráfico y sin ninguna motivación política. Desde el rompimiento de los diálogos de paz con el ELN, producto del atentado contra la escuela de policía General Santander a comienzos del 2019, el gobierno de Iván Duque declaró a esta guerrilla como GAO.

<sup>10</sup> Grupos Delincuenciales Organizados (GDO) Son grupos de fuerte actividad local, dedicados a ser mercenarios del narcotráfico y de otras actividades ilícitas para los GAO u otros grupos ilegales.

<sup>11</sup> Grupos Armados Organizados Residuales (GAOR) Son los grupos armados surgidos de las FARC-EP, guerrilla desmovilizada en 2016, cuyos miembros no se acogieron a los acuerdos de paz y volvieron a las armas, conformando estos grupos. Se conocen como disidencias de las FARC-EP y, aunque tienen el mismo origen insurgente, varias están enfrentadas entre sí por control territorial de actividades ilegales, incluso algunas trabajan con el Cártel de Sinaloa y el Cártel Jalisco Nueva Generación, organizaciones criminales de México, que desde 2018 buscan apoderarse de la producción y distribución de cocaína en el país, desde el cultivo de hoja de coca.

huido para evitar serlo. Según el Observatorio de Desplazamiento Interno IDMC. (2023). Informe global sobre desplazamiento interno 2023:

Los desplazamientos por conflicto y violencia en 2022 se concentraron en unos pocos países, sobre todo en Colombia y Haití, que registraron 339 000 y 106 000 movimientos respectivamente. Se reportaron cifras menores en México, Centroamérica y Brasil.

La cifra de Colombia fue la más alta en más de una década, en parte debido a un aumento del número de desplazamientos provocados por ataques de GANE<sup>12</sup> contra civiles, otros GANE y militares, pero también influyó un cambio en el método utilizado para calcular los desplazamientos. Los departamentos del suroeste, como Cauca, Valle del Cauca, Putumayo y Nariño, fueron los más afectados junto con Antioquia, Chocó y Córdoba en el noroeste. También se reportaron desplazamientos en Caquetá, Cesar y Magdalena. La mayoría de los incidentes se produjeron en el primer semestre del año.” IDMC. (2023:77)

Dejando entrever que la expansión territorial del conflicto ha significado que prácticamente todos los municipios del país se vean afectados por el desplazamiento forzoso. De 52.215.503<sup>13</sup> personas que tiene el país, el mismo informe ha expresado que para finales del año inmediatamente anterior, es decir, 2022, 41.000 de ellas se han desplazado forzosamente por desastres naturales y 4.766.000 con ocasión al conflicto y la violencia.

El impacto social y económico del desplazamiento forzoso es profundamente significativo. La violencia que lo provoca obliga a los hogares a migrar de manera repentina,

---

<sup>12</sup> Grupos armados no estatales

<sup>13</sup> DANE. (2023). Población total. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/>

sin la posibilidad de prepararse adecuadamente para mitigar sus impactos y proteger sus activos. Dado el carácter rural del conflicto colombiano, la mayoría de los hogares desplazados provienen de áreas rurales y se dedicaban a actividades agrícolas. Al trasladarse a zonas urbanas, se enfrentan a una inadecuada experiencia laboral que resulta en altas tasas de desempleo y pocas alternativas para generar ingresos. La pérdida de activos, la dificultad para integrarse en los mercados laborales y la escasez de oportunidades de generación de ingresos conducen a una disminución significativa en el bienestar y condiciones económicas mucho más precarias que las de los pobres urbanos.

En el telón de fondo de la región del Sur de Córdoba se despliega una historia de lucha y resistencia contra la opresión y la injusticia. Durante décadas, sus habitantes han soportado el peso de la brutalidad de la guerra, siendo testigos mudos de atrocidades inimaginables perpetradas tanto por grupos armados ilegales como por fuerzas estatales. El desplazamiento forzado, lejos de ser una excepción, se ha arraigado como una realidad cotidiana, obligando a familias enteras a abandonar sus hogares en busca de un refugio seguro.

Puerto Libertador emerge como un microcosmos marcado por las profundas cicatrices del conflicto armado y el desplazamiento forzado. En este rincón del país, la violencia y la impunidad han dejado una huella indeleble en la vida de sus habitantes, especialmente en aquellos que han sido arrancados de sus hogares por la fuerza de las armas. Sin embargo, más allá de las frías estadísticas y los informes oficiales, la realidad es desgarradora. El desplazamiento forzado no se limita a la mera pérdida de hogar y pertenencias materiales; va mucho más allá. Supone la fractura del tejido social, el desgarro de los lazos comunitarios y la destrucción del sentido de identidad y pertenencia. Las

personas desplazadas se encuentran sumidas en un mar de incertidumbre, enfrentándose a un futuro incierto marcado por el constante temor a la violencia y la persecución, que se cierne como una sombra ominosa sobre sus vidas.

Según OCHA (2016), respecto a los desplazamientos masivos en Puerto Libertador en 2016, en su Actualización Flash No. 01, informa que la vereda Playa Rica está compuesta por 105 familias, de las cuales 78 están registradas en el RUV<sup>14</sup> debido a desplazamientos ocurridos en años anteriores; e indica, que:

Entre el 28 de junio y 5 de julio del presente año (2016), aproximadamente 36 personas (15 familias) de la vereda Playa Rica perteneciente al corregimiento El Brillante del municipio de Puerto Libertador (Córdoba), se desplazaron hacia el casco urbano de dicho municipio como medida de protección, ante las amenazas y presión de las AGC<sup>15</sup>. En el marco de los operativos realizados por la Fuerza Pública en la zona a mediados de junio, aumentó la presión de este grupo armado sobre la población.

El 28 de junio cinco familias (13 personas) realizaron declaración y fueron atendidas por la Alcaldía con el mínimo vital de inmediatez. El 5 de julio declararon 10 familias (23 personas), se activó la ruta de atención y se responderá por el componente de subsidiariedad por parte de la UARIV<sup>16</sup>. OCHA. (2016).

Adicionalmente, OCHA (2019), frente a los desplazamientos masivos en Puerto Libertador en 2019, en su Reporte de Situación No. 01, expuso que desde el 22 de marzo del

---

<sup>14</sup> Registro Único de Víctimas.

<sup>15</sup> También llamados Clan Úsuga y ahora Clan del Golfo por el Gobierno de Colombia.

<sup>16</sup> Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

dicha anualidad, alrededor de 775 familias, incluyendo 2,256 personas (812 niños y niñas), de comunidades campesinas e indígenas se desplazaron hacia el casco urbano del corregimiento de Juan José en Puerto Libertador debido a constantes amenazas y disputas entre grupos armados organizados, como los GAO y las nuevas estructuras asociadas al antiguo Frente 18 de las FARC-EP, en municipios del sur de Córdoba. Esta situación ha generado un impacto humanitario significativo en la región, exacerbando las condiciones de vida de las familias receptoras y provocando desescolarización temporal de al menos 850 niñas y adolescentes. Aunque se han establecido puntos de albergue, la emergencia ha sobrecargado los recursos locales y ha limitado la capacidad de respuesta. Además, municipios cercanos como Montelíbano y Tierralta también enfrentan un incremento en la violencia armada, resultando en desplazamientos forzados y otras emergencias humanitarias.

En este contexto, el fenómeno del desplazamiento en Colombia, como consecuencia del prolongado conflicto armado, plantea desafíos sustanciales para garantizar el ejercicio pleno del derecho a una vivienda adecuada y digna, donde la implementación de medidas de reparación integral adquiere relevancia, especialmente en el marco del Acuerdo Final de Paz.

### 1.3. De la reparación integral en Colombia: orígenes, componentes y alcances del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, SNARIV

La reparación integral, según la Unidad para las Víctimas (2024):

Es un deber del Estado y es un derecho de las víctimas afectadas por las infracciones al Derecho Internacional Humanitario y/o las violaciones graves y manifiestas a los Derechos

Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno, que han sufrido daños severos en sus vidas, su integridad, su patrimonio, sus proyectos de vida personales, familiares y profesionales (Unidad para las Víctimas, 2024).

En Colombia, el sistema de reparación se caracteriza por la coexistencia de dos modelos: uno, establecido por la Ley 1448 de 2011, conocido como el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), y otro, surgido tras la firma del acuerdo de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo, FARC-EP, denominado el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición (SIVJRNR). Estos dos sistemas cuentan con diferentes estructuras institucionales, encargadas de contribuir a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado en el país.

El SIVJRNR, resultado de la implementación del Punto 5° del acuerdo de paz entre el Estado colombiano y las FARC-EP incluye la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), como un componente clave, la cual fue establecida mediante el Acto Legislativo 1 de 2017 y cuyo marco normativo se finalizó en 2020. Tiene como principal objetivo investigar, juzgar y sancionar graves violaciones de los derechos humanos ocurridas durante el conflicto armado, cometidas tanto por miembros de las FARC-EP, la fuerza pública y terceros que se somete voluntariamente a su competencia.

Por su parte, el SNARIV (en el cual se basa esta investigación), según el Portal oficial:

...es el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas; está compuesto por diferentes entidades públicas nacionales y territoriales, al igual que por las

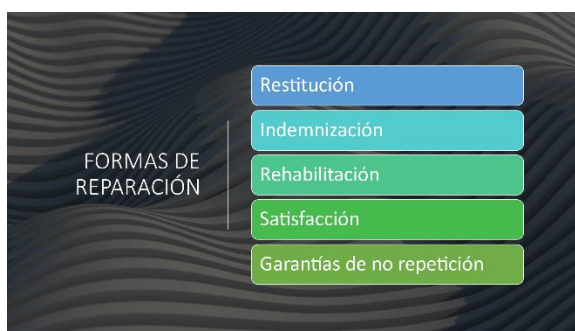
mesas de participación efectiva de víctimas y organizaciones encargadas de realizar planes, programas y proyectos tendientes a la atención y reparación integral de las víctimas, tal como se estableció en la Ley 1448 de 2011. (Portal SNARIV, s.f.)

Dicho ello, es pertinente ahora desglosar esta definición. El primer y más notorio elemento es que se originó en la Ley 1448 de 2011, más conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, la cual representa un hito trascendental en el camino hacia la reconciliación y la justicia en Colombia. Surgió como una respuesta urgente a las numerosas y graves violaciones de los derechos humanos perpetradas durante décadas de conflicto armado interno y otras formas de violencia en el país. Su promulgación fue el resultado de un exhaustivo proceso de diálogo y concertación entre el Gobierno Nacional, las víctimas, organizaciones de la sociedad civil y la comunidad internacional, evidenciando un compromiso colectivo para abordar las heridas del pasado y construir un futuro más inclusivo y equitativo, que superara las causas de raíz del conflicto, en particular, el acceso y la tenencia de la tierra.

Asimismo, es importante mencionar que se encuentra reglamentado por el Decreto 4802 de 2011, coordinado por La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto (UARIV), que involucra a más de treinta entidades gubernamentales, incluidos ministerios y organismos clave, como la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAE-GRTD) y el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), que debían trabajar de manera coordinada para garantizar el acceso de las víctimas a la justicia, la verdad y la reparación integral.

Cabe resaltar que ésta es fundamental para los programas de reparación administrativa en el país, y su objetivo principal es asegurar el pleno goce de los derechos de las víctimas del conflicto armado interno y otras violaciones a los derechos humanos, materializándose a través de medidas de reconocimiento, atención, asistencia y reparación integral, que van desde el reconocimiento de la condición de víctima, la prestación de servicios psicosociales y de salud, educación, vivienda, empleo, seguridad alimentaria y proyectos productivos, hasta la restitución de tierras y la entrega de compensaciones económicas. Acciones que no solo buscan reparar el daño sufrido por las víctimas, sino también contribuir a su rehabilitación física y psicológica, así como a su reintegración social y económica, en aras de dignificarlas como tales, promover la reconciliación y construir una paz duradera y sostenible en Colombia, cumpliendo con los parámetros que se enuncian en los estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que establece los componentes de la reparación integral a las víctimas, con los siguientes elementos:

**Figura 7.** *Componentes de la reparación integral a las víctimas, según los estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.*



*Fuente: Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones (ONU, 2005)*

Dichos elementos, en Colombia, se traducen en medidas de reparación que pueden ser individuales, colectivas, materiales, morales o simbólicas, así:

**Restitución:** Medidas que buscan el restablecimiento de las víctimas a la situación en que se encontraban antes de que ocurriera el hecho violento. Además de la restitución de tierras, se adelantarán medidas de restitución de vivienda y se promoverán capacitaciones y planes de empleo urbano y rural para lograrlo.

**Indemnización:** Dependiendo del hecho sufrido, las víctimas recibirán una compensación económica por los daños sufridos, a título de indemnización administrativa.

**Rehabilitación:** Consiste en la atención de carácter jurídico, médico y psicológico y social dirigidos al restablecimiento de las condiciones físicas y psicológicas de las víctimas.

**Medidas de satisfacción:** Estas medidas buscan proporcionar bienestar y contribuir a mitigar el dolor de la víctima, a través del restablecimiento de la dignidad de la víctima y difusión de la verdad sobre lo sucedido.

**Garantías de no repetición:** El Estado debe implementar una serie de medidas con el fin de garantizar que no se repitan las violaciones a los derechos humanos, ni las infracciones al DIH que generaron la victimización. (Unidad para las Víctimas, 2020)

Las víctimas tendrán acceso a una o varias de estas medidas, según los daños sufridos y el tipo de hecho violento (violaciones de derechos humanos<sup>17</sup>) que las haya afectado. Entre los hechos susceptibles de indemnización contemplados por ley se encuentran: desplazamiento forzado, homicidio (asesinato), desaparición forzada, delitos contra la libertad sexual, tortura, tratos crueles o degradantes, secuestro, acto terrorista (atentado, hostigamiento, combates), lesiones que causaron incapacidad y reclutamiento ilegal de menores, considerados, como se dijo anteriormente, delitos de Lesa Humanidad y crímenes de guerra.

#### 1.4. Reparación integral: el *derecho a la vivienda* para la población desplazada de Puerto Libertador

Uno de los mayores desafíos que Colombia enfrenta en la construcción de la paz es la reparación a las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos, como consecuencia del conflicto armado, que sigue activo después de cincuenta años.

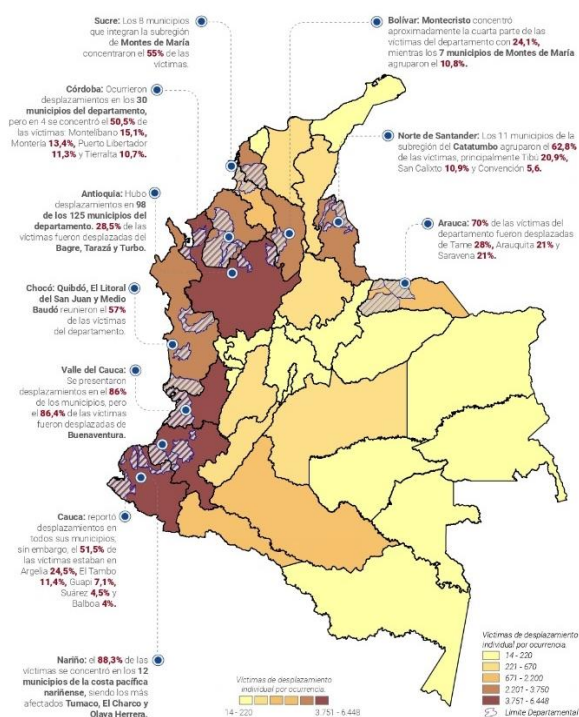
A la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, las cifras de violaciones graves a dichos derechos son devastadoras. Según datos de la Comisión de la Verdad (2022), el conflicto dejaba un saldo de 752.964 desplazamientos forzados, 121.768 personas “desaparecidas”, 50.770 secuestros, 16.238 niños, niñas y adolescentes reclutados forzosamente; 450.664 homicidios atribuibles a distintos grupos insurgentes y paramilitares, mientras que la Jurisdicción Especial de Paz, JEP, en su caso 03, ha reconocido a la fecha 3.625 víctimas de “falsos positivos” o

---

<sup>17</sup> Es necesario hacer la distinción entre “hechos victimizantes”, como se denominan en la Ley 1448 y las “violaciones de Derechos Humanos”

ejecuciones extrajudiciales por agentes del Estado (JEP 2024); y las cifras siguen creciendo; al día de hoy, las víctimas ascienden a 9'379.858. Como veremos posteriormente, las cifras del Sistema Nacional de Víctimas del conflicto armado, SNARIV demuestra dicho crecimiento.

**Figura 8. Víctimas por departamento de ocurrencia en desplazamiento individual.**



Fuente: Informe de desplazamiento forzado, primer semestre de 2023. Disponible en:

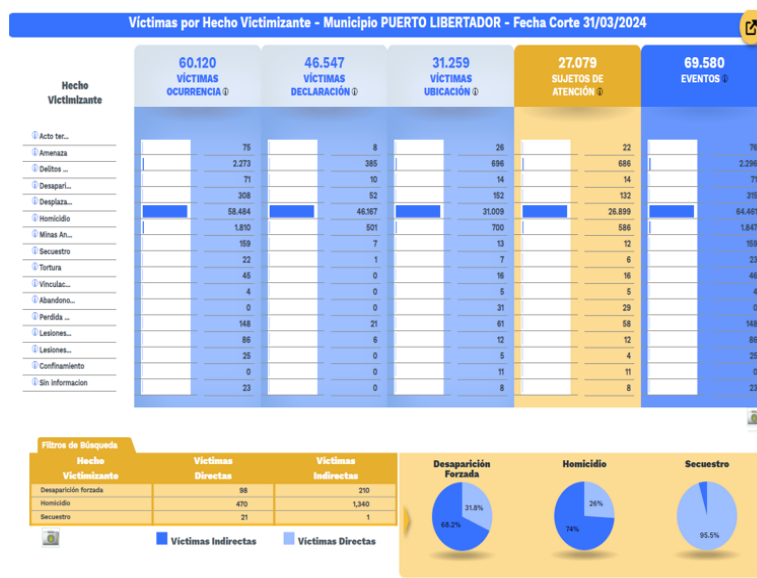
[https://datospaz.unidadvictimas.gov.co/archivos/datosPaz/INFORME%20DESPLAZAMIENTO%202023\\_VF2.pdf](https://datospaz.unidadvictimas.gov.co/archivos/datosPaz/INFORME%20DESPLAZAMIENTO%202023_VF2.pdf)

Ahora bien, durante el primer semestre de 2023 según el Informe de desplazamiento forzado, primer semestre de 2023, en el país se registraron desplazamientos individuales que afectaron a 46.212 víctimas únicas, concentrándose mayormente en 10 departamentos, de los cuales el 84% proviene de Valle del Cauca, Nariño, Antioquia, Cauca, Bolívar, Norte de Santander, Córdoba, Chocó, Arauca y Sucre.

La figura No. 4 muestra que, en el caso específico de Córdoba, los desplazamientos se extendieron por los 30 municipios del departamento, aunque cuatro de ellos concentraron el 50,5% de las víctimas: Montelíbano, con un 15,1%; Montería, con un 13,4%; Puerto Libertador, con un 11,3%, y Tierralta, con un 10,7%; lo que significa que, por un lado, el municipio de Puerto Libertador sigue siendo receptor, pero también expulsor de población, empeorando las condiciones de vida de estas personas afectadas.

En el caso de Puerto Libertador se considera, además, que el desplazamiento forzado interno es el mayor “hecho victimizante”, según el RUV, pero ello correspondería, precisamente, a violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, que comprenden los demás “hechos victimizantes” (violaciones de derechos humanos), tales como la tortura, las amenazas, las desapariciones forzadas o los homicidios, que, como bien lo indica la figura No.5, tienen un peso considerable.

**Figura 9. Cifras de víctimas por hecho victimizante en el municipio de Puerto Libertador.**



Fuente: Registro Único de Víctimas (2024). Disponible en: <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Cifras/#!/hechos>

Como ya se ha expresado, la confrontación actual entre facciones del Clan del Golfo, Grupos Armados Organizados (GAOR) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) ha sido una de las principales causas de estos desplazamientos en la región. Esta situación ha tenido un impacto devastador en el derecho a la vivienda de la población desplazada, dado que un gran número de estas personas han debido desplazarse dentro del mismo municipio (desplazamiento intra-urbano), evidenciando la urgente necesidad de medidas para asegurar su seguridad y acceso a una vivienda adecuada en el municipio.

La Unidad para las Víctimas indica que:

Producto del accionar de grupos armados ilegales, más de dos mil personas se vieron obligadas a abandonar sus viviendas ubicadas en diferentes veredas del corregimiento Juan José del municipio Puerto Libertador, en Córdoba y el municipio de Ituango, en Antioquia. Para la atención de estos hechos, la Unidad para las Víctimas ha coordinado la atención e invertido cerca de 340 millones de pesos en ayudas humanitarias (Unidad para las víctimas, 2019).

Entre el 8 y el 15 de abril de 2019, en respuesta a esta situación de emergencia en Puerto Libertador, se llevaron a cabo diversas acciones coordinadas por entidades gubernamentales y organizaciones. Esto incluyó la entrega de kits (paquetes) de alistamiento y alimentos, así como de paquetes de hábitat y alojamiento en varios puntos del corregimiento

Juan José, mediante la adecuación de infraestructura y acondicionamiento de albergues; atención en salud y saneamiento básico, y acciones previas de prevención urgente.

Además, se habilitaron aulas de clases para niñas y niños desplazados; se brindó apoyo psicosocial y se realizó una misión de verificación de riesgos por violación a los Derechos Humanos. La UARIV Regional mantuvo el seguimiento y acompañamiento a las familias afectadas, coordinando intervenciones y monitoreando las condiciones de evolución del orden público.

En una conversación con uno de los dirigentes de la comunidad, en funciones desde 2016, éste expresó que “en la fecha era el presidente de la Junta de Acción Comunal, y les habían dado ‘kits’ (o paquetes de ayuda) solamente a una minoría de las más de 1.500 personas que se desplazaron en 2019” (Testimonio Grupo Focal, 09 abril 2024).

En el caso de las reparaciones a tales víctimas, el reto es enorme, ya que ella no solo implica una indemnización monetaria o la restitución de unos bienes, sino también el acompañamiento del Estado, de modo que garantice el goce efectivo de derechos en materia de educación, salud, vivienda, programas de empleo y generación de ingresos (DESCA), así como acciones para resarcir su dignidad, memoria, la recuperación de la verdad y la creación de condiciones para que, hechos como los que sufrieron, no vuelvan a repetirse, cese la impunidad y las víctimas tengan acceso a la justicia, como condiciones para una paz integral.

Con lo señalado anteriormente, hemos hecho un recuento del origen, componentes y actuaciones del SNARIV y su aplicación específica en el municipio de Puerto Libertador, centrando el análisis en el corregimiento Juan José, en donde pudimos verificar la incompletud de los programas y planes gubernamentales para atender el desplazamiento forzado interno.

En el siguiente capítulo, veremos la forma como estos derechos a la reparación se materializan en municipios catalogados como candidatos a los PDET (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial), explicando su naturaleza y las dificultades para su aplicación en el corregimiento y municipio seleccionados.

## Capítulo 2

### Definición de municipios PDET y su aplicación en Puerto

#### Libertador

En este capítulo, explicaremos la forma como el Acuerdo Final de Paz introdujo un elemento fundamental para la reparación integral a las víctimas de violaciones de derechos humanos y “hechos victimizantes” en Juan José. En primer lugar, definimos qué son los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, además del significado de los Planes de Acción para la Transformación Regional y los Pactos Municipales, haciendo un análisis de lo particular a lo general, para indicar los modos como se articulan estos tres componentes en los 170 municipios y 16 subregiones que cubren estas iniciativas, para detenernos en la subregión del sur de Córdoba, donde está localizado Puerto Libertador.

Estos elementos contribuirán a analizar el estado del derecho a la vivienda en Puerto Libertador antes, durante y después del conflicto armado interno, así como la oferta institucional y las medidas de reparación integral implementadas, con el fin de identificar los elementos necesarios para fortalecer el Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) y satisfacer las necesidades de la población víctima en este municipio PDET.

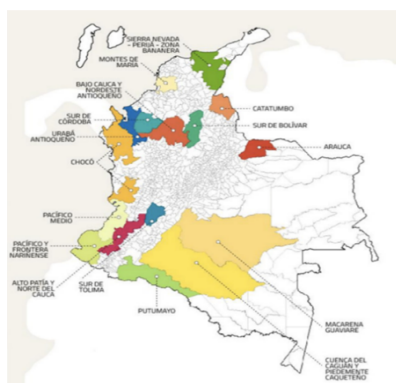
#### 2.1. Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial

El Acuerdo Final de Paz en Colombia desarrolla seis ejes temáticos, entre ellos la Reforma Rural Integral (RRI), que busca transformar el campo colombiano para contribuir a

una paz estable y duradera. Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), creados mediante el Decreto 893 de 2017 (artículo 1°), son una materialización de ello, ante la necesidad del gobierno de plantear una estrategia de inversión en los territorios más afectados por el conflicto, a través de los cuales se facilitaría el desarrollo de las comunidades y se avanzaría en la reconciliación nacional, cuyo objetivo es “llevar de manera prioritaria y con mayor celeridad los instrumentos para estabilizar y transformar los territorios más afectados por la violencia, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional, y así lograr el desarrollo rural que requieren estos municipios” (Agencia de Renovación del Territorio, 2022).

Los PDET agrupan 170 municipios, distribuidos en 16 subregiones del país, los cuales se habrían erigido como un vehículo para la participación eficaz de las comunidades locales en la definición y ejecución de políticas públicas, así como para la articulación de esfuerzos entre los diferentes niveles de gobierno, la sociedad civil y la cooperación internacional.

**Figura 10. Mapa de las 16 subregiones PDET de Colombia.**



1. Subregión Alto Patía – Nariño
2. Subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño - Antioquia
3. Subregión Bajo Putumayo - Putumayo
4. Subregión Catatumbo - Norte de Santander
5. Subregión Cuenca del Río Caquetá - Caquetá
6. Subregión Cuenca del Río Caguán - Caquetá
7. Subregión Cuenca del Río Guaviare - Guaviare
8. Subregión Cuenca del Río Guayabero - Guaviare
9. Subregión Cuenca del Río Meta - Meta
10. Subregión Cuenca del Río Putumayo - Putumayo
11. Subregión Cuenca del Río San Juan - Chocó
12. Subregión Cuenca del Río Sibundoy - Putumayo
13. Subregión Montes de María - Bolívar y Sucre
14. Subregión Pacífico Nariñense - Nariño
15. Subregión Pacífico Sur - Valle del Cauca y Cauca
16. Subregión Sur de Bolívar - Bolívar

Fuente: Agencia de Renovación del Territorio – ART (2024). Disponible en:

<https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/conoce-los-pdet/>

Cada PDET se instrumentaliza en un Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), construido mediante “pactos comunitarios, étnicos y municipales”. La responsabilidad de coordinar la consolidación y puesta en marcha de estos PATR recae sobre la Agencia de Renovación del Territorio (ART)<sup>18</sup>, en articulación con las entidades nacionales, territoriales y las autoridades tradicionales de los territorios de los pueblos y comunidades negras, raizales, palenqueras (NARP) e indígenas.

**Figura 11. Instrumentalización de los PDET.**



*Fuente: Agencia para la Reincorporación y la Normalización – ARN. (2024). Disponible en:*

*<https://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/PDET/PDET-General-Noviembre.pdf>*

Para esto la ART, construyó una metodología participativa para la formulación de los mismos, la cual consta de tres fases:

a. Fase submunicipal o veredal, de la cual surgen los pactos comunitarios. b.

Fase municipal, durante la cual se analizan los pactos comunitarios y surgen los

---

<sup>18</sup> La Agencia de Renovación del Territorio (ART), fue creada mediante el Decreto Ley 2366 de 2015, pero entró a operar en el año 2017. Cambió de adscripción del Sector Agricultura y Desarrollo Rural al sector Presidencia de la República, según el artículo 4° de la Ley 1955 de 2019 “Plan Nacional de Desarrollo”.

Su objetivo es:

“coordinar la intervención de entidades nacionales y territoriales en zonas rurales afectadas por el conflicto priorizadas por el Gobierno nacional, a través de la ejecución de planes y proyectos para la renovación territorial de estas zonas, que permitan su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional para que se integren de manera sostenible al desarrollo del país”. (Portal oficial ART, 2024)

Entre sus funciones se encuentran: liderar el proceso de coordinación inter e intra sectorial para desarrollar la estrategia de intervención, implementar espacios de participación para la formulación de planes y proyectos de intervención, formular e implementar un plan general de renovación territorial, entre otros.

pactos municipales. c. Fase subregional, la cual incluye los pactos municipales y durante la cual se construye el PATR. (Portal oficial ART, 2024).

El proceso participativo de estos programas se tradujo en 16 PATR<sup>19</sup>, con la participación de miles de personas que formularon iniciativas en los 3 niveles de planeación (submunicipal o veredal, municipal y subregional). Y se construyeron alrededor de 8 pilares temáticos, definidos a partir de los componentes de la RRI y del Plan Marco de Implementación (PMI)<sup>20</sup>, liderado por el Gobierno Nacional.

**Figura 12. Pilares de los PDET.**



*Fuente: Agencia para la Reincorporación y la Normalización – ARN. (2024). Disponible en:*

*<https://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/PDET/PDET-General-Noviembre.pdf>*

<sup>19</sup> Todos los PATR de las distintas subregiones están disponibles en: [https://portal.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes\\_estrategicos/programas\\_de\\_desarrollo\\_con\\_enf\\_oque\\_territorial\\_pdet/planes\\_de\\_accion\\_para\\_la\\_transformacion\\_regional\\_patr](https://portal.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes_estrategicos/programas_de_desarrollo_con_enf_oque_territorial_pdet/planes_de_accion_para_la_transformacion_regional_patr)

<sup>20</sup> Plan Marco de Implementación (PMI).

## 2.2. Los Planes de Acción para la Transformación Regional, PATR

El Artículo 4° del Decreto 893 de 2017 establece que los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), son las *herramientas* a través de las cuales se instrumentalizan los PDET, como ya se ha señalado. En este contexto, explorar los fundamentos, la implementación y los resultados de dicho programa en la Subregión Sur de Córdoba, y, más concretamente, en el municipio de Puerto Libertador, para esta investigación se convierte en un imperativo dirigido a comprender su potencial de transformación socioeconómica y de reconciliación.

En el caso particular de la Subregión Sur de Córdoba, este plan, suscrito el 31 de agosto de 2018<sup>21</sup>, involucra activamente a los municipios de Montelíbano, Puerto Libertador, San José de Uré, Tierralta y Valencia.

Dentro de este diagnóstico subregional, Puerto Libertador presenta una situación alarmante en términos de pobreza multidimensional<sup>22</sup>. Los datos revelan que el 61,7% de la

---

<sup>21</sup> PATR Subregión Sur de Córdoba. Disponible en:

[file:///C:/Users/WENDY%20POLO/Downloads/PART%20SUBREGION%20SUR%20DE%20CORDOBA%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/WENDY%20POLO/Downloads/PART%20SUBREGION%20SUR%20DE%20CORDOBA%20(1).pdf)

<sup>22</sup> La “pobreza multidimensional” es un concepto que va más allá de la simple falta de ingresos para incluir varias dimensiones que afectan la calidad de vida de las personas. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el gobierno colombiano, la pobreza multidimensional se mide a través del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que considera distintas áreas de bienestar humano.

En Colombia, la metodología para calcular el IPM fue diseñada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) basándose en la metodología de [Alkire y Foster](#), y es calculada y divulgada por el DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). El IPM colombiano se compone de cinco dimensiones que involucran 15 indicadores:

*Condiciones educativas del hogar:* Evalúa aspectos como la escolaridad de los adultos y la asistencia escolar de los niños.

*Condiciones de la niñez y juventud:* Considera la asistencia escolar, el retraso escolar y el trabajo infantil.

*Salud:* Incluye indicadores de salud de los miembros del hogar y acceso a servicios de salud.

*Trabajo:* Mide el empleo y las condiciones laborales de los adultos.

población vive en condiciones de pobreza, evidenciando la profundidad de los problemas socioeconómicos que enfrenta el municipio. A pesar de los esfuerzos realizados mediante programas sociales como Sisbén, Más Familias en Acción y Colombia Mayor, esta cifra parece indicar que estas intervenciones no han logrado satisfacer completamente las necesidades de los sectores más vulnerables de la población.

Además, la calidad educativa muestra deficiencias notables, como lo indican los bajos puntajes en las pruebas Saber 11<sup>23</sup>, con un promedio de 46.3 en matemáticas y 240.74 en total, subrayando la urgente necesidad de inversión en infraestructura educativa, así como en capacitación docente y recursos educativos adecuados.

También, la desigualdad en el uso y la tenencia de la tierra puede generar tensiones sociales y conflictos, exacerbando aún más las disparidades socioeconómicas en el municipio. Se registra un déficit cualitativo de 17.167 viviendas, mientras que solo el 3.5% de los propietarios controlan casi la mitad de la tierra disponible, tanto urbana como rural. Estas desigualdades socioeconómicas arraigadas limitan la realización de los derechos humanos y las oportunidades económicas para la mayoría de la población, destacando la

---

*Acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda:* Evalúa el acceso a servicios básicos como agua, saneamiento, electricidad y vivienda adecuada.

Es importante destacar que la pobreza multidimensional es un indicador clave para el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ya que proporciona una medida integral del progreso hacia la erradicación de la pobreza en todas sus formas. Los hogares se consideran en situación tal, si presentan privaciones en al menos el 33,3% de estos indicadores y cuya fuente de información para dicho cálculo, es la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ENCV), que tiene representatividad estadística para diferentes regiones del país.

<sup>23</sup> Las Pruebas Saber son exámenes estandarizados en Colombia que evalúan las competencias de los estudiantes en diferentes niveles educativos, permitiendo medir la calidad de la educación y los resultados del aprendizaje en áreas como matemáticas, ciencias, lectura crítica y ciudadanía. La articulación de las Pruebas Saber con los países de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) se da principalmente a través de la participación de Colombia en el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA), que es coordinado por la OCDE. La participación de Colombia en PISA, desde su membresía en la OCDE en 2020, le permite comparar y mejorar el rendimiento educativo de sus estudiantes con estándares globales, con miras a diseñar políticas y programas que mejoren la calidad educativa, y fomentar el desarrollo humano y económico en el país.

necesidad de políticas de redistribución de la tierra que promuevan la equidad y el desarrollo sostenible, mediante el reconocimiento de las personas desplazadas forzadamente, su representación social y su capacidad de agencia.

En materia del objeto de esta investigación, el acceso insuficiente a viviendas de calidad y la concentración de la tenencia de la tierra y su uso, tienen un impacto directo en la calidad de vida de la población. Las condiciones precarias de vivienda, como las que experimenta la población en situación de desplazamiento forzado, contribuyen a la vulnerabilidad social y la exclusión, afectando la salud, la educación y el bienestar general de las personas.

En el Grupo Focal realizado para el presente trabajo el 09 de abril de 2024, en el corregimiento de Juan José, queda en evidencia el déficit en la calidad y la cantidad de viviendas existentes. Por ejemplo,

**Figura 13.** *Necesidades que presentan las víctimas del Corregimiento de Juan José.*



*Fuente: Fotografías por Wendy Polo, tomadas con permiso firmado de los padres de la menor dentro del Grupo Focal realizado el 9 de abril de 2024 en el corregimiento de Juan José.*

Lo anterior deja entrever que, a la fecha de realización de este grupo focal (seis años después de la firma del Pacto Municipal y del Plan de Acción para la Transformación Regional, mencionados) las viviendas en la zona no cuentan aún con sistemas de tratamiento y disposición final de residuos líquidos, construcción y mantenimiento de micro acueductos veredales, programas de letrización, servicio de alcantarillado ni agua potable, entre otras situaciones que desarrollaremos en el capítulo siguiente.

Asimismo, la presencia de violencias armadas y de género, junto con el reclutamiento de jóvenes por grupos armados organizados, representan desafíos urgentes en materia de seguridad y desarrollo social. El aumento de los femicidios y la vulnerabilidad en la que se ha puesto a los pueblos indígenas y afrodescendientes demandan medidas integrales que aborden las raíces de la violencia y protejan los derechos de las comunidades más afectadas.

Finalmente, el Pacto Municipal para la Transformación de Puerto Libertador, fue firmado el día 25 de julio de 2018<sup>24</sup>, como parte de estos mismos esfuerzos. Según información obtenida del Censo DANE 2005 en Puerto Libertador, que sirvió de base para el Pacto Municipal y el PATR, fueron censadas 5.320 viviendas en la zona rural. Adicionalmente, el actual Plan de Desarrollo Municipal, reconoce que existe un déficit de vivienda del 20%, por lo tanto, se evidencia hacinamiento. De las viviendas existentes, el 40% están en mal estado, y la característica en común es que no tienen legalizados los predios.

---

<sup>24</sup> PMTR Puerto Libertador, Córdoba, Colombia. Disponible en: <file:///C:/Users/WENDY%20POLO/Downloads/Subregi%C3%B3n%20C%C3%B3rdoba%20-%20avance/Pacto.pdf>

### 2.3. Oferta institucional de vivienda

Si analizamos cuál ha sido la oferta institucional de vivienda digna para la población de Puerto Libertador, en general y, específicamente para la población en situación de desplazamiento forzado, encontramos que, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas fue la encargada de abordar la “*Estrategia Integral de CARACTERIZACIÓN de la Población Víctima del Conflicto Armado en los Territorios Focalizados y Priorizados por la Unidad para las Víctimas 2024*” (mayúsculas en el original), dentro del cual se encuentra el municipio en cuestión, donde revisó un amplio panorama; sin embargo, en este aparte nos dedicaremos solo a estudiar lo que concierne a la reparación integral de las víctimas en materia de *vivienda*.

**Figura 14.** *Personas víctimas y no víctimas*



**Figura 15.** Hogares y personas víctimas en Puerto Libertador (2019 a 2023).



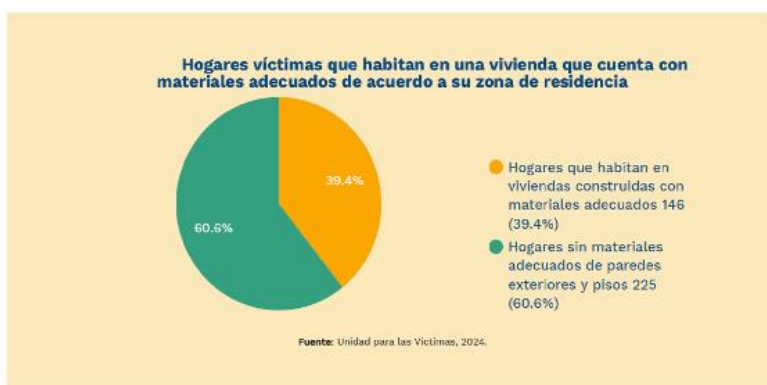
Uno de los elementos clave para el análisis crítico en derechos humanos tiene que ver con la forma como se construyen las estadísticas. En este caso, según la respuesta del Gobierno Nacional en el marco de la Orden 1° del Auto 373 de 2016, se propuso ajustar los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos (IGED) en concordancia con la Resolución 2200 de 2018. De acuerdo con estos indicadores, para que la vivienda en la que habita un hogar con al menos una víctima de desplazamiento forzado sea considerada *adecuada*, ésta debe cumplir con las siguientes condiciones: *materiales adecuados, seguridad jurídica de la tenencia, espacio suficiente y acceso a servicios públicos*.

Al estudiar en detalle el derecho a la vivienda, de acuerdo con los datos proporcionados en el informe de Estrategia Integral de Caracterización mencionado en Puerto Libertador, se puede observar que existen aspectos en los que sí se ha cumplido con el componente de vivienda, pero también hay áreas que revelan la insuficiente garantía de satisfacción de este derecho para las víctimas. A continuación, presentamos un análisis

basado en la información proporcionada en el documento citado, tomando cada uno de los indicadores para ello:

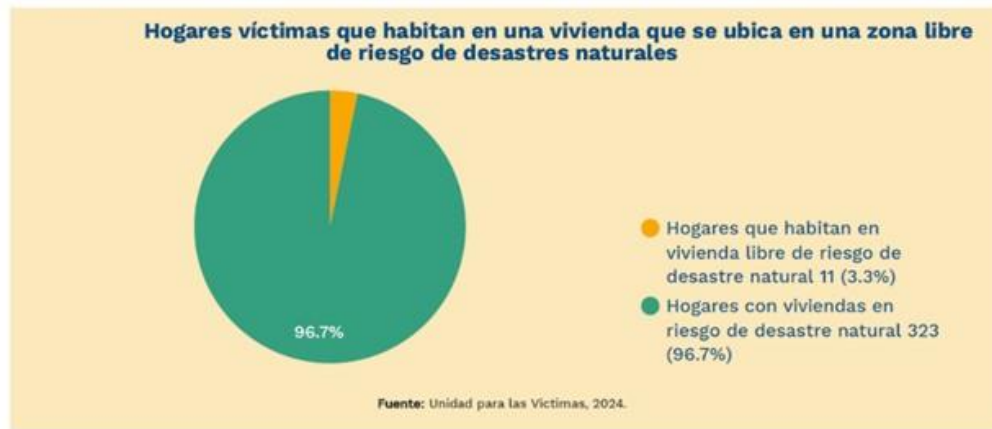
*Materiales adecuados:* Según la UARIV, el 39.4% de los hogares víctimas en Puerto Libertador habitan en viviendas construidas con materiales adecuados, mientras que el 60.6% de dichos hogares no cuentan con materiales adecuados en sus paredes exteriores y pisos.

**Figura 16.** *Hogares víctimas que habitan en una vivienda que cuenta con materiales adecuados de acuerdo con su zona de residencia.*



Con relación a la ubicación de las viviendas *libres de riesgo de desastres naturales*: Solo el 3.3% de los hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado en Puerto Libertador habita en viviendas consideradas libres de riesgo de desastres naturales, mientras que el 96.7% de los hogares se encuentran en zonas de riesgo.

**Figura 17.** Hogares víctimas que habitan en una vivienda que se ubica en una zona libre de riesgo de desastres naturales.



Entiéndase *riegos* los incluidos en el diagnóstico sobre la gestión del riesgo de desastres dentro del Plan de Desarrollo 2020-2023 del municipio, siendo el fenómeno de la inundación el de mayor recurrencia.

**Figura 18.** Eventos de desastres 2010-2027, Puerto Libertador.



Fuente: DNP a partir de información proporcionada por la UNGRD.

Dada la complejidad de la situación en el corregimiento de Juan José, donde habitan personas víctimas de desplazamiento y también se encuentra ocupado por grupos armados, la identificación de terrenos aptos para la construcción de viviendas y la gestión de la tenencia de la tierra pueden presentar desafíos adicionales.

Este panorama se refiere, como veremos enseguida, a la situación de desigualdad relacionada con la *Seguridad jurídica de la tenencia*: El 16.9% de los hogares víctimas en Puerto Libertador cuentan con esta garantía, mientras que el 83.1% de los hogares no tienen seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda en la que habitan.

**Figura 19.** *Hogares víctimas que habitan en una vivienda que cuenta con seguridad jurídica de la tenencia.*



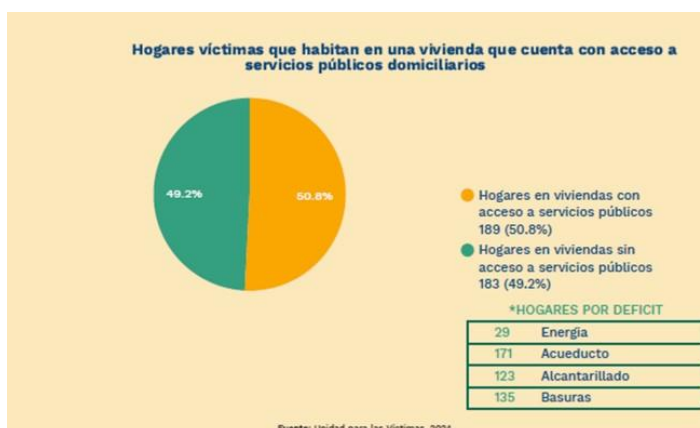
Lo anterior está directamente relacionado con la situación de *Espacio suficiente*: Se destaca que el 91.2% de los hogares con víctimas de desplazamiento en Puerto Libertador no se encuentran en hacinamiento crítico, disponiendo del espacio suficiente en sus viviendas, mientras que el 8.8% sí enfrentan esta situación.

**Figura 20.** Hogares víctimas que habitan en una vivienda que cuenta con espacios suficientes.



Frente al *Acceso a servicios públicos*: El 50.8% de los hogares con víctimas de desplazamiento en Puerto Libertador tienen acceso a servicios públicos domiciliarios, incluyendo acueducto, alcantarillado, energía eléctrica y recolección de basuras, mientras que el 49.2% carece de acceso. Algunos hogares presentan déficits específicos en estos servicios, por ejemplo, se reportan 29 hogares con déficit en energía, 171 en acueducto, 123 en alcantarillado y 135 en recolección de basuras.

**Figura 21.** Hogares víctimas que habitan en una vivienda que cuenta acceso a servicios públicos domiciliarios.



Asimismo, dentro del reporte de caracterización se identificó que las personas habitan diversos *Tipos de vivienda*, así:

**Figura 3.** Hogares víctimas de acuerdo con el tipo de vivienda en la que habitan.



Siendo el de mayor habitabilidad, una casa. ¿Pero en condiciones dignas?, ya hemos visto que la respuesta es no, de acuerdo con los estándares del Comité DESC de la ONU.

La discrepancia entre los datos oficiales y la realidad de las personas en Puerto Libertador, particularmente en el corregimiento de Juan José, obedece a una falla significativa en la recopilación de datos y en la comprensión de las condiciones de vida de las comunidades afectadas. Esta discrepancia socava la eficacia de las políticas públicas, al no reflejar con precisión las necesidades del derecho humano a la vivienda digna y desafíos reales que enfrentan los residentes en estas áreas marginadas. La exclusión de la población de Juan José de los estudios y censos sugiere una falta de representatividad en la muestra utilizada para calcular los porcentajes, lo que pone en duda la validez de los resultados y su capacidad para informar decisiones políticas adecuadas. Como decíamos al inicio, este tipo

de censos de población responden a lo que Michel Foucault denomina las “tecnologías” para el control de la *biopolítica*.

La medición de los porcentajes y la metodología empleada para recopilar los datos plantean, asimismo, interrogantes sobre la calidad y la independencia de los procesos de investigación, respecto de intereses de empresas inmobiliarias y de construcción en el área. Es fundamental cuestionar cómo se seleccionaron las muestras y qué criterios se aplicaron para determinar qué áreas geográficas se incluyeron en los estudios y cuáles se excluyeron. La falta de transparencia en estos procesos puede enflaquecer la confianza en los datos oficiales y alimentar la percepción de que los resultados pueden estar sesgados o incompletos, desde la perspectiva de las víctimas.

Además, la exclusión de la población de Juan José sugiere una falta de voluntad política o capacidad administrativa por parte de las autoridades para llegar a las comunidades más marginadas y vulneradas. Esta omisión deja a estas comunidades *invisibles* en los datos oficiales, lo que dificulta la formulación de políticas y programas que aborden adecuadamente sus necesidades específicas y fallan gravemente en el deber estatal de garantizar los derechos humanos.

En el siguiente capítulo, nos detendremos a analizar las principales necesidades en materia de derecho a la vivienda que tienen las víctimas del corregimiento mencionado en el municipio de Puerto Libertador, con el fin de ofrecer más detalles sobre el estado actual de estos pobladores que fueron tanto receptores como expulsos de personas en situación de desplazamiento forzado.

## Capítulo 3

# Necesidades de las víctimas y recomendaciones para efectuar las medidas de reparación integral en cuanto a la vivienda en Puerto Libertador

En el presente capítulo vamos a analizar las necesidades relativas a las medidas de reparación integral (parte del SNARIV) que tienen las víctimas en el ámbito del derecho a la vivienda, implementadas en Puerto Libertador, Córdoba, y proponer recomendaciones para superar los vacíos en su aplicación y cumplimiento.

Las víctimas del conflicto armado en Puerto Libertador, específicamente las de la comunidad perteneciente al corregimiento de Juan José, enfrentan múltiples desafíos en cuanto a la efectividad de las medidas de reparación integral en materia de este derecho implementadas hasta la fecha.

La oferta institucional de vivienda digna, como hemos visto anteriormente, ha sido una promesa incumplida de modo recurrente por los gobiernos; la realidad refleja una disparidad significativa entre dichas promesas y su implementación efectiva, si nos basamos en los preceptos de gradualidad, progresividad y sostenibilidad.

Es crucial comprender y abordar las necesidades específicas de las víctimas para cerrar esta brecha y garantizar el cumplimiento del derecho a una vivienda digna. En este contexto, se han identificado varios aspectos clave a considerar: el cumplimiento de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos (IGED) y los estándares internacionales sobre el

derecho a una vivienda adecuada. Este análisis se basa en la información de este marco jurídico y la proporcionada por la Estrategia Integral de Caracterización de la Población Víctima del Conflicto Armado en Puerto Libertador, contrastada con testimonios de las víctimas y datos oficiales.

De acuerdo con las Observaciones Generales N° 4 y N° 7 del Comité DESC, relativas al derecho a la vivienda, y a los desalojos forzosos, un elemento central se refiere a la *seguridad jurídica de la tenencia de la tierra*. Veremos, entonces, cómo se efectúa en la práctica la respuesta estatal a la realidad encontrada entre los pobladores del corregimiento de Juan José. Para ello, enunciaré primero la *necesidad* expresada por las propias víctimas, luego, haré una crítica a la actuación estatal y por último, mostraré las evidencias que sustentan estas afirmaciones; y así, con cada uno de los siguientes elementos:

En términos de necesidad, el corregimiento de Juan José se enfrenta a una situación particular y compleja en cuanto a la tenencia de la tierra, ya que todo el terreno es de propiedad de la Diócesis de Montelíbano<sup>25</sup>.

Esta característica de propiedad privada del bien sobre el cual se asienta la comunidad implica que los habitantes del territorio tienen mínimas o nulas garantías de seguridad jurídica en la tenencia de sus viviendas.

---

<sup>25</sup> El corregimiento de Juan José se encuentra identificado en un Folio de Matrícula Inmobiliaria registrado en Oficina de Instrumentos Públicos de Montelíbano, Córdoba: 142-30708. Su Anotación No. 1 denota que fue adquirido a través de la Escritura No. 388 del 1953-10-06 de la Notaría Única de Ayapel, Córdoba, por compra que hizo el Vicariato Apostólico del San Jorge, hoy Prelatura del Alto Sinú y San Jorge a Jaramillo Agustín y Martínez Erasmo Sociedad Jaramillo. Su dirección oficial es Finca San José y cuenta con una cabida de 30 fanegas. Colinda así: Norte o sea el lado de abajo en el sentido de la corriente del río San Jorge con propiedad de los señores hijos de Alejandro Echavarría o sea finca "Alejandría"; este, lado de atrás con finca de Luis Atehortúa, Oeste, con el pueblo de **Juan José**, río San Jorge de por medio con finca Alejandría, Sur, lado de arriba con finca de la señora María Rosario Agudelo. (Cabe resaltar que lo que denominaron "pueblo de Juan José", hacía referencia a los primeros asentamientos de poseedores que hubo en la zona). Este predio provenía de la unión o englobe de los FMI 141-7000, 141-7338, 141-6208.

La falta de títulos de propiedad, por tanto, deja a los residentes en una posición vulnerable, ya que no cuentan con la protección legal necesaria para asegurar su permanencia en el lugar. La crítica ante esta situación evidencia una negligencia por parte de las autoridades locales y nacionales en la protección de los derechos básicos de los residentes. La falta de regularización de la tenencia de la tierra perpetúa un ciclo de inseguridad y vulnerabilidad, que impide a los habitantes invertir en mejoras duraderas de sus viviendas. Tengamos en cuenta que el corregimiento es uno de los más grandes y antiguos, y aun así los diálogos entre el propietario eclesial y las autoridades locales no han dado resultado para lograr otorgar el título de propiedad a cada ocupante actual.

La evidencia se recoge en el siguiente testimonio:

*“Como presidente de la Junta de Acción Comunal pido ayuda para legalizar los predios, necesitamos garantías. Lo único que podemos decir que es de nosotros, son estas cuatro paredes que es donde podemos hacer eventos como este”* (Testimonio Grupo Focal, 9 de abril de 2024, Corregimiento Juan José, Puerto Libertador)

Ahora bien, otro elemento es la **disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura**, según los estándares internacionales. En términos generales, hablamos de carencias: frente al primero, observamos durante el Grupo Focal que las viviendas no cuentan con acceso a servicios básicos como gas natural, alcantarillado y acueducto. Los residentes dependen de métodos precarios como pipetas de gas y recolección manual de basura, lo que limita su calidad de vida y provisión de estos mismos servicios -que sabemos, son esenciales.

Con respecto al segundo, referido a materiales de construcción de las viviendas, se ha corroborado con fotografías los testimonios de la comunidad asistente al Grupo Focal, las cuales muestran casas de tabla, casi en ruinas y vandalizadas, con las iniciales de diversos

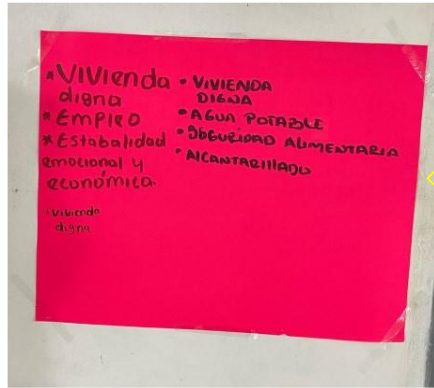
grupos armados que han hecho o hacen presencia en la región; condiciones éstas que evidencian una grave vulneración del derecho a una vivienda digna, además de la inseguridad relacionada con el conflicto armado interno.

Y el último criterio, sobre instalaciones e infraestructura, podemos resumir que existe hacinamiento, lo que contradice el texto del Plan de Desarrollo Municipal, que reconoce un déficit de vivienda de solo el 20%. En este caso, familias numerosas viven en espacios reducidos, afectando su bienestar y dignidad, que -como observamos- está sustentado en los testimonios recogidos durante el Grupo Focal, donde se indica que, en una sola vivienda habita un núcleo familiar y toda su decendencia, de hasta 11 personas.

Dicho ello, es importante indicar que la falta de todos estos factores muestra una grave omisión en la provisión de infraestructura esencial. Lo que no solo degrada la calidad de vida de los residentes, sino que también expone a las familias a riesgos sanitarios y de seguridad, incluyendo la prevención de violencias basadas en género, así como también, una planificación deficiente y la ausencia de políticas efectivas para abordar el déficit habitacional.

Durante el Grupo Focal, las personas participantes refirieron sus carencias en el acceso a servicios públicos, a materiales adecuados y al tema de hacinamiento, así:

*No tenemos gas natural, usamos pipetas de gas, nosotros mandamos a botar la basura, no contamos con alcantarillado, ni acueducto, pero sí tenemos energía eléctrica.*  
(Testimonio Grupo Focal, 9 de abril de 2024, Corregimiento Juan José, Puerto Libertador).



Fuente: Fotografías exteriores tomadas por Wendy Polo, 9 de abril de 2024.

*En mi casa, necesitamos el piso, el baño, la cocina, y una fachada* (Testimonio Grupo Focal, 9 de abril de 2024, Corregimiento Juan José, Puerto Libertador)



Fuente: Fotografías exteriores tomadas por Wendy Polo, 9 de abril de 2024.

*En mi casa, vivimos mi mamá que tiene 84 años, mi hermana quien tiene síndrome de Down (ninguna de las dos tiene identificación, por tanto no existen para el sistema colombiano) y 6 de mis hermanos con sus familias. Cada familia vive en una habitación que*

*es toda la casa. Mi mamá tenía un predio grande, que dividió entre sus siete hijos e hijas y ahora, todos vivimos ahí.* (Testimonio Grupo Focal, 9 de abril de 2024, Corregimiento Juan José, Puerto Libertador)



Fuente: Fotografía tomada durante el Grupo Focal, 9 de abril de 2024

Otro aspecto importante de acuerdo con el Comité DESC es la *asequibilidad*, que se refiere a que los costos de vivienda no deben comprometer la capacidad de las personas para satisfacer otras necesidades básicas. Aunque el informe oficial no proporciona datos específicos sobre los costos de vivienda en el corregimiento, la baja seguridad de la tenencia y el acceso limitado a servicios básicos indicarían que los recursos disponibles para estas familias son probablemente insuficientes para garantizar viviendas adecuadas, sin comprometer otros gastos esenciales o que haya programas de vivienda de interés social al alcance económico de estas familias.

Es evidente que el derecho a la vivienda digna se ha convertido en un *espejismo* (Santos, 2014:13) para esta parte de la población. La precariedad de las condiciones habitacionales crea una barrera infranqueable para acceder y permanecer en un hogar seguro,

saludable y digno; lo que no solo afecta su calidad de vida, sino que también limita sus posibilidades de desarrollo personal y familiar.

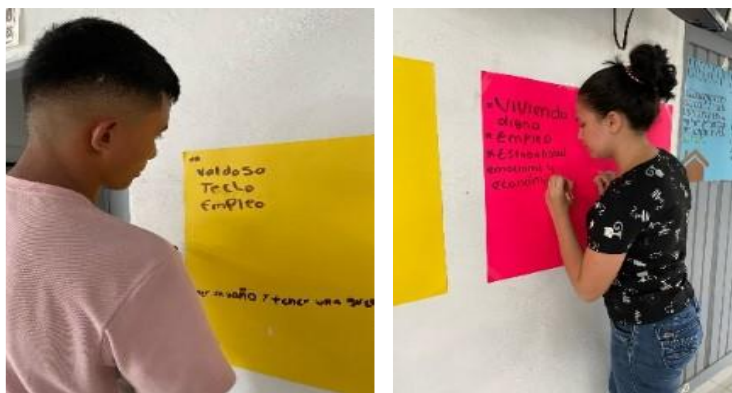
Lo anterior está estrechamente ligado a la **habitabilidad**, que implica que la vivienda debe proporcionar un espacio adecuado para vivir, ser segura y ofrecer protección contra los riesgos de desastres naturales. Las viviendas en Juan José no cumplen con estos estándares mínimos, representando un grave riesgo para la salud, el bienestar y la seguridad de sus habitantes.

Es fundamental que se realicen mejoras urgentes en las condiciones de las viviendas, incluyendo reparaciones estructurales, además de implementar programas de educación y sensibilización para fomentar prácticas de vivienda saludable y prevenir riesgos sanitarios, por ejemplo, por la contaminación resultante de la inexistencia de un sistema de disposición de aguas residuales.

La **accesibilidad**, por su parte, debería garantizar que la vivienda esté al alcance de todos, incluidos los grupos vulnerados. La exclusión de la población de Juan José en los estudios y censos oficiales de Puerto Libertador sugiere una falta de accesibilidad a los beneficios de los programas de vivienda municipal (cuando los hay), lo que refleja una discriminación contra las comunidades más vulneradas y marginadas. La ubicación rural del corregimiento de Juan José se convierte en un obstáculo adicional para el acceso a servicios esenciales, oportunidades laborales y educación; repercutiendo ello en limitantes en el desarrollo individual y comunitario, por la falta de infraestructura adecuada, como carreteras y transporte público.

Es necesario invertir en el desarrollo de infraestructura básica que conecte al corregimiento con el contexto urbano, sin perder su identidad y características culturales. Además, se deben implementar estrategias para garantizar el acceso a servicios esenciales y oportunidades laborales para todas las personas residentes.

En las fotografías abajo, se aprecia cómo un niño de solo 14 años reclama la necesidad de empleo. Al respecto, la legislación colombiana no acepta el trabajo infantil, sino para mayores de 14, con el permiso de sus padres. Al mismo tiempo, se evidencia el desempleo juvenil, como el de esta joven de la fotografía, que pide estabilidad emocional y económica, relacionada con su necesidad de acceso al derecho al trabajo.



Fuente: Fotografía tomada durante el Grupo Focal, 9 de abril de 2024

Veamos entonces, el elemento de **ubicación** que no es menos relevante, sino por el contrario, central para la garantía del derecho a la vivienda; el corregimiento de Juan José y sus veredas enfrentan varias amenazas naturales, tales como por inundación (en grado medio y alto), especialmente cerca del río San Jorge, debido a cambios rápidos en los caudales. Este río desemboca en el río Sinú, que también es otra amenaza latente, por las constantes aperturas de compuertas de la Hidroeléctrica de Urrá. Amenaza intermedia por sismos con posibles riesgos condicionados por fallas mayores del territorio, según la norma sismo

resistente NSR-98. Amenaza por procesos erosivos y movimientos en masa, debido a que cuenta con pendientes fuertemente inclinadas, escarpadas o muy escarpadas, lo que puede aumentar la susceptibilidad a procesos erosivos, deslizamientos de tierra y otros fenómenos geodinámicos, todos ellos influenciados por lluvias, litología, vegetación, y uso del suelo en esta zona tropical húmeda.

La mayoría de las viviendas de las víctimas en Puerto Libertador, y en especial el corregimiento de Juan José, están ubicadas en zonas de riesgo de desastres naturales, lo que compromete su seguridad. Se recomienda implementar un plan de acción integral, basado en cinco puntos clave: planificación urbana con enfoque de riesgo; infraestructura para la gestión del riesgo; programas de educación y sensibilización; fortalecimiento institucional; monitoreo y evaluación; todo ello de manera participativa, involucrando activamente a la comunidad, las autoridades locales, regionales y nacionales, y las organizaciones de la sociedad civil.

Según las Naciones Unidas, la *adecuación cultural* implica que la vivienda respete y considere la identidad cultural de sus habitantes. El informe de caracterización de la UARIV no proporciona detalles específicos sobre este aspecto, pero la evidencia sugiere que las viviendas en las que actualmente habita la comunidad no necesariamente respetan o integran adecuadamente las necesidades culturales y sociales de las víctimas.

Al diseñar y desarrollar soluciones habitacionales para Juan José, es indispensable considerar las necesidades, valores y tradiciones de la comunidad, principalmente de origen campesino, con tradiciones distintivas en las músicas, la gastronomía, las faenas ganaderas y agrícolas, propias de la región sabanera cordobesa, que suele tener las casas con un patio o solar para la cría de animales domésticos y la huerta casera, con espacios amplios para

contrarrestar el calor y una separación del baño y la cocina del lugar donde tienen los dormitorios. La participación activa de los residentes en el proceso de diseño es fundamental para garantizar que las soluciones respondan a sus expectativas y respeten su identidad cultural.

Las viviendas deben, entonces, incorporar elementos que reflejen la historia, tradiciones y valores de la comunidad, contribuyendo a la preservación de su identidad cultural. La planificación urbana y el desarrollo de infraestructuras deben adoptar un enfoque intercultural que reconozca la diversidad cultural y promueva la inclusión social, por medio de espacios para la recreación, el deporte y las festividades típicas del lugar.

Observemos ahora qué elementos se están cumpliendo o cuáles se deben incorporar en el PATR en el municipio de Puerto Libertador, que tiene la condición de municipio PDET, para lograr satisfacer las necesidades reales de la población víctima en el mismo; específicamente en el corregimiento de Juan José.

Debemos remontarnos a los *estándares ONU*, en relación con las medidas que se han establecido y ejecutado entre 2020 y 2023 en el municipio, respecto del derecho a la vivienda. Y cabe señalar que, en ese período, según los datos oficiales, estos esfuerzos habrían incluido la implementación de programas de vivienda que buscarían proporcionar soluciones habitacionales a las víctimas del conflicto, sin que la ejecución de estos programas haya incluido a Juan José, enfrentado -ya de hecho- varios desafíos.

Pasemos ahora a ver cuáles son las principales dificultades y los retos que enfrentan las víctimas al acceder a las medidas de reparación integral en el ámbito de la vivienda, concernientes a la política nacional, departamental y local, en diálogo con el PATR.

Podemos afirmar que las víctimas del municipio, en especial las que habitan Juan José enfrentan las siguientes barreras:

Una de las principales en ese orden es la *descoordinación institucional*, pues existe una falta de comunicación y coordinación efectiva entre las diferentes entidades encargadas de la implementación de políticas de vivienda, lo que resulta en duplicidad de esfuerzos y un uso ineficiente de los recursos disponibles.

Un caso muy notorio de ello, es la que afecta la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra en el municipio, porque, aunque hay avances en la regularización de tierras con apoyo de entidades estatales como la Superintendencia de Notariado y Registro -Delegada de Tierras- (quien brinda apoyo técnico y jurídico a las administraciones municipales y gubernamentales en el saneamiento y formalización de los predios ubicados en el perímetro urbano y de expansión urbana, basándose en los instrumentos de planificación territorial, sean éstos POT<sup>26</sup>, PBOT<sup>27</sup> o EOT<sup>28</sup>); evidenciado en el casco urbano y por ejemplo, en el centro poblado Torno Rojo, cabecera corregimental de las veredas Guaimaral, La Palma y Puerto Unión, donde en años anteriores se han realizado diversas entregas formales de actos administrativos que hacen las veces de escritura pública, donde las personas pasan de ser

---

<sup>26</sup> El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) es el instrumento básico de planificación y ordenamiento que poseen los municipios del país. Su objetivo es establecer las políticas, objetivos, estrategias y programas para el desarrollo urbano y rural del territorio municipal. Es aplicable a los municipios con una población superior a los 100 mil habitantes y aborda temas como la zonificación, uso del suelo, infraestructuras, servicios públicos, transporte y protección ambiental, entre otros.

<sup>27</sup> El Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) es un instrumento de planificación intermedio que se aplica a los municipios con una población que oscila entre los 30 mil y los 100 mil habitantes. Al igual que el POT, el PBOT busca establecer políticas y directrices para la adecuada organización del territorio, aunque con enfoque en localidades de menor tamaño.

<sup>28</sup> El Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) es un instrumento de planificación aplicable a los municipios con menos de 30 mil habitantes. Al ser localidades más pequeñas, el EOT se concentra en establecer los lineamientos generales para el ordenamiento del territorio, incluyendo una guía para el crecimiento y la organización de los pequeños municipios, priorizando el equilibrio entre el desarrollo y la protección de los recursos naturales.

ocupantes de hecho a legalmente *propietarias*. Sin embargo, esto no es suficientes para satisfacer las necesidades de todas las víctimas, como las del corregimiento de Juan José - situación que ya explicamos- donde es necesario implementar un programa más robusto y acelerado de titulación de tierras en colaboración con entidades pertinentes, como la Diócesis de Montelíbano, que podría hacer una oferta de venta de sus predios para proceder a la titulación efectiva por el Estado.

Otra dificultad significativa, es el *nivel de conocimiento* de las víctimas sobre los programas y recursos disponibles en el marco del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) que es *preocupantemente bajo* o inexistente. Pese a que han transcurrido más de 25 años desde la aprobación de la Ley 387 de 1997 sobre desplazamiento forzado interno y las medidas contenidas en las leyes 975 de 2005 y 1448 de 2011, muchas víctimas desconocen sus derechos, o conociéndolos, no los reclaman, por el temor -aún existente- debido a la presencia de actores armados del conflicto interno, e inclusive, la liberación, tras ocho años de detención, de paramilitares que se acogieron a la ley 975 de 2005, lo que limita significativamente su capacidad para acceder a estas mismas de modo integral.

Esta falta de conocimiento o de acción reivindicativa refleja una necesidad urgente de incrementar la difusión de información y de implementar programas de formación y construcción de capacidades para las víctimas, con medidas de protección reforzadas y énfasis en las mujeres y las personas jóvenes, como también en las entidades (locales, gubernamentales y estatales) que están en contacto directo con ellas. Pues, fortalecer la capacitación de las y los funcionarios públicos y de las organizaciones comunitarias puede

facilitar un mejor apoyo y guía para las víctimas en su proceso de acceso a los recursos disponibles.

Asimismo, pese a las limitaciones por la prevalencia del conflicto armado y en el acceso a la información, las víctimas consideran que hay varios aspectos de las medidas de reparación integral en vivienda que necesitan implementarse y ajustarse de inmediato para satisfacer sus necesidades y expectativas, conforme al derecho que les asiste. Como lo son: la *celeridad y accesibilidad* de los procesos administrativos. Los trámites *burocráticos* son complicados y prolongados, lo que retrasa la entrega de beneficios y crea una barrera significativa para las víctimas. Simplificarlos y acelerarlos es fundamental para que las medidas de reparación lleguen oportunamente a quienes las necesitan. Por lo que es vital que estas personas se empoderen (en el sentido de las relaciones de poder señaladas por Michel Foucault), para que comprendan sus derechos y sepan cómo acceder a las medidas de reparación integral que ofrece el SNARIV.

Otro aspecto crítico es la *inclusión y participación* de las víctimas en la toma de decisiones. Aunque se han hecho esfuerzos por incluir a las víctimas en las consultas y procesos de planificación, muchas sienten que sus opiniones no siempre se reflejan en las decisiones finales. Asegurar una mayor y mejor participación de las víctimas y garantizar que sus voces sean escuchadas y consideradas en todas las etapas del proceso es esencial para desarrollar soluciones que realmente respondan a sus necesidades. Percepción al respecto que, en el corregimiento de Juan José, es ambivalente. Por un lado, las víctimas valoran las pocas oportunidades de participación y consulta que se les han brindado, ya que esto les permite expresar sus necesidades y expectativas. Por el otro, sin embargo, sienten que sus opiniones no siempre se recogen en las decisiones de las autoridades, lo que genera una

sensación de frustración y desconfianza en el proceso. Lo que, sumado a la falta de transparencia en los mismos, contribuye a esta percepción negativa.

La aplicabilidad de estas medidas ha seguido los preceptos de gradualidad, progresividad y sostenibilidad de manera *parcial*. Aunque ha habido avances en ciertas áreas, aún existen importantes brechas que deben ser abordadas para asegurar que las medidas de reparación integral sean efectivas y sostenibles a largo plazo. Es crucial que las políticas y programas sean diseñados e implementados de manera que puedan adaptarse y escalarse gradualmente, asegurando que todos los beneficiarios puedan acceder a soluciones habitacionales dignas y adecuadas.

Para fortalecer este instrumento, es esencial intensificar la participación de todas las víctimas del conflicto. Esto implica no solo incrementar la frecuencia de las consultas, sino también asegurar una representación equitativa de diversos grupos, como mujeres, niños, personas mayores y tanto de habitantes urbanos como rurales.

Un enfoque clave para mejorar la eficacia del PATR es identificar y abordar las brechas en el desarrollo, especialmente en áreas como el corregimiento de Juan José, donde las necesidades básicas, como infraestructura vial, aún no han sido atendidas de manera adecuada. Esta situación se ilustra claramente en la fotografía adjunta, que muestra el estado actual de la vía de acceso al corregimiento.



Fuente: Fotografía tomada de la vía de acceso al corregimiento de Juan José, 9 de abril de 2024

Y además de mejorar la infraestructura vial, ayudaría en otros aspectos, ya que permitiría incluir redes de acueducto, alcantarillado y gas natural, elementos esenciales para garantizar una vivienda digna (y que como vimos, son una real necesidad).

En última instancia, este análisis resalta la necesidad urgente de un enfoque holístico que aborde no solo las deficiencias materiales en la vivienda, sino también las dimensiones psicosociales y culturales que influyen en la calidad de vida de las víctimas del conflicto en Puerto Libertador (y en especial de Juan José). Además de las medidas tangibles, es esencial implementar programas de apoyo que ayuden a sanar las heridas emocionales causadas por el conflicto y promuevan la resiliencia en estas comunidades, por ejemplo, alrededor de espacios de socialización, celebración y autocuidado. Del mismo modo, se debe fomentar la preservación y revitalización de las expresiones culturales locales, reconociendo su papel en la construcción de la identidad y el tejido social, incluyendo el diseño y la construcción de nuevas viviendas o la adecuación de las existentes. Integrar estas dimensiones en las estrategias de reparación integral no solo fortalecerá el proceso de recuperación, sino que también sentará las bases para un futuro más inclusivo y equitativo, en cumplimiento con las obligaciones estatales en materia de derechos humanos.

## Conclusiones y reflexiones

Hasta este punto, este trabajo de grado ha buscado dar respuesta a la pregunta que direccionó la investigación, que planteaba identificar las necesidades reales en materia de vivienda de la población en situación de desplazamiento forzado, ubicada en el municipio de Puerto Libertador, como municipio PDET. Además, su propósito fue examinar la relación entre las condiciones actuales de vida de estas personas y su derecho a una vivienda digna, así como el impacto en la ejecución de la política pública municipal en este ámbito, inserta dentro del Plan de Acción para la Transformación Regional, PART.

Para entender mejor esta articulación se trajeron a colación varias investigaciones en Colombia que abordaron el tema del derecho a la vivienda y el desplazamiento forzado interno, desde diferentes perspectivas, ofreciendo una base sólida y contextual; y encontrar posibles respuestas, equivalencias o referentes de utilidad para el estudio de caso.

En términos generales, con la revisión documental se resaltó la importancia de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como herramientas clave para la planificación del desarrollo, reconociendo su potencia de impulsar cambios estructurales y fortalecer las capacidades locales. Asimismo, se estudió la implementación de políticas públicas municipales para garantizar el derecho a la vivienda en Colombia, enfatizando la inexistencia de un enfoque integral que considerara las necesidades específicas de la gente desplazada. Otras investigaciones revisadas exploraron el acceso a la vivienda digna para esta población en áreas urbanas, identificando dificultades y proponiendo recomendaciones para mejorar el acceso a este derecho fundamental. Es así como estos trabajos ofrecieron una visión completa de los desafíos y oportunidades en el camino hacia la consolidación de una

paz estable y duradera, resaltando la importancia de garantizar el derecho a una vivienda digna como parte de los esfuerzos de construcción social de paz.

En el mismo sentido, el trabajo se apoyó en un diálogo con referentes teóricos, que contribuyeron a dar un hilo lógico y un sustento en conceptos útiles para nuestros objetivos. En esa línea, es importante destacar el uso del concepto de *biopoder*, instalado por Michel Foucault, el cual nos proporciona una comprensión de cómo el Estado ejerce control sobre la vida de las y los ciudadanos, a través de políticas urbanas y habitacionales, para garantizar lo que el autor denomina la “gubernamentalidad”.

Desde la óptica de Foucault, quien introduce esta noción en las clases de su último período en el *College de France*, se revela cómo opera la “regulación” tanto de los cuerpos individuales como de las poblaciones en su conjunto, con el propósito de mantener el orden y la estabilidad social, o alternativamente, dicha concepción podría ser interpretada como *tecnología de dominación*.

Esta dinámica se refleja en el modelo económico capitalista y neoliberal, por el aumento de la disparidad económica, donde los pobres se empobrecen aún más, mientras que los ricos acumulan más riqueza, no solamente por las relaciones de poder que se establecen, sino por el papel que juega el Estado en el diseño de políticas públicas. Entiéndase estas últimas, en nuestro caso, las incluidas en el Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), en municipios como Puerto Libertador; una población priorizada por altos niveles de vulnerabilidad con ocasión de históricas cicatrices del conflicto armado interno.

De hecho, las políticas estatales en relación con la vivienda no solo determinan dónde y cómo pueden vivir las personas, sino que también tienen un impacto significativo en

aspectos fundamentales de sus vidas y su bienestar, como sucede con la localización de quienes viven en *los márgenes* y son considerados como “improductivos”. Además, estas políticas se entrelazan con la estratificación social y la compleja interacción entre las políticas urbanas, la movilidad forzada y la seguridad para los grupos vulnerados.

De igual manera, la investigación se fundamentó en el concepto de que los derechos humanos deben *trascender* la normatividad, propuesto por Manuel Gándara Carballido, que incorpora tanto el legado de la Escuela de Frankfurt como las *Epistemologías del Sur* de Boaventura de Sousa Santos. Este enfoque no solo desafía el predominio del pensamiento liberal en la formulación de políticas, sino que también incluye una crítica profunda al tratamiento convencional de los derechos humanos, buscando superar la brecha entre la normatividad y la realidad en la implementación de políticas públicas.

Por tanto, al formular estrategias de protección del derecho a la vivienda, en general, y especialmente, para este grupo de personas en situación de desplazamiento forzado, es crucial considerar los factores que generaron las condiciones de posibilidad de esta situación compleja. Esto implica, hacia el futuro, desarrollar políticas que no solo aborden la necesidad inmediata de vivienda o su carencia, sino también las causas subyacentes de la movilidad forzada y la inseguridad que experimentan las víctimas de desplazamiento interno.

También, indica el análisis que se deben diseñar intervenciones que promuevan la *inclusión* dentro de la caracterización social y económica de las comunidades desplazadas, así como la participación activa de las personas afectadas en el diseño e implementación de políticas y programas más efectivos que protejan y garanticen este derecho para toda la ciudadanía.

Según los principios universales de los derechos humanos, adoptados en la Conferencia Mundial de 1993, “Todos los derechos humanos son universales, indivisibles, interdependientes y están interrelacionados” (Artículo 5º de la Declaración de Viena), por lo que dichos principios se combinan con los de *igualdad y no discriminación*, que deben gobernar las prácticas de políticas públicas en derechos humanos.

Dicho esto, cuando nos referimos a políticas de *inclusión*, no es un solamente un imperativo moral o ético, sino que debe corresponder al ejercicio del derecho a la participación plena y eficaz de las víctimas de violaciones de derechos humanos. Ello reconocería la capacidad de toda persona de participar en cualquier actividad social, política, económica o cultural, pero que se ve limitada, en nuestro medio, por las asimetrías en las relaciones de poder.

Para entender cómo se relacionan estas asimetrías de poder debemos abordar las teorías crítico-sociales que nos ayudan a clarificar que, políticas públicas, como el PART, y en relación con el derecho a la vivienda, las autoridades responsables de la UARIV no tuvieron en cuenta a este grupo de pobladores de Juan José, quedándose en mostrar solamente unas cifras de cumplimiento de política que terminan siendo parciales e inequitativas.

Un punto de inflexión en el reconocimiento de los derechos de las víctimas en Colombia se produjo con la aprobación de la Ley 387 en 1997, que adoptó los Principios Deng (Principios Rectores de la ONU sobre desplazamientos forzados) y estableció un enfoque *compasivo* hacia las víctimas de desplazamiento forzado. En este respecto, este trabajo consideró esencial comparar las definiciones de víctimas del conflicto armado interno y de población afectada por el desplazamiento forzado, de modo particular, para entender que la población desplazada *también* forma parte de las víctimas del conflicto armado

interno, destacando que comunidades enteras han sufrido violencia y violaciones de derechos humanos, como parte del contexto de guerra.

Sin embargo, el fortalecimiento significativo de estos derechos se logró en 2004, con la Sentencia T-025 de la Corte Constitucional, que reafirmó el compromiso del Estado con la protección *integral* de las víctimas de desplazamiento forzado y las causas subyacentes que produjeron estos éxodos de población. Esta evolución continuó en 2005, con la Ley 975, que integró los estándares internacionales de protección a estas víctimas en la legislación colombiana, dentro del proceso de desmovilización, desarme y reintegración de grupos al margen de la ley.

Posteriormente, teniendo en cuenta ese marco jurídico, la investigación realizó un análisis específico de los siete componentes del concepto de *vivienda digna*, propuestos por las Naciones Unidas, ampliamente discutidos, que evidencian una significativa discrepancia entre las condiciones actuales de las viviendas (y de vida) de la población desplazada en el municipio de Puerto Libertador y los estándares mínimos establecidos por este derecho según la Observación general N° 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (1991), sobre el derecho a una vivienda adecuada y la Observación general N° 7 (1997) sobre desalojos forzosos, del mismo Comité DESC.

En contraste con las ganancias obtenidas por la minera transnacional Cerro Matoso (que abarca los municipios de Montelíbano y Puerto Libertador), y de los daños ambientales y sociales resultantes de su operación, encontramos que, en cuanto a los tipos de vivienda en Puerto Libertador, se identificó que, el 81.7% de las personas habita en casas; el 13.4% en apartamentos; el 2.7% en inquilinatos u otras estructuras; el 1.1% en albergues temporales y un 0.3% respectivamente en viviendas étnicas, casas comunitarias u otras formas de vivienda

precaria, como carpas, vagones, cuevas, refugios naturales, embarcaciones, campamentos o asentamientos fluviales. De estas viviendas, el 96.7% se encuentran en zonas de riesgo de desastres de origen antrópico.

Además, el 83.1% no tiene protección legal sobre la tenencia de sus viviendas, algo que resultaría, como lo encontró este estudio, en uno de los problemas centrales para poder resolver el derecho al acceso a la vivienda digna. Asimismo, el 8.8% se encuentra en situación de hacinamiento y el 49.2% carece de acceso adecuado a servicios esenciales en dichos lugares de habitación. Específicamente, 29 hogares no tienen energía eléctrica, 171 carecen de acueducto, 123 no disponen de alcantarillado y 135 no cuentan con recolección de basuras.

Las cifras anteriormente citadas ilustran la magnitud de la marcada diferencia entre las normativas establecidas a nivel nacional e internacional y la realidad que enfrentan las comunidades, lo que significa, desde la perspectiva de las teorías críticas en derechos humanos que las regulaciones respecto al derecho a una vivienda digna están considerablemente alejadas de la realidad en Puerto Libertador.

El contraste arriba indicado, subraya la necesidad de examinar las estructuras de poder, las desigualdades y las prácticas institucionales que perpetúan estas circunstancias; lo que resalta la urgencia de políticas públicas que transformen estas realidades socioeconómicas y ambientales, no solo reconociendo formalmente los derechos, sino abordando las causas fundamentales de marginación y exclusión.

Especialmente, lo encontrado en el Corregimiento de Juan José, donde su exclusión de estos datos oficiales dificulta la formulación de políticas efectivas para abordar sus

necesidades específicas, constituye una clara violación al deber estatal de garantizar los derechos humanos, en particular el derecho a una vivienda digna. Así mismo, se evidencia que el 60.6% de los hogares carece de materiales adecuados en sus paredes exteriores y pisos, reflejando las condiciones precarias de vivienda en el corregimiento, construidas con materiales de desecho y sin servicios básicos como baños y ventanas.

Esta situación fue corroborada mediante un acercamiento a la comunidad y expresada en una conversación con el Presidente de la Junta de Acción Comunal, quien resalta la escasez de oferta de viviendas para la población desplazada y pobre, planteando interrogantes sobre quién garantizará el derecho a la vivienda digna, especialmente considerando que están asentados en un predio de propiedad privada, de la Diócesis de Montelíbano y otros particulares y solamente una pequeña porción de tierra es de propiedad del municipio.

Detrás de las frías estadísticas se ocultan, por supuesto, las historias de seres humanos obligados a abandonar sus hogares para enfrentarse a una nueva vida en condiciones de marginalidad y privación. La vivienda, más que una simple estructura física, representa un espacio vital para la dignidad humana. En este contexto, resulta imperativo implementar políticas públicas adecuadas que garanticen los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA), con el fin de reafirmar la dignidad y el bienestar de la población desplazada, cuyas obligaciones son de "desarrollo *progresivo*" o programático, es decir, que deben cumplirse de manera *gradual* y mediante programas específicamente enfocados en la resolución de problemas sociales; pero, está claro que estos son nulos y los pocos han fracasado en su propósito de asegurar el acceso pleno a una vivienda digna de dicha comunidad, porque las autoridades públicas se enfocan más en los contratos de construcción con empresas privadas, sin atender prioritariamente a la población más desposeída.

Asimismo, se ha observado que, a pesar de la existencia de apoyo por parte de entes internacionales de derechos humanos, como Naciones Unidas (OCHA) y ONG, solo un pequeño porcentaje de estas familias logra acceder efectivamente a viviendas. Esta problemática se empeora debido al desconocimiento por los afectados de los programas y a las barreras existentes en las políticas públicas, lo que dificulta que esta población se beneficie adecuadamente de estas ayudas de emergencia, mediante pequeños apoyos económicos y paquetes (o kits) destinados a estas poblaciones de manera temporal.

Por otro lado, el papel del gobierno se limita principalmente a la creación de los subsidios y al aumento del presupuesto destinado a cubrir estas ayudas provisionales. Sin embargo, se desconoce que la implementación efectiva de los subsidios es prácticamente nula, ya que no abordan las causas estructurales de la pobreza y factores como la falta de oferta de vivienda o la incapacidad de las familias para obtener un crédito complementario para la compra de vivienda son las principales razones por las cuales las familias beneficiadas con estos subsidios no logran hacer uso de ellos de manera efectiva. Como resultado, estas familias se encuentran con la carta de asignación en la mano, pero la problemática persiste.

Queda preguntarse ¿cuántos años más faltan para que el derecho a la vivienda digna, pueda ser reconocido y garantizado, no solo para los desplazados, sino también para toda la población vulnerable que así lo necesite?

## Bibliografía y referencias

Acuerdo final de paz. (2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Consultado el 22 de noviembre de 2022 en:

[https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11\\_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf)

Agencia de Renovación del Territorio. (2022). Agencia de Renovación del Territorio. Obtenido de ABC - PDET: [file:///C:/Users/PASSOS%20FILM/Downloads/ABC\\_versio&%23769%3Bn\\_2021.pdf](file:///C:/Users/PASSOS%20FILM/Downloads/ABC_versio&%23769%3Bn_2021.pdf)

Castro-Gómez, Santiago, (2009). Tejidos oníricos: movilidad, capitalismo y biopolítica en Bogotá (1910-1930) Ira. ed. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2009.

CINEP/PPP, Centro de Investigación y Educación Popular/ Programa por la Paz (2016). *Tierra y territorio en el departamento de Córdoba en el escenario del posconflicto*. Bogotá: CINEP/PPP

Comité DESC (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU). *Observación General N°. 7: El derecho a una vivienda adecuada (par.1 del Art. 11 del Pacto): Los desalojos forzosos*. 16° período de sesiones, 1997. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1449.pdf>

Comisión de la Verdad. (26 de junio de 2022). Obtenido de Comisión de la Verdad: <https://www.comisiondelaverdad.co/>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (s.f.). Obtenido de La Agenda 2030: <https://www.cepal.org/es>

Comité internacional de la cruz roja. (s.f.). Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales.

Obtenido de <https://www.icrc.org/es/document/los-convenios-de-ginebra-de-1949-y-sus-protocolos-adicionales>

Congreso de la República, L. 1. (10 de junio de 2011). Secretaría de Senado. Obtenido de Secretaría de Senado:

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1448\\_2011.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html)

Decreto 893 de 2017. (28 de mayo de 2017). Obtenido de

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81856>

De Sousa Santos, Boaventura (2014). Derechos humanos, democracia y desarrollo. Bogotá: Centro de Estudios

de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2014:13. Disponible en:

<https://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Derechos%20Humanos%20Democracia%20y%20Desarrollo.pdf>

Fals-Borda, O. (1982). *Historia de la cuestión agraria en Colombia*. Bogotá. Carlos Valencia Editores. P:165.

Foucault, Michel. (2006). Seguridad, territorio y población: Curso en el Collège de France: 1977-1978 – 1ª

ed. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. Disponible en:

<https://drive.google.com/file/d/0Bwm3dI13n5jI0DMxZjY3NGQtODkwMy00MDk5LTg4NmEtM2EyNDc0OTc3OGJi/view?resourcekey=0-WSggc7pk-YxupPWqxcOWqQ>

Gándara Carballido, Manuel (2019). *Los Derechos Humanos en el siglo XXI: una mirada desde el*

*pensamiento crítico*. 1a edición - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC. *Diccionario geográfico de Colombia*. Consultado el 04 de enero

de 2024 en: <https://diccionario.igac.gov.co/?termino=480845>

JEP. (2024) *Caso 03, asesinatos y desapariciones forzadas presentados como bajas en combate por agentes del Estado*. Disponible en: <https://www.jep.gov.co/macrocasos/caso03.html#container>

Lamos, E, Orjuela, J. y Soto, C. (2017). *Derecho a la vivienda digna: contexto de la población desplazada de la zona urbana del municipio de Bugalagrande - Valle 2013-2014*. Universidad Libre, Seccional-Pereira, Centro De Investigaciones Socio Jurídicas, disponible en: <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/16906/DERECHO%20A%20LA%20VIVIENDA%20DIGNA.pdf?sequence=1>

Marriner Castro, K y Menjura Roldán, T. (2022) Implementación del Acuerdo Final y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: ¿una reforma rural integral para los territorios? *OPERA*, N° 30, enero-junio de 2022, pp. 33-54, disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/675/67572336004/67572336004.pdf>

Packer, Martin. 2018. *La Ciencia de la Investigación cualitativa*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Pazmiño Ochoa, Jorge. 2012. *La problemática para acceder a una vivienda digna en Colombia bajo condiciones de migración forzada por la violencia*. Bogotá, D.C: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario Facultades de ciencia política y gobierno y de Relaciones Internacionales Maestría en Estudios Políticos e Internacionales, disponible en: <https://repository.urosario.edu.co/server/api/core/bitstreams/16887734-c04b-4a47-a3e6-3e1ffbd25e5b/content>

Plan de Desarrollo 2020-2023. (2020). Página institucional de la alcaldía de Puerto Libertador. Consultado el 04 de enero de 2024 en: <https://www.puertolibertador-cordoba.gov.co/planes/plan-de-desarrollo-servicio-social-con-garantias-20202023-541636>

Mauricio Reyes Camargo. 2015. El derecho a la vivienda digna para la población desplazada víctima del conflicto armado colombiano, residente en Tunja. *Derecho y Realidad*. Vol. 13 - Núm. 26 pp.265-300. Disponible en:

<https://www.researchgate.net/publication/334220655> El derecho a la vivienda digna para la población desplazada víctima del conflicto armado colombiano residente en Tunja

OACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos). (2010). *El derecho a una vivienda adecuada*. Folleto informativo No 21/Rev.1, Disponible en: [FS21\\_rev\\_1\\_Housing\\_sp.pdf \(ohchr.org\)](https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-and-guidelines-right-remedy-and-reparation).

OACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos). (2005). *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-and-guidelines-right-remedy-and-reparation>

Quiñones-Quiñones, Juan David. 2023. *Los planes de desarrollo con enfoque territorial (PDET), como instrumento de planificación y gestión del desarrollo local en Colombia*. Trabajo de pregrado. Universidad del Valle, Facultad de educación y pedagogía, programa: estudios políticos y resolución de conflictos Santiago de Cali. Disponible en: <https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/server/api/core/bitstreams/ab8d0834-81f2-4194-ad1e-5a59ad6760a7/content>

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. (s.f.). Obtenido de <https://www.verificacion.cerac.org.co/la-secretaria-tecnica/>

Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV). (s.f.). Obtenido de <http://www.portalsnariv.gov.co/node/29>

Unidad para las víctimas. (s.f.). Obtenido de: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/reparacion-integral-individual/286>

Unidad para las Víctimas. (2019). La Unidad atiende emergencia humanitaria en Puerto Libertador, Córdoba. Obtenido de: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/noticias/la-unidad-atiende-emergencia-humanitaria-en-puerto-libertador/>

Unidad para las Víctimas. (2020) *¿Qué es la reparación a las víctimas?* Obtenido de: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/noticias/56877-2/#:~:text=La%20reparaci%C3%B3n%20comprende%20cinco%20tipo,hecho%20violento%20que%20la%20afect%C3%B3.>

Virilio, Paul. (1997). *El Ciber mundo, la política de lo peor: Entrevista con Philippe Petit-Traducción de Mónica Poole*. Colección Teorema. Les ecnuons textuel. Ediciones Cátedra, S. A. Disponible en: <https://underpost.net/ir/pdf/pos2/Virilio-Paul-El-cibermundo-la-politica-de-lo-peor.pdf>