

**Paula Andrea Cerón Arboleda\***

Universidad Icesi (Cali, Colombia)

paula.ceron@u.icesi.edu.co

**Stephanía Sánchez Correa\*\***

Concejo de Santiago de Cali -

Asamblea Departamental del Valle del Cauca (Cali, Colombia)

stephania.sanchez1992@gmail.com

**Fabio Andrés Obando Rentería\*\*\***

Universidad Icesi (Cali, Colombia)

fabio.obando@u.icesi.edu.co

**El trabajo clínico para la protección del derecho  
a la vivienda digna de la población con  
discapacidad víctima del conflicto armado**

*Legal Clinical Work for the Protection of the Right  
to Decent Housing of the Population with Disabilities  
Victims of the Armed Conflict*

*Trabalho clínico legal para a proteção do direito  
à moradia decente da população com deficiência vítima  
do conflito armado*

**Artículo de reflexión:** recibido 17/10/2018 y aprobado 15/03/2022

\* Abogada de la Universidad Icesi (Colombia), magíster en Gestión pública y especialista en Derecho constitucional y Derecho administrativo. Se desempeña como coordinadora del Grupo de Acciones Públicas de la Universidad Icesi (GAPI) y es profesora en Derecho público de la misma universidad. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6044-1957>

\*\* Profesional en Estudios Políticos y Resolución de Conflictos de la Universidad del Valle (Colombia), magíster en Derecho de la Universidad Icesi, exasistente de investigación del Grupo de Acciones Públicas de la Universidad Icesi (GAPI). Actualmente se desempeña como asesora de Unidades de apoyo normativo en el Concejo de Santiago de Cali (Colombia) y la Asamblea Departamental del Valle del Cauca (Colombia). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1915-6411>

\*\*\* Abogado de la Universidad Icesi, magister en Derecho de la misma universidad y exasistente de investigación del Grupo de Acciones Públicas de la Universidad Icesi (GAPI). Se desempeña como profesor en fundamentos de Derecho constitucional de la misma universidad. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9189-7591>

**DOI:**

<https://doi.org/10.18046/prec.v21.5322>

**Cómo citar:**

Cerón Arboleda, P. A., Sánchez Correa, S., Obando Rentería, F. A. (2022).

El trabajo clínico para la protección del derecho a la vivienda digna de la población con discapacidad víctima del conflicto armado. *Precedente*, 21, 39-77.

<https://doi.org/10.18046/prec.v21.5322>



## Resumen

Este documento presenta un análisis del derecho a la vivienda con respecto a la población desplazada por el conflicto armado y evidencia de qué manera las acciones de litigio estratégico realizadas desde la enseñanza clínica del derecho pueden aportar al cambio social y a la concreción del derecho a la vivienda digna. Todo esto se realiza desde la evidencia de un caso concreto de estudio.

**Palabras claves:** movilidad humana; conflicto armado; derecho a la vivienda; clínica jurídica; litigio estratégico.

## Abstract

This document presents an analysis of the right to housing with respect to the population displaced by the armed conflict and shows how strategic litigation actions carried out from the clinical teaching of law can contribute to social change and the realization of the right to housing. worthy. All this is done from the evidence of a specific case study.

**Keywords:** Human Mobility; Armed Conflict; Right to Housing; Legal Clinic; Strategic Litigation.

## Resumo

Este documento apresenta uma análise do direito à moradia no que diz respeito à população deslocada pelo conflito armado e mostra como ações estratégicas de contencioso realizadas a partir do ensino clínico do direito podem contribuir para a mudança social e a efetivação do direito à moradia. Tudo isso é feito a partir das evidências de um estudo de caso específico.

**Palavras-chave:** mobilidade humana; conflito armado; direito à moradia; clínica jurídica; contencioso estratégico.



## 1. Introducción

Este documento aborda la labor de las clínicas jurídicas como instituciones que permiten el “aprendizaje situado” del derecho en contextos reales (Ruiz, 2016), mediante la aprehensión de un tipo de conocimiento significativo que aporta a la resolución de conflictos sociales desde la aplicación del derecho. La función de las clínicas jurídicas está entendida aquí partiendo de la necesidad de construir en las facultades de derecho de las universidades una formación integral, que permita transmitir contenidos, pero además que estos sean dinamizados con la inclusión de saberes y aprendizajes diversos que potencien la formación de personas autónomas, críticas y reflexivas de sus propios contextos.

Las clínicas jurídicas, tal como las entendemos en este documento, se posicionan desde la idea de que no solo los fines de las universidades de nuestra época están claramente enlazados con la transmisión de los conocimientos disciplinares, sino que, más allá de ello, es necesario dar un sentido práctico y profesionalizador a la disciplina que ha sido transmitida. Siguiendo a Zabalza (2002), diremos que es claro que el rol de las universidades va más allá de impartir conocimientos estáticos o, como dirían las autoras Beloff y Clérico (2011), “dictar contenidos”, y en cambio es necesario que estas instituciones se encuentren en contacto con el entorno social, para intentar colaborar en las transformaciones a que haya lugar.

Lo anterior resulta aún más pertinente en un país como Colombia, donde la aplicación de los derechos económicos sociales y culturales (en adelante, DESC), y específicamente el derecho a la vivienda, es inmensamente difícil de realizar para muchos ciudadanos y donde, además, existe un fenómeno grave de *desplazamiento interno*, debido a que diversos grupos armados llevan a cabo agresiones directas a la población civil que dan lugar a claras violaciones de los derechos humanos y de los DESC (Ibáñez Londoño, 2008).

Pero ¿quiénes son los desplazados? Según el análisis estadístico de Ana María Ibáñez (2008), y aunque aún hoy los analistas discrepan frente a las causas del desplazamiento, es claro que los desplazados son quienes huyen de sus propios territorios por causa de la violencia, y, aunque esta afirmación parezca superflua, es necesario subrayar el hecho. Entonces, no se trata de *migrantes*, *turistas* o desplazados *voluntarios*, quienes se trasladan como sujetos racionales por la maximización de sus beneficios ante la falta de oportunidades de realización económica y mejoramiento de condiciones materiales de existencia; sino de

aquellos que han perdido su vivienda, entre muchos otros bienes y valores, de forma violenta y amenazante para su vida e integridad personal, así como para la de sus familiares, a causa del conflicto armado interno en su país, por el que se ven obligados a huir bien sea a otra región o a otro país. En el primer caso se habla de *desplazamiento forzado interno*, y en el segundo, estaríamos ante el ámbito internacional, donde el término descriptivo sería el de *refugiado*. La circunstancia de hecho que analizamos en la presente intervención es el desplazamiento forzado interno.

Es claro, entonces, que una de las consecuencias más evidentes y complejas de los conflictos internos es el fenómeno del desplazamiento forzado,<sup>1</sup> considerado por el derecho internacional humanitario como una violación de los derechos humanos cuyas consecuencias para el país afectado son tan negativas y se evidencian por tantos años que, aun cuando el conflicto cesa, se siguen sufriendo las secuelas económicas y sociales de este fenómeno.

En efecto, hoy Colombia tiene el mayor número de desplazados internos del mundo, después de Sudán, con al menos 3,5 millones; es decir, uno de cada diez colombianos es un desplazado (Castrillón, 2009). Además, esta problemática afecta de manera diferenciada a las regiones. La ciudad de Santiago de Cali, por ejemplo, tiene un índice de presión<sup>2</sup> de 0,391, que sobrepasa el *índice de intensidad*<sup>3</sup> que hasta el 1 de agosto se encontraba en 0,181. Los índices de presión e intensidad nos permiten entender el efecto del desplazamiento sobre las entidades territoriales, las que finalmente deben llevar a cabo la implementación de medidas de prevención o mitigación del impacto sobre el territorio.

A este respecto, el Estado ha promovido distintos programas que tienen como finalidad la atención a las víctimas del conflicto armado, específicamente a aquellas que se encuentran en situación de desplazamiento. La atención a esta población es para el Estado colombiano una prioridad, o al menos así lo

---

1 Las Naciones Unidas definen el fenómeno del desplazamiento forzado así: “**Personas o grupos de personas obligadas a huir o abandonar sus hogares o sus lugares habituales de residencia**, en particular como resultado de un conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violación de los derechos humanos” (Mendoza, 2012).

2 Índice de Presión: muestra el número de individuos que llegan a un municipio/departamento sobre la población del municipio/departamento receptor por cada mil habitantes en cada vigencia, teniendo en cuenta las proyecciones de población del DANE de acuerdo con el censo de 2005.

3 Índice de Intensidad: muestra el número de individuos expulsados por un municipio/departamento sobre la población del municipio/departamento expulsor por cada mil habitantes en cada vigencia, teniendo en cuenta las proyecciones de población del DANE de acuerdo con el censo de 2005.

enuncia la Subdirección de Participación - Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas cuando dice que:

Para efectos de la priorización y diferenciación de la política, hay que tener en cuenta que las víctimas, y dentro de estas, **particularmente la población que se ha visto forzada a huir por causa del conflicto armado** constituye un grupo extremadamente vulnerable, tanto que ha sido calificado por entidades como La Cruz Roja, como: “la población más pobre, dentro de los pobres”, o la “más vulnerable de los vulnerables”, en palabras de la Corte Constitucional. (COL-OIM, 2015)

Y aunque se ha avanzado en la ruta de atención en derechos a este tipo de población, es claro que hay mucho por hacer desde el ámbito estatal, pero también desde la sociedad civil. Colombia tiene un sofisticado corpus legislativo y ha construido diversas políticas para atender a los desplazados forzosos. Sin embargo, sigue habiendo numerosos obstáculos en la forma de acatar las soluciones permanentes para el desplazamiento (Valcárcel, 2017). Es claro que requerimos ajustes en lo legislativo, también en la creación y aplicación de las políticas públicas como herramienta de focalización del gasto público, pero es claro que la sociedad en su conjunto está llamada a aportar en la construcción de país y de mejores oportunidades para “los más vulnerables de los vulnerables”.

A partir de esta idea, presentaremos la experiencia de litigio estratégico que ha llevado a cabo la clínica jurídica de la Universidad Icesi frente al macroproyecto Cien mil viviendas gratuitas –concretamente el proyecto municipal Casas de Llano Verde–, que fueron entregadas en el año 2014 y que tenían como uno de sus principales objetivos reparar el derecho a la vivienda de desplazados de distintas zonas del país.

Frente a la problemática, el Grupo de Acciones Públicas de Icesi (GAPI), que es como se ha denominado a la clínica jurídica de la Universidad Icesi, se encuentra llevando a cabo un litigio estratégico de la mano de la comunidad de Llano Verde para conseguir que el proyecto realmente responda a los objetivos propuestos, entendiendo que el derecho a la vivienda va más allá de la entrega del bien inmueble.

El GAPI, junto con el consultorio jurídico, intenta atender las demandas de la población de estratos socioeconómicos más desfavorecidos que requiere asesoría jurídica, en razón a sus condiciones de vulnerabilidad y marginalidad respecto del Estado y la estructura productiva, para defender sus garantías

constitucionales, teniendo en cuenta la falta de capital político y cohesión social para cuestionar las acciones y omisiones del Estado.

En suma, diremos que las acciones emprendidas por el GAPI se orientan a casos como el de las personas víctimas del conflicto armado, en donde se hacen notorias las condiciones de vulnerabilidad, en la medida en que se encuentran en posiciones sociales subordinadas que se intrincan y que bien pueden ser analizadas desde la perspectiva teórica interseccional. Hacia esta población se han dirigido los esfuerzos del GAPI por reivindicar las obligaciones que tiene el país de otorgar condiciones materiales de existencia para ciudadanos que han sido despojados de su vida habitual, su territorio, sus animales compañeros y que, en algunos casos, han sido sometidos a la desaparición de gran parte de sus familiares por parte de actores armados en el marco del conflicto interno.

El GAPI ha adelantado acciones jurídicas dentro del litigio estratégico denominado Llano Verde, como una acción pública de inconstitucionalidad contra el parágrafo 3 del artículo 1 de la Ley 1114 de 2006, por cuanto, a pesar de ser una acción afirmativa que busca impulsar la política de vivienda de interés social, con subsidio por parte del Estado, dirigida especialmente a las personas con discapacidad, la norma no contempla la obligatoriedad de construir estas unidades habitacionales sin barreras arquitectónicas para los individuos que van a habitarlas y tampoco contempla las características demográficas de la población a la que dirige su accionar.

También, por ejemplo, el GAPI ha asesorado y ayudado activamente a población desplazada que, a causa del conflicto, ha sufrido algún tipo de discapacidad que limita su movilidad, y que, por tanto, ha visto vulnerados sus derechos fundamentales cuando el Estado no le garantiza una vivienda con ajustes razonables para su diversidad funcional. La acción de tutela ha sido el mecanismo con que se ha ayudado a que estas personas vean realizadas sus garantías mínimas de dignidad cuando pueden desarrollar sus proyectos de vida en una vivienda que les permite un máximo de autonomía y de condiciones materiales para la realización de sus actividades diarias y elementales.

En suma, GAPI, como clínica jurídica, genera investigación sociojurídica a partir de la idea de que el acceso a la vivienda no es un hecho que pueda entenderse desde una acción puntual del Estado-Nación, que finaliza en el momento de entrega del subsidio, vivienda de interés social o de interés prioritario, sino que la restitución del derecho a la vivienda para población desplazada va más allá e implica que el Estado contemple soluciones que



integren seguimientos a mediano y largo plazo de los resultados en términos de beneficio social para las comunidades afectadas. Además, los proyectos de vivienda solamente restablecen los derechos del desplazado cuando ellos pueden asumir roles productivos dentro de sus nuevos territorios, cuando pueden vivir en condiciones dignas, cuando acceden a espacios de formación educativa, laboral y ciudadana, es decir, cuando son tratados de nuevo como ciudadanos (Muñoz, 2011).

Los pasos que seguirá la presente intervención para poner de presente esta problemática y las acciones que ha venido realizando el GAPI son: en primer lugar, se analizará el contenido e implicaciones del derecho a la vivienda en el caso del desplazamiento forzado interno en el ámbito de los derechos humanos; en segundo lugar, se analizará normativamente la manera en que el derecho a la vivienda en el caso de las víctimas del conflicto armado interno se ha intentado materializar por parte del Estado; en tercer lugar, se expondrá la experiencia del GAPI en el presente litigio estratégico y los aportes al cambio social que se logran desde un trabajo articulado y consciente; en cuarto lugar, se mostrarán las reflexiones encontradas dentro de las acciones adelantadas por el GAPI en las problemáticas identificadas en el caso clínico del barrio Llano Verde en la ciudad de Cali; finalmente, se presentarán las conclusiones de la disertación que ha sido planteada.

## **2. La vivienda en el desplazamiento desde un enfoque internacional y sus garantías**

El derecho a la vivienda está establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en el artículo 25, y es ampliado en cuanto a su contenido e implicaciones en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), instrumento internacional que ha sido firmado y ratificado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968.

Estas disposiciones señalan que, con el fin de respetar la dignidad que tiene el ser humano como cualidad anterior al establecimiento de la sociedad política y la actividad económica en forma de Estado, es inminente que en los países que son parte de estos tratados se garantice la posibilidad **real** de acceder a una vivienda adecuada.

En su Observación General 4, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU<sup>4</sup> (CDESC) establece criterios técnicos que son de fundamental atención para los Estados con respecto a cumplir con las obligaciones generales que consagran los instrumentos internacionales en aras de respetar, proteger y realizar, de algún modo, el derecho a una vivienda adecuada.

Esta observación general resalta que el derecho a la vivienda incluye las siguientes siete características esencialmente relacionadas:

- **Seguridad jurídica de la tenencia:** la tenencia adopta una variedad de formas de acuerdo con los ordenamientos institucionales, formas de organización territorial y modelos económicos de los Estados, “como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad”. Independiente del modelo o política pública que se adopte en un Estado, estas acciones deben garantizar no solo una protección fáctica ante posibles vías de hecho o conflictos armados, sino también recursos e instituciones jurídicas que estén orientadas a que la persona no esté expuesta permanentemente al despojo por vía del derecho; esto genera una obligación de justicia tanto formal como material.
- **Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura:** la vivienda adecuada debe otorgar la posibilidad de que los seres humanos que habitan en ella establezcan los elementos indispensables para su salud, seguridad, comodidad y nutrición. Así las cosas, el derecho a una vivienda adecuada implica tener acceso permanente a recursos como agua potable, energía/gas para la cocina, instalaciones sanitarias y almacenamiento adecuado de alimentos.
- **Gastos soportables:** los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impida ni comprometa el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Igualmente, esta recomendación

---

<sup>4</sup> El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es el órgano de expertos independientes, creado por la Resolución 1985/17, de 28 de mayo de 1985, del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), que supervisa y realiza observaciones acerca de la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) por parte de los Estados que integran el Tratado.

consagra que, en caso de ser necesario, deben adoptarse medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean en general conmensurados con los niveles de ingreso. Los Estados partes deberían, incluso, crear subsidios de vivienda para los que no pueden costearse una vivienda, así como formas y niveles de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades de vivienda. En las sociedades en que los materiales naturales constituyen las principales fuentes de material de construcción de vivienda, los Estados partes deberían adoptar medidas para garantizar la disponibilidad de esos materiales.

- **Habitabilidad:** una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Evidentemente, la vivienda provista tiene que garantizar también la seguridad física de los ocupantes.
- **Asequibilidad:** la vivienda adecuada debe ser puesta en posibilidad de ser adquirida por grupos que, socialmente, se encuentran en situación de desventaja respecto de otros para acceder a los recursos necesarios, de forma plena y sostenible, para conseguir una vivienda. La política pública de vivienda debe ejecutarse teniendo en cuenta las necesidades especiales identificadas en grupos como las personas con discapacidad, las víctimas de desastres naturales o las personas que son víctimas de un conflicto armado. Este aspecto señala que, en ciertos Estados, es fundamental establecer como el objetivo central de la política de vivienda y habitación el proveer las condiciones para que sectores rurales vulnerables tengan un acceso a la tierra con potencial productivo en situaciones de seguridad, paz y dignidad.
- **Lugar:** la vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a oportunidades laborales o de emprendimiento productivo, servicios de salud, educativos, así como los necesarios para un mejoramiento de las condiciones sociales de la población objeto de la política pública; para esto es necesario que este lugar también cuente con condiciones medioambientales mínimas que garanticen la salud e integridad de las personas.

- **Adecuación cultural:** la vivienda, en cuanto a sus materiales y las dinámicas sociales, económicas y étnicas previstas en las unidades habitacionales, debe permitir la expresión de las costumbres y usos culturales diversos de quienes la van a habitar.

Los principios jurídicos introducidos en torno al derecho a la vivienda dentro de las observaciones realizadas por el CDESC han sido ratificados en cuanto a su aplicación en Colombia, teniendo en cuenta obligaciones consagradas en el PIDESC. Además, se han visto materializados estos mandatos en órdenes judiciales otorgadas a entidades de la administración pública, en el marco de sentencias de control concreto de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, tal y como se analizará en el siguiente acápite.

En su Observación General 7, el CDESC estableció que los desalojos forzosos solo pueden justificarse en las circunstancias más excepcionales y de conformidad con los principios pertinentes del derecho internacional, tales como los principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo. Incluso pueden ser materia de discusión por el hecho de consagrar la posibilidad de imponer un modelo de desarrollo sobre elementos culturales para la organización de sociedades con etnias diversas en territorios muchas veces ancestrales, lo cual genera otro debate.

Sin embargo, es de destacar que, conforme a los parámetros internacionales a los que Colombia se ha suscrito como fines comunes entre los Estados miembros, bajo ninguna circunstancia un Estado puede permitir que personas sean desalojadas forzosamente de sus sitios de habitación; paradójicamente, esta ha sido una realidad sistemática en el conflicto armado interno que ha vivido el país, con una diversidad amplia de actores y con denuncias en las cuales se afirma que, incluso, servidores del Estado han sido parte de una ola de desplazamientos forzados.

En el caso del desplazamiento armado interno, las disposiciones que han adaptado los organismos de derechos humanos en cuanto al acceso a una vivienda adecuada se han intentado recopilar en dos instrumentos orientadores para los Estados en el diseño de este enfoque de su política pública interna de acceso vivienda: los principios rectores de los derechos de los desplazados y los principios *Pinheiro*.

Los principios rectores de los derechos de los desplazados (llamados también principios *Deng*) se orientan a instar a los Estados de la comunidad internacional

a desarrollar acciones afirmativas, conforme a ciertas garantías, para responder a las preocupaciones que despiertan las migraciones de población víctima del desplazamiento forzado a grandes centros urbanos, donde tantas veces son revictimizados con marginación económica y social y obligados, ante la falta de oportunidades para el desarrollo de sus capacidades, a vivir en círculos de inseguridad e insalubridad.

Los principios *Pinheiro* desarrollan ampliamente los criterios que deben tenerse en cuenta en el diseño e implementación de planes de Restitución de Viviendas y Patrimonio sobre el Terreno, para que las personas desplazadas puedan volver a sus sitios de origen y convivir en paz en sus territorios, buscando de este modo que los Estados en sus territorios propendan por una reconstrucción profunda del tejido social afectado por la confrontación violenta.

En el siguiente acápite observaremos la manera en que estas preocupaciones e instrumentos desarrollados por organismos de derecho internacional se han integrado en las normas y órdenes judiciales dentro del Estado colombiano, para definir sus obligaciones respecto de estos instrumentos y de las necesidades de la población víctima del desplazamiento forzado.

### *2.1 La vivienda como derecho de las víctimas del conflicto armado*

El régimen constitucional y político anterior a 1991 en Colombia se sustentaba en una organización decimonónica como Estado de derecho, bajo la idea de que las leyes expedidas por los representantes elegidos popularmente bastaban para hacer realidad la forma de gobierno establecida en el texto constitucional, y que, por esta vía, la garantía de los derechos ciudadanos, de la dignidad y de la propiedad se iban a ver satisfechos mediante el otorgamiento de “igualdad y libertad formal” que proporcionaba el poder político.

Como se ha observado en numerosos escenarios, no solo en Colombia, la constitución como Estado de derecho no logró hacer frente a la conflictividad social y económica, en términos de desigualdad material y de falta de garantías en cuanto a condiciones de existencia y desarrollo humano para la población: la administración pública no se plantea como objetivo la provisión, ni siquiera, de una vivienda para garantizar la subsistencia de su población.

En gran medida, este fenómeno se ha explicado a partir de que el anterior régimen constitucional ni siquiera se proponía otorgar condiciones básicas a los ciudadanos en materia, por ejemplo, de vivienda. Las leyes soberanas

emitidas por un órgano previamente constituido para tal fin como el Congreso de la República tampoco fueron eficaces para contener el creciente conflicto armado interno que generó millones de desplazados y muchas personas sin un techo bajo el cual vivir en Colombia. Además, es indudable que este conflicto mostraba imágenes desgarradoras de las llamadas víctimas, su desespero por ser atendidas y la solidaridad que se suscitan entre quienes viven su vida *al margen* de la guerra eran y aún hoy son los rostros del conflicto armado.

Una vivienda adecuada, como parte de un nivel de vida adecuado, es parte esencial para poder hacer realidad los derechos económicos, sociales y culturales: objetivo fundamental para un Estado como Colombia en el siglo XXI. Por supuesto, una vivienda adecuada no debe entenderse únicamente limitada al concepto de tener un *techo básico*.

Un Estado constitucional y democrático se propone que la sociedad que pretende conformar promueva entornos nacionales apropiados para el desarrollo de políticas públicas, acciones afirmativas y prácticas administrativas que permitan hacer frente a las necesidades de vivienda a largo plazo por los cambios poblacionales. Esto, por supuesto, implica que el Estado adelante acciones para propender a la regulación de la provisión de vivienda por parte del sector privado mediante la construcción de planes de ordenamiento territorial adecuados y con reglas técnicas de diseño que permitan estos fines.

Estos factores descritos alentaron el surgimiento de una suerte de nuevo pacto constitucional en 1991, superior a esta ley soberana, con el fin de restablecer y reorientar las finalidades del Estado, para constituir un régimen constitucional de “Estado social de derecho” que, por lo menos, consagre como objetivos y obligaciones el proveer a las personas que habitan el país de elementos básicos para la subsistencia. Es claro que con ocasión de este tipo de conflictos se hace necesario que los Estados propongan acciones jurídicas y políticas claras que permitan mitigar las consecuencias de un conflicto que también fue producto de las graves omisiones de un Estado que no respondía a las necesidades de sus ciudadanos.

De este modo, se consagra en el artículo 51 de la Constitución de 1991 el derecho a la vivienda, el cual ha venido siendo desarrollado tanto por los jueces en su función de control constitucional como por los tratados internacionales suscritos y ratificados por Colombia en materia de derechos humanos, de obligatorio cumplimiento para el Estado.

De manera directa, el artículo 51 de la Constitución Política consagra el acceso a una vivienda digna como un derecho de todas las personas, y esto obliga a Colombia, con su proclamación como Estado social de derecho, a fijar las condiciones necesarias para hacerlo realidad a través del diseño y promoción de planes de vivienda de interés social, sistemas de financiación de vivienda a largo plazo, e igualmente a unir esfuerzos entre entidades para que dichos planes se hagan realidad, interpretación que se desprende de la Sentencia T-314 de 2012, expedida por la Corte Constitucional.

El impacto del desplazamiento tiene consecuencias funestas sobre el perfil psicológico de las víctimas, pero el impacto también resulta en el plano económico, como lo demuestra el estudio microeconómico del conflicto adelantado por la Universidad de los Andes (Ibáñez Londoño, 2008), donde se enuncia, entre otros elementos, que la migración forzada mina la capacidad de los hogares para emprender actividades productivas en los municipios de recepción y, por ende, sus ingresos y consumo se deterioran en el corto plazo. Por tal razón, la garantía del derecho a la vivienda digna se hace uno de los fines fundamentales para la reconstrucción de una paz estable y duradera en el país y para la supervivencia del actual orden constitucional en la realidad.

Asimismo, es necesario entender que la cimentación de la paz se realiza desde los diferentes ámbitos y que tanto desde lo público como desde lo privado se pueden consolidar estrategias que permitan la construcción de paz; por lo anterior y desde nuestra mirada, las universidades no pueden dejar de lado la realidad descrita sin detalle en los párrafos anteriores. Es deber de la academia cumplir su función social y no apartarse de las problemáticas sociales que aquejan al país, toda vez que la educación es una herramienta poderosa y por siempre reconocida como un elemento fundante para la construcción de culturas de paz y legalidad con miras humanistas y democráticas. La necesidad de la inclusión de la academia en los procesos de construcción de paz se sustenta entre otras cosas por la idea de que las guerras parten de las opiniones en las mentes de aquellos que luego empuñan las armas, y así lo asegura en su preámbulo la Constitución de la UNESCO, donde se proclama lo siguiente: “puesto que las guerras nacen en la mente de los hombres, es en la mente de los hombres donde deben erigirse los baluartes de la paz”.

Es claro que el derecho a la vivienda no se materializa con la sola mención en el artículo 51 de la Constitución; es necesario que el Estado cree programas y

proyectos en pro de la implementación real de este derecho constitucional, y es evidente también que el Gobierno debe decidir cómo realizar la focalización de los recursos existentes para que se cumpla este derecho. Colombia tiene índices de pobreza importantes, acompañados de un déficit de vivienda considerado grave por la ONU Hábitat, con lo cual los criterios de política pública y los programas de vivienda deben ser por excelencia los que fomenten la vivienda de interés social subsidiada dirigida a quienes no poseen los recursos necesarios para pagar una vivienda digna o adecuada. Sin embargo, si a eso le agregamos el fenómeno que hemos enunciado del desplazamiento forzado, resulta evidente que se debe también priorizar a aquellos que fueron desplazados de sus hogares y que además tienen en riesgo la propia vida.

Y aunque los documentos oficiales del Gobierno dejan claro que reconoce plenamente la problemática de las víctimas, la política pública, y específicamente la política social, ha estado construida *desde arriba*, con serias limitaciones a la participación de las comunidades en su planeación. Es decir, el problema no recae sobre el desconocimiento de la problemática de falta de vivienda para las víctimas, o sobre la falta de descripción densa sobre la misma problemática, sino que más bien se trata de una orientación de la creación de política social que pretende avanzar en la consecución de planes y proyectos *desde arriba*.

Existen numerosos pronunciamientos judiciales que enfatizan la necesidad de que el Estado constitucional, en su labor de tramitación pacífico de intereses y de otorgamiento de bienestar social de manera progresiva para la población, en los términos de los tratados internacionales que se han suscrito, desarrolle acciones y cumpla órdenes orientadas a hacer realidad el derecho a la vivienda digna de uno de los sectores más vulnerables de la sociedad: las víctimas del desplazamiento forzado interno.

En concreto, la Sentencia T-821 del 2007 de la Corte Constitucional colombiana reconoce los principios rectores de los derechos de las personas desplazadas y los principios *Pinheiro*, que versan especialmente sobre el derecho a la restitución de viviendas, tierras y patrimonio de las personas desplazadas internamente. A pesar de ser doctrina internacional acerca del derecho a la vivienda adecuada y, por tanto, no establece criterios taxativos y coercitivos para los Estados parte en materia de realización de acciones concretas, sí determina principios guía para orientar las políticas públicas. Estos principios guía integran el bloque de constitucionalidad en sentido lato y, por tanto, deben ser tenidos en cuenta.



El principio 18 de los rectores de derechos de la población desplazada consagra la garantía de un nivel adecuado de vida como un mínimo que debe ser proporcionado por el Estado, así como los principios 28 y 29 consagran el derecho a ser restituidos en cuanto a la posibilidad de regresar voluntariamente a los sitios de origen de los que fueron desarraigados: en este mismo sentido se orientan los principios *Pinheiro*, guía principal que debe seguir la política pública de un Estado con el fin de “aplicar los Principios sobre la Restitución de Viviendas y Patrimonio sobre el Terreno”, que es a lo que se han orientado los entes internacionales. Estos principios se ven materializados en el numeral 8 del artículo 28 de la Ley 1448 del 2011, en la cual se consagra como un derecho de las víctimas del conflicto armado el regresar a su lugar de origen de manera voluntaria en condiciones dignas y toda la normatividad referente al capítulo 4 de la mencionada ley, el cual contempla la restitución de la vivienda.

Este enfoque en la jurisprudencia constitucional en cuanto a la obligación del Estado de suplir este déficit habitacional de vivienda digna contrasta con el contemplado en las sentencias T-585 de 2006 y T-851 del 2012, en las cuales se determinan las condiciones para que una persona en situación de vulnerabilidad socioeconómica, especialmente tratándose de una víctima de desplazamiento forzado, vea realizado su derecho: estas sentencias acogen los criterios descritos en la observación número 4 del CDESC, que fueron explicados en el acápite anterior y se integran como vinculantes para quienes diseñan y ejecutan políticas públicas en materia de vivienda para población vulnerable.

Los decretos 2190 de 2008, 1921 de 2012 y el 2411 de 2015 determinan las condiciones y la oferta de vivienda para la población víctima del conflicto armado interno; sin embargo, nos centramos en las dificultades que entraña la implementación de estas directrices, que no han logrado materializar las obligaciones constitucionales y convencionales del Estado colombiano en cuanto a proporcionar condiciones materiales de existencia dignas en materia de vivienda a personas que han sido víctimas del despojo forzado de sus bienes materiales y morales en sus sitios de habitación anteriores.

Las aproximaciones que aquí tendremos hacia la política de vivienda y específicamente hacia los proyectos y programas derivados de ella se centran en el enfoque de la implementación, ya que es ahí donde se hace posible interpretar la eficacia y efectividad del accionar estatal. Los programas de atención a víctimas y específicamente a desplazados han sido criticados por la academia en la medida en que se considera “que mantiene[n] tendencias asistencialistas

que generan dependencia y que impiden la adecuada superación de la condición de vulnerabilidad” (Jiménez, 2012). Sin embargo, aunque esta discusión sobre el asistencialismo es claramente necesaria, nuestro interés no es plantear una discusión en términos de la política pública desde el enfoque de los estudios políticos, sino que más bien hemos enfocado nuestros esfuerzos como clínica jurídica en el análisis de los programas que finalmente son los que llegan a los ciudadanos y las posibilidades de mejora que pueden aplicarse desde la adopción de un enfoque sociojurídico.

### **3. Las clínicas jurídicas aportan al cambio social: la experiencia del GAPI en la exigencia del derecho a la vivienda digna**

La exigencia del derecho a la vivienda digna desde un ejercicio pedagógico sociojurídico realmente impacta de manera positiva no solo la vida de quienes ven un aporte significativo a la concreción de sus derechos, sino también la de quienes forman parte del proceso de defensa. En este caso particular, el GAPI, ejerciendo como clínica jurídica de la Universidad Icesi, obtuvo beneficios pedagógicos importantes al plantear como uno de sus objetivos el uso de herramientas jurídicas para su construcción teórica como un problema de interés público. En este apartado enunciaremos de qué manera las clínicas jurídicas sostienen, además de intereses pedagógicos, una profunda relación con la búsqueda del cambio social, y cómo a través de un caso particular se logró abanderar una estrategia de litigio para la exigencia del cumplimiento del derecho a la vivienda digna con impacto en toda una comunidad.

56

#### *3.1 La enseñanza clínica del derecho como aporte al cambio social*

La enseñanza clínica del derecho es una alternativa a la enseñanza clásica de los elementos constitutivos de la abogacía, donde se da prioridad pedagógica a lo relacionado con la práctica, con el hacer, pero también donde se concentra la atención de los procesos en el estudiante y en su capacidad de aprender, más que en la capacidad del docente de enseñar contenidos.

Las clínicas jurídicas surgen en Estados Unidos hacia finales del siglo XIX (Torres, 2013, p. 711) y se consolidan en el siglo XX (Villarreal y Courtis, 2007, p. 5) como espacios que, sin pretender sustituir del todo el método tradicional de enseñanza, suponen aumentar las habilidades del estudiante, sobre todo en su

capacidad de argumentar, contextualizar, analizar y actuar frente a casos jurídicos reales. Se trata, entonces, de reconocer que “la preparación adecuada para el ejercicio práctico del derecho requiere un entrenamiento teórico y práctico” (Villarreal y Courtis, 2007, p. 7). La educación clínica surge como una reacción a esa enseñanza del derecho que priorizaba la memoria, los códigos y al docente como agente conocedor (Courtis, 2007). Uno de los principales referentes del cambio sustancial entre enseñar derecho desde los libros y enseñar derecho desde la realidad es Jerome Frank, quien propone la figura de la clínica jurídica, cuyo método de enseñanza del derecho distaba del hasta entonces imperante método de casos propuesto por Christopher Columbus Langdell. Frank se preguntaba: ¿por qué no dejar que los estudiantes observen directamente la materia objeto de su estudio, con los profesores actuando como intérpretes que iluminan lo que se observa? A través de sus escritos, propuso una nueva mirada sobre la enseñanza del derecho donde teoría y práctica podrían estar constantemente entrelazadas y donde el estudiante “Podría considerar ‘problemas estrictamente jurídicos’ a la luz de otros estudios sociales (mal llamados ‘ciencias sociales’) como la historia, la ética, la economía, la política, la psicología y la antropología” (Frank, 2007, p. 73).

Esta tradición y nuevos métodos llegaron a América Latina hacia la década de los sesenta (Morales, 2004, p. 23), con el objetivo no solo de integrarse como un elemento transformador de la enseñanza jurídica, sino también en aras de mejorar la relación universidad-comunidad a través de la prestación de servicios legales gratuitos. Posteriormente, a mediados de los años noventa se aprecia una nueva ola de creación de clínicas jurídicas de interés público; fue en esta época que se constituyeron las clínicas jurídicas colombianas.<sup>5</sup> Se destaca como primera clínica del país al Grupo de Acciones Públicas (GAP) de la Universidad del Rosario, creado en 1999, seguido de otras como la Clínica de Interés Público de la Universidad Sergio Arboleda de Bogotá, la Clínica Jurídica en Interés Público de la Universidad de Medellín (Udem) y el Grupo de Acciones Públicas de la Universidad Icesi, de Cali, entre otros (Toro, 2016).

Todas estas apuestas sobre clínicas jurídicas del país surgieron de reflexiones y acciones similares, reflexiones sobre la justicia social y los derechos humanos

---

<sup>5</sup> Beatriz Londoño Toro realiza una distinción mucho más particularista de los momentos históricos en que surgen y se desarrollan las clínicas jurídicas iberoamericanas, planteando tres generaciones (1960-1980, 2000-2010, 2010-hoy). Para ahondar en estos recuentos históricos, ver Toro (2015).

(Toro, 2016, p. 120), así como de acciones relacionadas con el litigio estratégico para promover y resguardar el interés público.<sup>6</sup> Todos estos esfuerzos por consolidar la ola de clínicas jurídicas no se detienen: el país sigue en una constante ampliación del modelo clínico; muestra de ello son las intervenciones cada vez mayores y más diversas de los congresos de clínicas jurídicas realizados anualmente en Colombia.

Es importante para este análisis enunciar que hay características propias de la enseñanza clínica del derecho y que persiste una distinción entre los espacios llamados clínicas jurídicas y los consultorios jurídicos. Las principales diferencias se relacionan con el enfoque, el número y tipo de clientes, los beneficiarios, los métodos empleados, los fines perseguidos y el tipo de regulación existente.

Los consultorios conservan en Colombia un enfoque que bien podría llamarse asistencialista, mientras que las clínicas jurídicas fomentan estrategias diversas para llevar a cabo litigios de alto impacto, además, procurando incentivar a las comunidades a ser generadoras de sus propios procesos de cambio. Es decir, las clínicas van más allá de acciones jurídicas puntuales y buscan ampliar la protección de derechos apalancando otras estrategias extrajurídicas, por lo que se enfocan no solo en personas de escasos recursos, sino también en sujetos, comunidades u organizaciones a las que se les ha vulnerado sistemáticamente un derecho.

En cuanto a los beneficios, los consultorios generalmente benefician con su accionar a una persona en particular, mientras que las clínicas jurídicas, al tratar temas de interés público y buscar realizar acciones incluso en políticas públicas locales o nacionales, generan cambios que potencialmente benefician a conglomerados sociales. Por otra parte, los consultorios emplean métodos tradicionales para abordar los problemas jurídicos, mientras que las clínicas de manera estratégica promueven litigios que implican recursos no jurídicos. Esta diferencia en los métodos está íntimamente relacionada con los fines perseguidos, ya que en el caso de los consultorios se busca que los estudiantes practiquen las diversas áreas del derecho la mayor cantidad de veces posible, mientras que

---

<sup>6</sup> Resguardar “el interés público significa, en esta perspectiva, velar por el buen funcionamiento del sistema democrático, por la sujeción de las autoridades a los principios y reglas de un Estado de Derecho, por la garantía efectiva de los derechos humanos, por la participación ciudadana en el quehacer público y por otros aspectos análogos” (Morales, 2004, p. 37).

en las clínicas jurídicas se reciben menos casos, pero se profundiza más en la investigación de la problemática que subyace al caso (Toro, 2015).<sup>7</sup>

Queda claro, entonces, que –aunque las clínicas y los consultorios jurídicos persiguen un objetivo pedagógico que bien puede entenderse como similar, ya que pretenden empoderar al estudiante de derecho en sus competencias como futuro abogado desde la exposición a la práctica– las clínicas jurídicas tienen pretensiones explícitas no solo pedagógicas, sino también de cambio social.

Por lo tanto, la clínica no solo debería formar abogados en la práctica jurídica, para que sean los mejores en su profesión, sino que también debe formar ciudadanos, conscientes de sus propios contextos y con voluntad política para ser agentes de cambio. De ahí que uno de los desafíos más grandes de las clínicas sea cómo formar a los estudiantes para que, siendo agentes de cambio, tengan herramientas teóricas que les permitan ser sujetos con pensamiento crítico, que logren entender desde el multiperspectivismo<sup>8</sup> situaciones de opresión como la pobreza, la desigualdad de género, la discriminación por discapacidad, entre otros fenómenos.

Las clínicas operan a través de la metodología de la enseñanza clínica del derecho, y frente a las características de este método se encuentran varias configuraciones. Una de las que se considera más completa es la de Javier Gonzaga. Este autor nos presenta el método clínico desde la articulación de tres elementos clave:

- a) la enseñanza-aprendizaje del derecho por medio de actividades académicas teórico-prácticas (materias teórico-prácticas) asociadas a las líneas de intervención priorizadas por la Clínica, b) las actividades

---

7 Para encontrar una caracterización de similitudes y diferencias entre estos dos espacios de práctica jurídica, ver Beatriz Londoño Toro (2015).

8 El multiperspectivismo se concibe desde la pedagogía como la capacidad del estudiante para analizar una problemática social desde diferentes perspectivas, por lo que se espera que el estudiante logre comprender los hechos desde el punto de vista de los diferentes actores, no únicamente desde su visión como investigador o sujeto que analiza. Además, se espera que logre identificar coincidencias y diferencias entre los intereses de los actores, relacionando sus roles, ideologías y cosmovisiones. Todo ello con el ánimo de que el estudiante logre evaluar una posible solución que tenga la potencia de anticipar los impactos durante la implementación frente a los diversos actores (Rico, 2019). Esta es una competencia que se encuentra descrita en el Proyecto Educativo Institucional de la Universidad Icesi (Universidad Icesi, 2017), cuyo cumplimiento corre por cuenta de cada una de las asignaturas, ya que es una destreza transversal que fomenta la capacidad de participación social y política.

de extensión y capacitación a la comunidad como un componente de proyección social del saber y un vehículo constante de retroalimentación de los procesos de la clínica y c) la investigación socio-jurídica con base en diversas metodologías de acción-participación. (Gonzaga, 2016, pp. 2-3)

Poniendo en práctica esta metodología y en su labor de buscar la justicia social a través de elementos sociojurídicos, las clínicas que funcionan a partir de casos reales<sup>9</sup> realizan intervenciones en comunidades que no tienen la posibilidad de pagar un abogado de manera particular o que requieren una intervención compleja, incluida la asistencia jurídica para lograr resolver conflictos de alto impacto. En estos espacios, entonces, se entiende al estudiante como un agente transformador, como un sujeto que puede incidir en las dinámicas sociales (Mugarra y Martínez, 2018), proponiendo acciones específicas en pro de grupos tradicionalmente vulnerados o en contra de prácticas de exclusión o discriminación social, con lo cual las clínicas se pueden reconocer como articuladoras de un proyecto político que encuentra en la función social de las facultades la posibilidad de generar cambios normativos y políticos.

### *3.2 La importancia del litigio estratégico en el caso de estudio*

Para las clínicas jurídicas, especialmente en América Latina, ha sido fundamental encontrar fórmulas adecuadas para manejar los problemas sociales que aquejan a las comunidades. En algunos países latinoamericanos el litigio estratégico se reconoce como una herramienta a través de la cual se logra la ampliación de derechos (Quintero, 2016). Es por ello por lo que la figura del litigio de alto impacto o litigio estratégico toma un lugar central, no como una mera técnica, sino como una metodología que le apuesta a las promesas de inclusión e igualdad material propias del derecho. Según la Red Latinoamericana de Clínicas Jurídicas, el litigio estratégico puede comprender: una estrategia jurídica, social, política, educativa o de seguridad (Litigio Estratégico, 2019); todas estas aristas

---

<sup>9</sup> Algunos autores han realizado distintas tipologías para clasificar las clínicas jurídicas. En este caso, se analizó la tipología de Puga (2002) y a partir de ahí se identifica que estos aportes metodológicos solo aplican para aquellas clínicas que trabajan sobre situaciones reales y que por ello realizan intervenciones en campo para resolver problemas sociojurídicos reales. La literatura anglosajona distingue entre: Live-cliente clinic, Simulation clinic, Externship program, University based or “in house” clinics, Community-based clinics. Por su parte, en Latinoamérica existe una variedad menor de tipos de clínicas; se habla de clínicas que lidian con situaciones reales y clínicas que trabajan sobre un patrón de hechos que están basados en hechos reales, pero no implica intervención en campo.

o formas de intervenir un problema tienen, desde el punto de vista investigativo, la posibilidad de combinar la intervención jurídico-comunitaria (Quintero, 2016), poniendo de presente la complejidad de la realidad social y haciendo uso de herramientas distintas al derecho, para llevar a cabo aportes al entorno local, nacional o internacional.

Algunos autores precisan que hay tres componentes clave del litigio estratégico: el jurídico propiamente, el político y el comunicativo (Correa, 2008). Existen litigios estratégicos donde el componente jurídico puede llegar a tener preeminencia; sin embargo, el ideal se encuentra cuando los tres componentes están en igualdad, es decir, cuando la problemática se considera desde su complejidad y se aproximan a ellas con el apoyo de herramientas de múltiples disciplinas y ciencias, pero además donde la comunidad tiene un papel central como coequipero y generador del cambio.

Para las clínicas jurídicas de Latinoamérica ha resultado importante pensar las estrategias de litigio desde una visión de trabajo mancomunado que incluya no solo la intervención de las comunidades como agente casi central del proceso, sino también la construcción de lazos con aliados estratégicos, cuyo rol es fundamental, ya que han permitido que las clínicas se inserten en redes de incidencia que hacen que las apuestas por litigios particulares se sumen a otras iniciativas de mayor envergadura o aceptación por parte de las comunidades.

En el caso concreto, el litigio estratégico llevado a cabo tuvo en cuenta los componentes tanto jurídicos como políticos. Igualmente, se realizaron acciones comunicacionales que ponían de presente que este es un problema de interés público, se socializó suficientemente las acciones llevadas a cabo desde lo jurídico en medios de comunicación y a través de espacios educativos que fijaron la mirada en el asunto no resuelto del acceso a la vivienda digna en uno de los barrios insignias de la ciudad de Cali, por pretender ser un espacio de construcción de paz urbana.

En adelante, plantaremos elementos específicos del litigio estratégico que se llevó a cabo en el caso particular del programa de vivienda de interés prioritario, propuesto por el gobierno del presidente Juan Manuel Santos, llamado 100 Mil viviendas gratuitas, que nació como respuesta a la problemática de acceso a la vivienda que sufrían los hogares en situación de extrema pobreza; muchos de estos, víctimas del desplazamiento forzado interno como gran hecho generador de déficit habitacional en Colombia y cuyo corpus jurídico fue formalizado mediante la Ley 1537 de 2012.

Este programa pretende entregar 100 mil viviendas, en un plazo de 2 años, y tiene como objetivo central seguir avanzando en el cumplimiento de las metas del Gobierno de crear empleo y reducir la pobreza en Colombia. **El programa de las 100 mil viviendas gratis da prioridad a las familias desplazadas**, a las que hacen parte de la Red Unidos y a los sectores más vulnerables. También, un porcentaje de viviendas en cada proyecto será destinado a los hogares afectados por los desastres naturales o que habiten en zonas de alto riesgo no mitigable. (Minvivienda, 2013)

### 3.3. Cali, gran receptor del desplazamiento forzado

En el año 2012, el gobierno del expresidente Juan Manuel Santos creó un programa de alcance nacional para la construcción de cien mil viviendas 100% subsidiadas, que al año 2015 y según cifras del Gobierno presentaba los siguientes avances:

Figura 1



Tomado de: <https://www.minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda/viviendas-100-subsidiadas>

El programa de las viviendas 100% subsidiadas nació como respuesta del Gobierno nacional a la realidad de un país donde el desplazamiento y la pobreza son evidentes. Miles de hogares que viven en situación de extrema pobreza y que



debido a la violencia fueron desplazados de sectores rurales no logran acceder a un crédito para obtener su vivienda por los mecanismos tradicionales que ofrece el mercado; por tanto, requieren de programas de vivienda subsidiada.

Dentro de los 283 proyectos que surgieron de este programa de gobierno, fueron destinadas urbanizaciones específicas para población víctima del conflicto, ya que según el mismo programa era necesario dar prioridad a las familias que hacen parte de la Red Unidos y a los sectores más vulnerables. Uno de los proyectos bandera en el departamento del Valle del Cauca fue la urbanización Llano Verde, construida en la ciudad de Cali en la Comuna 15, ubicada en la zona oriente de la ciudad, caracterizada por su marginalidad y escaso desarrollo urbanístico.

Durante el período 1996-2014, Santiago de Cali fue, de acuerdo con cifras oficiales de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, una de las cuatro ciudades que recibieron mayor cantidad de migrantes (Ríos Cobas, 2016). Hacia el año 2009 se consideraba una de las nueve ciudades que mayor población desplazada recibían en el país y, según las recomendaciones para la política pública y la exigibilidad del derecho a la vivienda que fueron

**Figura 2**  
**Desplazamiento - Personas**  
**Territorial Valle - Cali**



*Elaboración propia a partir de datos de la RNI - Red Nacional de Información.  
Fecha de corte: 1 de agosto de 2018.*

presentadas por Torres y Vargas (2009), se encontraba dentro de las ciudades prioritarias para la ejecución de la política social para el restablecimiento de derechos de la población desplazada. Y, aunque han pasado nueve años, la afirmación de estos autores sigue vigente; el panorama no ha cambiado lo suficiente como para creer que la tarea está cumplida.

Si bien es cierto que en los últimos años la cantidad de desplazados que llegan a la ciudad de Cali se ha reducido (según cifras de la RNI - Red Nacional de Información), es claro que uno de los problemas más estructurales de este tipo de población es no gozar del derecho a la vivienda digna. Quienes se encuentran en situación de desplazamiento forzado a causa de haber sido permeados por el conflicto armado requieren acciones afirmativas para alcanzar el ideal de vivienda digna propuesto en el artículo 51 de la Constitución Política de Colombia.<sup>10</sup> Cali no ha sido solo un lugar de paso, sino que, en muchos casos, grandes cantidades de desplazados se han convertido en *vecinos* y han reconstruido sus vidas en torno a la añoranza de Cali como su nuevo hogar:

Yo llegué a Marroquín<sup>11</sup> con mis hijos cuando no aguanté más estar allá. Cuando llegamos nos recibió un amigo que también era desplazado, pero él sí llevaba varios meses aquí. (Habitante de Llano Verde, Cali, fragmento de una entrevista semiestructurada, 2018)

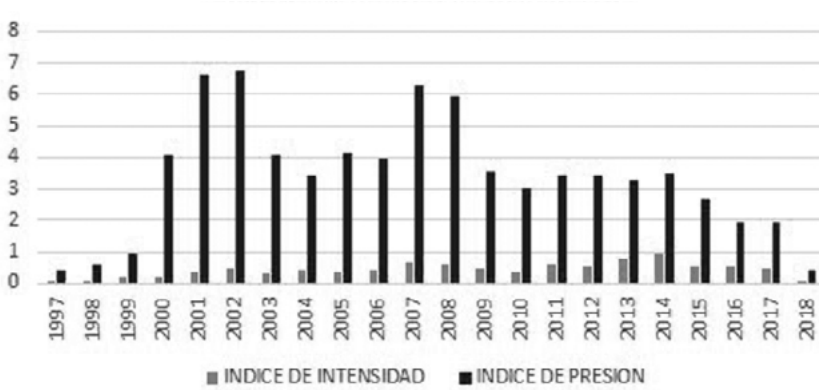
64 Cali significa para muchos la oportunidad de construir vida nueva lejos de los sonidos tormentosos del conflicto. Sin embargo, entre los años 2006 y 2015 la ciudad no mejoró, por ejemplo, en sus cifras de “población viviendo en tugurios”, ya que, según cifras del Departamento Administrativo de Planeación DAP, el 7,0% de la población total vive en estas condiciones indignantes; además, según el censo de habitantes de la calle del 2015, por cada 100 000 habitantes existen 93,2 personas sin hogar. Las anteriores cifras, y otras muchas, lo que nos demuestran es que Cali, aun siendo una ciudad de saludos calurosos, no está preparada cuantitativa ni cualitativamente para garantizar el derecho a la vivienda digna a las personas que han sido desplazadas de sectores en conflicto.

---

10 De acuerdo con las bases de datos de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, para el 1.º de marzo de 2015 se habían incluido 170 404 personas en Cali en el Registro Único de Víctimas (RUV).

11 José Manuel Marroquín es un barrio de la Ciudad de Cali ubicado en la comuna 14 al suroriente de la ciudad. Esta comuna tiene el 97.8% de su espacio ocupado para vivienda; muy poco destinado a actividades recreativas o socioambientales.

**Figura 3**  
**Índices de Intensidad y Presión**  
**Valle del Cauca - Cali**



*Elaboración propia a partir de datos de la RNI - Red Nacional de Información  
 Fecha de corte: 1 de agosto de 2018.*

Los índices de intensidad y de presión que muestra la gráfica sostienen la afirmación de que la ciudad requiere múltiples esfuerzos para adoptar como suyos a aquellos desplazados del conflicto que buscan en ella un hogar. El índice de intensidad muestra el número de individuos expulsados por un municipio sobre la población del municipio expulsor por cada mil habitantes en cada vigencia. Según la gráfica, Cali ha sostenido su índice de intensidad en porcentajes bajos desde 1997 hasta el 2018. Esto tiene una explicación lógica en cuanto a que Cali no ha sido una ciudad con gran presencia del conflicto armado; pero, en contraposición a ello, encontramos que el índice de presión, que es el número de individuos que llegan a un municipio sobre la población del municipio receptor por cada mil habitantes en cada vigencia, supera por mucho al índice de intensidad, y esto quiere decir que Cali debe responder con políticas públicas de atención a los migrantes con urgencia. Y, aunque el índice ha disminuido, esto no hace la diferencia, ya que el derecho a la vivienda ha de ser garantizado al acumulado de personas que se han ido asentado en la ciudad desde inicios del conflicto.

Cali, entonces, debe avanzar en la búsqueda de soluciones complejas para la problemática de vivienda digna. Y ya que, de acuerdo con los informes elaborados por la Defensoría del Pueblo y la Contraloría, las medidas tomadas por

el Gobierno para atender el déficit habitacional están centradas en su mayoría en el componente de accesibilidad económica, es pertinente realizar acciones que complementen los programas de vivienda que ya han sido implementados en la ciudad, como es el caso de Llano Verde.

Según enunció GAPI en el *Informe Sombra relativo al derecho a un nivel de vida adecuado: vacíos del programa de vivienda gratuita para la garantía plena del derecho a vivienda de personas con discapacidad*, los programas del Gobierno se limitan a garantizar la entrega de los subsidios en dinero o cien por ciento en especie, en el caso de la vivienda gratuita, ignorando otros derechos conexos al derecho a la vivienda, como a la dignidad, la salud, la educación, el acceso a una la infraestructura de servicios, el ambiente sano, la movilidad, la seguridad y la convivencia. Es por esto por lo que a partir de acciones jurídicas el GAPI intenta fortalecer este proyecto de vivienda, llamando la atención del Estado para que reconozca que un proyecto de vivienda debe entenderse en un contexto más amplio.

Llano Verde es un caso importante para evaluar esta problemática, ya que desde su creación fue pensado como un espacio para la reintegración de víctimas del conflicto armado. Sin embargo, los habitantes de este barrio siguen teniendo problemas para gozar de una vivienda digna. Aunque es evidente que la población víctima del conflicto tiene una relación directa con hechos violentos y que ello puede dar lugar a algún tipo de discapacidad física, este proyecto no tuvo en cuenta diseñar las viviendas bajo los principios de un diseño universal. Esto ha condicionado a las personas con discapacidad beneficiarias del proyecto a tener que vivir en una casa que las confina a no poder movilizarse libremente y a estar en constante dependencia para, por ejemplo, acceder a las baterías sanitarias que se encuentran ubicadas en el segundo piso de la vivienda. Frente a esta problemática, GAPI ha asesorado a los habitantes del barrio para que puedan adelantar las tutelas solicitando los ajustes razonables necesarios.

Es claro que la progresividad de los DESC puede consolidarse por medio de luchas individuales, como se evidencia en las acciones de tutela. Es por eso por lo que GAPI ha asesorado ya a un total de 48 familias susceptibles de presentar tutela para ajuste razonable. De estos casos, seis han sido resueltos a favor de las familias, que hoy tienen la posibilidad de ampliar su autonomía por medio de la concesión de un ajuste razonable para las viviendas en las que habitan. Sin embargo, para GAPI la aplicación de los DESC va más allá de las

acciones individuales; es decir, se requieren acciones jurídicas más amplias y de carácter estructural que permitan hacer real el precepto de la progresividad de los DESC. De ahí que la Acción Pública de Inconstitucionalidad sea la apuesta más potente en este litigio.

La Ley 1114 de 2006 modifica la Ley 546 de 1999, el numeral 7 del artículo 16 de la Ley 789 de 2002 y el artículo 6.º de la Ley 973 de 2005 y destina recursos e indica las condiciones de la vivienda de interés social. Esta ley en el parágrafo 3 del artículo 1 enuncia que:

Las autoridades municipales y distritales exigirán a todos los proyectos de vivienda la obligatoriedad de disponer el uno por ciento (1%) de las viviendas construidas y en los proyectos de menos de cien (100) viviendas de una de ellas para la población minusválida (Población con discapacidad). (Congreso de Colombia, 2006)

Aunque esto se considera una acción afirmativa, es claro que destinar un porcentaje específico, sin un sustento estadístico actualizado, puede conducir a que la norma no contemple la obligatoriedad de construir estas unidades habitacionales sin barreras arquitectónicas para los individuos que van a habitarlas y tampoco contempla las características demográficas de la población a la que dirige su accionar. Por lo tanto, se solicita a la Corte revisar este parágrafo y, en su lugar, posicionar el diseño universal de las viviendas de interés social como un derrotero de la política social.

Además de estas acciones, se adelantan otros acercamientos con la administración pública solicitando mejoras en la infraestructura del barrio, sobre todo para la población con discapacidad que habita allí.

En abril 7 de 2015 la Alcaldía de Santiago de Cali presentó un documento llamado *Urbanización Llano Verde, Gestiones para equipamiento Comunitario*. En él se presentaron los lineamientos con los que el nuevo barrio quedaría equipado. En ese momento, se dijo que serían entregados espacios físicos que permitirían la consolidación de un entorno físico, urbano y social acorde a una solución habitacional integral para los ciudadanos que habitarían allí. A continuación, se detallan los espacios físicos y las fechas estimadas en ese documento para la entrega de dichos lugares.

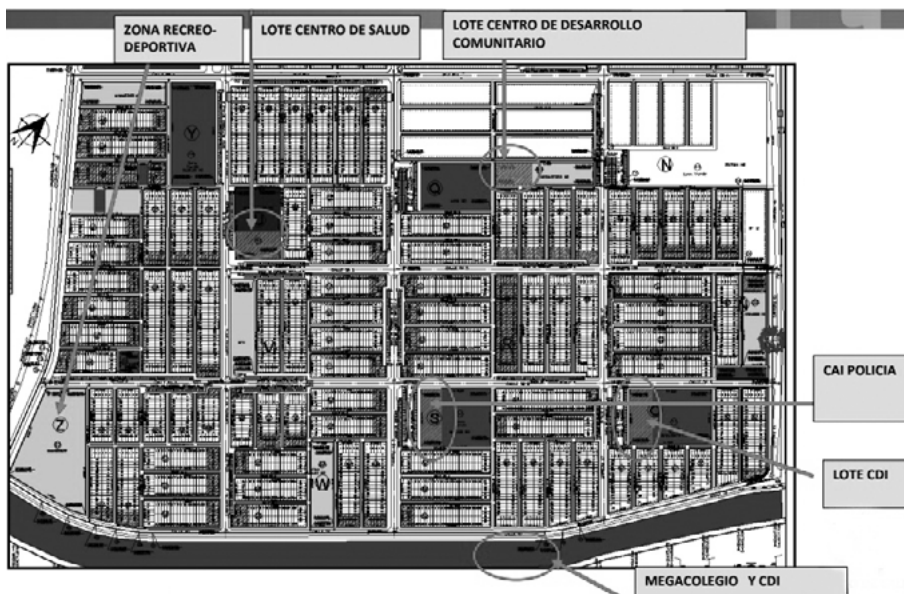
Tabla 1

Espacio físico por entregar	Fecha estimada
Megacolegio localizado en el predio El Corbatín.	Diciembre 2015.
CDI Llano Verde: Ubicado en el interior del barrio Llano verde (Manzana «O»). – Costo: \$2.454.545.456 – Área del lote: 1.262 m <sup>2</sup> – Capacidad atención: 150 niños	31 de diciembre de 2015.
CDI Ciudadela CaliDA: ubicado en el desarrollo habitacional Ciudadela CaliDA, en un lote frente al barrio Llano Verde – Costo: \$2.454.545.456 – Área del lote: 4575 m <sup>2</sup> – Capacidad atención: 300 niños	31 de diciembre de 2015.
ESE Oriente – Centro de Salud: Lote de 1492 m <sup>2</sup> en la manzana U7 para la construcción del Centro de Salud Llano Verde.	Se iniciaría la obra a finales de noviembre de 2015 y duraría aproximadamente ocho (8) meses.
C.A.I.	Entregado
Escenario Deportivo Llano Verde. El escenario deportivo incluirá: • Una pista de patinaje • Sendero de trote • Cancha múltiple • Espacios de actividad pasiva para el adulto mayor y personas en situación de discapacidad.	FINDETER (Financiera de Desarrollo Territorial S.A) adelantaba los estudios y diseños a través de la firma consorcio Findeter 05, para su entrega y aprobación de licencias de construcción. Una vez fueran aprobados los diseños, el Gobierno Nacional y Municipal socializaría el proyecto de este equipamiento colectivo ante la comunidad.
CDC: En el lote de la manzana Q10 de la Urbanización Llano Verde, se construiría el Centro de Desarrollo Comunitario – CDC. La edificación estaría ubicada entre las Calles 56 y 56A, entre las carreras 47 y 47D.	Se tenía a la fecha aprobado un Confis para los estudios y diseños del proyecto, cuyo concurso de méritos saldría a contratación durante el II trimestre de 2015, y la ejecución de la obra, para el II semestre del mismo año. Sin fecha de entrega estimada.

Fuente: *Elaboración propia*

En términos amplios, el proyecto quedaría así:

Figura 4



Fuente: Documento Urbanización Llano Verde, Gestiones para equipamiento Comunitario

Aunque estos eran los compromisos de la administración frente a los nuevos propietarios de las viviendas de Llano verde, esto no se cumplió a cabalidad y la presencia de GAPI en el sector ha permitido realizar respetuosas solicitudes al Estado para que se haga cargo de estos compromisos.

Los habitantes de Llano Verde hoy sufren la ausencia de manera significativa de uno de los espacios físicos más ansiados, el centro de salud, que al 2015 ya contaba, según datos de la Alcaldía, con la licencia de ocupación de intervención en espacio público y los estudios médicos arquitectónicos. Este centro de salud sería construido en 3 plantas (1.<sup>er</sup> piso: 666 m<sup>2</sup>, 2.º piso: 793 m<sup>2</sup> y 3.<sup>er</sup> piso: 25 m<sup>2</sup>), pero a la fecha no ha sido entregado a la comunidad para su uso.

Luz Marina García fue desplazada de Granada, Antioquia, donde vivió durante gran parte de su vida, con su familia, sus amigos, su empleo y, por supuesto, su entorno campesino. Ella hoy es dueña de una de las viviendas

de la urbanización Llano Verde y cada día recuerda agradecida el día en que le otorgaron la vivienda gratuita. Sin embargo, y dado que tiene una hija con discapacidad de 17 años de edad, no deja de pensar en las carencias del barrio al que le tocó trasladarse por culpa del conflicto armado.

Llano Verde para ella fue la solución que en su momento le permitió resguardar su propia vida y la de los suyos de un conflicto que afectó psicológicamente a toda su familia y que no les dio tregua. Pero hoy lamenta que el centro de salud del barrio no esté en funcionamiento, pues para ella resulta dispendioso y costoso trasladarse con su hija al Hospital Carlos Holmes Trujillo, que queda a 4.1 kilómetros de su barrio, lo que le implica 25 minutos más o menos en un taxi o un transporte ilegal llamado “pirata”; para ella es muy difícil usar el transporte público masivo MIO, ya que la enfermedad de su hija es una parálisis cerebral severa que la mantiene casi acostada en una silla de ruedas.

El caso de la señora Luz Marina no es el único, y como ella muchos habitantes de Llano Verde hoy se preguntan qué ha pasado no solo con el centro de salud, sino también con el Centro de Desarrollo Infantil CDI y los espacios deportivos que el Gobierno les prometió para la urbanización y que no han sido entregados en su totalidad por razones que ellos desconocen, ya que ni siquiera han sido informados del porqué de los retrasos en las obras.

Aunque el caso del centro de salud es el más crítico, también hay otras cuestiones que atender y es por esto por lo que el GAPI ha adelantado solicitudes a las entidades responsables, solicitando, por ejemplo, el mejoramiento en las rutas de transporte, los ajustes razonables a las estaciones de transporte cercanas al barrio y la construcción de pasos peatonales aptos para personas que usen sillas de ruedas para movilizarse, entre otras.

Es importante mencionar que estas acciones sociojurídicas estuvieron siempre acompañadas de una visión estratégica para que se lograran impactos, por lo que constantemente se establecieron como derroteros la formación jurídica básica a los colectivos de vecinos del barrio Llano Verde, las alianzas estratégicas con la Red de personas con discapacidad del Valle (Redisvalle) y la Federación de personas con discapacidad del Valle (Fedisvalle). De la misma manera, se expuso en medios de comunicación internos de la Universidad Icesi, pero también en medios reconocidos como *Ámbito Jurídico*, la experiencia de litigio que se realizaba y las diferentes ganancias tanto pedagógicas como en territorio de estas acciones de interés público.

Así luce hoy Llano verde:



Figura 5



*Foto tomada de Google Maps el 18 de septiembre de 2018.*

Figura 6



*Foto tomada de Google Maps el 18 de septiembre de 2018.*

Las adecuaciones de los espacios más esperados, como el colegio, los centros de desarrollo infantil y el centro de salud, aún no han sido resueltas. Así es como lucen algunos de estos espacios que fueron registrados en una salida de campo realizada con los estudiantes del GAPI en mayo de 2018. Sin embargo, la comunidad se encuentra más informada de la situación específica de estas obras y ha tramitado a modo propio una serie de derechos de petición que, de alguna manera, presiona a la municipalidad para dar respuesta a la problemática.

**Figura 7**



**Figura 8**  
Colegio y CDI Ilano Verde



**Figura 9**



**Figura 10**

**Centro de Salud. Aún no se encuentra en funcionamiento**



## Conclusiones

El proceso de litigio estratégico que se adelanta de la mano de la comunidad desplazada que ha sido ubicada en el proyecto de vivienda gratuita Casas de Llano Verde ha permitido evidenciar que este grupo de personas y familias se encuentra en una situación de especial vulnerabilidad en términos de las implicaciones socioeconómicas que genera el desplazamiento forzado; en particular, frente al ejercicio del derecho a la vivienda en condiciones de dignidad. Entendemos que son diversas las barreras que enfrentan los desplazados que se ven abocados a migrar a los grandes centros urbanos de nuestro país y que la transformación de esta situación pasa por atender no solo el derecho a la vivienda, sino también a la salud y la recreación, entre otros.

La intervención en este proyecto ha permitido a los integrantes del GAPI comprender que las políticas de vivienda que han de estar dispuestas a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos deben tener una mirada integral, lo que implica que no solo se preste atención al número de viviendas por ser entregadas o al tipo de material de las viviendas en sí mismas, sino que además se atienda lo que la ONU Hábitat ha definido como calidad habitacional, que comprende el entorno físico y climático y el entorno urbano y social como elementos claves para generar soluciones habitacionales que contribuyan al desarrollo integral de una comunidad.

Si bien este proyecto mejoró la calidad de vida de quienes no tenían una vivienda propia y digna, se quedó en el camino de construir espacios de paz y convivencia, ya que aún hoy hay retrasos en las obras que tienen que ver con el entorno físico, urbano y social que, en últimas, es lo que permite que exista una verdadera mejoría en la calidad de vida.

Es satisfactorio para la clínica estar aportando a la resolución de la problemática que aquí se presentó. Los estudiantes del Grupo de Acciones Públicas han desarrollado un genuino interés por los proyectos relacionados con este litigio, lo que ha permitido consolidar un equipo de trabajo que reconstruye su pensamiento sobre el derecho desde el análisis situado y que le apuesta cada vez más a la construcción de proyectos transdisciplinarios. Aunque no es propio del derecho, para el desarrollo de este litigio se usan metodologías de las ciencias sociales como la observación participante, las entrevistas, las historias de vida, entre otras, y ello ha conducido a fomentar inquietudes académicas en los estudiantes de derecho que integran la clínica. Esto les permite un abordaje

más integral de los diferentes fenómenos sociales a los que se enfrentarán en el ejercicio de su profesión.

Es importante reconocer que en futuras investigaciones es prioridad evaluar el impacto de este litigio estratégico en las diferentes variables mencionadas, político, jurídico y comunicacional, desde la perspectiva de la comunidad que apoyó y fue impactada positivamente

## Referencias

- Beloff, M. y Clérico, L. (2011). *¿Dictar o enseñar? La experiencia de Academia. Revista sobre la enseñanza del Derecho en la constitución de un espacio de reflexión sobre la práctica docente en la UBA. Academia. Revista sobre la enseñanza del Derecho*, 9(17), 163-174.
- Castrillón, A. (2009). MIGRANTS OR DISPLACED? *Revista de economía Institucional*, 11(20), 445-451.
- Colombia - OIM. (2015). *Políticas Públicas para las Víctimas. Participax... la ruta de los derechos*. Repositorio OIM.
- Correa, L. M. (2008). Litigio de alto impacto: estrategias alternativas para enseñar y ejercer el derecho. *Opinión Jurídica*, 7(14), 149-162.
- Courtis, C. (2007). La educación clínica como práctica transformadora. En M. Villarreal y C. Curtis, *Enseñanza clínica del derecho. Una alternativa a los métodos tradicionales de formación de abogados* (pp. 9-24). CLIP/ITAM.
- Frank, J. (2007). Una defensa de las escuelas de abogados. En M. Villarreal y C. Curtis, *Enseñanza clínica del derecho. Una alternativa a los métodos tradicionales de formación de abogados* (pp. 35-72). CLIP/ITAM.
- Gonzaga Valencia Hernández, J. (16-18 de noviembre de 2016). *El método clínico como articulación de investigación y práctica en la enseñanza del derecho*. V Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales, Métodos, metodologías y nuevas epistemologías en las ciencias sociales: desafíos para el conocimiento profundo de Nuestra América, Mendoza, Argentina.
- Ibáñez Londoño, A. M. (2008). *El desplazamiento forzoso en Colombia: Un camino sin retorno hacia la pobreza*. Universidad de los Andes.

- Jiménez, J. M. (2012). Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social. *Analecta política*, 2(3), 141-164.
- Litigio Estratégico. (2019). Red Latinoamericana de Clínicas jurídicas. Recuperado de <http://www.clinicasjuridicas.org/litigio-estrategico.htm>
- Mendoza Piñeros, A. (2012). El Desplazamiento Forzado en Colombia y la intervención del estado (Forced Displacement and State Intervention in Colombia). *Revista de Economía Institucional*, 14(26), 169-202.
- Ministerio de vivienda. (2013). 100 Mil viviendas gratis. <https://www.minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda/viviendas-100-subsidiadas>
- Morales, F. G. (2004). *El trabajo clínico en materia de derechos humanos e interés público en América Latina*. Universidad de Deusto.
- Mugarra Elorriaga, A. y Martínez de Bringas, A. (2018). La Clínica Jurídica Loiola: un proyecto de lucha por la justicia social. *Oñati Socio-legal Series [online]*, 8(4), 488-503. <http://ssrn.com/abstract=3163676>
- Muñoz Conde, M. y Pachón García, N. (2011). La calidad de vida y la situación de pobreza de la población desplazada (2008-2010). *Cuadernos de Economía*, 30(55), 179-216.
- Puga, M. (2002). *Los desafíos de las clínicas jurídicas en Argentina*. *Litigio y políticas públicas en Derechos Humanos*, 41-93.
- Quintero Mosquera, D. P. (2016). Litigio estratégico comunitario: retos para su sostenibilidad en las Facultades de Derecho. *Precedente*, 9, 45-80. <https://doi.org/10.18046/prec.v9.2425>
- Rico Gómez, C. A. (2019). *Desarrollo de pensamiento multiperspectivista en Ciencias Sociales: un asunto de transposición didáctica* [Trabajo de grado, Universitaria Agustiniiana]. Repositorio Institucional Universitaria Agustiniiana. <https://repositorio.uniagustiniana.edu.co/bitstream/handle/123456789/766/RicoGomez-CarlosAlberto-2018.pdf?sequence=4>
- Ríos Cobas, M. A. (2016). *Vivienda para víctimas del conflicto armado: acciones de política social en el distrito capital* (Tesis de grado). Universidad Javeriana. <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/20557>

- Ruiz, H. E. (2016). Del cambio epistemológico al cambio de prácticas: la implementación de clínicas jurídicas desde una perspectiva constructivista en Argentina. *REDU: Revista de Docencia Universitaria*, 14(1), 347-376.
- Toro, B. L. (2015). *Educación legal clínica y litigio estratégico en Iberoamérica*. Universidad del Rosario.
- Toro, B. L. (2016). Los cambios que requieren las clínicas jurídicas iberoamericanas. Estudio de caso en seis países de la región. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 49(146), 119-148.
- Torres Tovar, C. A. y Vargas Moreno, J. E. (2009). Vivienda para población desplazada en Colombia: recomendaciones para la política pública y exigibilidad del derecho. *Revista Inwi*, 24(66), 17-86.
- Torres Villarreal, M. L. (2013). La enseñanza clínica del derecho: una forma de educación para el cambio social. La experiencia del grupo de acciones públicas de la Universidad del Rosario. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 43(119), 705-734.
- Universidad Icesi. (2017). Proyecto Educativo Institucional PEI (1.ª ed.). <https://www.icesi.edu.co/contenido/pdfs/pei/PEI-Aprendizaje-Activo.pdf>
- Valcárcel, A. y Samudio, V. (2017). Colombia: soluciones duraderas para los desplazados forzosos. *Migraciones Forzadas Revista*, (56), 28-29.
- Villarreal, M. y Courtis, C. (Eds.). (2007). *Enseñanza clínica del derecho: Una alternativa a los métodos tradicionales de formación de abogados*. CLIP, Clínica Legal de Interés Público.
- Zabalza, M. A. (2002). *La enseñanza universitaria: el escenario y sus protagonistas*. NARCEA.

