

El derecho a la vivienda digna de los refugiados y migrantes extranjeros situados en asentamientos subnormales: retos de las clínicas jurídicas

The right to dignified housing for foreign refugees and migrants located at subnormal settlements: A new challenge for legal clinics

Mariana Turriago Laverde¹², Marly Isabel Cuéllar Mora¹³, Sergio Alejandro Riveros Galeano¹⁴

DOI: 10.24142/indis.v6n12a5

Recibido: 30 de agosto de 2020 – Aprobado: 2 de diciembre de 2020 – Publicado: abril 5 de 2021

Resumen

En los últimos años el Estado colombiano ha tenido que afrontar un fenómeno migratorio significativo, debido a la compleja situación económica y social que atraviesan algunos países. Como resultado, refugiados y migrantes extranjeros se han situado en asentamientos subnormales donde, en muchos casos, conviven con los desplazados internos. En este contexto, los organismos internacionales orientan a los Estados para que a esta población se le proporcione una estancia legal con las salvaguardas adecuadas, ya que, indistintamente de su condición, sus derechos básicos suelen ser vulnerados. Aunque para la situación de la población interna la normativa y las autoridades son más eficaces,

12 Mariana Turriago Laverde, Universidad de Ibagué, estudiante de 10° semestre de Derecho, monitora estudiante de la Clínica Jurídica. Correo: 5120141117@estudiantesunibague.edu.co

13 Marly Isabel Cuéllar Mora, Universidad de Ibagué. Abogada, candidata a especialista en Derecho Administrativo, auxiliar administrativa con funciones jurídicas de la Clínica Jurídica, unidad adscrita al Consultorio Jurídico. Investigadora miembro del Grupo Zoon Politikon, adscrita al Semillero de Investigación Jaime Vidal Perdomo de la Universidad de Ibagué. Correo: marly.cuellar@unibague.edu.co

14 Sergio Alejandro Riveros Galeano, Universidad de Ibagué, estudiante de 10° semestre de Derecho, monitor estudiante de la Clínica Jurídica. Correo: 5120131096@estudiantesunibague.edu.co

no ocurre así con la población extranjera. Por ello, en este artículo se pretende hacer un estudio sobre las barreras y retos existentes para extender la garantía del derecho a la vivienda digna reconocida a los nacionales y a los migrantes extranjeros. Lo anterior, mediante un análisis jurídico y del aprendizaje producto de la experiencia de la Clínica Jurídica de la Universidad de Ibagué.

Palabras clave. Fenómeno migratorio, migrantes, refugiados, derecho a la vivienda digna, asentamientos subnormales.

Keywords. Migratory phenomenon, migrants, refugees, right to dignified housing, subnormal settlements.

Introducción

En los últimos tiempos, el desplazamiento masivo de personas se ha constituido en una problemática para el Estado colombiano y en cada una de sus ciudades, situación que compromete una serie de derechos reconocidos convencional y constitucionalmente a todo individuo, entre ellos el *derecho a la vivienda*, reconocido a los colombianos y su posible extensión a los migrantes y refugiados extranjeros situados en asentamientos subnormales.

Por esta razón, la Clínica Jurídica de la Universidad de Ibagué se ha planteado el siguiente problema: ¿Cuáles son los retos y barreras que tienen las clínicas jurídicas del país para hacer extensivo el derecho a la vivienda digna a los migrantes y refugiados extranjeros situados en asentamientos subnormales?

Lo anterior, en razón a que consideramos que las clínicas jurídicas tienen como reto lograr la garantía efectiva de los derechos fundamentales de la población migrante extranjera y de refugiados, entre ellos el derecho a la vivienda digna, mediante el ejercicio de las acciones que el derecho establece. En esta instancia, se toma como punto de partida la experiencia que se tiene para la garantía de esos derechos con la población nacional. A pesar de los pronunciamientos legales y jurisprudenciales en materia de migrantes, no hay claridad alguna ni se ha hecho referencia expresa a las medidas necesarias para garantizar el acceso de los migrantes a una vivienda digna.

Para el desarrollo de nuestro texto encontramos procedente realizar un análisis conceptual en relación con el concepto de migración y migrantes, la diferencia entre migrantes y refugiados y los derechos que tienen los migrantes. Posteriormente, el

derecho a la vivienda digna, su protección constitucional y los derechos en conexidad; a su vez, el concepto de asentamientos subnormales, su regulación desde el punto de vista jurídico y la relación entre asentamientos subnormales y el derecho de los migrantes. Asimismo, se expone el trabajo que ha venido ejecutando la Clínica Jurídica de la Universidad de Ibagué frente a los retos y barreras que tiene para garantizar el derecho a la vivienda digna de la población migrante en asentamientos subnormales, para finalizar con algunas conclusiones.

1. Los migrantes: Aclaraciones conceptuales y sus derechos

Por ser el tema principal de este artículo, consideramos necesario hacer una aclaración en relación con los conceptos de asilo y refugio y luego de migrante y refugiado, dado que el concepto de migrante se puede confundir o no ser utilizado en la forma correcta, como pasaremos a explicar:

1.1 Distinción conceptual

Debido a que la migración es un fenómeno histórico del que se han derivado otros conceptos y sobre el que ocurren variaciones conforme a la evolución de la realidad en situaciones particulares, conviene hacer una distinción con otras categorías que coexisten como instituciones internacionales, ya que por su similitud o por la terminología que se usa comúnmente en los diferentes medios, en ocasiones se dificulta el entendimiento del tema de análisis. De allí, que en la sentencia T-704 de 2003, la Corte Constitucional haya señalado la distinción entre el asilo y el refugio.

De un lado, el derecho de asilo tiene su origen en el Tratado de Montevideo de 1889 sobre derecho penal internacional, el cual posteriormente fue recogido por un convenio internacional de extradición al cual se incorporó Colombia, y que en la actualidad está consagrado en tres Convenciones Interamericanas: La Habana (1928), Montevideo (1933) y Caracas (1954). Por otro lado, el refugio se consolidó en el derecho internacional tras la Segunda Guerra Mundial, concebido para responder a la crisis humanitaria, producto de las hostilidades y sus posteriores consecuencias. Así, dicha regulación se instituyó en la Convención sobre el Estatuto del Refugiado de Ginebra 1951 y su Protocolo de 1967.

Aunque al examinar los regímenes jurídicos aplicables para ambas categorías la Corte Constitucional encontró que tienen un elemento en común: ambas se justifican

exclusivamente por la existencia de unas condiciones de persecución previa, basadas en razones de conciencia, de ideologías o políticas; también remarcó que las causas que justificarían la concesión del estatuto del *refugiado* son más restrictivas, en comparación con aquellas para la concesión de *asilo* político, territorial o diplomático.

1.2 Migrantes y refugiados

Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2018) un “migrante” es cualquier persona que se desplaza o se ha desplazado por el paso de una frontera internacional o dentro de un país, fuera de su lugar habitual de residencia e independientemente de: 1) su situación jurídica; 2) el carácter voluntario o involuntario del desplazamiento; 3) las causas del desplazamiento; o 4) la duración de su estancia.

Asimismo, la Corte Constitucional se ha referido a la protección de los extranjeros en Colombia de acuerdo con las acepciones usadas por la Agencia de la Organización de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Sobre los migrantes, precisó que son aquellos quienes “eligen trasladarse no a causa de una amenaza directa de persecución o muerte, sino principalmente para mejorar sus vidas al encontrar trabajo o educación, por reunificación familiar, o por otras razones” (sentencia T-421 (2017 Corte Constitucional de Colombia. Magistrado Ponente Iván Humberto Escruce Mayolo).

Además, agregó que los migrantes continúan recibiendo la protección de su gobierno, a diferencia de los refugiados quienes no pueden volver a su país. A continuación, precisó que los refugiados son:

Personas que huyen de conflictos armados o persecución. Con frecuencia, su situación es tan peligrosa e intolerable que deben cruzar fronteras internacionales para buscar seguridad en los países cercanos y, entonces, convertirse en “refugiados” reconocidos internacionalmente, con acceso a la asistencia de los Estados, el ACNUR y otras organizaciones. Son reconocidos como tal, precisamente porque es muy peligroso para ellos volver su país y necesitan asilo en algún otro lugar (sentencia T-421 de 2017).

Es decir, ante la complejidad que circunda a quienes hacen parte de fenómenos migratorios masivos, es relevante distinguir cuáles son las razones que motivan que hagan parte de este desplazamiento, de manera que la respuesta de las autoridades nacionales e internacionales sea proporcional a sus necesidades.

2. Los derechos de los migrantes en Colombia

En la C. P. de 1991 encontramos tres disposiciones relacionadas con esta categoría. En el título de los principios fundamentales, el artículo 5, señala que el Estado colombiano está en la obligación de reconocer “sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona (...)”. Luego, en el capítulo de los derechos fundamentales, el artículo 13 establece que: “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de (...) origen nacional (...)”. Finalmente, en el capítulo dedicado únicamente a los extranjeros, el artículo 100 establece que al encontrarse en nuestro territorio disfrutarán “de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos (...)”, añadiendo, en el inciso segundo, que también gozarán “de las garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o la ley”. Sin embargo, previendo futuras situaciones de orden público, la Constitución también señala que tales derechos civiles pueden subordinarse a condiciones especiales o negarse por medio de las leyes.

Como se observa, la Constitución garantiza a los migrantes extranjeros los mismos derechos que a los nacionales colombianos, y los incluye en la cláusula de no discriminación indistintamente de su nacionalidad o de su estatus migratorio.

2.1 Derecho a la vivienda digna: Concepto

En el capítulo dos de la C. P., sobre los derechos sociales, económicos y culturales, encontramos en su artículo 51 el derecho a la vivienda digna, el cual reseña que “todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna” (C. P. de 1991, artículo 51).

Este derecho, constitucionalmente protegido, debe visualizarse en distintos aspectos para su cabal protección, elementos que resultan indispensables y que han sido resaltados en distintas oportunidades por la Corte Constitucional y la Observación General núm. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Así, para poder comprender la definición y alcance del mismo derecho, entraremos a analizar sus elementos esenciales descritos jurisprudencialmente, entre ellos: 1) seguridad jurídica de la tenencia; 2) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; 3) gastos soportables; 4) habitabilidad; 5) asequibilidad;

6) lugar; y 7) adecuación cultural (Sentencia C-936 (2003) Corte Constitucional de Colombia. M. P. Eduardo Montealegre Lynett).

Para nuestro análisis resulta fundamental abordar cuatro elementos esenciales, a saber, la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, la habitabilidad, la asequibilidad y el lugar.

En primera instancia, *la disponibilidad de servicios*, materiales, facilidades e infraestructura implica la existencia de los servicios indispensables para la vida humana, entre ellos, acceso al agua potable, instalaciones sanitarias y de aseo, almacenamiento de alimentos, lugar de eliminación de desechos, electricidad y un fácil acceso a la salud, seguridad y servicios de emergencia (sentencia C-936 (2003 Corte Constitucional de Colombia. M. P. Eduardo Montealegre Lynett).

Por otro lado, se define la *habitabilidad* como aquella que puede ofrecer a sus habitantes protección de factores ambientales y cualquier otra amenaza previsible para la vida, como su seguridad. Sin embargo, para efectivizar el derecho se requiere que el mismo sea *asequible*, es decir, la posibilidad de acceder al derecho constitucional, y en este punto se reviste de importancia el principio de igualdad, entendido como “la igualdad de trato respecto de los privilegios, oportunidades y cargas entre los iguales, (y) también el tratamiento desigual entre supuestos disímiles (sentencia C-862 (2008 Corte Constitucional de Colombia. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

Lo anterior, en razón a que se deberá dar una atención prioritaria a los grupos de especial protección que se encuentran en condiciones de desfavorabilidad. En nuestro análisis, los migrantes, como se recalca con antelación, son sujetos de especial protección por sus particularidades. Por último, *el lugar*, “la vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes” (sentencia C-862 de 2008 Corte Constitucional de Colombia. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra). Por el contrario, deberá ser un entorno con posibilidades de acceso y que faciliten las atenciones primarias de los derechos fundamentales, tales como la salud, el empleo y la educación.

En razón de lo anteriormente expuesto, el derecho a la vivienda digna “no se agota únicamente con la posibilidad de adquirir un inmueble de habitación” (sentencia T-149 de 2017. M. P. María Victoria Calle Correa). Por el contrario, para que este derecho sea satisfecho, deberá contar con las condiciones mínimas antes establecidas, a fin de que a las personas y a las familias no les sea vulnerado este derecho fundamental que puede llegar a afectar y poner en peligro otros derechos constitucionales. Así que:

Debe comprender la posibilidad real de gozar de un espacio material delimitado y exclusivo, en el cual la persona y su familia puedan habitar y llevar a cabo los respectivos proyectos de vida, en condiciones que permitan desarrollarse como individuos dignos, integrados a la sociedad (sentencia T-583 de 2013. M. P. Nilson Pinilla Pinilla).

Conociendo a fondo el derecho a la vivienda digna y la forma de garantizar este derecho, es necesario abordar las protecciones judiciales que se dan en el marco de la C. P. para dar cabal cumplimiento al derecho.

2.2. Protección constitucional

Aunque el derecho a la vivienda digna se enmarca en los derechos sociales, económicos y culturales, a partir de las sentencias de la Corte Constitucional su vulneración puede dar pie para la interposición de una acción de tutela. Además, este derecho no solo se enmarca en la protección nacional, de conformidad con el bloque de constitucionalidad, sino en el marco de distintos mecanismos internacionales que protegen el derecho de las personas a habitar en una vivienda digna.

Para resaltar, podemos encontrar: la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (Organización de las Naciones Unidas, 1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU, 1966), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU, 1966), la Declaración de los Derechos del Niño (ONU, 1959), entre otros.

Así las cosas, es claro que, a pesar de considerarse un derecho de segunda generación, es viable su protección por medio de la acción de tutela, mecanismo que se encuentra estipulado únicamente para derechos fundamentales. Como veremos a continuación, la conexidad con otros derechos hace indispensable la salvaguarda de este derecho, incluso para interponer acciones de rango constitucional.

2.3. Derechos en conexidad

Por sí mismo, el derecho a la vivienda digna no se encuentra estipulado dentro de los derechos fundamentales; no obstante, dependiendo de cada caso concreto, es posible llegar a enmarcarla en tal sentido, como señala la Corte Constitucional. Para que sea considerado un bien jurídico de rango fundamental y protegido mediante la acción de tutela será necesario analizar “las condiciones jurídico-materiales del caso

concreto” (sentencia T–021 1995. Corte Constitucional de Colombia. M. P. Alejandro Martínez Caballero).

En el mismo sentido, podrá ser objeto de protección constitucional por medio de la acción de tutela, cuando su afectación produzca un menoscabo en un derecho de primera generación, entre ellos, la vida, la salud, la integridad física, la igualdad, la dignidad, el debido proceso, y otros que pueden estar en consonancia y depender del derecho a la vivienda digna.

Es claro pues que el derecho a una vivienda digna puede ser invocado en sede de tutela, cuando por conexidad se afectan otros derechos catalogados como fundamentales que se encuentran en cabeza de la misma persona. Entonces, el juez deberá estudiar en cada caso concreto la eventual puesta en peligro del derecho a una vivienda digna, pero también de otros derechos fundamentales directamente vinculados entre sí (sentencia T–484 de 2011. Corte Constitucional de Colombia. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva).

3. Asentamientos subnormales

3.1 Definición y clasificación de los asentamientos subnormales

Luego de hacer un estudio conceptual relacionado con la migración, los migrantes y el derecho a la vivienda digna, es importante traer a colación la definición de los “asentamientos subnormales” como los hemos denominado, también conocidos como asentamientos ilegales, irregulares e informales. Para distinguirlos, en la mayoría de los casos carecen de servicios públicos y al principio de su existencia, generalmente, están constituidos solo por viviendas de cartón y materiales reciclables (Aldrete-Haas, 1985). El nombre de estos asentamientos varía conforme el lugar, “por ejemplo en Lima, Perú, las llamadas ‘barriadas’ han sido el resultado de invasiones organizadas en terrenos de propiedad pública” (Aldrete-Haas, 1985, p. 371).

Podríamos afirmar que los asentamientos subnormales, generalmente, no cumplen con las normas mínimas de urbanización y uso del suelo; carecen de condiciones para ser habitables dignamente y no cuentan con servicios públicos ni tampoco con un título de propiedad. Estos asentamientos, en su mayoría, se encuentran ubicados en zonas de alto riesgo geológico; sin embargo, se ha realizado una distinción la cual pasaremos a explicar a continuación:

La Corte Constitucional, en sentencia T-417 de 2015, trajo a colación una definición de los asentamientos ilegales, principalmente como procesos urbanísticos que no cumplen con los requisitos de ley a los cuales se somete toda construcción, entre éstos tenemos el denominado barrio pirata aquel que es promovido por un urbanizador ilegal, que es el propietario del terreno y vende sin una infraestructura vial y de servicios, a gente de escasos recursos económicos, aprovechándose de su buena fe. La invasión que constituye una modalidad en la cual ocurren desarrollos progresivos de viviendas en predios fuera del control de los propietarios, caso común de las víctimas del desplazamiento forzado (sentencia T-417 de 2015. Corte Constitucional de Colombia. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

Como se observa, los asentamientos humanos de origen ilegal constituidos por *barrios piratas* cuentan con una serie de denominaciones populares derivadas de la condicionante de ocupación en la que surgieron. En general, son procesos urbanísticos que no cumplen con los requisitos de ley a los cuales se somete toda construcción, esto es, la solicitud de licencia de urbanización o de construcción, la dotación de servicios públicos y la construcción de las obras de urbanización, construcción, ampliación, adecuación, reforzamiento estructural, modificación, demolición de edificaciones, entre otras (Muñoz, 2004).

Como se aprecia, otra modalidad de asentamiento humano de origen ilegal es la *invasión*, la cual se tipifica como aquellos desarrollos progresivos de viviendas en predios fuera del control de los propietarios. Este es el caso común del asentamiento de las familias víctimas del desplazamiento forzado (Ministerio de Vivienda, 2005).

3.2 Los asentamientos subnormales desde el punto de vista jurídico

Después de analizar el significado de los asentamientos subnormales, encontramos pertinente realizar un análisis con relación a la regulación legal y convencional sobre el tema. En ese sentido, diferentes instrumentos internacionales como la Declaración de Vancouver, citada en la sentencia T-908 de 2012 sobre los asentamientos humanos en 1976, han estudiado el tema. En esta, se establece la necesidad del mejoramiento de la calidad de vida de los seres humanos como el primero y el más importante de los objetivos de toda política de asentamientos humanos, de modo que

esas políticas deben facilitar el rápido y continuo mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

Con relación al tema, la Corte Constitucional, en sentencia T-908-2012, abordó la problemática de los asentamientos subnormales, lo cual ha ocupado la atención de la Organización de Naciones Unidas (ONU), advirtiendo, en particular, el carácter universal del deterioro de las condiciones de vida de los habitantes de los centros urbanos. A su vez, resalta la profundización de dicho fenómeno en países en vías de desarrollo, lo que contraría el sustento de una vida en condiciones dignas y obstaculiza el progreso económico, social y cultural de los pueblos.

La sentencia T-417 de 2015, a modo de corolario, ha señalado con relación a los asentamientos ilegales, que las medidas legislativas buscan ofrecer a la población vulnerable el acceso a la vivienda, de tal manera que se brindan mecanismos que pretenden legalizar dichas situaciones, siempre y cuando se trate de zonas y áreas que puedan formar parte de las zonas de utilidad pública y donde se pueda prestar la infraestructura para la provisión de servicios públicos domiciliarios. Existe un proceso complementario de control de los asentamientos humanos de origen ilegal instituidos para viviendas de interés social, que pueden ser consolidados por las entidades territoriales para mejorar la calidad de vida de los habitantes.

Los esfuerzos por dar una solución al fenómeno de los asentamientos subnormales actualmente en Colombia no dejan de ser imperiosos, dada la problemática de urbanización desordenada, la precariedad urbana, la grave afectación que se ha generado a los recursos ambientales en varias ciudades del país, y más con el fenómeno de migración, este último objeto de nuestro interés.

3.3 Relación entre asentamientos subnormales y el derecho de los migrantes

Sobre el particular, la ONU advierte el carácter universal del deterioro de las condiciones de vida de los habitantes de los centros urbanos, y resalta la profundización de dicho fenómeno en países en vías de desarrollo, lo que a su vez contraría el sustento de una vida en condiciones dignas, y obstaculiza el progreso económico, social y cultural de los pueblos.

Desde nuestro punto de vista, el fenómeno de los asentamientos no es otra cosa que el resultado de la necesidad y urgencia que sufre la población de escasos recursos para tener una vivienda. En la mayoría de los casos, resulta ser técnicamente

no apto para la construcción y se encuentran en zonas de alto riesgo, poniendo en peligro su vida y la de su familia, pues la necesidad de tener un lugar donde pasar el día y la noche no da espera, teniendo que hacer uso de la creatividad para crear un lugar donde refugiarse.

La misma situación no es ajena a la población migrante que, por distintas razones, incluso ajenas a su voluntad, tiene que salir de su país de origen a otro en busca de nuevas oportunidades. En algunos casos, la necesidad de tener vivienda y la escasez de recursos económicos para adquirirla de manera legal, no deja otra alternativa que acudir a asentar de manera subnormal algún terreno.

Al lado de ella y de forma más constante, encontramos que de acuerdo con lo señalado en el decreto 1288 de 2018, del Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos llevado a cabo por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), se logró una cifra consolidada al 08 de junio de 2018 de 442 462 ciudadanos venezolanos, los cuales ingresaron de manera irregular al país, con moción de permanencia. Y en el proceso de recolección de dicha información para la creación del Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV) en la ciudad de Ibagué, realizado por la Personería municipal entre el 06 de abril al 08 de junio de 2018 en cumplimiento de lo dispuesto por el decreto 542 del 21 de marzo de 2018, se pudo constatar que para la vigencia se tiene un total en Ibagué de 1 715 personas con 1 110 familias, los cuales no cuentan con permiso especial de permanencia (PEP), pasaporte o visa y tienen interés de permanencia en el departamento del Tolima.

A causa de este fenómeno aumenta el interés de la Clínica Jurídica por proteger los derechos de la población migrante asentada en la ciudad de Ibagué y en el departamento del Tolima. Nuestro estudio se ha centrado en el análisis para la protección del derecho a la vivienda digna y algunos otros que por conexidad se ven amenazados. En ese sentido, la Clínica Jurídica ha dirigido sus esfuerzos para la protección de familias en asentamientos subnormales, como veremos a continuación.

4. El trabajo de la Clínica Jurídica de la Universidad de Ibagué con relación a los asentamientos subnormales

Desde el año 2009, la Clínica Jurídica ha dirigido sus esfuerzos a la protección de las comunidades o grupos poblacionales en condiciones de vulnerabilidad y de espe-

cial protección. Pero es desde febrero del año 2017 que centra su estudio y acciones jurídicas a los asentamientos subnormales de nacionales en la ciudad de Ibagué y en algunos municipios del departamento del Tolima, significativamente, mediante intervenciones como coadyuvantes en acciones populares que cursan en los juzgados administrativos del circuito de Ibagué y más en el Tribunal Administrativo del Tolima.

A nuestro modo de ver, esta ha sido la acción que han encontrado las personas allí asentadas para hacer efectivos sus derechos y es nuestro deber sumar esfuerzos para alcanzar sus pretensiones. En este sentido, la Clínica Jurídica ha coadyuvado acciones como, por ejemplo, el caso de cuatro viviendas en *invasión* ubicadas en el barrio Ricaurte de la ciudad de Ibagué a orillas de la quebrada Tejas, zona de altísimo riesgo. Las viviendas se encuentran sin servicios públicos domiciliarios, en condiciones de inestabilidad, debilitamiento, agrietamientos, grandes huecos en los pisos, filtraciones de aguas lluvias que amenazan con su colapso y con vertimientos de aguas servidas al afluente cercano; viviendas donde se albergan menores de edad y personas de la tercera edad, quienes por medio de una acción popular buscan la protección de sus derechos.

En la misma línea encontramos el caso de diez familias desplazadas por la violencia interna de nuestro país, que se asentaron en la Institución Educativa San Antonio del municipio de Cunday (Tolima), quienes, mediante pacto de cumplimiento en el curso de una acción popular, se encuentran en proceso de reubicación en viviendas tomadas en arrendamiento y en proyectos de vivienda urbana.

Asimismo, como resultado de las indagaciones realizadas en la Defensoría del Pueblo y en la Personería municipal de Ibagué, encontramos que en las comunas 8, 9 y 12 y en particular en los barrios Ciudadela Simón Bolívar, Villa del Sol y Gaviota parte alta, existen familias, algunas conformadas por migrantes venezolanos, situadas en asentamientos subnormales.

Además, vale la pena advertir que, hasta la fecha, la Clínica Jurídica no ha ejecutado acciones jurídicas para la protección de la población migrante específicamente, más allá de su labor investigativa, por lo que la propuesta se fundamenta en la experiencia adquirida en el ejercicio de acciones para los nacionales. No obstante, manifestamos nuestra intención de ser pioneros en el nivel local en la defensa de los derechos de la población migrante.

4.1 Retos para la garantía del derecho a la vivienda digna a los migrantes extranjeros

Para garantizar el derecho a una vivienda digna a los migrantes, desde la Clínica Jurídica observamos ciertas dificultades que impiden ejercer las acciones jurídicas para salvaguardar este derecho. Por tanto, encontramos viable mediante este artículo establecer aquellos retos y barreras que se les pueden presentar a las clínicas jurídicas en el intento de reconocer este derecho. Ello, bajo el entendido de que los *retos* son aquellas situaciones que, si bien dificultan los trámites, son posibles de superar; por otro lado, las *barreras* generarán las imposibilidades que se presentarán en la práctica.

De antemano, aclaramos que los retos, barreras y acciones que plantearemos a continuación son solo algunos de los que se podrían presentar en la ejecución de las estrategias.

4.1.1 Lograr que los censos actuales resulten acordes con la realidad de la población migrante

Es oportuno reflexionar sobre la volatilidad de las cifras actuales que tiene el Gobierno nacional respecto a la crisis migratoria actual, pues el censo varía de acuerdo con las circunstancias que rodean a la población migrante situada en el país: porque se encuentran de paso por nuestro país, porque no realizaron su registro en las brigadas efectuadas por los organismos estatales, o simplemente porque no desean que se conozca su paradero.

Con todo, estas causas constituyen un reto para la labor de las clínicas jurídicas en la implementación de las rutas de atención, así que para iniciar las acciones que conduzcan a la protección de los derechos de la población migrante, debemos tener información más precisa sobre el censo, el propósito de su llegada y de su estancia y aquellas vulneraciones en sus derechos fundamentales que están padeciendo.

En razón a lo anterior, a las clínicas jurídicas corresponde realizar un trabajo de campo que logre, no solo determinar los factores señalados con antelación, sino, además, promover y volver accesible la atención jurídica a la población migrante en cuanto a sus derechos humanos.

4.1.2 Incentivar la creación de mesas de trabajo para crear medidas a corto y largo plazo en el nivel municipal y departamental para solucionar la problemática que atraviesan los migrantes en tránsito y en asentamientos subnormales

Como se observa luego del análisis anterior, la labor actual de las clínicas jurídicas es más arduo en medio de la actual crisis humanitaria que sufre Venezuela y, puesto que es evidente que Colombia no está preparada para afrontar las consecuencias que se desprenden de este fenómeno, la población migratoria encuentra disminuidas las posibilidades de acceder a: empleo, servicios de salud, educación y a una vivienda digna; ya que el proceso de definición de su situación legal se ha tornado complejo.

Desde nuestra perspectiva, avistamos dos situaciones particulares: de un lado, muchos de los migrantes que llegan a la ciudad de Ibagué se encuentran en tránsito y acuden a diferentes entidades del Estado en busca de alimento o de algún lugar para pernoctar. Para afrontarlo, la Personería municipal de Ibagué ha conseguido que la Secretaría de Bienestar Social de Ibagué les brinde un hogar de paso, en especial para aquellas personas en situación de vulnerabilidad y pese a que estos hogares no están destinados propiamente a este fin, pues la ciudad no cuenta con albergues temporales para atender la crisis migratoria, así que este mecanismo es tan solo un paliativo.

A raíz de esta situación, la Clínica Jurídica propone la conformación de mesas de trabajo municipales y departamentales con acompañamiento de las personerías municipales, la Defensoría del Pueblo y Migración Colombia, de modo que se fijen compromisos para implementar medidas de urgencia con el fin de habilitar hogares de paso propiamente para aquellos migrantes que más lo necesiten.

Por otro lado, existen familias que están empezando a asentarse de forma ilegal en la ciudad de Ibagué y que eventualmente pueden encontrarse expuestas a situaciones que acentúen la vulneración de sus derechos fundamentales, así que en el ámbito de dichas mesas de trabajo también pueden discutirse las medidas para evitar o mitigar oportunamente los riesgos que se puedan generar, se tomen medidas de urgencias y se establezca un plan de choque para dar una solución oportuna.

Como resultado de este trabajo conjunto, y teniendo de presente que ni el municipio de Ibagué ni el departamento del Tolima cuentan con una política pública para afrontar esta problemática, es necesario que se llame la atención de las autoridades, se incentive la participación ciudadana y de aquellas organizaciones involucradas con estos asuntos, para empezar a elaborar la misma, de modo que en el largo plazo se sustituyan las medidas paliativas y se consoliden soluciones de fondo.

4.1.3 Asociar a las clínicas jurídicas para impulsar el pronunciamiento de la Corte Constitucional con relación al tema de migración y entre ellos el derecho a la vivienda digna

Con el propósito de coadyuvar la defensa de los derechos fundamentales de la población migrante extranjera asentada en nuestro territorio, las clínicas jurídicas pueden hacer uso de la agencia oficiosa en las acciones de tutela, en razón a las condiciones de extrema vulnerabilidad y urgencia en la que muchos se encuentran, a que desconocen cómo funcionan los mecanismos de protección judicial y puesto que se trata de personas protegidas por nuestra Constitución.

Aunado a lo anterior, el pronunciamiento de la Corte Constitucional a fin de declarar un *estado de cosas inconstitucional*, como ya lo ha declarado en ocasiones anteriores y como lo hizo por vez primera ante la omisión de dos municipios en afiliar a los docentes al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, por la situación de violación continua de los derechos de sindicados y procesados detenidos en las distintas cárceles del país por medio de la sentencia T–153 de 1998 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz, por omisiones en la protección de la vida de defensores de derechos humanos, dada la falta del Estado en adoptar medidas para garantizar los derechos humanos frente a amenazas mediante la sentencia T–590 de 1998, M. P. Alejandro Martínez Caballero y por la vulneración de derechos en materia de desplazamiento forzado en la sentencia T–025 de 2004 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Del análisis sucinto realizado en esta ponencia, encontramos que se ajustan al caso cinco factores valorados por la Corte Constitucional en la sentencia T–025 de 2004 y por considerar que es latente la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afectan un número significativo de migrantes, entre ellos como lo hemos señalado el derecho a la vivienda digna, la existencia de una prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos, más cuando hasta la fecha no se han creado políticas públicas de cara a una solución de fondo. El último decreto con relación al tema de la crisis de Venezuela (decreto 1288 de 2018) expedido por el entonces presidente Juan Manuel Santos Calderón, estableció unas disposiciones muy básicas sobre el PEP, programa de apoyo al retorno, en materia de educación, asuntos laborales, salud y prestación de servicios por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), dejando de lado otros derechos importantes como por ejemplo la vivienda digna, sumado a la omisión en la expedición de medidas

legislativas, administrativas y presupuestales, pues la solución compromete el actuar de varias entidades por ser un problema social y necesita un presupuesto adicional importante que no ha sido generado y la existencia de acciones de tutela de esta población que se encuentra en trámite o ya se han fallado.

Mediante este mecanismo jurisprudencial, se logrará que la Corte Constitucional declare formalmente un *estado de cosas inconstitucional* relativo a las condiciones de vida de toda la población migrante extranjera, especialmente para la crisis humanitaria venezolana, lo que contribuiría a que las autoridades, en un plazo prudencial y dentro de la órbita de sus competencias, adopten los correctivos para superar el *statu quo* y con ello se tenga de presente también el derecho a la vivienda digna.

4.1.4 Reforzar las capacitaciones dirigidas al personal que atiende asuntos migratorios

Promover con entidades como la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) capacitaciones para funcionarios públicos, principalmente a los jueces y funcionarios judiciales, así como a los servidores públicos de las entidades municipales y departamentales y del Ministerio Público, cuya función está relacionada con la resolución de problemas de carácter migratorio, con el objetivo de que se divulguen y fortalezcan los conocimientos en materia jurídica acerca de los derechos de los migrantes extranjeros, para que se precisen las rutas de atención en los organismos estatales y se fomente la lucha contra la xenofobia. Esto corresponde de forma efectiva a una situación de contingencia para la cual muchas entidades oficiales no están suficientemente preparadas.

A su vez, proponemos que las clínicas jurídicas repliquen la capacitación a los estudiantes de los consultorios jurídicos con relación a las rutas de acción para la población migrante, los derechos reconocidos legal y jurisprudencialmente y la implementación de actividades pedagógicas con la comunidad en general y migrante extranjera, para enseñar sobre las alternativas viables en derecho, normatividad ciudadana, resolver inquietudes y asumir los asuntos que sean de nuestra competencia y resulten viables jurídicamente.

Luego de conocer algunos de los retos que hemos propuesto, encontramos un aspecto que hemos denominado barrera, pues resulta ser un obstáculo superable solo bajo ciertas circunstancias, en particular, siempre y cuando se consolide apoyo

internacional, ya que actualmente es una limitante para no garantizar el derecho a la vivienda digna como lo predica nuestra C. P., no solo para los colombianos, sino también para los extranjeros.

4.2 Barrera: Carencia de recursos para garantizar vivienda en Colombia

Como ya fue expuesto, la C. P. consagra el derecho a la vivienda catalogándolo como un derecho de tipo prestacional, por manera que, además de las labores para garantizar su protección, la consecución de este derecho está supeditada a la disponibilidad de recursos. Lo anterior se convierte de golpe en una barrera para acceder a este derecho por parte de la población migrante. En atención al último censo realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) se pudo evidenciar que el porcentaje del déficit cuantitativo era del 12,56% de la población, es decir, que más de 1,03 millones de familias presentan problemas con su vivienda; del mismo modo, el déficit cualitativo era del 14,4%, para un equivalente de 18 millones de hogares (DANE, 2005).

Además, para acceder a una vivienda propia, se deben tener en cuenta las condiciones socioeconómicas de la población. Para el Estado es difícil entregar vivienda gratuita a toda la población, toda vez que no se tienen los recursos para esta necesidad; poseer una vivienda depende del ingreso y de la capacidad financiera de las personas que componen el hogar, como lo ha señalado el estudio de la Universidad del Rosario. Actualmente, el 56% de los hogares urbanos es propietario de vivienda, el 36,7% vive en arriendo y el 7,3% restante permanece bajo otro esquema de tenencia, como usufructo u ocupación de hecho.

Sumado a lo anterior, en enero del año 2018, el Ministerio de Vivienda señaló que más de ochenta mil familias víctimas del conflicto armado en Colombia tendrían prioridad para acceder a los subsidios del Programa de Vivienda Gratuita (PVG) del Ministerio de Vivienda. Así lo contempla el decreto 2231 de 2017, expedido recientemente por el Gobierno nacional, mediante el cual se busca priorizar la atención a las víctimas de desplazamiento forzado y, de esta forma, facilitar su proceso para que puedan obtener una de las casas gratis que ya se construyen en todo el país. Para tal efecto, se destinaron 1,9 billones de pesos para la construcción de las treinta mil viviendas gratuitas que se entregarán a los colombianos en condiciones de vulnerabilidad (Ministerio de Vivienda, 2018).

Pese a lo anterior, los esfuerzos del Estado colombiano para garantizar el derecho a la vivienda digna a las personas desplazadas por la violencia se han tornado insuficientes. Así, puede concluirse que el Estado aún no ha podido dar una solución a esta problemática de muchos años; desde luego, si dirige sus esfuerzos para garantizar una vivienda gratuita a la población venezolana, llevar este propósito a la realidad sería tan solo una ilusión, pues como es de público conocimiento, nuestro Estado no cuenta con la disposición presupuestal para hacerlo.

Conclusión

Hemos planteado la discusión acerca de los derechos que tiene la población migrante extranjera en general y en lo relativo a la *vivienda digna*, pues el estado de cosas actual merece que desde la sociedad hagamos una reflexión amplia sobre ello para motivar soluciones concretas y efectivas.

Como se ha explicado, el país enfrenta por primera vez en su historia contemporánea un fenómeno migratorio complejo cuya magnitud aún es incierta y, aunque la reacción de las autoridades no se ha hecho esperar, conforme a que la situación es más crítica a medida que avanza el tiempo, persisten grandes dificultades que se evidencian en la continuidad de aquellas respuestas transitorias que carecen de la contundencia necesaria para afrontar la problemática.

En consecuencia, la situación exige que desde las clínicas jurídicas del país articulemos esfuerzos para encontrar las maneras de asistir a la población migrante que está siendo afectada gravemente por la incertidumbre en la protección legal y por la discriminación en materia de derechos humanos.

Referencias

Aldrete-Haas, J. (1985). Asentamientos ilegales, políticas urbanas y el Estado. *Estudios Sociológicos*, 3(8), 371-387. Recuperado de: <http://www.jstor.org.ezproxy.unibague.edu.co:2048/stable/40419838>

Constitución Política de Colombia, 1991. Artículo 51

Ministerio de Vivienda, Ambiente y Desarrollo Territorial. (2005). *Serie Desarrollo Urbano Guía n.º 2 Guía de Procedimiento de Legalización de Asentamientos Humanos*. Recuperado de: <http://www.minvivienda.gov.co/POTPresentacionesGuias/Gu%C3%ADa%20Legalizaci%C3%B3n%20de%20Asentamientos.pdf>

Mariana Turriago Laverde, Marly Isabel Cuéllar Mora, Sergio Alejandro Riveros Galeano

Muñoz Neira, O. (2004). *Urbanizadores Piratas*. Bogotá, Colombia: Ediciones Doctrina y Ley Ltda.

E.F.E. (5 de enero de 2018) Víctimas de desplazamiento forzado tendrán prioridad en la entrega de subsidios de vivienda gratuita (3 de enero de 2018). Colombia, Ministerio de Vivienda.

Organización Internacional para las Migraciones. (2018) *¿Quién es un migrante?* Recuperado de <https://www.iom.int/es/quien-es-un-migrante>

Organización Mundial de la Salud (OMS). Principios de higiene de la vivienda. 1990

Sentencia C-936 (2003). Corte Constitucional de Colombia. M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

Sentencia C-862 (2008). Corte Constitucional de Colombia. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Sentencia T-021 (1995). Corte Constitucional de Colombia. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

Sentencia T-704 (2003) Corte Constitucional de Colombia. M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

Sentencia T-484 (2011). Corte Constitucional de Colombia. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Sentencia T-583 (2013). Corte Constitucional de Colombia. M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

Sentencia T-417 (2015). Corte Constitucional de Colombia. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Sentencia T-149 (2017). Corte Constitucional de Colombia. M. P. María Victoria Calle Correa.

Sentencia T-421 (2017). Corte Constitucional de Colombia. M. P. Iván Humberto Escru-cería Mayolo