

La problemática para acceder a una vivienda digna en Colombia bajo condiciones de migración forzada por la violencia.

Jorge Pazmiño Ochoa

Director:

Germán Puentes González

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Facultades de ciencia política y gobierno y de Relaciones Internacionales

Maestría en Estudios Políticos e Internacionales

Bogotá, D.C

2012

TABLA DE CONTENIDO

LISTA DE ILUSTRACIONES	5
LISTA DE TABLAS	6
RESUMEN.....	8
INTRODUCCIÓN	9
1. DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA	15
1.1. El derecho a una vivienda digna como un derecho social fundamental.....	16
1.1.1. Derechos humanos	16
1.1.2 Derechos Fundamentales	19
1.1.3 Derechos Económicos Sociales y Culturales – DESC	21
1.2 Directrices internacionales	27
1.2.1 Sobre el derecho a una vivienda digna	27
1.2.2 Sobre los principios rectores de los desplazamientos internos	33
1.2.3 De los Principios de Restitución de Vivienda y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas	37
2. MIGRACIÓN FORZADA EN COLOMBIA.....	41
2.1 Desplazamiento forzado en cifras	41
2.2 Características del desplazamiento forzado	42
2.3 Características demográficas de la población desplazada	55
2.4 Cronología, causas y resultados del desplazamiento forzado en Colombia	59
2.4.1 De la independencia a los años 50	60
2.4.2 El Frente Nacional.....	61
2.4.3 La década del 60	62
2.4.4 La década del 70	63
2.4.5 La década del 80	63
2.4.6 La década del 90	65
2.4.7 La ofensiva Paramilitar.....	68
2.4.8 La década del 2000.....	69
2.4.9 Causas del desplazamiento forzado en Colombia	70

2.4.10 Consecuencias de la violencia en Colombia	78
2.5 Necesidades de atención de la población migrante forzada en Colombia.....	81
3. LA VIVIENDA DIGNA PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA, UNA NECESIDAD APREMIANTE.....	84
3.1 ¿Por qué el Estado debe atender esta problemática, por qué es su obligación y responsabilidad?.....	85
3.1.1 La vivienda digna en el marco legal colombiano.....	85
3.1.2 Descripción del desarrollo normativo dirigido a la población desplazada	86
4. POLÍTICA DE VIVIENDA PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA.....	110
4.1 Hacia un nuevo modelo de vivienda digna para la población migrante forzada...	117
4.2 Acciones del gobierno para desarrollar el nuevo enfoque de la política pública de vivienda y garantizar el goce efectivo del derecho a la vivienda digna por parte de la población desplazada -Resolución 1024 de 2011	118
4.2.1 Proyectos de vivienda urbana para población migrante forzada	118
4.3 Resultados de la aplicación de la Resolución 1024 de 2011	120
4.4 Instrumentos de coordinación entre la Nación y las entidades territoriales en atención a la Resolución 1024 de 2011	123
4.5 El Convenio 05 de 2011 entre la Secretaría del Hábitat y el Fondo Nacional de Vivienda: un ejemplo relevante	124
4.6 Respuesta a las solicitudes presupuestales de las entidades territoriales en virtud del Auto 383 de 2010 en vivienda urbana	125
4.7 Respuesta del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a las solicitudes presupuestales de las entidades territoriales, en virtud del Auto 383 de 2010	127
4.8 Más recursos para acceder a una vivienda digna	127
5. RECOMENDACIONES PARA CONSOLIDAR EL NUEVO ENFOQUE DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA PARA POBLACIÓN DESPLAZADA.....	130
5.1 Sobre las tierras.....	133
5.2 Sobre la Financiación.....	133
5.3 Sobre las formas de construcción	135
5.4 Sobre la caracterización detallada de la población migrante forzada por la violencia	136

5.5 Sobre extinción de los bienes y el dinero del narcotráfico, y sobre la extinción de recursos de la corrupción.....	137
5.6 Sobre la exención de impuestos	137
5.7 Sobre la Ley de Regalías	137
5.8 Sobre la Responsabilidad Social Empresarial, RSE.....	138
CONCLUSIONES	141
BIBLIOGRAFÍA	143

LISTA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Número de desplazamiento por grupo familiar	42
Ilustración 2. Periodo de desplazamiento	43
Ilustración 3. Distribución porcentual de los grupos familiares desplazados	43
Ilustración 4. Evolución del desplazamiento forzado en Colombia comparativo anual 1985-2010.....	44
Ilustración 5. Distribución porcentual de los grupos familiares desplazados por tipo de área geográfica	44
Ilustración 6. Principales 20 ciudades receptoras de población desplazada CODHES 2009	50
Ilustración 7. Recepción de población desplazada en la ciudad de Bogotá, D.C. CODHES 1999-2009.....	50
Ilustración 8. Recepción de población desplazada en la ciudad de Bogotá, D.C. Acción Social 1999-2009	51
Ilustración 9. Porcentaje de hogares con jefatura femenina	56
Ilustración 10. Distribución de la población desplazada por grupos de edad y sexo RUPD.....	57
Ilustración 11. Distribución de la población desplazada por grupos de edad y sexo NO RUPD.....	58
Ilustración 12. Evolución del desplazamiento forzado en Colombia y de la política pública dirigida a resolver la problemática	102
Ilustración 13. Desplazados. Subsidios asignados vs subsidios pagados y total presupuesto destinado.....	116
Ilustración 14. Resultados de inscripción de hogares en proyectos de vivienda amparados por la resolución 1024 de 2011.....	122
Ilustración 15. Solicitudes de apoyo presupuestal según modalidad, en el marco del Auto 383 de 2010 para vivienda urbana.....	125

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Características de una vivienda digna	29
Tabla 2. Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados	38
Tabla 3. Cifras estimadas de población desplazada en Colombia - 2009.....	41
Tabla 4. Número de personas desplazadas por departamento de expulsión - Acción Social	45
Tabla 5. Número de Personas Desplazadas por departamento de llegada – CODHES .	46
Tabla 6. Número de Personas Desplazadas por departamento de llegada – Acción Social	47
Tabla 7. Número de personas desplazadas por departamento de llegada.	48
Tabla 8. Número de personas desplazadas por municipio de recepción CODHES 1999-2009	49
Tabla 9. Motivos del desplazamiento	52
Tabla 10. Modalidades de desplazamiento	53
Tabla 11. Presunto autor de desplazamiento.....	53
Tabla 12. Intención de retorno	54
Tabla 13. Intención de retorno por grupos familiares RUPD y NO RUPD 1980-2010.	54
Tabla 14. Motivo principal de no regreso.....	55
Tabla 15. Estructura por edades	57
Tabla 16. Pertenencia a grupos étnicos	58
Tabla 17. Etapas del proyecto paramilitar en Colombia	73
Tabla 18. Proceso de expansión de las FARC y AUC.....	74
Tabla 19. Necesidades de la población migrante forzada. 2010	83
Tabla 20. Conpes 2804 de 1995.....	87
Tabla 21. Marco normativo general y específico orientado a la población desplazada 1997-2009.....	88
Tabla 22. Ley 387 de 1997.....	89
Tabla 23. Marco normativo específico Decretos de la Ley 387 de 1997	91
Tabla 24. Conpes 3057 de 1999.....	92
Tabla 25. Principales autos de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004.....	101
Tabla 26. Disposiciones de la Ley 1190 de 2008	106
Tabla 27- Decretos de la Ley 1190 de 2008	106

Tabla 28. Decreto 1997 de 2009	107
Tabla 29. Decreto 4911 de 2009. Modalidades y montos de subsidios para la población desplazada.....	108
Tabla 30. Modalidades y montos de subsidios para la población desplazada. 2009...	113
Tabla 31. Solicitudes de apoyo presupuestal por departamento, en el marco del Auto 383 de 2010 para vivienda urbana.....	126

RESUMEN

La investigación presenta parte de la definición del derecho a una vivienda digna y cómo éste se configura como un derecho social fundamental a lo largo del discurso de los derechos humanos. Se presentan igualmente las directrices internacionales relacionadas con la vivienda digna, el desplazamiento forzado y los principios sobre la restitución de vivienda y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, lo cual le permitirá al lector comprender mejor el trabajo desarrollado. Posteriormente se aborda la problemática de la migración forzada en Colombia como consecuencia directa de la violencia, repasando sus características y su dinámica espacial en el país. Se evidencia la masiva movilización de la población rural afectada a las áreas urbanas, donde se identifican las principales necesidades que afrontan por causa del desarraigo al que se ven sometidos. Entre las principales necesidades identificadas está la necesidad de una vivienda digna, que es el objeto de esta investigación.

Consecutivamente se hace un repaso de las medidas que el Estado colombiano ha desarrollado para suplir la necesidad de vivienda digna para la población migrante forzada, analizando el marco legal diseñado y, en particular, la respuesta dada para cumplir con las directrices impartidas por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004. En esta sentencia, la Corte se pronuncia enfáticamente sobre la obligación del Estado colombiano de garantizar el derecho a una vivienda digna para la población desplazada por la violencia en el país. Este repaso hace énfasis en el modelo implementado de acceso a la vivienda digna por medio del subsidio a la demanda, mostrando sus falencias. Posteriormente se analiza el nuevo modelo implementado por el gobierno nacional, basado en el subsidio mixto de oferta y demanda, el cual surge como respuesta a los pocos resultados obtenidos con el modelo inicial.

Finalmente, el trabajo propone algunas recomendaciones que pueden complementar el modelo actual, mediante la conformación de un triángulo de cooperación y de toma de decisiones entre el Estado, el Sector Privado y la población víctima de la migración forzada. Lo anterior con el objetivo que se involucre a los actores principales en las decisiones sobre vivienda digna en el país. Se enuncian una serie de propuestas tendientes a fortalecer la nueva propuesta del gobierno nacional en temas como el suelo, la financiación, las formas de construcción y el acceso a servicios básicos.

INTRODUCCIÓN

“El país de los desterrados”, (El Espectador, 2010) este fue el título que le dio uno de los principales diarios colombianos al tema central de su edición y el cual hace referencia a la grave situación de la población migrante forzada o “desplazados” por la violencia en Colombia.

A lo largo de su historia, nuestro país ha atravesado distintos periodos de violencia los cuales han incluido diversas dinámicas de lucha, diversos escenarios y múltiples actores. Sin embargo, todos estos periodos no deben ser considerados independientes o excluyentes entre sí, si no por el contrario algunos deben ser considerados consecuencias de otros.

El inicio de esta violencia, origen de los desplazamientos forzados en Colombia, hace referencia a la lucha bipartidista por el poder central presentada a lo largo del siglo XIX y mitad del siglo XX, la cual fue seguida por la violencia de la década de los años 60 (caracterizada por el surgimiento de grupos insurgentes influenciados por corrientes ideológicas de izquierda y por la exclusión política originada principalmente por el acuerdo bipartidista conocido como el Frente Nacional). Posteriormente, el país entraría en una nueva ola de violencia caracterizada por el surgimiento y auge del narcotráfico, la consolidación de los grupos guerrilleros y el posterior nacimiento y fortalecimiento de los grupos de autodefensa (PECAUT, 2005).

Aunque estos enfrentamientos se han presentado como de orden nacional, todas y cada una de las regiones del país han padecido esta violencia en diferentes magnitudes. Sin embargo, esta violencia ciertamente tuvo mayores efectos en las zonas rurales del país que en las zonas urbanas debido al control ejercido por parte del poder central, del gobierno en los centros urbanos y en las zonas industriales, dejando las otras áreas del país desprotegidas.

La debilidad estatal en ciertas áreas geográficas permitió el aumento de la brecha entre el centro y la periferia, permitió que la periferia fuera blanco de incursiones y de asentamientos de grupos al margen de la Ley tales como grupos guerrilleros, grupos de

autodefensas y grupos de narcotraficantes, quienes posteriormente lucharían entre ellos por el poder local.

Esto dio origen a nuevas olas de violencia, a nuevos enfrentamientos armados como consecuencia de la búsqueda de hegemonías territoriales en el país, enfrentamientos que se sucedieron entre las fuerzas legítimas del Estado y estos grupos al margen de la Ley. El resultado: devastadoras consecuencias sociales para Colombia, principalmente la migración forzada por la violencia.

Este tipo de migración forzada es un fenómeno que se presenta de manera individual y/o masiva y se da cuando las condiciones sociales del entorno ponen en peligro la vida de sus habitantes. El desplazamiento interno por causa de la violencia en Colombia es sin duda alarmante. El país ocupa el segundo lugar en número de víctimas de la migración forzada por la violencia en el mundo con más de tres millones de migrantes forzados, superado únicamente por Sudán (RODRÍGUEZ 2010).

No obstante, el problema no solo radica en el número de desplazados que deja esta violencia territorial sino también en las condiciones de pobreza y pobreza extrema a las que se ve obligada a vivir esta población en sus nuevos lugares de asentamiento, principalmente en las grandes ciudades.

La población desplazada en Colombia está integrada en su mayoría por campesinos y poblaciones vulnerables como la indígena y la afrodescendiente, quienes se han visto obligados a abandonar sus tierras, sus bienes materiales y sus bienes simbólicos debido a estas condiciones de violencia en sus lugares de origen (o de residencia), y que han encontrado en el desplazamiento una ruta para salvaguardar sus vidas y las de sus familias. Sin embargo, se cambian unas condiciones adversas por otras igual de complejas ya que al llegar a sus nuevos lugares de asentamiento, la población desplazada no cuenta con los recursos económicos suficientes ni con la ayuda estatal necesaria para iniciar o reconstruir un proyecto de vida que le permita vivir de manera digna.

Dentro de esas condiciones adversas se encuentra la dificultad para satisfacer sus necesidades básicas como la alimentación, la salud, la educación y la vivienda entre

otras. El acceso a una vivienda digna es sin duda uno de los principales retos para la población desplazada en sus nuevos lugares de permanencia pues tener acceso a una vivienda adecuada es condición indispensable para superarlo (RODRÍGUEZ 2010).

Infortunadamente, el acceso a una vivienda digna se dificulta considerablemente debido varias razones. En primer lugar por cuanto esta población no cuenta con los medios económicos necesarios ni con una estabilidad laboral para acceder a ella, ya sea a través de la compra o a través del arrendamiento. En segundo lugar, tal como lo ha establecido la Corte Constitucional de Colombia, el derecho a una vivienda digna no comprende solo el derecho a adquirir la propiedad o el dominio sobre el bien inmueble sino que también implica satisfacer la necesidad humana de tener un lugar, sea propio o ajeno, en donde una persona pueda desarrollarse en unas condiciones mínimas de dignidad que le garantice sus condiciones naturales de ser humano.

Po tal motivo, teniendo en cuenta que el acceso a una vivienda digna es un derecho que se encuentra contemplado en la Constitución Política de Colombia (Artículo 51, según la cual todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna y que el Estado es el encargado de fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho), y enfrentado a esta problemática tan alarmante, el Estado colombiano diseñó, a mediados de los años 90, todo un marco jurídico con el fin de prevenir, atender y superar el fenómeno de la migración forzada en Colombia, a la vez que se busca el restablecimiento de los derechos vulnerados a las víctimas de este flagelo.

Esta problemática es incluida por primera vez en la agenda pública y se formulan estrategias desde el gobierno para afrontarla mediante documentos de política pública tales como el documento Conpes 2804 de 1995 y luego mediante el Documento Conpes 2924 de 1997. Estos documentos fueron las piedras angulares para la posterior elaboración y aprobación de la Ley 387 de 1997, donde fueron establecidos mecanismos para garantizarle este derecho a la población desplazada por la violencia. Estas medidas se materializaron por una parte con la Ley 387 de 1997 con sus respectivos Decretos y, por otra parte, mediante la Ley 975 de 2005, la cual contempla elementos como la restitución e indemnización a las víctimas que hacen parte del derecho a la reparación y que se presentan como una vía alterna en la búsqueda de la superación del desplazamiento forzado.

Es importante resaltar que la aprobación de la Ley 387 de 1997 por parte del Congreso de Colombia marcó un hito en la formulación de políticas públicas para atender a esta población vulnerable a nivel nacional. Por un lado el legislativo, que hasta ese momento había sido un actor ausente en la problemática, ingresó al campo de la formulación de las políticas sobre desplazamiento forzado en Colombia, y por el otro, la Ley reconoció explícitamente los derechos vulnerados de la población víctima de la migración forzada por la violencia en el país.

Sin embargo, los resultados obtenidos no fueron los esperados. De hecho fueron tan tenues que la propia Corte Constitucional de Colombia, en su rol de garante de hacer cumplir al Estado sus obligaciones constitucionales, decidió intervenir en la materia declarando el Estado de Cosas Inconstitucional en su sentencia T-025 de 2004, constatando las condiciones desfavorables en las que permanecía esta población. Dentro de los puntos críticos que identificó la Corte que ameritan una profunda revisión se encuentra la política de vivienda dirigida a la población migrante forzada.

De lo anterior se evidencia que el Estado Colombiano, responsable de la atención de la población víctima del desplazamiento forzado, tiene complejas dificultades para dar cumplimiento al mandato constitucional de garantizar a la población desplazada por la violencia sus derechos, en particular garantizar su derecho a una vivienda digna.

Esta problemática despierta el interés de este trabajo ya que, si bien es cierto que existe todo un marco jurídico dirigido a la población desplazada por la violencia con el cual se busca restablecer sus derechos vulnerados, también es cierto que este marco no ha logrado contrarrestar la situación de vulneración de estos derechos y, en especial, que es el objeto de esta investigación, el derecho a una vivienda digna.

Para lograr comprender esta situación, esta investigación identificará inicialmente cuáles han sido las acciones emprendidas por el Estado colombiano para afrontar esta problemática, para cumplir con su deber constitucional de garantizar el derecho a una vivienda digna para la población desplazada por la violencia en Colombia y, seguidamente, analizará cuáles han sido las principales dificultades observadas que restringen el goce efectivo de este derecho por parte de población desplazada por la violencia, con el objetivo de formular algunas recomendaciones que contribuyan a

mejorar las estrategias diseñadas por el Estado colombiano para solventar esta problemática.

La temporalidad de este estudio abarca el periodo comprendido entre el año 1997 y el 2010, partiendo del año en que fue aprobada la Ley 387 y como fecha límite el mes de publicación del Tercer Informe de Verificación sobre el cumplimiento de derechos de la población en situación de desplazamiento (Diciembre 2010) por parte de la Comisión de seguimiento a la política pública sobre el desplazamiento forzado. No obstante, se identifican las acciones estatales desarrolladas posteriormente para dar mayor integralidad a la investigación.

La metodología utilizada para desarrollar esta investigación se fundamentó en la combinación de herramientas de tipo cualitativo y cuantitativo. Mediante la utilización de estos instrumentos, de la revisión de fuentes bibliográficas, de la recopilación de datos estadísticos y de realización de entrevistas se logró desglosar y analizar los diferentes modelos que los gobiernos colombianos han implementado para responder a la necesidad de una vivienda digna para la población migrante forzada por la violencia en Colombia.

Se utilizó y analizó información secundaria y primaria mediante la recopilación y análisis de información documental, entrevistas y sesiones de trabajo, utilizando formatos diseñados para tal fin.

El primer capítulo de esta investigación conceptualiza las definiciones derechos humanos, derechos fundamentales, derechos DESC y el derecho a una vivienda digna, con el objeto de aclarar su significado y la forma como son interpretados estos términos por el autor.

El segundo capítulo describe en forma cronológica las causas principales que dieron origen al fenómeno de la migración forzada en Colombia. A su vez, revisa la dinámica espacial de dicha migración en el país y cuáles son las principales necesidades de esta población, entre las cuales se hace énfasis en la necesidad de una vivienda digna.

En el tercer capítulo se enuncia y se analiza la respuesta brindada por el Estado colombiano a la problemática observada, se muestra el marco legal diseñado para garantizar por parte del Estado el acceso a una vivienda digna, e igualmente se hace especial énfasis en la Sentencia T-025 de 2004, proferida por la Corte Constitucional del país, donde se solicita al Estado hacer los esfuerzos necesarios para responder a los afectados en esta materia.

En el cuarto capítulo se examinan en detalle las estrategias derivadas del marco legal utilizadas por el Estado colombiano, los modelos de vivienda implementados en respuesta al clamor de los afectados y en respuesta a las instrucciones impartidas por la Corte Constitucional. Lo anterior mediante un recorrido por el modelo de subsidio a la demanda de vivienda de interés social y el modelo de subsidio mixto a la oferta y la demanda, ilustrando los esfuerzos gubernamentales por contrarrestar el fenómeno y garantizar el acceso a una vivienda digna.

El quinto capítulo contiene un esfuerzo del autor por elaborar algunas recomendaciones para consolidar el nuevo enfoque de subsidio mixto propuesto por el Estado Colombiano, que le permita potencializar dicho modelo a través un triángulo de decisión donde interactúe la sociedad migrante forzada, la empresa privada y el Estado, generando sinergias que incluyan elementos esenciales como el suelo, la financiación, las formas de construcción, las alianzas sociales y el acceso a servicios básicos.

1. DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA

La vivienda es considerada como un componente fundamental para el desarrollo personal y familiar, proveedora de estabilidad, protección y seguridad. De acuerdo con la Observación No.4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de las Naciones Unidas, se define el derecho a una vivienda adecuada *como un derecho humano de importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales.*

En Colombia este derecho ha sido vulnerado a una parte importante de la población debido a la grave situación de violencia interna por la que ha atravesado el país durante las últimas décadas y que ha dejado sin hogar a más de cuatro millones y medio de colombianos. Estas circunstancias han generado una respuesta estatal, la cual ha procurado prevenir, atender y superar dicha condición. No obstante, frente al fenómeno del desplazamiento forzado, garantizar la satisfacción del derecho a una vivienda digna es condición fundamental para superarlo. Por lo tanto, en esta investigación serán evaluados aquellos mecanismos establecidos desde el Gobierno con el fin de atender el derecho a una vivienda digna a la población desplazada en los nuevos lugares de asentamiento.

En el desarrollo de estas ideas, este capítulo expone en primer lugar cómo el derecho a una vivienda digna ha adquirido el carácter de derecho social fundamental, a partir del análisis del concepto básico de derechos humanos, pasando por los derechos fundamentales para abordar finalmente los derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En segundo lugar, presenta las directrices planteadas por la comunidad internacional para garantizar el derecho a una vivienda digna y los lineamientos planteados en el caso particular de los desplazamientos internos, haciendo especial énfasis en el derecho a una vivienda digna para la población desplazada. Posteriormente, estos lineamientos serán comparados con los mecanismos planteados desde la esfera nacional con el fin de determinar si estos últimos se encuentran o no en concordancia con los estándares internacionales.

1.1. El derecho a una vivienda digna como un derecho social fundamental

La lucha por la defensa de los derechos humanos a lo largo de la historia concibió a su vez una clasificación de éstos en generaciones. La primera generación hace referencia a los derechos civiles y políticos; la segunda generación se refiere a los derechos económicos, sociales y culturales o más conocidos como DESC y, la tercera generación es relativa a los derechos colectivos. Esta división se basa en el contexto histórico en el que surgió el reconocimiento social y formal de los derechos, mas no en el predominio de unos sobre otros (SANDOVAL,2010).

El derecho a una vivienda digna hace parte de los denominados derechos de segunda generación, es decir, los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estos derechos incluyen el derecho a una vida adecuada, a la alimentación, a la salud, a la educación, al trabajo, a la igualdad entre hombres y mujeres, entre otros. En general, este tipo de derechos han sido definidos como *aquellos derechos que posibilitan a la persona y a sus familias gozar de un nivel de vida adecuado*. (SANDOVAL, 2010). Estos derechos se caracterizan también por requerir un esfuerzo y un traslado de recursos por parte del Estado para que estos puedan ser reales.

Para entender como el derecho a la vivienda digna se ha convertido en un derecho social fundamental, se establece como punto de partida el análisis de los conceptos de derechos humanos, derechos fundamentales y finalmente los derechos DESC.

1.1.1. Derechos humanos

Los derechos humanos son entendidos como aquellos derechos que todos los seres humanos poseen, por su naturaleza misma y por su dignidad; derechos que le son inherentes, inalienables, imprescriptibles, universales e independientes de las condiciones económicas, de género, raciales, culturales, religiosas, de orientación sexual, etnia o nacionalidad; y que no hacen parte de una concesión de la sociedad política sino que deben ser garantizados y consagrados por esta.

Otros planteamientos definen los derechos humanos como “el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada. Establecidos en la Constitución y en las Leyes, deben ser reconocidos y garantizados por el Estado”.¹

Estas son solo dos de las definiciones que se encuentran en la extensa literatura de los derechos humanos. Estas definiciones dan a conocer los derechos como derechos naturales de las personas. No obstante, en el campo de la fundamentación de los derechos humanos, parece haber una dicotomía entorno a la naturaleza de los mismos, tal y como lo expresa Jaques Maritain. Por una parte, “el hombre en razón de la exigencia de su esencia, posee ciertos derechos fundamentales e inalienables anteriores, superiores a la sociedad. Y en segundo lugar, el hombre en razón del desarrollo histórico de la sociedad, se ha revestido de derechos continuos, variables y sometidos al flujo del devenir”.²

A la luz de la afirmación de Maritain, Rush Gonzalez³, manifiesta “que cualquier disertación en torno a la naturaleza de los derechos humanos desemboca, de alguna manera, en la asunción de alguna de estas dos posturas, a saber: a) que tales derechos fundamentales son inalienables, anteriores, y superiores a la sociedad, y b) que tales derechos son ante todo producción y creaciones históricas”.

La primera fundamentación hace parte de la tesis iusnaturalista, la cual defiende la existencia de un *derecho natural*. El iusnaturalismo “se propone desde comienzos del siglo XVII, como un “nuevo” paradigma, una visión de conjunto y original tanto del individuo como del orden político. Para entender el individuo en su naturaleza, en su esencia humana, el iusnaturalista propone poner entre paréntesis las complicaciones inherentes al desarrollo efectivo de la vida social: con esta finalidad introduce el concepto de “estado de naturaleza”, una hipotética condición humana en la cual el

¹ Comisión de defensa de los derechos humanos para el estado de Nayarit. [En línea] [Consultado el 10 de junio de 2010] < <http://www.cddh-nayarit.org/archivos-pdf/trip-derechos%20humanos.pdf> >

² MARITAIN, Jacques. Los derechos del hombre. En GONZALEZ, Rush. *Hacia una fundamentación ontológica de los derechos humanos a través del iusnaturalismo*. En *Ciencia Ergo Sum: Revista científica multidisciplinaria de la Universidad Autónoma de México*. Vol. 9, No.2 (julio-octubre 2002); p. 171.

³ GONZALEZ, Rush. *Hacia una fundamentación ontológica de los derechos humanos a través del iusnaturalismo*. En *Ciencia Ergo Sum: Revista científica multidisciplinaria de la Universidad Autónoma de México*. Vol. 9, No.2 (julio-octubre 2002); p. 171.

individuo revela sus caracteres originarios, más allá (antes) de cualquier relación de poder y obediencia. Visto en su esencia humana, el individuo es para el iusnaturalismo un sujeto caracterizado por necesidades y derechos fundamentales, en donde emerge la idea de un nexo inmediato y directo entre el individuo y los derechos.” (FIORAVANTI, 2004).

La segunda fundamentación a la cual hace referencia Maritain, es el iuspositivismo, el cual se opone a la tesis iusnaturalista, por considerar que el único conjunto de normas que tiene carácter jurídico es el *derecho positivo*. Los iuspositivistas fundamentan los derechos humanos en ese acto del legislador que es la positivización de los derechos. Para los iuspositivistas, los derechos humanos *son ante todo* [producciones] y *creaciones históricas*”⁴.

Aunque cada corriente plantea un origen diferente de los derechos humanos, la verdad es que éstos han tenido una trascendencia de vital importancia en las sociedades modernas. Arango expresa que la expansión cultural de los derechos humanos se presentará después de la Segunda Guerra Mundial en donde,

“el siglo XX será testigo de la explosión de la cultura de los derechos humanos. Ello gracias a su positivización e institucionalización en la mayoría de las constituciones políticas de las democracias constitucionales de la segunda posguerra. Los sucesos que llevarían a la expansión universal de los derechos humanos se relacionan específicamente con la reacción generalizada a los horrores del exterminio judío. Ello se hace expreso en el Preámbulo de la Declaración Universal de Derecho Humanos, cuando se afirma que “el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad”, situación que ha movido al conjunto de naciones a proclamar como aspiración más elevada del hombre, “el advenimiento de un mundo en que los seres humanos liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad”. (ARANGO, 2004).

A partir de la expedición de declaraciones y de instrumentos internacionales, la cultura de los derechos humanos se expandió por todo el mundo, como un asunto de interés general.

⁴ GONZALEZ, Op. Cit., p. 171.

1.1.2 Derechos Fundamentales

Por otra parte, los derechos fundamentales, según la doctrina, son aquellos derechos humanos positivizados por los Estados en las Constituciones. Una vez introducidos los derechos humanos a la esfera de derecho interno; es decir positivizados y asumidos como derechos fundamentales, se abre otra disciplina jurídica que tiende al cumplimiento, protección y vigencia efectiva: El derecho Constitucional. (PARDO, 2010).

Robert Alexy⁵, por su parte define los derechos fundamentales como derechos, donde es inminentemente significativo el concepto de *derecho a algo*. Los derechos a algo o pretensiones son relaciones normativas entre tres elementos: el titular, el destinatario y el objeto del derecho. Para este autor los derechos fundamentales han sido llevados al derecho positivo con el propósito o la intención de darles una dimensión positiva a los derechos humanos. Por consiguiente, los derechos fundamentales deben representar derechos humanos transformados en derecho constitucional positivo.

Es importante preguntarse cuáles son las funciones de los derechos fundamentales, a lo que Isensee⁶ responde que los derechos fundamentales atribuyen al ciudadano un derecho contra el Estado para obtener de él protección contra intervenciones o ataques provenientes de otros ciudadanos, y que los derechos fundamentales también son derechos a que se implemente la organización y los procedimientos necesarios y adecuados para el disfrute de los mismos.

Adicionalmente, Alexy plantea ciertas propiedades que debe tener un derecho para ser considerado un derecho fundamental, y en este ámbito plantea que dichas propiedades pueden diferenciarse entre concepciones formales, materiales y procedimentales.

En cuanto al concepto formal, los derechos fundamentales son todos los derechos catalogados expresamente como tales por la propia Constitución. Sin embargo, es

⁵ ALEXY, Robert. Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios. Presentación y traducción, BERNAL, Carlos. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, D.C. p.19.

⁶ ISENSEE. “Das Grundrecht als Abwehrrecht una als staatliche Schutzpflicht”. En ALEXY, Robert. Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios. Presentación y traducción, BERNAL, Carlos. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, D.C. p.36.

importante recordar que las Constituciones no son códigos totalmente cerrados, y que los textos constitucionales pueden hacer remisiones, expresas o tácitas, a otras reglas y principios que, sin estar en la Constitución, tiene relevancia en la práctica constitucional en la medida en que la propia constitución establece que esas otras normas tienen una suerte de valor constitucional. (UPRIMMY,)

Bajo el concepto material de derecho fundamental, Alexy cita la obra de Carl Schmitt, según la cual “solo los derechos humanos liberales del individuo” son derechos fundamentales en sentido propio. Por tanto, únicamente el individuo puede ser considerado titular de derechos fundamentales, así como el Estado es el único destinatario de ellos y el objeto sólo puede consistir en abstenerse de intervenir en la esfera de libertad del individuo.

De esta forma se intenta establecer que los derechos fundamentales son solamente “aquellos derechos que pertenecen a la base propia del Estado”. No obstante, Alexy encuentra una desventaja en la definición Schmittiana por considerarla estrecha por excluir del círculo de los derechos fundamentales a los derechos y acciones positivas del Estado, es decir, los derechos de protección y los derechos sociales. Sin embargo, por otra parte, reconoce que dicho concepto entiende correctamente dos cosas: primero que los derechos fundamentales son esencialmente derechos del individuo y segundo, esta concepción reconstruye atinadamente la relación de implicación necesaria que existe entre los derechos fundamentales y los derechos humanos.

Por último, el concepto procedimental del derecho fundamental, se basa en las preguntas de quién tiene y de qué manera tiene la competencia para decidir sobre los derechos fundamentales. Desde esta perspectiva define los derechos fundamentales como posiciones tan importantes, que su otorgamiento o no otorgamiento no puede quedar en manos de la simple mayoría parlamentaria.

En el contexto colombiano tanto los derechos humanos como los derechos fundamentales, han sido ratificados en la Constitución Política de Colombia. En cuanto a los derechos humanos, se evidencia en el artículo 5 la inclusión de éstos puesto que el *Estado reconoce sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables*

de la personas. Al hacer referencia a los derechos inalienables hace referencia a los derechos fundamentales plasmados en la misma.

El artículo 93 de la carta constitucional colombiana expone que *Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta carta se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.*

Y el artículo 94 de la Constitución Política de Colombia, según el cual *La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que siendo inherente a la persona humana, no figuren expresamente en ellos.* Este artículo incorpora los *derechos innominados* los cuales se desprenden de otros derechos y valores constitucionales, pero que no se encuentran explícitamente en la carta constitucional. Sin embargo, por ser inherentes a la dignidad humana deben ser protegidos y garantizados.⁷

1.1.3 Derechos Económicos Sociales y Culturales – DESC

Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) nacen en las jóvenes democracias europeas y americanas del siglo XIX, vinculados a la idea de igualdad que defendían los sectores sociales en el marco de los procesos de industrialización. La igualdad, derecho invocado por los sectores sociales oprimidos entra en un nuevo contexto jurídico como elemento determinante para la consolidación de los derechos sociales en las concepciones liberales de la época. (CASTRO, 2010).

⁷ Rodrigo Uprimny asegura que si bien, la cláusula de derechos innominados es necesaria en casos extremos, es a su vez problemática por generar posibilidades de arbitrariedad judicial por permitir la constitucionalización de derechos que no tienen ninguna consagración textual. Y es por esta misma razón que la Corte Constitucional ha utilizado solo en dos ocasiones el artículo 94 para incorporar derechos en el bloque de constitucionalidad, y cuando lo ha hecho ha recurrido a otros argumentos jurídicos: tratados de derechos humanos y artículos constitucionales. (Sentencia C-109 de 1995, derecho de las personas a conocer su filiación jurídica y Sentencia T-477 de 1995 derechos de las personas a su identidad, incluida la identidad sexual) En: UPRIMNY, Rodrigo. Bloque de constitucionalidad, derechos humanos y nuevo procedimiento penal.

Estos derechos fueron ratificados a través del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el año 1966, cuyo objetivo principal es el de proteger y garantizar los derechos denominados de segunda generación.

Desde un estudio teórico de los derechos sociales, Arango⁸ expresa que en los últimos años han aparecido importantes aportes relativos a la fundamentación de los derechos sociales fundamentales por parte de filósofos políticos y del derecho tanto dentro de la tradición kantiana – Rawls, Michelman, Habermas, Alexy, Tugendhat- como fuera de ella – Wiggins. Por su parte Alexy define los derechos *sociales* fundamentales como *derechos fundamentales*, pero que se diferencian debido a que los primeros son derechos de prestación en un sentido estrecho, es decir, derechos generales positivos a acciones fácticas del Estado.⁹ Esto quiere decir que los derechos sociales fundamentales requieren un esfuerzo y un traslado de recursos por parte del Estado para que dichos derechos puedan ser reales.

De otra parte, Arango¹⁰ define los derechos sociales fundamentales como derechos generales positivos, en donde el carácter general de estos derechos se reflejan en tres planos: (i) el titular del derecho, en donde todas las personas son portadoras de derechos sociales fundamentales, pero los obligados son exclusivamente los Estados democráticos modernos; (ii) en el plano de su objeto, los derechos sociales fundamentales son derechos constitucionales (es decir, no simples derechos legales) a una situación fáctica que puede ser alcanzada mediante la creación de derechos especiales; y (iii) en el plano de su justificación, los derechos sociales fundamentales son derechos humanos cuyo carácter ideal (validez moral) se ha fortalecido mediante una positivización (validez jurídica).

Adicionalmente Arango da a conocer su planteamiento acerca del contenido y estructura de los derechos sociales fundamentales. En cuanto al contenido de estos derechos se visualiza una tesis maximalista, una minimalista y una intermedia. El punto central a analizar es en qué medida los derechos sociales fundamentales deben ser garantizados en una Constitución democrática moderna. (i) La tesis maximalista parte del supuesto que los derechos sociales fundamentales deben ser garantizados a cualquiera y en

⁸ ARANGO, Rodolfo. El concepto de derechos sociales fundamentales. Legis Editores. Bogotá, D.C., 2005. P.238.

⁹ *Ibíd.*, p.37

¹⁰ *Ibíd.*, p.38.

cualquier circunstancia. Estos incluyen los derechos a la alimentación, a la salud, a la vivienda, a la educación, al trabajo y a la seguridad social y presupone normas, obligaciones y posiciones jurídicas cuyo reconocimiento debería ser universal, sin limitarlo a determinadas personas. (ii) La tesis minimalista expone que los derechos sociales fundamentales deben ser reconocidos en cierto grado. Esto significa: [que] existe unos mínimos jurídicos constitucionales de derechos positivos generales, reconocidos o que deben ser reconocidos por cualquier Estado constitucional y democrático moderno. En la doctrina jurídica, ese mínimo se denomina “derecho a un mínimo vital”. (iii) La tesis intermedia afirma que sólo algunos de los derechos sociales fundamentales son derechos subjetivos.¹¹

En cuanto a su estructura, el derecho social fundamental tiene la forma de un derecho a algo. Esto significa que el derecho social fundamental tiene la estructura de una relación jurídica tripartita AbG, en donde (A) simboliza al portador del derecho, (b) al obligado y (G) al objeto del derecho. Con respecto al portador y al obligado del derecho, la estructura de los derechos sociales fundamentales plantea cuatro posibilidades. Se puede tratar:

- (i) del derecho del individuo a exigir del Estado una acción positiva fáctica;
- (ii) del derecho de un grupo a exigir del Estado una acción positiva fáctica;
- (iii) del derecho del individuo a exigir de particulares una acción positiva fáctica;
- (iv) del derecho de un grupo a exigir de particulares una acción positiva fáctica.

En este caso los portadores de derechos son los individuos (personas naturales) y grupos de individuos (colectivos) y los obligados de los derechos sociales fundamentales son el Estado y los particulares. Sin embargo y respecto a este último, la doctrina del efecto horizontal indirecto no considera a los particulares como obligados de los derechos sociales fundamentales, solo considera como tal al Estado. Y por otra parte, la doctrina del efecto horizontal directo considera que también los particulares pueden ser obligados de los derechos fundamentales.

¹¹ H. Maurer define el derecho subjetivo, en su sentido más estricto, [como] “el poder legal reconocido a un sujeto por medio de una norma legal, para la persecución de intereses propios mediante la exigencia a otro de hacer, permitir u omitir algo”. Por su parte Arango expone que con base en esta definición, es posible distinguir tres características del derecho subjetivo: (i) una norma jurídica; (ii) una obligación jurídica de otro derivada de esta norma; y (iii) un poder jurídico para la consecución de intereses propios reconocidos al sujeto (es decir, una posición jurídica).

En el contexto colombiano, los derechos humanos han sido adoptados porque en virtud de estos la Constitución Política colombiana, respondiendo al constitucionalismo moderno, estableció como principio el “Estado social de derecho” y lo desarrolló a través de la consagración de un catálogo de derechos, divididos en fundamentales (primera generación); económicos, sociales y culturales (segunda generación) y colectivos (de tercera generación).(CASTRO, 2010)

El artículo primero de la Constitución Política de 1991, señala que *Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general*. Lo anterior implica una responsabilidad estatal para responder por las condiciones sociales de existencia, y en donde el Estado debe asegurar los derechos de segunda generación o asistenciales a todos sus ciudadanos. (FONSECA, 2005)

La Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004 señala que el hecho de que Colombia sea un Estado Social de Derecho “le imprime un sentido, un carácter y unos objetivos específicos a la organización estatal en su conjunto y que resulta -en consecuencia- vinculante para las autoridades, quienes deberán guiar su actuación hacia el logro de los cometidos particulares propios del sistema: la promoción de condiciones de vida dignas para todas las personas y la solución de las desigualdades reales que se presenten en la sociedad con miras a instaurar un orden justo”. Esto implica que las autoridades están obligadas a corregir las visibles desigualdades sociales, a facilitar la inclusión y participación de sectores débiles, marginados y vulnerables de la población en la vida económica y social de la nación y a estimular un mejoramiento progresivo de las condiciones materiales de existencia de los sectores más deprimidos de la sociedad.¹²

¹² Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Numeral 8.

De conformidad con los diferentes instrumentos internacionales,¹³ se configuran “obligaciones” a los Estados, las cuales se fundamentan en el *respeto*, al no interferir en el ejercicio de un derecho; en la *protección*, al garantizar que otros no interfieran, principalmente mediante la regulación y recursos jurídicos efectivos; y a *realizar* otras acciones como la promoción de los derechos, facilitar el acceso a éstos y asegurar el ejercicio de los derechos a quienes no pueden ejercerlos por si solos.

En el caso del desplazamiento forzado por la violencia en Colombia, Salinas reconoce las mismas obligaciones al Estado colombiano, *por un lado la de respeto, consistente en la prohibición de ejecutar o promover de cualquier manera el desalojamiento forzoso arbitrario; la de protección conforme a la cual debe prevenir toda posible violación por terceras partes; [y la obligación] de garantizar a los interesados el acceso a los recursos jurídicos que permitan reparar los daños, crear mecanismos judiciales, cuasijudiciales, administrativos o políticos que permitan ofrecer reparación a las víctimas de toda violación del derecho a una vivienda adecuada.* (SALINAS, 2010). Deberes estatales que aplican no solo para el caso de la vivienda sino que buscan garantizar los derechos humanos en general.

Por otra parte, la violación de los derechos se presenta cuando un Estado no ha actuado para superar las privaciones o bien cuando ha impedido activamente o ha permitido que otros impidan el ejercicio de un derecho. Pueden presentarse violaciones en la obligación de respetar, proteger o realizar los derechos. Si la negación de los DESC es consecuencia de la incapacidad cuando hay verdaderas restricciones en los recursos o circunstancias que exceden el ámbito de control o de conocimiento del Estado, no puede decirse que un Estado haya infringido sus obligaciones internacionales. Las violaciones de los derechos son resultado de la falta de disposición, la negligencia o la discriminación. Así mismo, las violaciones suelen estar relacionadas con abusos cometidos por terceros cuando el Estado no ha regulado su conducta ni ha garantizado recursos jurídicos eficaces para las víctimas potenciales.¹⁴

¹³ Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

¹⁴ *Ibíd.*, p.53.

Todo lo anterior permite deducir que la responsabilidad por privar a las personas de los DESC no recae únicamente en los gobiernos, sino también en individuos, grupos o empresas (los obligados particulares). En casos como el colombiano, la violación de los DESC recae también en los grupos armados ilegales, por vulnerar muchos de los derechos de la población civil, entre ellos, el derecho a una vivienda digna a través del desplazamiento forzado por la violencia. Esta modalidad de desplazamiento forzado incluye acciones como la *transferencia forzada de títulos bajo coacción, corrimiento de cercas para englobar predios de desplazados, uso de testafierros para ocultar la titularidad ilegal, venta forzada a bajo precio, expropiación violenta sin contraprestación económica*¹⁵, entre otras.

No obstante, el esfuerzo por garantizar los DESC no debe cesar, sin importar las condiciones de conflictos por las que atraviesen los Estados. Sin embargo, la realización de los DESC depende en gran medida de los recursos económicos disponibles. En general, se reconocen tres formas de infracción en el deber de la realización de los DESC:

-el retroceso- que incluye: [la] elaboración y aplicación de nuevas políticas que se alejan de la plena efectividad de los derechos; desinversión a gran escala en servicios sociales no justificada por una recesión económica general; y reasignación de los recursos a ámbitos diferentes de los DESC, por ejemplo gasto militar injustificado o excesivo.

-el incumplimiento discriminatorio. La no discriminación es una obligación inmediata que afecta de manera transversal a todas las obligaciones de respetar, proteger y realizar los derechos. La adopción de Leyes, políticas y prácticas que contravienen el principio de no discriminación constituye una violación de los derechos humanos.

*-el no conceder prioridad a las obligaciones mínimas, especialmente respecto de las personas más vulnerables, a la hora de decidir qué medidas tomar para realizar los derechos es una violación de los derechos humanos*¹⁶.

Una de las grandes justificaciones por parte de los Estados para argumentar la falta de desarrollo de los DESC es la falta de recursos. Si bien, y como se reconoció anteriormente, cuando hay verdaderas restricciones económicas, no puede afirmarse que

¹⁵ Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. Área de memoria histórica. El despojo de tierras y territorios. Aproximación conceptual. Kimpres. Bogotá, D.C., 2009. P.20.

¹⁶ *Ibíd.*, p.54.

un Estado haya infringido sus obligaciones, es importante comprobar que el Estado ha buscado atender estos derechos de todas las formas posibles. Por ejemplo: si ha concedido suficiente prioridad a los derechos humanos al fijar los presupuestos y si verdaderamente buscó la ayuda internacional cuando era necesaria.

De acuerdo con lo anterior, se puede concluir que los derechos humanos son aquellos derechos que todos los seres humanos poseen por su naturaleza misma y por su dignidad; derechos que le son inherentes, inalienables, imprescriptibles, universales e independientes de cualquier condición. Estos derechos fueron positivizados en los textos constitucionales otorgándoles un carácter *fundamental*, y a su vez se impartieron obligaciones a los Estados de respeto, protección y realización de acciones que promuevan, faciliten y aseguren el ejercicio de los derechos a quienes no pueden ejercerlos por sí solos.

1.2 Directrices internacionales

Hasta el momento se ha abordado el tema de los derechos humanos, cómo estos han adquirido su carácter fundamental y las responsabilidades que se le confieren a los Estados. A continuación, se expondrán aquellas directrices planteadas desde la esfera internacional, por una parte atendiendo al derecho a una vivienda digna y, por otra, a aquellos lineamientos orientados al fenómeno del desplazamiento forzado haciendo énfasis en el mencionado derecho.

1.2.1 Sobre el derecho a una vivienda digna

El derecho a una vivienda digna se encuentra plasmado en diferentes instrumentos internacionales,¹⁷ no obstante, el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto Internacional de

¹⁷ Véase, por ejemplo, el párrafo 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el apartado iii) del párrafo e) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el párrafo 2 del artículo 14 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, el párrafo 3 del artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el artículo 10 de la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, el párrafo 8 de la sección III de la Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos, 1976 (*Informe de Hábitat: Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.76.IV.7, y corrección), cap. I), el párrafo 1 del artículo 8 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo y la Recomendación N° 115 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la vivienda de los trabajadores, 1961. Pacto DESC.

Derechos Económicos, Sociales y Culturales es la más amplia y, quizá, la más importante de todas las disposiciones pertinentes. Ésta establece que *“Los Estados partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y para su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Reconocido de este modo, el derecho a una vivienda adecuada tiene una importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales, y culturales.”*¹⁸

El órgano encargado de supervisar la aplicación del Pacto Internacional de los DESC por sus Estados partes es el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR). Éste a su vez publica su interpretación de las disposiciones del pacto, en forma de observaciones generales. En el caso en particular de la vivienda publicó la observación No.4: El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto) y la observación No.7: El derecho a una vivienda adecuada, que hace referencia a los casos de los desalojos forzados.

El CESCR en la observación general No. 4, en el párrafo 7 establece que el derecho a la vivienda no debe ser interpretado en un sentido estricto, es decir, no debe limitarse a cuatro paredes y un techo, sino como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte, con base en dos razones: Primero, porque este derecho vincula en su totalidad a otros derechos humanos y el cual debe ser garantizado a todos sin importar sus condiciones económicas y, segundo, no debe ser entendido en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada como lo ha reconocido la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000, en su párrafo 5 *“ el concepto de "vivienda adecuada"... significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable (...)*. Así pues, el concepto de adecuada es particularmente significativo en relación con el derecho a la vivienda, puesto que sirve para subrayar una serie de factores que hay que tener en

Observación general No.4: el derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto) [consultado el 5 de abril de 2010] Disponible en <http://www.escri-net.org/resources/resources_show.htm?doc_id=425978 >.

¹⁸ Pacto DESC. Observación general No.4: el derecho a una vivienda adecuada párrafo 1 del artículo 11 del Pacto. Numeral 3. [consultado el 5 de abril de 2010] Disponible en <http://www.escri-net.org/resources/resources_show.htm?doc_id=425978 >.

cuenta para determinar si ciertas formas de vivienda pueden ser consideradas como "vivienda adecuada" a luz del Pacto.¹⁹

Las condiciones necesarias a las que hace referencia el Comité para denominar una vivienda como adecuada son: (i) Seguridad jurídica de la tenencia; (ii) Disponibilidad de servicios, materiales e infraestructuras; (iii) Gastos de vivienda soportables; (iv) Vivienda habitable; (v) Vivienda asequible; (vi) Lugar y (vii) Adecuación cultural de la vivienda.

Tabla 1. Características de una vivienda digna

Vivienda digna o adecuada	<p>a) La seguridad jurídica de la tenencia: La tenencia adopta una variedad de formas, 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. Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados.</p>
	<p>b) disponibilidad se servicios, materiales, facilidades e infraestructura: Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia.</p>
	<p>c) Gastos soportables: Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Los Estados Partes deberían 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. De conformidad con el principio de la posibilidad de costear la vivienda, se debería proteger por medios adecuados a los inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres. 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.</p>
	<p>d) Habitabilidad: Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de 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. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes.</p>
	<p>e) Asequibilidad: La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas.</p>
	<p>f) Lugar: La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los</p>

¹⁹ Pacto DESC. Observación general No.4: el derecho a una vivienda adecuada. Numeral 7 y 8 [consultado el 5 de abril de 2010] Disponible en <http://www.escrib.net.org/resources_more/resources_more_show.htm?doc_id=428687&parent_id=425976>.

	<p>servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales.</p> <p>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.</p>
	<p>g) Adecuación cultural: La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda. Las actividades vinculadas al desarrollo o la modernización en la esfera de la vivienda deben velar por que no se sacrifiquen las dimensiones culturales de la vivienda.</p>

Fuente: Observación No.4 del Comité de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de las Naciones Unidas.

En el caso colombiano, el derecho a una vivienda digna se encuentra consagrado en la Carta Constitucional en su artículo 51. Según el cual:

[T]odos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna y el Estado será el encargado de fijar las condiciones necesarias para hacerlo efectivo.

Si bien el mandato constitucional no implica la obligación de “dar” la vivienda a todos y cada uno de sus ciudadanos, sí deja implícita la obligación de promover ese derecho. Lo cual se traduce en la necesidad de establecer e impulsar planes para el acceso a este bien, así como el mejoramiento de las viviendas ya existentes (que es otra forma de garantizar este derecho a quienes ya tienen la vivienda pero no reúne las condiciones de calidad para la dignidad) en los sectores más necesitados de la población. Con el fin de asegurar y hacer propicias las condiciones de acceso a la vivienda para que las personas, cualquiera que sea su condición social y económica, tengan la posibilidad real de disfrutar de su vivienda como derecho correlativo a una vida digna. (MONCALEANO, 2006).

A su vez, la jurisprudencia colombiana ha planteado conceptos que van de la mano con aquellos trazados por el Comité DESC, tal y como lo expresa la Corte Constitucional en la Sentencia C-936 de 2003, según la cual:

[L]a vivienda no puede, desde un punto de vista material, equipararse a la existencia de un simple techo que impida la lluvia, el frío o calor excesivos. La vivienda debe entenderse como un lugar que ofrezca seguridad a la persona frente a las inclemencias ambientales y un punto a partir del cual pueda proyectar su vida privada y en sociedad. Lo anterior implica que la vivienda, para entenderse [como] adecuada, debe reunir elementos que aseguren su habitabilidad, es decir, que la vivienda cumpla con los requisitos mínimos de higiene, calidad y

*espacio, requeridos para que una persona y su familia puedan ocuparla, sin peligro para su integridad física y su salud.*²⁰

La observación No.4 plantea además que, independientemente del estado de desarrollo de los países, existen ciertas medidas que deben llevarse a cabo para promover el derecho a una vivienda digna. Algunas de éstas solo requieren de la abstención de los gobiernos de realizar ciertas prácticas y el compromiso para facilitar la autoayuda de los grupos afectados. De la misma forma, establece que los Estados deben otorgar prioridad a aquellos grupos sociales que viven en condiciones desfavorables, brindándoles una atención especial y en donde las políticas y la legislación, en consecuencia, no deben ser destinadas a beneficiar a los grupos sociales ya aventajados.

De otra parte, la observación No.7 complementa la observación No. 4 de 1991, en cuanto al disfrute de cierto grado de seguridad de tenencia que garantice una protección legal contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas. Prácticas que la comisión de derechos humanos ha considerado como una grave violación de los derechos humanos. Sobre esta observación se prestará especial atención en esta investigación al desalojo forzado a causa de la violencia, puesto que este comité también reconoce otros tipos de desalojos forzados tales como aquellos efectuados en nombre del desarrollo.

En esta observación el desalojo forzoso ha sido definido como el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o tierras que ocupan en forma permanente o provisional, sin ofrecer medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirle su acceso a ellos. Sin embargo, la prohibición de los desalojos forzosos no se aplica a los efectuados legalmente y siguiendo las disposiciones de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos.

Los desalojos forzados, además de violar el derecho a una vivienda digna, violan frecuentemente otros derechos, como los derechos civiles y políticos tales como el derecho a la vida, el derecho a la seguridad personal, el derecho a la vida privada, a la familia y el hogar y el derecho a disfrutar en paz de los bienes propios.

²⁰Corte Constitucional. Sentencia C-936 de 2003. Magistrado ponente: Montealegre Lynett, Eduardo. Consideración 26.1.

De igual manera el CESCR reconoce que en muchos casos los desalojos forzados están relacionados con la violencia que puede presentarse en la esfera internacional o local, generando traslados forzados de población, desplazamientos internos, reasentamientos forzados en caso de conflicto armado, éxodos en masa y movimientos de refugiados. En todas estas circunstancias puede haber una violación del derecho a una vivienda adecuada y a la protección contra el desalojo forzoso, a causa de una serie de actos u omisiones atribuibles a los Estados Partes del pacto.

En cuanto a las responsabilidades de los Estados, el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto Internacional DESC establece que cada uno de los Estados miembros se compromete a adoptar medidas, tanto por separado, como mediante la asistencia y la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos que disponga, para lograr progresivamente, y por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto y el compromiso de garantizar el ejercicio de los derechos enunciados sin discriminación alguna.

La observación No. 7 plantea por su parte diferentes medidas frente al fenómeno de los desalojos forzados. El numeral 13 plantea el derecho a la debida indemnización y el numeral 16 plantea acciones como el reasentamiento, acceso a tierras productivas y otorgamiento de soluciones de vivienda a las víctimas.

el CESCR considera que una legislación en contra de los desalojos forzados es una base esencial para crear un sistema de protección eficaz, el cual debería comprender acciones que, primero, brinden la máxima seguridad de tenencia posible a los ocupantes de viviendas y tierras; segundo, que se ajuste al Pacto y; tercero, que regule estrictamente las circunstancias en que se puedan llevar a cabo los desalojos. Dicha legislación debe aplicarse a todos los agentes que actúan bajo la autoridad del Estado o que responden ante él. Además, afirma que los Estados partes deben velar para que las medidas legislativas y de otro tipo sean adecuadas para prevenir y, llegado el caso, castigar los

desalojos forzados que se lleven a cabo sin las debidas salvaguardias particulares o entidades privadas.²¹

Hasta este punto se ha hecho alusión a aquellas directrices internacionales establecidas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales orientadas al derecho a una vivienda digna, las cuales fueron interpretadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en las observaciones No.4 y No.7. En resumen y de acuerdo con estos documentos, el derecho a una vivienda no debe ser entendido como una vivienda “de cuatro paredes”, sino como una vivienda adecuada, es decir, que cumpla con ciertas características que permitan el disfrute efectivo de este derecho. Los responsables de garantizar el mencionado derecho son los Estados partes del Pacto, quienes deben desarrollar medidas que permitan el acceso y disfrute de una vivienda adecuada, atendiendo especialmente a los sectores menos favorecidos de la sociedad. Por otra parte, la observación No.7, se enfoca en el caso de los desalojos forzados y establece a su vez una serie de responsabilidades para los Estados.

Los desalojos forzados son definidos como aquellas situaciones en las que se les obliga a salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o tierras que ocupan en forma permanente o provisional, sin ofrecer medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles el acceso a ellos. Situaciones en las que indudablemente se vulneran los derechos humanos, entre ellos, el derecho a una vivienda digna. Las responsabilidades de los Estados frente a este panorama van desde expedir medidas legislativas en contra de los desalojos forzosos ilegales, establecer claramente las reglas de juego en los casos de desalojos legales, castigar a los perpetradores de los desalojos forzados ilegales, hasta velar por la indemnización que haya lugar y proteger a las víctimas cuando estas no puedan por sí mismas garantizar su derecho a una vivienda.

1.2.2 Sobre los principios rectores de los desplazamientos internos

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) define la migración forzada como un movimiento de personas en el que se observa la coacción, incluyendo la amenaza de vida y su subsistencia, bien sea por causas naturales o humanas.²²

²¹ CESCR. Observación No.7 El derecho a una vivienda adecuada. Numeral 9.

No obstante, es posible establecer una clasificación de las migraciones según sean las motivaciones que las originan y los intereses de los Estados receptores. Se identifican dos tipos de migraciones: las legales, entendiendo por éstas las que hacen parte del proyecto de desarrollo poblacional, político, económico y estratégico de los Estados de recepción. Estas migraciones se conciben como inducidas o permitidas por los Estados y están altamente reguladas mediante sistemas de selección de calidad de los migrantes; opuestas a este tipo están las migraciones ilegales por encontrarse al margen de los sistemas de migración legal, causadas principalmente por desequilibrios entre Estados, respecto a las condiciones económicas, de bienestar social y respeto por los derechos humanos. (POSADA, 2009).

En razón a las causas que motivan la migración, existen las que se consideran forzadas e involuntarias. Existen mecanismos jurídicos que permiten proteger a estos migrantes forzados, quienes reciben la denominación de refugiados. De este modo, una clase de migración que por no obedecer a los intereses del Estado receptor debería ser considerada como ilegal, pasa al ámbito de la legalidad bajo la figura de refugiado que hace al migrante forzado sujeto del derecho a solicitar asilo frente a un Estado receptor.²³

No obstante, existen dos tipos de migrantes forzosos, los refugiados, que son civiles que desplazan cruzando fronteras internacionales en busca de asilo en otro país; y los desplazados internos mejor conocidos como "IDP", por el acrónimo inglés de "Internally Displaced People", que son migrantes forzosos que no cruzan las fronteras y que permanecen en sus propios países.²⁴ Por lo general tanto los *desplazados internos* como los *refugiados* con frecuencia abandonan sus hogares por las mismas razones.

Por su parte la ACNUR²⁵, define al *desplazado interno*, como:

²² Organización Internacional para las Migraciones. OIM. consultado 12 de febrero de 2013] Disponible en <<http://www.iom.int/cms/es/sites/iom/home/about-migration/key-migration-terms-1.html#Migraci%C3%B3n>>

²³ *Ibíd.*, p.136.

²⁴ ACNUR. Agencia de la ONU para los refugiados. [consultado 17 de marzo de 2010] Disponible en <<http://www.acnur.org/t3/a-quien-ayuda/desplazados-internos/preguntas-y-respuestas-sobre-desplazados-internos/>>

²⁵ El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Es el organismo de las Naciones Unidas, encargado de proteger a los refugiados y desplazados internos.

[T]odas aquellas personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada o de violaciones de derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida²⁶.

En la legislación colombiana se define al *desplazado* interno como:

[T]oda persona que se ha visto obligada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertades personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones del Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.²⁷

Aunque el marco internacional reconoce que el desplazamiento puede darse a causa de catástrofes naturales o producidas por el hombre, esta investigación centrará su atención únicamente en aquellas poblaciones desplazadas a causa de la violencia.

El fenómeno del desplazamiento forzado lo padecen millones de personas alrededor del mundo. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), calcula que hay aproximadamente 26 millones de personas bajo esta condición, de los cuales le brinda ayuda en la actualidad a 14.4 millones de desplazados internos en 22 países, incluido Colombia.²⁸

Los esfuerzos para hacer frente a esta problemática provienen tanto de los gobiernos nacionales como de organismos internacionales con el fin de establecer medidas que prevengan, atiendan y superen esta condición.

²⁶ Naciones Unidas. Consejo económico y social. Comisión de derechos humanos 54º Periodo de sesiones Tema 9 d) del programa provisional. [en línea]Derechos humanos, éxodo en masa y persona desplazada. Anexo. Principio rectores de los desplazamientos internos. p.5 [consultado 01 de marzo. 2010] Disponible en <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0022.pdf>>

²⁷ Ley 387 de 1997. Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. [consultado 15 de marzo de 2010] Disponible en <<http://www.disaster-info.net/desplazados/legislacion/Ley387de1997.pdf>>

²⁸ ACNUR.[En línea][Consultado el 20 de agosto el 2010] En < <http://www.acnur.org/t3/a-quien-ayuda/desplazados-internos/>>

En 1998, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas redactó “*Los principios rectores de los desplazamientos internos*”, los cuales tienen por objeto tratar las necesidades específicas de los desplazados internos de todo el mundo, determinando los derechos y las garantías necesarios para su protección. Estos principios reflejan y respetan la normatividad internacional de derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

En total se referencian 30 principios los cuales están divididos en cinco secciones: (i) Principios generales, (ii) Principios relativos a la protección contra los desplazamientos, (iii) Relativos a la protección durante el desplazamiento, (iv) Relativos a la asistencia humanitaria (v) Relativos al regreso, el reasentamiento y la reintegración.

La primera sección de estos principios resalta las condiciones de igualdad de la población desplazada, la cual debe gozar de los mismos derechos y libertades que el derecho internacional y el derecho interno que se reconocen a los demás habitantes del país (principio 1). Además, reconoce la obligación y responsabilidad de las autoridades nacionales de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentren bajo su jurisdicción. Estos principios deberán ser aplicados sin discriminación alguna.

Los Principios rectores de los desplazamiento internos buscan atender tres momentos diferentes del desplazamiento forzado: Primero, se busca prevenir la aparición de condiciones que puedan provocar el desplazamiento (un antes), en donde todo ser humano tendrá derecho a la protección contra desplazamientos arbitrarios que lo alejen de su hogar de su lugar de residencia habitual.

Segundo, se busca la atención al momento de producirse el desplazamiento (durante), en donde deberán ser respetados los derechos de la población desplazadas²⁹ y se les brindará asistencia humanitaria por parte de las autoridades nacionales, organizaciones

²⁹ Derechos a la vida, a la dignidad, integridad física, mental o moral, libertad, seguridad personal, libertad de circulación y de escoger libremente su residencia, derecho a buscar asistencia fuera del país, conocer el destino y paradero de familiares, respeto por su vida familiar, atención y cuidado médico, reconocimiento de su personalidad jurídica, a la no privación de su propiedad o posesiones, derecho a la educación, derecho a un nivel de vida adecuado – alimentos indispensables, agua potable, cobijo y alojamientos básicos, vestido adecuado, servicios médicos y de saneamiento indispensables

humanitarias internacionales y otros participantes competentes que podrán ofrecer sus servicios de apoyo a los desplazados internos.

Tercero y último, se busca la superación del desplazamiento (después), donde las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad primaria de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Esas autoridades deben facilitar la reintegración de los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte.

Aunque estos principios no son legalmente obligatorios para los Estados, no se debe olvidar las características del bloque de constitucionalidad visto anteriormente. (UPRIMNY,). Por su parte Francis Deng, Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas, señala que las recomendaciones que definen quién califica como desplazado interno, describen un órgano amplio de derecho internacional ya existente para la protección de los derechos básicos de las personas, y esbozan la responsabilidad de los Estados, la cual es cada vez más aceptada por éstos.³⁰

1.2.3 De los Principios de Restitución de Vivienda y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas

Posteriormente, para el año 2005, las Naciones Unidas expidió “*Los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de refugiados y las personas desplazadas*”. Este documento tiene como objetivo principal prestar asistencia a los actores nacionales como internacionales en el tratamiento de las cuestiones jurídicas y técnicas relativas a la restitución de vivienda, tierras y patrimonio en situaciones de desplazamiento, en que las personas afectadas se hayan visto privadas de forma arbitraria o ilegal de sus anteriores hogares, tierras, bienes o lugares de residencia habitual.³¹

³⁰ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. [En línea] [consultado el 10 de junio de 2010]< <http://www.acnur.org/t3/a-quien-ayuda/desplazados-internos/preguntas-y-respuestas-sobre-desplazados-internos/>>

³¹ Naciones Unidas. Comisión de Derechos Humanos. Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas. 28 de junio de 2005. P.6.

Estos principios sobre restitución de viviendas y el patrimonio de los refugiados y los desplazados internos deberán ser aplicados por igual, independientemente de la naturaleza del desplazamiento o de las circunstancias que lo originaron.

Los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas son resumidos en la siguiente tabla:

Tabla 2. Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas

I. Alcance y aplicación	1. Alcance y aplicación
II. Derecho a la restitución de las viviendas y el patrimonio	2. Derecho a la restitución de las viviendas y el patrimonio
III. Principios generales	3. Derecho a la no discriminación 4. Derecho a la igualdad entre hombres y mujeres 5. Derecho a la protección contra el desplazamiento 6. Derecho a la intimidad y al respeto del hogar 7. Derecho al disfrute pacífico de los bienes 8. Derecho a una vivienda adecuada 9. Derecho a la libertad de circulación
IV. Derecho a un regreso voluntario, en condiciones de seguridad y dignidad	10. Derecho a un regreso voluntario
V. Mecanismos de aplicación legal, política, procesal e institucional	11. Compatibilidad con las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos, del derecho de los refugiados y del derecho humanitario, y de las normas conexas 12. Procedimientos, instituciones y mecanismos nacionales 13. Accesibilidad de los procedimientos de reclamación de restitución 14. Consulta y participación adecuadas en la adopción de decisiones 15. Registro y documentación de las viviendas, tierras y el patrimonio 16. Derecho de los arrendatarios y otros propietarios 17. Ocupantes secundarios 18. Medidas legislativas 19. Prohibición de las Leyes arbitrarias y discriminatorias 20. Ejecución de decisiones y sentencias relativas a la restitución 21. Indemnización
VI La función de la comunidad internacional, incluidas las organizaciones internacionales	22. Responsabilidad de la comunidad internacional
VII Interpretación	23. Interpretación

Fuente: ACNUR. 28 de junio de 2005.

La mayoría de derechos arriba citados se encuentran plasmados a lo largo de la legislación colombiana, y algunos de ellos guardan coherencia con los derechos constitucionales tales como: el derecho a la no discriminación (Art. 13), el derecho a una vivienda digna (Artículo 51), el derecho a la libre circulación (Artículo 24), el derecho a la intimidad (Artículo 15), y el derecho a la propiedad privada (Artículo 58). Otros, como el derecho a la restitución de viviendas y el patrimonio o la indemnización de éstos cuando la restitución fuera imposible, es contemplado como el derecho a la reparación en la Ley 975 de 2005, capítulo IV “*Derecho a la reparación de las víctimas*” (Art. 44, *Actos de reparación. La reparación de las víctimas de la que trata la*

presente Ley comporta los deberes de restitución, indemnización, rehabilitación y satisfacción). Y por último el derecho al retorno en condiciones de seguridad y el derecho a la protección contra el desplazamiento se encuentran contemplados en la Ley 387 de 1997.

En cuanto a la restitución de las viviendas y el patrimonio, se establece que todos los refugiados o desplazados tienen derecho a que se les restituyan sus viviendas, sus tierras y el patrimonio de cual hayan sido privados arbitraria o ilegalmente, o a que se les indemnice por cualquier vivienda, tierra o bien, cuando la restitución no sea posible. El Estado, por su parte, deberá dar prioridad al derecho de restitución como medio preferente de reparación en los casos de desplazamiento y como elemento fundamental de la justicia reformativa.

Estos principios no solamente establecen las medidas sobre las cuales debería realizarse la restitución, sino que además incluye la indemnización, la cual puede ser monetaria o en especie, en aquellos casos en los que es imposible la restitución.

Aunque el retorno se muestra como el medio por excelencia en la superación del desplazamiento, este no es posible en la totalidad de los casos, debido a grandes dificultades como: la persistencia del conflicto en la zona, amenazas constantes, no se tiene a donde retornar por la venta de sus bienes a bajos precios o transferencias forzadas, o simplemente porque no existe la voluntad de volver a sus antiguos lugares de residencia.

En lo que respecta a la vivienda digna, estos principios se reconocen en el numeral 8 de la sección III, según el cual toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada, y los Estados deben adoptar medidas positivas para mejorar la situación de los refugiados y desplazados que no tienen viviendas adecuadas.

En lo relacionado con las obligaciones y responsabilidades de los Estados, éstos deben garantizar que todos los procedimientos, instituciones, mecanismos y marcos jurídicos relativos a la restitución sean compatibles con las disposiciones internacionales de los derechos humanos, del derecho de los refugiados y del derecho humanitario; sean equitativos, oportunos, independientes, transparentes y no discriminatorias. Los Estados

deben además adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y judiciales apropiadas para apoyar y facilitar la restitución.

En síntesis, existe un marco internacional que sirve como ruta de navegación para que los Estados puedan cumplir con sus obligaciones. Aquí solo se mencionaron tres de ellos, los cuales son de gran importancia para esta investigación por presentar los lineamientos planteados por la comunidad internacional respecto al derecho a una vivienda digna, respecto a los desplazamientos forzados y respecto a los derechos de restitución de vivienda y el patrimonio de desplazados por la violencia. Este marco aporta herramientas teóricas y prácticas al momento de evaluar la actuación estatal dirigida a la población desplazada.

2. MIGRACIÓN FORZADA EN COLOMBIA

2.1 Desplazamiento forzado en cifras

Se calcula que en Colombia hay más de cuatro millones de desplazados. Sin embargo, no se tiene un número real y preciso del total de las víctimas de este flagelo, puesto que las cifras presentadas por diferentes organizaciones e instituciones son muy diferentes y no permiten determinar con exactitud el número de desplazados en el país.

Tabla 3. Cifras estimadas de población desplazada en Colombia - 2009

FUENTE	NÚMERO ESTIMADO DE DESPLAZADOS
Acción social	2'872.395
CODHES	4'628.862
Consejo Noruego para Refugiados	Entre 2'650.000 y 4'360.000
ACNUR	3'000.000
Procuraduría General de la Nación ³²	3'303.979

Fuente: RODRÍGUEZ, César y RODRÍGUEZ, Diana. Y de los desplazados, ¿Qué? El tiempo.com. Fecha de publicación: 11 de julio de 2009. [Consultado el 19 de mayo de 2010] <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3522563>>.

Tal y como lo manifiesta la Comisión de Seguimiento a la política pública sobre Desplazamiento Forzado, la discusión sobre las cifras de desplazamiento oficialmente registradas continua pues existe un alto nivel de subregistro (estimado en 22,8%).³³

Autores como Harrell-Bond (GUATAQUI, 2010) afirman que la contabilización de los individuos potencialmente afectados es tarea imposible debido a dos razones: una *falla de contingencia*, valoración inferior a sus necesidades; y una *falla sustantiva*, donde no hay una definición normativa de la estructura de obligaciones mutuas existentes entre los donantes y los clientes-receptores, afectando notablemente los programas de atención y asistencia.

³² De acuerdo con los datos reportados por esta institución aparecen registradas ante el Estado como desplazados 3'303.979 personas a julio de 2010. El país de los desterrados: El Espectador, Bogotá, D.C.: (16, agosto, 2010): No.35.104. p.6

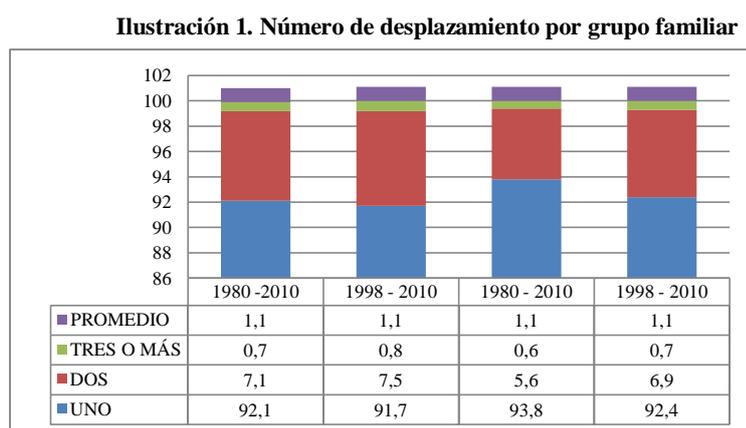
³³ Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. Tercer informe de verificación sobre el cumplimiento de derechos de la población en situación de desplazamiento. Diciembre 2010. [En línea] [consultado el 10 de febrero de 2012]<<http://mesadesplazamientoydiscapacidad.files.wordpress.com/2011/01/iii-informe-de-verificaciac3b3n-cs-2010.pdf>>

De otra parte, Guataquí plantea problemas operacionales relacionados con la compleja naturaleza intrínseca del desplazamiento forzado. La movilidad geográfica de las poblaciones, sea esta de naturaleza voluntaria o forzada, implica un análisis dinámico, el cual, usualmente en el caso de los desplazamientos forzados, ocurre en áreas aisladas. La clara relación existente entre conflicto armado y desplazamiento forzado hace difícil el acceso a la región y, por lo tanto, el registro inicial de la población puede ser un objetivo inalcanzable. (GUATAQUI, 2010)

2.2 Características del desplazamiento forzado

La tercera encuesta de verificación incluye la información tanto de la población desplazada inscrita en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD), como de los hogares con personas desplazadas pero en los cuales ninguna persona está inscrita en el RUPD, bien porque nunca lo solicitó o bien porque lo solicitó pero no fue inscrita (en adelante hogares NO RUPD).³⁴

En el número de desplazamientos por grupo familiar se calcula que más del 90% de los grupos familiares se han desplazado solo una vez. Un poco más del 7% dos veces y menos del 1% tres veces o más.

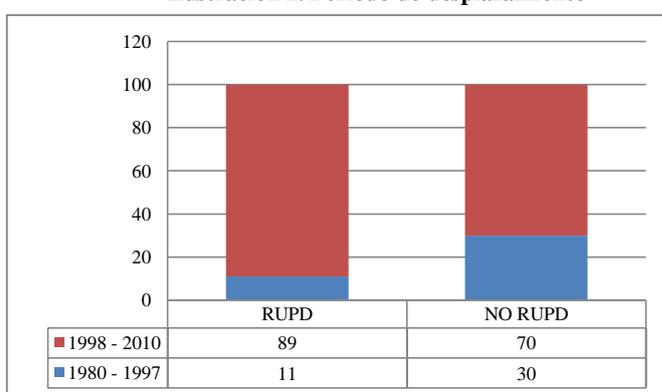


Fuente: III Encuesta de Verificación. Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. Diciembre 2010

³⁴ Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. Tercer informe de verificación sobre el cumplimiento de derechos de la población en situación de desplazamiento. Diciembre 2010. [En línea] [consultado el 10 de febrero de 2012]<
<http://mesadesplazamientoydiscapacidad.files.wordpress.com/2011/01/iii-informe-de-verificaciac3b3n-cs-2010.pdf>>

En cuanto al periodo de desplazamiento, la encuesta establece dos periodos: (i) 1980 a 1997, donde se desplazó el 11% de la población inscrita en el RUPD y el 30% de los no inscritos; (ii) 1998 a 2010, donde se desplazó el 89% y el 70% de la población inscrita y no inscrita en el RUPD respectivamente. El incremento del fenómeno del desplazamiento forzado para este último periodo se da como consecuencia de la agudización del conflicto armado en Colombia, periodo que coincide con la fase de mayor expansión de los grupos paramilitares y la ruptura de los diálogos de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC.(ROLDAN, 2010).

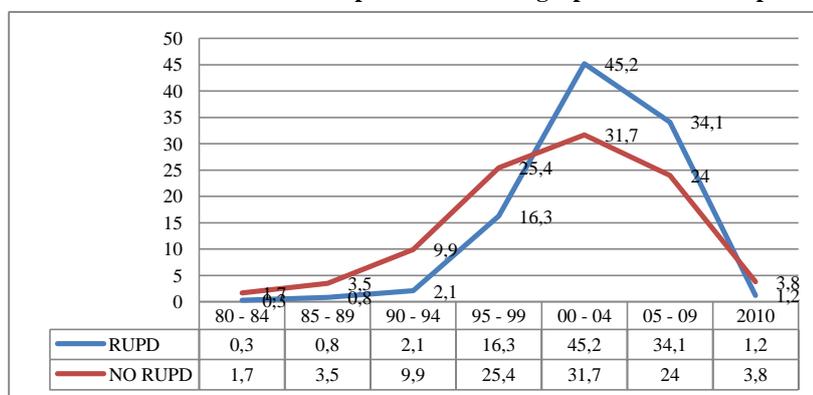
Ilustración 2. Periodo de desplazamiento



Fuente: III Encuesta de Verificación. Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. Diciembre 2010

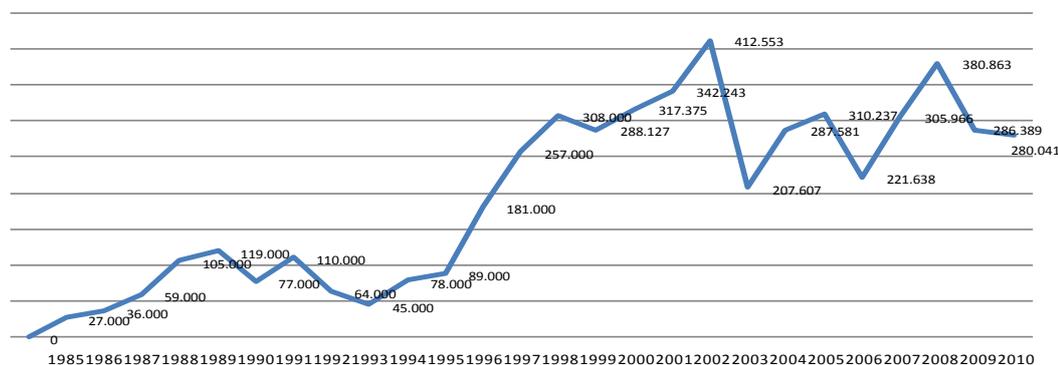
Particularmente, entre los años 2000 y el 2004 se registran el mayor número de éxodos forzosos en el país, desplazándose el 45,2% de los grupos familiares inscritos en el RUPD y el 31,7% de los no inscritos.

Ilustración 3. Distribución porcentual de los grupos familiares desplazados



Fuente: III Encuesta de Verificación. Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. Diciembre 2010

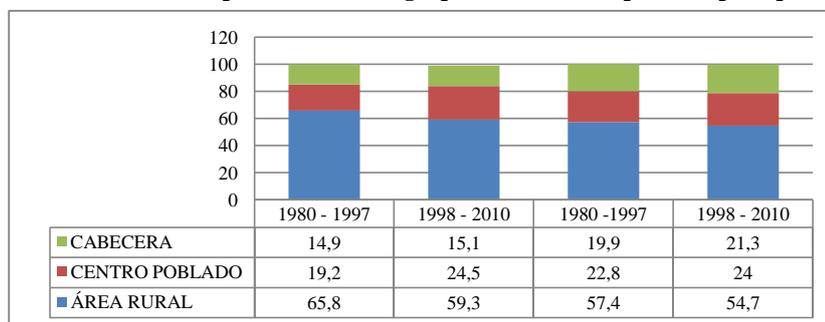
Ilustración 4. Evolución del desplazamiento forzado en Colombia comparativo anual 1985-2010



Fuente: CODHES. ¿Salto estratégico o salto al vacío? Boletín informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, No.76. Bogotá, 27 de enero de 2010.

En cuanto al área de expulsión, la III ENV-2010 establece que el 60% de los grupos familiares de población desplazada incluida en el RUPD han sido expulsados de zonas rurales, el 24% de centros poblados y el 15,1% de cabeceras municipales.

Ilustración 5. Distribución porcentual de los grupos familiares desplazados por tipo de área geográfica



Fuente: III Encuesta de Verificación. Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. Diciembre 2010

En cuanto a la dinámica espacial del desplazamiento se observan dos fenómenos: expulsión y recepción de población desplazada.

Al interior de las cifras registradas de desplazamiento forzado por expulsión, los diez principales departamentos expulsores son: Antioquía, Magdalena, Nariño, Bolívar, Caquetá, Tolima, Valle del Cauca, Cesar, Meta y Cauca. Como se expondrá más adelante, estos departamentos, a excepción del departamento del Tolima, mantienen un equilibrio en el número de expulsión y recepción de población desplazada.

Tabla 4. Número de personas desplazadas por departamento de expulsión - Acción Social

DEPARTAMENTO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	TO TAL
AMAZONAS	122	126	56	135	139	70	648
ANTIOQUIA	30.571	29.529	34.723	28.158	28.576	25.080	176.637
ARAUCA	4.846	5.660	5.150	9.062	11.309	9.763	45.790
ATLÁNTICO	410	535	677	843	988	853	4.306
BOGOTÁ D.C.	100	226	603	727	902	952	3.510
BOLÍVAR	15.194	15.255	19.741	21.635	18.964	12.321	103.110
BOYACÁ	1.189	1.474	1.440	1.677	1.883	1.316	8.979
CLADAS	7.551	5.124	9.111	4.863	4.246	2.715	33.610
CAQUETÁ	11.152	19.227	15.160	19.444	18.276	16.294	99.553
CASANARE	2.934	5.060	2.541	1.235	1.389	1.013	14.172
CAUCA	7.006	5.698	12.694	13.661	15.405	18.869	73.333
CESAR	20.096	17.174	15.043	12.488	12.154	8.308	85.263
CÓRDOBA	4.035	4.380	6.872	6.964	8.547	12.416	43.214
CUNDINAMARCA	11.998	4.291	3.803	3.308	4.596	3.564	31.560
CHOCÓ	8.995	9.674	10.680	7.723	10.180	9.059	56.311
GUAINÍA	141	459	454	544	637	442	2.677
GUAVIARE	5.875	4.841	5.108	4.186	4.377	5.244	29.631
LA GUAJIRA	6.538	9.498	8.693	9.505	6.307	4.880	45.421
HUILA	6.007	4.941	5.360	6.705	9.173	8.776	40.962
MAGDALENA	13.300	14.377	16.154	18.549	31.675	38.362	132.417
META	10.831	9.221	16.189	17.050	13.250	10.621	77.162
NARIÑO	6.323	5.162	11.826	18.170	36.210	30.345	108.036
NORTE DE SANTANDER	10.033	8.602	8.950	8.907	8.326	7.047	51.865
PUTUMAYO	12.833	9.212	10.692	12.094	14.525	12.401	71.757
QUINDÍO	520	721	799	607	872	1.010	4.529
RISARALDA	2.236	2.451	1.950	2.151	2.612	1.697	13.097
SAN ANDRES	0	0	0	0	0	0	0
SANTANDER	4.395	5.120	6.260	7.559	9.131	6.344	38.809
SUCRE	6.085	8.337	7.913	6.193	5.726	3.416	37.670
TOLIMA	11.939	11.695	12.572	17.240	21.572	19.895	94.913
VAUPÉS	313	593	488	319	352	413	2.478
VALLE DEL CAUCA	19.095	4.976	6.922	16.384	19.987	18.147	85.511
VICHADA	321	707	1.001	1.465	2.672	2.442	8.608
TOTAL	242.984	224.346	259.625	279.551	324.958	294.075	1.625.539

Fuente: Sipod – Acción Social. Proceso Observatorio del programa presidencial de DH y DIH. Última fecha de actualización 30 de septiembre de 2009.

En cuanto a las dinámicas por recepción, las cifras presentadas por el CODHES, entre 1999 y 2007, señalan que los diez principales departamentos receptores de población desplazada en Colombia fueron: la ciudad de Bogotá, D.C., los departamentos de Antioquia, Valle del Cauca, Bolívar, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Cesar, Cauca y Santander.

Bogotá es la principal ciudad receptora, donde se estima que para ese periodo más de 340.000 personas llegaron a esta ciudad, víctimas del desplazamiento forzado. En el caso de Antioquia, se tiene como referencia la cifra consolidada del departamento, en donde para el mismo periodo, el departamento acogió más de 300.000 desplazados, pero cuyas cargas han sido distribuidas a lo largo de sus municipios. En el caso de los demás

departamentos las cifras oscilan entre 100.000 y 160.000 personas, como se ilustra la siguiente tabla (No5).

Tabla 5. Número de Personas Desplazadas por departamento de llegada – CODHES

DEPARTAMENTO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	TOTAL
AMAZONAS	0	0	30	46	136	121	133	131	101	698
ANTIOQUIA	24257	46251	56094	37139	27831	40832	18893	26662	29144	307103
ARAUCA	2000	1776	2240	3349	2967	4330	1580	416	7587	26245
ARC. SAN ANDRES Y PROV.	0	0	0	28	0	15	0	0	0	43
ATLANTICO	7673	20892	8321	11031	3547	6567	10213	5074	5547	78865
BOGOTÁ D.C.	33143	43780	53520	51737	13074	31491	39176	31670	44791	342382
BOLIVAR	35615	27606	23334	13782	9775	12064	14249	16002	9709	162136
BOYACA	2239	2419	3221	2389	1322	2858	1910	1510	1764	19632
CALDAS	1783	1897	2190	13134	6147	6033	8958	4953	3119	48214
CAQUETA	4484	3618	4332	12120	14117	21271	9540	6926	8605	85013
CASANARE	1690	2715	1778	2662	1453	6429	1469	1858	2374	22428
CAUCA	6238	5848	31392	12941	4150	5279	21643	6400	12201	106092
CESAR	9482	6205	17908	29544	12493	11119	10869	6244	6742	110606
CHOCO	9879	8823	7336	16086	5172	5290	9438	5664	6829	74517
CORDOBA	20259	8743	7099	20593	2682	3211	4163	6778	6386	79914
CUNDINAMARCA	4293	5358	5578	9795	13329	6904	7498	8221	8385	69361
GUAINIA	0	0	50	120	161	574	904	151	415	2375
GUAVIARE	863	0	790	845	2919	3901	3016	1112	1279	14725
HUILA	3790	9565	5601	9547	3930	5474	6270	8901	9497	62575
LA GUAJIRA	1931	3108	2244	5184	4146	10106	3340	5029	4700	39788
MAGDALENA	9618	35004	16196	37507	8714	9694	11034	1703	11213	140683
META	9096	3437	6948	9894	8474	11545	16023	9094	12167	86678
NARIÑO	4472	6232	19176	14057	8990	10623	15886	19604	32856	131896
NORTE DE SANTANDER	20892	7313	6235	36319	12233	12663	14093	7224	7486	124458
PUTUMAYO	4345	7359	5096	7809	8386	8503	7487	6043	9341	64369
QUINDIO	75	472	1932	3967	694	2300	3149	652	2563	15804
RISARALDA	2227	4764	2778	5498	3331	4271	4766	4516	7521	39672
SANTANDER	22736	8264	10427	10624	6621	11731	13296	7227	12754	103680
SUCRE	9320	7152	13364	14706	5816	8087	8747	5003	7486	79681
TOLIMA	5752	11977	9648	12450	3421	7653	9273	4747	8735	73656
VALLE DEL CAUCA	21066	26797	16829	8285	11413	15180	32074	8207	22697	162548
VAUPES	0	0	0	0	26	603	791	46	193	1659
VICHADA	0	0	356	365	137	859	506	270	2176	4669
EXTERIOR	8909	0	0	0	0	0	0	0	0	8909
TOTAL	288127	317375	342243	412553	207607	287581	310387	221638	305966	2693477

Fuente: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES). Monitoreo Población Desplazada –Sisdhes 1999-2007.

Por su parte, las cifras presentadas por Acción Social (hoy convertido en Departamento para la Prosperidad Social) muestran la tendencia de desplazamiento en el periodo 2003-2008. Las diez principales ciudades y departamentos receptores de población desplazada fueron: Bogotá, D.C., seguida por los departamentos de: Antioquia, Magdalena, Valle del Cauca, Nariño, Meta, Bolívar, Cesar, Santander y Cauca. Al igual que los datos presentados por el CODHES, la principal ciudad receptora es Bogotá, D.C., seguida por el departamento de Antioquia. No obstante, se debe tener en cuenta que el periodo de análisis presentado por el CODHES presenta más años de estudio y que las cifras de Acción Social incluyen el año 2008. Esto genera variaciones en la información y la consolidación de los datos.

Tabla 6. Número de Personas Desplazadas por departamento de llegada – Acción Social

DEPARTAMENTO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	TOTAL
AMAZONAS	130	162	102	123	58	94	669
ANTIOQUIA	28.987	30.467	31.564	27.963	26.718	25.363	171.062
ARAUCA	2.398	3.525	3.254	5.809	7.803	7.121	29.910
ATLÁNTICO	8.064	9.185	9.735	6.864	5.083	3.910	42.841
BOGOTÁ D.C.	19.321	21.177	26.651	33.317	41.044	38.470	179.980
BOLÍVAR	11.269	10.308	13.456	14.577	10.814	7.238	67.662
BOYACÁ	1.298	1.521	1.215	1.146	1.263	1.377	7.820
CLADAS	5.557	3.172	7.091	2.732	2.100	1.957	22.609
CAQUETÁ	6.064	12.058	8.581	10.413	9.772	10.662	57.550
CASANARE	2.567	3.592	2.112	1.575	1.672	1.337	12.855
CAUCA	5.395	4.414	10.151	11.525	11.474	15.814	58.773
CESAR	16.766	12.989	11.338	9.532	10.548	6.298	67.471
CÓRDOBA	4.307	4.549	7.867	6.693	8.319	12.306	44.041
CUNDINAMARCA	10.998	5.504	5.662	6.419	8.268	8.075	44.926
CHOCÓ	6.000	4.530	7.510	3.304	5.499	4.162	31.005
GUAINÍA	212	610	721	732	813	659	3.747
GUAVIARE	4.336	2.132	2.014	1.859	1.395	2.448	14.184
LA GUAJIRA	7.337	9.268	6.572	5.196	4.692	6.530	39.595
HUILA	6.373	5.679	7.178	10.094	13.315	10.957	53.596
MAGDALENA	11.323	13.351	17.019	23.051	32.060	38.439	135.243
META	10.209	9.681	15.662	14.019	12.381	11.651	73.603
NARIÑO	8.394	6.213	10.222	14.733	29.959	20.477	89.998
NORTE DE SANTANDER	7.759	6.913	7.729	8.146	8.064	8.178	46.789
PUTUMAYO	8.250	5.875	7.007	7.328	7.375	7.585	43.420
QUINDÍO	2.316	2.289	2.589	2.209	2.716	2.960	15.079
RISARALDA	5.135	4.680	3.502	4.414	5.722	4.281	27.734
SAN ANDRES	0	8	1	0	1	4	14
SANTANDER	6.992	8.317	10.071	12.230	15.436	10.845	63.891
SUCRE	7.495	10.824	9.255	6.854	6.536	4.276	45.240
TOLIMA	5.591	5.847	5.376	7.748	10.486	9.597	44.645
VAUPÉS	200	490	325	169	207	317	1.708
VALLE DEL CAUCA	23.668	8.639	11.821	20.624	25.293	23.892	113.937
VICHADA	241	350	425	693	774	362	2.845
TOTAL	244.952	228.319	263.778	282.091	327.660	307.642	1.654.442

Fuente: Sipod – Acción Social. Proceso Observatorio del programa presidencial de DH y DIH. Última fecha de actualización 30 de septiembre de 2009.

Al realizar la intersección de los datos del CODHES y Acción Social entre los años 2003-2007, que son los años que tienen en común, se encuentran congruencias en los resultados, pues estos apuntan siempre a los mismos principales departamentos receptores, incluyendo la ciudad de Bogotá, D.C.

**Tabla 7. Número de personas desplazadas por departamento de llegada.
Periodo 2003-2007 CODHES y Acción Social**

CODHES							ACCIÓN SOCIAL						
DEPARTAMENTO	2003	2004	2005	2006	2007	TOTAL	DEPARTAMENTO	2003	2004	2005	2006	2007	TOTAL
AMAZONAS	136	121	133	131	101	622	AMAZONAS	130	162	102	123	58	575
ANTIOQUIA	27.831	40.832	18.893	26.662	29.144	143.362	ANTIOQUIA	28.987	30.467	31.564	27.963	26.718	145.699
ARAUCA	2.967	4.330	1.580	416	7.587	16.880	ARAUCA	2.398	3.525	3.254	5.809	7.803	22.789
ARC. SAN ANDRES Y PROV.	0	15	0	0	0	15	ATLÁNTICO	8.064	9.185	9.735	6.864	5.083	38.931
ATLANTICO	3.547	6.567	10.213	5.074	5.547	30.948	BOGOTÁ D.C.	19.321	21.177	26.651	33.317	41.044	141.510
BOGOTA D.C.	13.074	31.491	39.176	31.670	44.791	160.202	BOLÍVAR	11.269	10.308	13.456	14.577	10.814	60.424
BOLIVAR	9.775	12.064	14.249	16.002	9.709	61.799	BOYACÁ	1.298	1.521	1.215	1.146	1.263	6.443
BOYACA	1.322	2.858	1.910	1.510	1.764	9.364	CLADAS	5.557	3.172	7.091	2.732	2.100	20.652
CALDAS	6.147	6.033	8.958	4.953	3.119	29.210	CAQUETÁ	6.064	12.058	8.581	10.413	9.772	46.888
CAQUETA	14.117	21.271	9.540	6.926	8.605	60.459	CASANARE	2.567	3.592	2.112	1.575	1.672	11.518
CASANARE	1.453	6.429	1.469	1.858	2.374	13.583	CAUCA	5.395	4.414	10.151	11.525	11.474	42.959
CAUCA	4.150	5.279	21.643	6.400	12.201	49.673	CESAR	16.766	12.989	11.338	9.532	10.548	61.173
CESAR	12.493	11.119	10.869	6.244	6.742	47.467	CÓRDOBA	4.307	4.549	7.867	6.693	8.319	31.735
CHOCO	5.172	5.290	9.438	5.664	6.829	32.393	CUNDINAMARCA	10.998	5.504	5.662	6.419	8.268	36.851
CORDOBA	2.682	3.211	4.163	6.778	6.386	23.220	CHOCÓ	6.000	4.530	7.510	3.304	5.499	26.843
CUNDINAMARCA	13.329	6.904	7.498	8.221	8.385	44.337	GUAINÍA	212	610	721	732	813	3.088
GUAINIA	161	574	904	151	415	2.205	GUAVIARE	4.336	2.132	2.014	1.859	1.395	11.736
GUAVIARE	2.919	3.901	3.016	1.112	1.279	12.227	LA GUAJIRA	7.337	9.268	6.572	5.196	4.692	33.065
HUILA	3.930	5.474	6.270	8.901	9.497	34.072	HUILA	6.373	5.679	7.178	10.094	13.315	42.639
LA GUAJIRA	4.146	10.106	3.340	5.029	4.700	27.321	MAGDALENA	11.323	13.351	17.019	23.051	32.060	96.804
MAGDALENA	8.714	9.694	11.034	1.703	11.213	42.358	META	10.209	9.681	15.662	14.019	12.381	61.952
META	8.474	11.545	16.023	9.094	12.167	57.303	NARIÑO	8.394	6.213	10.222	14.733	29.959	69.521
NARIÑO	8.990	10.623	15.886	19.604	32.856	87.959	NORTE DE SANTANDER	7.759	6.913	7.729	8.146	8.064	38.611
NORTE DE SANTANDER	12.233	12.663	14.093	7.224	7.486	53.699	PUTUMAYO	8.250	5.875	7.007	7.328	7.375	35.835
PUTUMAYO	8.386	8.503	7.487	6.043	9.341	39.760	QUINDÍO	2.316	2.289	2.589	2.209	2.716	12.119
QUINDIO	694	2.300	3.149	652	2.563	9.358	RISARALDA	5.135	4.680	3.502	4.414	5.722	23.453
RISARALDA	3.331	4.271	4.766	4.516	7.521	24.405	SAN ANDRES	0	8	1	0	1	10
SANTANDER	6.621	11.731	13.296	7.227	12.754	51.629	SANTANDER	6.992	8.317	10.071	12.230	15.436	53.046
SUCRE	5.816	8.087	8.747	5.003	7.486	35.139	SUCRE	7.495	10.824	9.255	6.854	6.536	40.964
TOLIMA	3.421	7.653	9.273	4.747	8.735	33.829	TOLIMA	5.591	5.847	5.376	7.748	10.486	35.048
VALLE DEL CAUCA	11.413	15.180	32.074	8.207	22.697	89.571	VAUPÉS	200	490	325	169	207	1.391
VAUPES	26	603	791	46	193	1.659	VALLE DEL CAUCA	23.668	8.639	11.821	20.624	25.293	90.045
VICHADA	137	859	506	270	2.176	3.948	VICHADA	241	350	425	693	774	2.483
TOTAL	207.607	287.581	310.387	221.638	305.966	1.333.179	TO TAL	244.952	228.319	263.778	282.091	327.660	1.346.800

Fuentes:(1) Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES). Monitoreo Población Desplazada –Sisdhes 1999-2007. (2) Fuente: Sipod – Acción Social. Proceso Observatorio del programa presidencial de DH y DIH. Última fecha de actualización 30 de septiembre de 2009.

En el caso en particular de la ciudad de Bogotá, esta presenta unas dinámicas de desplazamiento atípicas al resto del país, puesto que no conserva ese equilibrio entre expulsión y recepción, ya que presenta una tasa baja de expulsión, pero la tasa más alta de recepción de población desplazada. Ninguna de las principales ciudades del país refleja una tasa tan alta en número de recepción. Los datos presentados por el CODHES y Acción Social muestran la información por departamentos de manera consolidada. Sin embargo, al hacer un análisis al interior de estos, se evidencia que las capitales departamentales son las que más hospedan a la población desplazada por ser los principales centros urbanos y económicos de la región, los cuales tienden a ser vistos como centros de oportunidades.

En la siguiente tabla se relacionan los cinco municipios receptores con mayor número de desplazados en el periodo 1999-2009. Aunque no se registraron datos para los años 2006 y 2007 por municipios, se cuenta con la información por departamentos, en donde Bogotá presentó las cifras más altas de recepción de esta población.

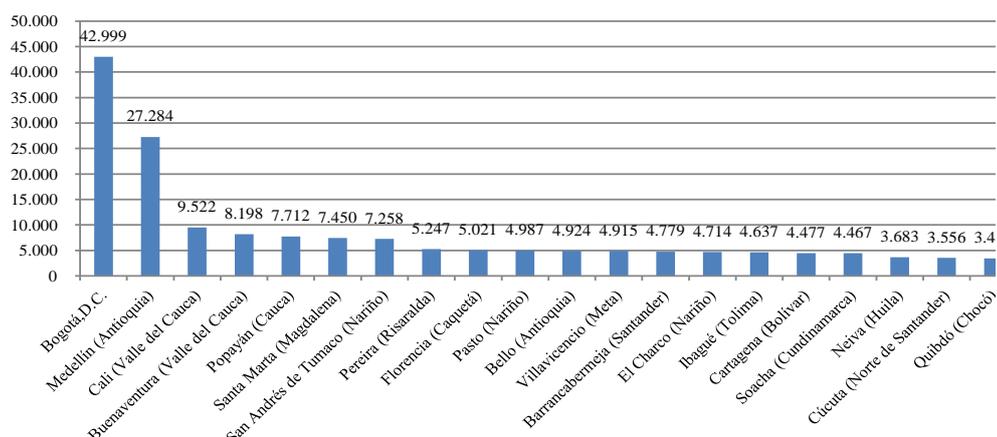
Tabla 8. Número de personas desplazadas por municipio de recepción CODHES 1999-2009

Año	Departamento	Municipio	No. de Personas
1999	Bogotá, D.C.	Bogotá, D.C.	33.143
	Norte de Santander	Cúcuta	11.000
	Antioquia	Medellín	10.040
	Valle del Cauca	Cali	9.079
	Santander	Barrancabermeja	8.820
2000	Bogotá, D.C.	Bogotá, D.C.	43.780
	Atlántico	Barranquilla	16.048
	Magdalena	Santa Marta	10.717
	Valle del Cauca	Buenaventura	8.606
	Bolívar	Carmen de Bolívar	8.525
2001	Bogotá, D.C.	Bogotá, D.C.	53.520
	Antioquia	Medellín	21.000
	Cauca	Popayán	10.835
	Sucre	Sincelejo	9.700
	Nariño	Pasto	8.129
2002	Bogotá, D.C.	Bogotá, D.C.	51.737
	Magdalena	Santa Marta	31.817
	Antioquia	Medellín	23.033
	Norte de Santander	Cúcuta	14.327
	Norte de Santander	Convención	12.413
2003	Bogotá, D.C.	Bogotá, D.C.	13.074
	Caquetá	Florencia	13.046
	Cundinamarca	Viotá	8.856
	Antioquia	Medellín	7.436
	Magdalena	Santa Marta	7.105
2004	Bogotá, D.C.	Bogotá, D.C.	31.491
	Antioquia	Medellín	19.346
	Caquetá	Florencia	11.268
	Bolívar	Cartagena	7.069
	Valle del Cauca	Cali	6.570
2005	Bogotá, D.C.	Bogotá, D.C.	39.176
	Valle del Cauca	Cali	25.260
	Norte de Santander	Cúcuta	10.319
	Antioquia	Medellín	10.043
	Bolívar	Cartagena	9.992
2006	Bogotá, D.C.	Bogotá, D.C.	31.670
2007	Bogotá, D.C.	Bogotá, D.C.	44.791
2008	Bogotá, D.C.	Bogotá, D.C.	39.950
	Antioquia	Medellín	18.092
	Meta	Villavicencio	13.487
	Valle del Cauca	Cali	7.819
	Risaralda	Pereira	6.827
2009	Bogotá, D.C.	Bogotá, D.C.	42.999
	Antioquia	Medellín	27.284
	Valle del Cauca	Cali	9.522
	Valle del Cauca	Buenaventura	8.198
	Cauca	Popayán	7.712

Fuentes: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES). Monitoreo Población Desplazada

A modo de ejemplo, para el año 2009 dentro de los primeros 20 municipios receptores de población desplazada, 14 corresponden a las ciudades capitales de Colombia, como Bogotá, D.C., Medellín, Cali, Popayán, Santa Marta, Pereira, Florencia, Pasto, Villavicencio, Ibagué, Cartagena, Neiva, Cúcuta y Quibdó.

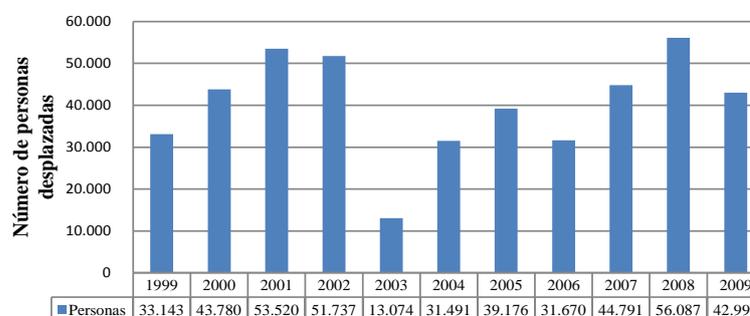
Ilustración 6. Principales 20 ciudades receptoras de población desplazada CODHES 2009



En el caso de Bogotá, el desplazamiento a esta ciudad se debe principalmente al papel de Capital de la República y de principal área metropolitana del país. Es considerada a su vez como polo de desarrollo de la región central en virtud del flujo de relaciones económicas, sociales, ambientales y culturales.³⁵

El CODHES reporta que entre el año 1999 y 2009 llegaron a la ciudad de Bogotá 441.168 desplazados. De acuerdo con esa organización, entre 1985 y el 2009, se registraron 4'915.579 de desplazados a nivel nacional. Y entre 1999 y 2009, se tienen 3.360.579 de desplazados. De lo anterior se concluye que en este periodo Bogotá albergó aproximadamente el 13.5% del total de población desplazada del país. La diferencia entre 1985 y 1998 en número de desplazados es de 1'555.000, de los cuales no se tiene información precisa sobre lugares de expulsión y recepción.

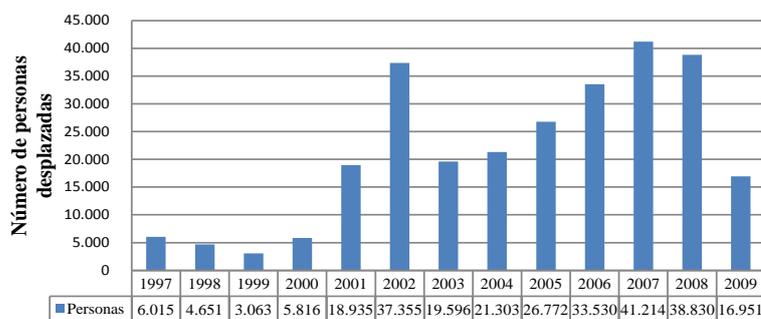
Ilustración 7. Recepción de población desplazada en la ciudad de Bogotá, D.C. CODHES 1999-2009



³⁵ Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. El desplazamiento en Bogotá. Una realidad que clama atención. 2004. P.12

Acción Social por su parte reporta que entre 1997 y el 2009, llegaron a la ciudad de Bogotá 274.031 desplazados. Para esa entidad, entre 1997 y 2009, el número de población desplazada del país fue de 3'441.523. Por lo tanto según Acción Social, Bogotá albergó durante este periodo el 8% del total de la población desplazada del país.

Ilustración 8. Recepción de población desplazada en la ciudad de Bogotá, D.C. Acción Social 1999-2009



La ciudad atrae y lo hace por su gran capacidad de concentrar potencialidades para mejorar la calidad de vida y el bienestar humano, fruto de la aglomeración. No obstante, si se gestiona mal, si los costos superan los beneficios, la urbanización en la ciudad para este tipo de población puede convertirse en un proceso negativo, productor de pobreza y exclusión. También puede dar lugar a un crecimiento urbano incontrolado, contaminación y consumo insostenible de la tierra, el agua y otros recursos naturales. (GIRALDO, 2007)

La población desplazada es en su mayoría de escasos recursos. La Alcaldía Mayor de Bogotá, para el año 2004, determinó que el ingreso promedio del 52% de esta población era de \$168.000 al mes, lo que correspondía a un poco más de 0,4 salarios mínimos mensuales legales vigentes (para ese año). Dinero con el cual debían cubrir gastos como alimentación, vivienda (arriendo), servicios públicos, transporte, educación, entre otros.³⁶ Bajo estas condiciones la población desplazada se establece en asentamientos informales (cinturones de miseria), encontrando “soluciones” de vivienda a bajo costo carentes de las condiciones mínimas de seguridad, poniendo en riesgo sus vidas, limitándole el disfrute de sus derechos, e incrementando la exclusión social y económica.

³⁶ Alcaldía Mayor de Bogotá. Corporación Nuevo Arcoíris. El desplazamiento en Bogotá. Una realidad que clama atención. Bogotá, D.C., 2004. P.42

De otra parte, la III ENV-2010 agrupa los motivos del desplazamiento, siendo las amenazas directas el principal motor de movilidad de esta población. Cerca del 53,4% de los grupos familiares inscritos en el RUPD se desplazaron por esta causa. La segunda causa son los asesinatos de familiares, vecinos o amigos, que equivalen al 16,7% del total de los motivos.³⁷

Tabla 9. Motivos del desplazamiento

PRINCIPAL MOTIVO DEL DESPLAZAMIENTO	Grupos familiares de personas desplazadas inscritas en el RUPD, por daño del desplazamiento				
	Total	1980 - 1997	1998	1999 - 2004	2005 en adelante
Amenazas directas	53,4	40,1	49,5	49,3	60,2
c.v.e. (%)	1,3	11,6	6,9	1,9	1,9
Amenazas indirectas	5,4	2,4	8,2	4,9	6
c.v.e. (%)	5,9	60,3	23	8,1	9,5
Asesinatos Familiares	10,9	21	14,1	12,3	7,8
c.v.e. (%)	4	18,4	16,9	4,9	8,2
Asesinatos de vecinos o amigos	5,8	10	10,5	6,5	4
c.v.e. (%)	5,7	28,5	20	6,9	11,7
Masacres	8,7	13,1	7	11,9	4,2
c.v.e. (%)	4,6	24,4	25	5	11,4
Torturas	0,3	0,4	0,7	0,3	0,4
c.v.e. (%)	23,9	156,2	82	36,1	36,6
Desaparición Forzada	0,9	0,9	0,5	0,9	0,9
c.v.e. (%)	15,1	101,1	100,1	19,5	25,2
Secuestros	0,5	0,2	0,5	0,5	0,7
c.v.e. (%)	19,2	243,6	101,6	26,7	29,5
Detenciones arbitrarias	0,4	0,1	0	0,4	0,5
c.v.e. (%)	21,9	375,1	.	30,3	32,4
Minas	0,4	0,8	0,6	0,2	0,5
c.v.e. (%)	23,3	102,6	87,3	4138	32,3
Combates	7,6	3,9	7,5	7,9	7,3
c.v.e. (%)	4,9	47	24,2	6,2	8,5
Atentados	0,7	1,9	0,1	0,5	0,8
c.v.e. (%)	17,3	68,8	215,5	24,9	26,3
Fumigaciones	0,1	0	0	0,1	0,2
c.v.e. (%)	40,3	.	.	62,6	54,4
Ataque Aéreos	0,4	0	0	0,5	0,4
c.v.e. (%)	21,4	.	.	26,3	36,2
Violencia Sexual	0,2	0	0	0,2	0,1
c.v.e. (%)	35,4	.	313,6	37,2	96,7
Reclutamiento forzoso	3,7	3,6	0,3	2,9	5,3
c.v.e. (%)	7,2	49	132,5	10,7	10,1
Otro	0,7	1,7	0,6	0,8	0,4
c.v.e. (%)	17,3	71,9	85,3	20,7	36,1

Fuentes: III encuesta nacional de verificación. 2010. Comisión de Seguimiento.

En lo relacionado con las modalidades de desplazamiento, la III ENV-2010 expone que 4 de cada 10 grupos familiares inscritos en el RUPD se desplazaron a partir de 1998 en

³⁷ Comisión de seguimiento a la política pública para el desplazamiento forzado. III encuesta de verificación de los derechos de la población desplazada. Diciembre 2010. [En línea] [consultado el 10 de febrero de 2012] <<http://mesadesplazamientoydiscapacidad.files.wordpress.com/2011/01/iii-informe-de-verificacic3b3n-cs-2010.pdf>> P.35

forma masiva. Para los grupos no inscritos en el RUPD es algo menor la ocurrencia de desplazamientos masivos (36,8%) y mayor la de desplazamientos individuales (34,5%)

Tabla 10. Modalidades de desplazamiento

Modalidad del primer o único desplazamiento	Total de grupos familiares de personas desplazadas	Grupos familiares de personas desplazadas inscritos en el RUPD	Grupos familiares de personas desplazadas no inscritos en el RUPD
Sólo un hogar	32,0	31,5	34,5
c.v.e. (%)	1,9	2,1	4,4
De 2 a 10 hogares	28	27,9	28,7
c.v.e. (%)	2,1	2,3	5
Más de 10 hogares	39,9	40,6	36,8
c.v.e. (%)	1,6	1,7	4,2

Fuentes: III encuesta nacional de verificación. 2010. Comisión de Seguimiento.

En cuanto a los autores del desplazamiento, el informe en mención indica que los grupos paramilitares aparecen como los principales autores, seguido por las FARC y el ELN. En algunos casos los grupos armados no logran ser identificados por la población. Se evidencia también que los civiles han sido desplazados por más de un grupo armado.

Tabla 11. Presunto autor de desplazamiento

PRESUNTOS AUTORES	Grupos familiares de personas desplazadas inscritas en el RUPD, por daño del desplazamiento					Grupos familiares de personas desplazadas no inscritas en el RUPD, por daño del desplazamiento				
	Total	1980 – 1997	1998	1999 – 2004	2005 en adelante	Total	1980 - 1997	1998	1999 - 2004	2005 en adelante
Paramilitares (AUC)	31,3	40,2	42,7	36,2	22,6	33,5	36,9	37,9	39,4	24,5
c.v.e. (%)	2,1	11,6	7,9	2,4	4,4	4,5	21,9	16,7	5,5	9,1
FARC	26,7	14,2	14,1	24,4	32,2	22,9	16,9	10,1	19	31
c.v.e. (%)	2,3	23,3	17	3,2	3,5	5,8	37,1	39	9,1	7,7
ELN	1,7	1,1	0,9	1,8	1,7	1,7	2,1	0,3	1,5	2,3
c.v.e. (%)	10,7	91,5	72,6	13,5	18,2	24,1	113,8	246,8	35,8	34
Grupo guerrillero sin identificar	14,5	12,7	17	12	17,9	14,3	24,3	19,7	12,9	14,5
c.v.e. (%)	3,4	24,9	15,2	5	5,1	7,8	29,5	26,3	11,4	12,6
GA no identificado	8,6	11,4	5,7	8,3	9,1	9	3,8	6	8,8	10,2
c.v.e. (%)	4,6	26,5	27,9	6,1	7,6	10,1	84,4	51,7	14,1	15,4
Fuerza Pública	0,6	0,5	0,4	0,6	0,6	0,5	0	0	0,8	0,3
c.v.e. (%)	17,8	140,5	108,8	22,9	29,9	44,9	.	.	49,4	101,8
Bandas emergentes	0,6	0,4	0,5	0,2	1	1,3	1,1	0	1	2
c.v.e. (%)	18,8	146,5	97,3	37,3	23,8	27,9	161,9	.	44,6	36,3
Otro	0,2	1,2	1,1	0,1	0,2	0,2	0	0	0,1	0,4
c.v.e. (%)	28,9	84,9	65,8	48	52,6	72,8	.	.	148,4	84
Más de un grupo	10	11,1	11,8	10,4	9,1	9,9	9,1	16,7	10,3	8,3
c.v.e. (%)	4,2	26,9	18,8	5,4	7,6	9,6	52,7	29,2	13	17,3
No responden	0,3	0	0,4	0,5	0,2	0,3	0	0,4	0,5	0,1
c.v.e. (%)	24,2	,	105	26,9	58,7	56,2	.	207,1	60,7	205,9
No saben	5,4	7,3	5,5	5,4	5,3	6,3	5,9	9	508	6,6
c.v.e. (%)	5,9	33,8	28,4	7,6	10,1	12,3	66,7	41,6	17,8	19,5

Fuentes: III encuesta nacional de verificación. 2010. Comisión de Seguimiento.

Aunque el retorno se presume por el Estado como el medio por excelencia en la superación del desplazamiento, este no es posible en la mayoría de los casos debido a dificultades como: la persistencia del conflicto en la zona, amenazas, no se tiene a donde retornar por la venta de sus bienes a bajos precios o transferencias forzadas, o simplemente porque no existe la voluntad de volver a sus antiguos lugares de residencia.

Tabla 12. Intención de retorno

INTENCIÓN DE RETORNO	TOTAL	Grupos familiares de personas desplazadas inscritos en el RUPD	Grupos familiares de personas desplazadas no inscritos en el RUPD
Retornar al municipio	5,8	5,7	6,1
c.v.e. (%)	5,2	5,8	12,6
Reubicarse en otro municipio	10,2	10,4	9,4
c.v.e. (%)	3,9	4,2	10
Reubicarse fuera del país	2	2,1	1,6
c.v.e. (%)	9,1	9,7	25,3
Permanecer en esta ciudad	72,7	72,4	74
c.v.e. (%)	0,8	0,9	1,9
No lo han definido aún	9,3	9,4	9
c.v.e. (%)	4,1	4,4	10,3

Fuentes: III encuesta nacional de verificación. 2010. Comisión de Seguimiento.

El 72,4% de la población desplazada inscrita en el RUPD y el 74% de la no inscrita no desean retornar a su lugar de origen o residencia anterior y sí desea quedarse instalada en la ciudad receptora.

Tabla 13. Intención de retorno por grupos familiares RUPD y NO RUPD 1980-2010

INTENCIÓN DE RETORNO	Grupos familiares de personas desplazadas inscritas en el RUPD, por daño del desplazamiento							Grupos familiares de personas desplazadas no inscritas en el RUPD, por daño del desplazamiento						
	1980-1997	1998-2001	2002-2003	2004-2005	2006-2007	2008-2009	2010	1980-1997	1998-2001	2002-2003	2004-2005	2006-2007	2008-2009	2010
Retornar al municipio	6,5	6,6	5	5,2	5,3	5,8	4,4	0	7,8	5,3	6,6	4,5	5,4	5,7
c.v.e. (%)	36,2	9	13,6	15,6	15,5	18,4	58,7	.	18,9	33	33,3	40,8	37,7	55,7
Reubicarse en otro municipio	14	7,4	10,1	9,7	13,3	15,4	8,2	11,6	6,3	8,2	4,6	14,3	13,7	19,3
c.v.e. (%)	23,6	8,5	9,3	11,1	9,36	10,7	42,4	46,2	21,1	26	40,4	21,7	22,6	28,1
Reubicarse fuera del país	0,4	1,7	2,8	1,5	2,7	2,4	0,8	0	2,2	0,8	2,3	0	2,9	0,7
c.v.e. (%)	152,9	18,2	18,2	29,4	22	29,4	137,2	.	36,6	88,6	58,2	.	51,6	161,2
Permanecer en esta ciudad	65,7	76,2	73,5	74,8	68,9	63,5	73,6	76,2	74,5	76,3	79,8	71,8	68,5	66,6
c.v.e. (%)	6,9	1,3	1,9	2,1	2,5	3,5	7,6	9,3	3,2	4,3	4,5	5,5	6,1	9,7
No lo han definido aún	13,4	8,1	8,6	8,8	9,8	12,9	12,9	12,3	9,2	9,4	6,7	9,4	9,4	7,6
c.v.e. (%)	24,3	8	10,2	11,8	11,1	11,8	32,9	44,7	17,3	24,1	33	27,4	28	47,8

Estas intenciones de no retorno están asociadas principalmente a motivos como la persistencia de las condiciones que causaron el desplazamiento; el miedo o temor.

Tabla 14. Motivo principal de no regreso

Motivo principal de no regreso	Total de grupos familiares desplazados que desean regresar	Grupos familiares inscritos en el RUPD que desean regresar	Grupos familiares no inscritos en el RUPD que desean regresar
Cree o sabe que se mantienen las condiciones que causaron el desplazamiento	12,8	12,7	13,1
c.v.e. (%)	14,2	15,6	34
Miedo o temor	37,4	34,9	48
c.v.e. (%)	7	8,1	13,7
Hay malas condiciones de vida en ese lugar	3,1	3,7	0,6
c.v.e. (%)	30,1	30,2	163,7
Allá no hay condiciones de empleo o trabajo	3,6	3,4	4,8
c.v.e. (%)	27,9	31,9	58,7
Allá no hay oportunidades de educación para los hijos	1	1,2	0,2
c.v.e. (%)	53,4	53,4	321,1
No tiene a donde llegar	9	10,2	4,1
c.v.e. (%)	17,2	17,6	64
Logró estabilizarse aquí	6,5	6,2	8
c.v.e. (%)	20,5	23,2	44,6
No tiene plata para regresar o retornar	16,8	17,3	14,8
c.v.e. (%)	12,1	13	31,7
Otra razón	4,7	4,9	3,7
c.v.e. (%)	24,4	26,1	67,2
No sabe, no responde	5	5,6	2,6
c.v.e. (%)	23,6	24,5	80,3

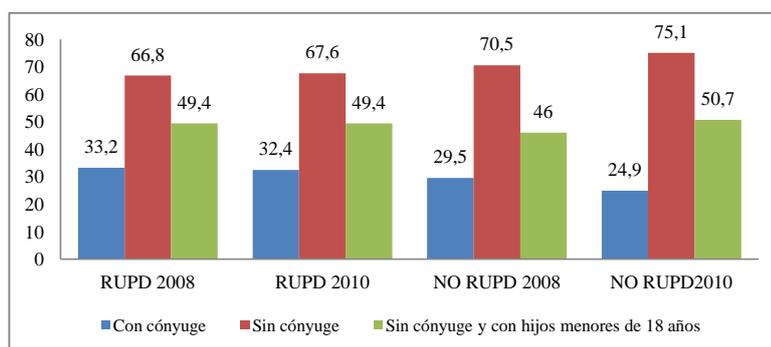
2.3 Características demográficas de la población desplazada

En cuanto a las características demográficas de la población desplazada, la III ENV-2010 presenta la siguiente información:

En promedio un hogar de personas desplazadas inscrito en el RUPD tiene 4 personas. En los hogares no inscritos la composición es la misma. En cuanto a la composición de los hogares, en los hogares desplazados RUPD, el núcleo familiar básico (jefe, conyugue e hijos) agrupa al 87,1% de las personas del hogar; los nietos-as representan el 7,8% y otros parientes en 4,6% adicional. En los hogares NO RUPD, el núcleo familiar básico pesa 87,4%, los nietos 6,3%; los otros parientes 5,4% y los no parientes 0,9%.

Una de las características de los hogares con población desplazada es la alta tasa de jefatura femenina, cuya tasa alcanza el 45%. Del total de hogares de población desplazada con jefatura femenina, una alta proporción (68,8%) la ejercen mujeres sin cónyuge, lo cual aumenta la vulnerabilidad de estos hogares. Adicionalmente, cuando la jefatura única –sin cónyuge- es ejercida por una mujer, en el 46% de los casos en los hogares RUPD hay hijos menores de 18 años. En los hogares no inscritos esta proporción es de 50,7%.

Ilustración 9. Porcentaje de hogares con jefatura femenina



Fuente: III Encuesta de Verificación. Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. Diciembre 2010

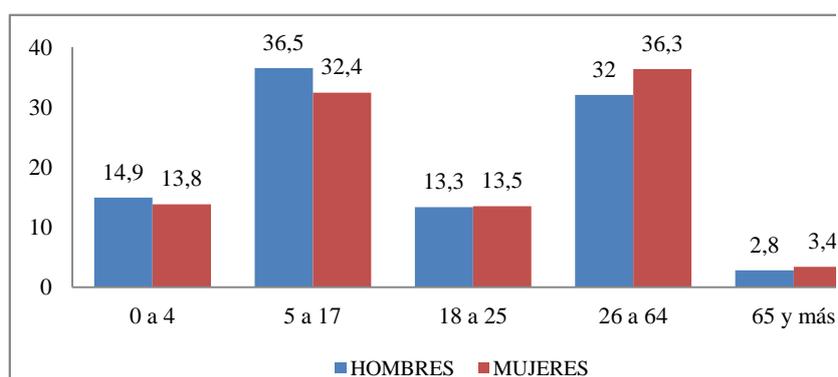
En cuanto a la distribución por sexo es notable la predominancia femenina: 52,4% del total de los desplazados son mujeres. En la estructura por edades sobresale el alto número de niños, niñas, adolescentes y jóvenes: un 65% de las personas en los hogares inscritos en el RUPD son menores de 25 años y un poco menos del 60,7% en los hogares desplazados no inscritos.

Tabla 15. Estructura por edades

GRUPOS DE EDAD	TOTAL DESPLAZADOS	TOTAL RUPD	TOTAL NO RUPD
De 0 a 4	13,8	13,7	14,3
c.v.e. (%)	1,7	1,8	4,2
De 5 a 9	14,6	14,8	13,9
c.v.e. (%)	1,6	1,8	4,2
De 10 a 14	14,6	14,7	14,4
c.v.e. (%)	1,6	1,8	4,2
De 15 a 19	12,6	13,1	10,1
c.v.e. (%)	1,8	1,9	5,1
De 20 a 24	8,6	8,7	8
c.v.e. (%)	2,2	2,4	5,8
De 25 a 29	6,2	6,1	6,6
c.v.e. (%)	2,6	2,9	6,4
De 30 a 34	6,1	5,9	7
c.v.e. (%)	2,6	2,9	6,2
De 35 a 39	5,6	5,4	6,6
c.v.e. (%)	2,8	3,1	6,4
De 40 a 44	4,6	4,6	4,8
c.v.e. (%)	3,1	3,3	7,6
De 45 a 49	3,7	3,5	4,3
c.v.e. (%)	3,4	3,8	8
De 50 a 54	2,9	2,9	3,1
c.v.e. (%)	3,9	4,3	9,5
De 55 a 59	2,3	2,4	2,1
c.v.e. (%)	4,4	4,7	11,7
De 60 a 64	1,5	1,5	1,6
c.v.e. (%)	5,4	5,9	13,5
De 65 y más	2,9	2,8	3,2
c.v.e. (%)	3,9	4,3	9,3

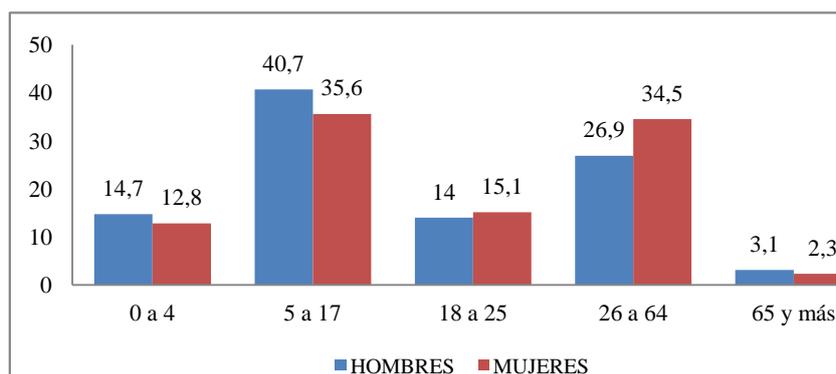
Fuente: III Encuesta de Verificación. Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. Diciembre 2010

Ilustración 10. Distribución de la población desplazada por grupos de edad y sexo RUPD



Fuente: III Encuesta de Verificación. Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. Diciembre 2010

Ilustración 11. Distribución de la población desplazada por grupos de edad y sexo NO RUPD



Fuente: III Encuesta de Verificación. Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. Diciembre 2010

La edad promedio de la población desplazada es de 22,3 años. Los jefes de hogar promedian 42 años de edad y sus cónyuges tienen cerca de 3 años menos. Los hijos tienen en promedio cerca de 12 años y los nietos 6 años de edad.

En 2010, se encontró que un 28,8% de la población desplazada declara su pertenencia a algún grupo étnico, donde predomina la pertenencia a la comunidad afrocolombiana del país con un 22,5%. Por su parte los grupos indígenas representan el 6,4%.

Tabla 16. Pertenencia a grupos étnicos

GRUPO ÉTNICO	TOTAL DE PERSONAS DESPLAZADAS			TOTAL DE PERSONAS DESPLAZADAS INSCRITAS EN EL RUPD			TOTAL DE PERSONAS DESPLAZADAS NO INSCRITAS EN EL RUPD		
	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
Indígenas	6,1	6,3	5,9	6,4	6,5	6,3	4,5	5,3	3,9
c.v.e. (%)	2,7	3,8	3,7	2,8	4	3,9	7,8	10,4	11,8
Afrocolombiano	22	22,1	21,8	22,5	22,6	22,3	19,4	19,5	19,4
c.v.e. (%)	1,3	1,8	1,8	1,4	2	1,9	3,5	5	4,8
Gitano	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0	0,1
c.v.e. (%)	17,9	23,9	26,9	18,3	23,8	28,8	71,6	271,1	74,3
Raizal archipiélago	0,1	0	0,1	0,1	0	0,1	0	0	0
c.v.e. (%)	28,9	71,5	31,7	29,7	70,8	32,8	.	.	.
Palenquero	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,4	0,3	0,4
c.v.e. (%)	9	12,9	12,5	9,4	13,5	13,2	28,4	42,8	38,1
Alguno de los anteriores	28,8	29,1	28,5	29,7	30	29,4	24,4	25,1	23,7
c.v.e. (%)	1,1	1,5	1,5	1,1	1,6	1,6	3	4,2	4,2
Ninguno de los anteriores	71,2	70,9	71,5	70,3	70	70,6	75,6	74,9	76,3
c.v.e. (%)	0,4	0,6	0,6	0,5	0,7	0,7	1	1,4	1,3

Fuentes: III encuesta nacional de verificación. 2010. Comisión de Seguimiento.

De todo lo anterior se pueden extraer algunas conclusiones reveladoras que caracterizan a este grupo poblacional vulnerable: en cuanto a los motivos de desplazamiento, están altamente asociados al conflicto armado colombiano, siendo las AUC, las FARC y el ELN, los mayores autores de estos éxodos. La intención de esta población de retornar es baja, manifestando su voluntad de seguir viviendo en las ciudades de asentamiento. Dentro de los motivos para no retornar se destacan principalmente aquellos asociados al conflicto armado.

Adicionalmente, los hogares desplazados en Colombia tienen una alta concentración de población femenina, donde en el 45% de los hogares son ellas quienes llevan la jefatura del hogar. De estos hogares, el 68,8% no tiene cónyuge, lo cual aumenta la vulnerabilidad y la tasa de dependencia. Se evidencia también un alto porcentaje de niños, niñas y adolescentes, donde el 66% de la población desplazada corresponde a personas menores de 25 años.

Por último, se observa una alta participación de personas que se declaran pertenecientes a algún grupo étnico, lo cual evidencia la vulnerabilidad de esta población en escenarios de conflicto armado.

2.4 Cronología, causas y resultados del desplazamiento forzado en Colombia

En el contexto colombiano el desplazamiento forzado se presenta como una de las principales consecuencias del conflicto interno que se ha librado en el país desde mediados del siglo XX y que aún continúa vigente. Como se evidenció anteriormente, el desplazamiento interno se atribuye principalmente a los actores armados ilegales. A continuación se hará una breve descripción de los periodos de violencia del país, para finalmente identificar las principales causas de este fenómeno y sus consecuencias.

2.4.1 De la independencia a los años 50

Colombia, desde su independencia, se vio inmersa en la violencia partidista que originó varias guerras civiles desarrolladas durante el siglo XIX, culminando con la Guerra de los Mil Días (1899–1902). (DUSSAN, MANCERA, BARINAS 2011).

Entre 1902 y 1948, Colombia tuvo un periodo de relativa paz durante los gobiernos de la hegemonía conservadora (de principios de 1900 hasta 1930) como con los presidentes reformistas liberales (de 1930 a 1946). Sin embargo esta época no estuvo exenta de incidentes esporádicos de violencia política en diversas regiones del país.

Sin embargo, el 9 de abril de 1948, durante el gobierno conservador de Mariano Ospina Pérez fue asesinado el dirigente y caudillo liberal Jorge Eliécer Gaitán, quien fuera el jefe máximo de ese partido. Dicho asesinato ocasionó un levantamiento popular masivo y violento conocido como el Bogotazo, siendo Bogotá el epicentro de la violencia que se fue extendiendo por todo el país a causa del magnicidio y que daría origen a la denominada época de la Violencia. (DUSSAN, MANCERA, BARINAS 2011).

El gobierno de Ospina Pérez logró controlar la situación en las ciudades y terminó su mandato en 1950. En las elecciones de 1950 no participó el partido Liberal por falta de garantías, lo que facilitó el triunfo del partido Conservador y de su candidato Laureano Gómez quien continuó la política de seguridad de su antecesor, recrudesciendo la violencia partidista y excluyendo al Partido Liberal de toda concertación.

El Partido Liberal tomó entonces la decisión de promover guerrillas para oponerse al poder militar del gobierno de Laureano Gómez, iniciando así las guerrillas liberales que operaban principalmente en los Llanos Orientales. En varias regiones del país se crearon diferentes grupos armados tanto por parte de sectores opositores liberales como por parte del partido del gobierno, e igualmente por parte de miembros del Partido Comunista.

El fracaso de las políticas impulsadas por el gobierno de Laureano Gómez y la desconfianza que inspiraban llevaron a que perdiera el apoyo de su propio partido. En 1953, la clase política de la época se apoyó en el estamento militar para propinar un

golpe de estado, el cual fue liderado por el general Gustavo Rojas Pinilla. (DUSSAN, MANCERA, BARINAS 2011).

Rojas Pinilla logró la desmovilización de gran parte de las guerrillas liberales bajo una amnistía ocasionando una reducción sustancial de la violencia partidista que se venía dando. Sin embargo, el asesinato de algunos de los exlíderes de la guerrilla liberal contribuyó a crear desconfianza en varios de los grupos armados que aún se mantenían activos, quienes decidieron continuar en la clandestinidad y no se desmovilizaron.

Los grupos comunistas atacados incesantemente por dicho gobierno en el área de Sumapáz se refugiaron en varias partes del país y conformaron lo que se denominó "repúblicas independientes". Allí, el porte de armas era común, principalmente para la defensa perimetral y ocasionalmente se realizaban asaltos, retenciones y acciones armadas limitadas en las zonas cercanas. (DUSSAN, MANCERA, BARINAS 2011).

2.4.2 El Frente Nacional

La clase política del país y los sectores sociales opuestos al régimen consideraron que la dictadura de Rojas Pinilla debía terminar por lo que se promovió un paro general que obligó al retiro del general Rojas Pinilla. El poder fue asumido entonces por una junta militar de transición mientras se pensaba en reanudar el sistema político democrático tradicional (DUSSAN, MANCERA, BARINAS 2011).

Los líderes de los partidos Liberal y Conservador acordaron que durante un nuevo período de transición, que se extendería por los próximos cuatro períodos (16 años), se alternarían el Poder los dos partidos. Este modelo de alternancia en el Poder fue llamado Frente Nacional y fue concebido como una forma de concluir las diferencias entre los dos partidos y evitar que se repitiera la violencia política bipartidista.

El Frente Nacional logró su objetivo pero también impidió la posibilidad de participación de otros grupos políticos diferentes a los partidos tradicionales.

2.4.3 La década del 60

En el gobierno de Guillermo León Valencia (1962–1966), presidente de Colombia bajo la figura del Frente Nacional, y como consecuencia de la existencia de las llamadas "repúblicas independientes" al interior del país, el gobierno ordenó al ejército acabar dichas repúblicas y establecer allí la autoridad nacional.

Para aquel momento las guerrillas no comunistas sobrevivientes de años anteriores ya se habían desmovilizado durante el Gobierno de Lleras (1958-1962) o se habían convertido en grupos de bandoleros rurales.

Una de estas repúblicas independientes, Marquetalia en el Tolima, fue atacada el 27 de mayo de 1964 por el Ejército Nacional. Sin embargo, sus líderes entre los que se encontraba Pedro Marín, alias Manuel Marulanda, y Jacobo Arenas pudieron escapar junto con aproximadamente 50 hombres. Los asaltos sucesivos sobre las demás zonas de Autodefensa campesina de El Pato, Riochiquito, Guayabero, Natagaima, Coyaima y Purificación no dieron otro resultado que obligar a las distintas bandas armadas, con alrededor aún de 250 miembros, a constituirse en guerrillas móviles agrupadas en el llamado Bloque Sur. (DUSSAN, MANCERA, BARINAS 2011).

Fue entonces cuando en mayo de 1966 nacieron oficialmente las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC. El nacimiento de una guerrilla comunista llamó la atención de algunos dirigentes estudiantiles quienes, influidos por el espíritu de la Revolución Cubana, se unieron a la guerrilla de las FARC (GALLEGO 2011).

Paralelamente al nacimiento de las FARC en el sur del país, Fabio Vásquez Castaño creó en los Santanderes el Ejército de Liberación Nacional, ELN. Este grupo se dio a conocer en enero de 1965 con el asalto de Simacota, y pronto gozó de una gran popularidad en el campesinado colombiano con la incorporación en sus filas del Sacerdote Camilo Torres Restrepo quien lideraba una fuerte oposición al Frente Nacional. Sin embargo, su muerte en combate en Patio Cemento (Santander), el 15 de febrero de 1966, restó alcances a la iniciativa de este grupo armado. (GALLEGO 2011).

Adicionalmente, en 1968, en el Norte del país, en la región del río San Jorge y el alto Sinú, se dio a conocer el Ejército Popular de Liberación, EPL comandado por Pedro León Arboleda, grupo de convicción maoísta.

A pesar de sus convicciones y de sus ataques, estas guerrillas no pudieron tomarse el poder militarmente como lo habían planeado inicialmente y quedaron reducidas a las periferias del país, lejos de los centros urbanos y de la producción industrial. (DUSSAN, MANCERA, BARINAS 2011).

2.4.4 La década del 70

En las elecciones del 19 de abril de 1970 se dio el último período presidencial del Frente Nacional, a la cabeza de Misael Pastrana Borrero. Este candidato conservador se enfrentó en las elecciones contra el exgeneral Gustavo Rojas Pinilla, candidato de un nuevo movimiento político denominado la Alianza Nacional Popular. Pastrana ganó con un manto de dudas pues hubo numerosas denuncias de fraude electoral. Esto motivó a varios líderes universitarios a sentar su protesta y conformar el Movimiento 19 de Abril - M-19, un grupo nuevo insurgente que se dio a conocer tras una campaña publicitaria de expectativa en la prensa.

Para finales de la década del 70, Colombia contaba ya con varios grupos armados por fuera de la Ley tales como las FARC, el ELN, el M-19, el EPL, el Movimiento Armado Quintín Lame y otros grupos insurgentes que se oponían al estado y que utilizaban las armas para instrumento de oposición, junto con un discurso generalmente de carácter marxista y nacionalista.

2.4.5 La década del 80

Durante el gobierno de Julio César Turbay Ayala (de 1978 a 1982) se impulsó una política de seguridad nacional de ofensiva. Como resultado de esta política las guerrillas fueron perseguidas arduamente pero continuaron estando vigentes. En 1980, El M19 se tomó de la embajada de la República Dominicana como una muestra de su capacidad de acción. Finalmente se logró negociar pacíficamente el fin de dicha toma pero quedó en

evidencia el alcance y la vigencia de las guerrillas. (DUSSAN, MANCERA, BARINAS 2011).

El gobierno de Belisario Betancur (de 1982 a 1986) buscó concretar varios procesos de paz con los grupos guerrilleros en pro de acabar con la violencia en el país, pero fracasó a causa de divisiones internas en el propio gobierno y luego de la toma del Palacio de Justicia por parte del M-19 en 1985. (ACUÑA 2011).

En respuesta a la acción guerrillera, durante el gobierno de Virgilio Barco (de 1986 a 1990) se promovió una política dual: "pulso firme y mano tendida". Esto permitió que acercamientos con grupos guerrilleros tales como en el M19, grupo que inició un proceso de desmovilización que terminó exitosamente en 1990 con su amnistía. (ACUÑA 2011).

Sin embargo, el fortalecimiento de los grupos de narcotraficantes para esa época y su creciente conflicto con los grupos guerrilleros (grupos que extorsionaban y secuestraban a miembros de los carteles o sus familias para exigir pagos y financiación) llevó a la acelerada conformación de grupos paramilitares ilegales en la década de 1980, patrocinados por hacendados, políticos y algunos sectores militares del país. Esto recrudeció nuevamente la violencia en el territorio. (DUSSAN, MANCERA, BARINAS 2011).

El primer grupo paramilitar fue constituido en 1981 por el cartel de Medellín, tras el secuestro de Marta Nieves Ochoa. Este grupo fue denominado Muerte a Secuestradores -MAS-. Al año siguiente, en Puerto Boyacá apareció la Asociación Campesina de Ganaderos y Agricultores del Magdalena Medio -ACDEGAM, fachada legal de los paramilitares en esa región y dirigida por Pablo Emilio Guarín Vera. Este grupo tenía una misión claramente antisubversiva y su fin era el de salvaguardar los intereses del narcotráfico y las autodefensas en esa región. Se produjo entonces una guerra dirigida hacia la expulsión de la guerrilla de las áreas en que los capos de la droga se habían convertido en los nuevos hacendados y propietarios de tierras. (DUSSAN, MANCERA, BARINAS 2011).

Gonzalo Rodríguez Gacha y Pablo Escobar Gaviria, capos del narcotráfico en Colombia, patrocinaron la expansión de los grupos de autodefensa por el Magdalena Medio y los Llanos orientales. Otras organizaciones se conformaron en Antioquia tales como el grupo Muerte a Revolucionarios del Nordeste Antioqueño, guiada por los hermanos Castaño. (DUSSAN, MANCERA, BARINAS 2011).

Para finales de la década de los ochenta el gobierno reconocía la existencia de cientos de grupos paramilitares en todo el país, envueltos en una brutal guerra de exterminio con las guerrillas y los movimientos de izquierda del país. Infortunadamente la principal víctima de dicha guerra fue el movimiento político de izquierda Unión Patriótica, dejando sin opción política a la Izquierda y favoreciendo a las facciones armadas que supuestamente reivindicaban la lucha social. (ACUÑA 2011).

Producto de todo lo anterior, entre 1988 y 1989, se sucedieron violentas masacres de campesinos en todo el territorio nacional, especialmente campesinos bananeros en la región del Urabá.

2.4.6 La década del 90

Más adelante y durante el gobierno de César Gaviria (de 1990 a 1994), el EPL y la guerrilla indígena del Quintín Lame se desmovilizaron y participaron en la Asamblea Constituyente que promulgó la Constitución de 1991. No obstante la desmovilización de 3.000 insurgentes de estos grupos, las FARC y el ELN continuaron alzados en armas y el conflicto se recrudeció (ACUÑA 2011).

El 9 de diciembre de 1990, el Ejército colombiano lanzó una fuerte ofensiva contra las FARC: la Operación Colombia. Esta operación tenía por objetivo destruir su campamento principal, Casa Verde, en Uribe Meta. Pese a los duros enfrentamientos que causaron decenas de muertos entre guerrilleros y soldados, y que terminaron con la destrucción y toma de las instalaciones insurgentes, ningún miembro del estado mayor de la guerrilla de las FARC fue capturado o muerto. Esta acción desencadenó una fuerte respuesta de los insurgentes en el país, destacándose la incursión en Mesetas, en el departamento del Meta, donde asaltaron la base militar de Girasoles y capturaron a 17 uniformados. (DUSSAN, MANCERA, BARINAS 2011).

Se recrudecieron los ataques por parte de los grupos insurgentes contra la Fuerza Pública, sus acciones contra instalaciones militares, los hostigamientos, los sabotajes a infraestructuras, las emboscadas a patrullas y los atentados urbanos. (ACUÑA 2011).

De 169 hechos de este tipo en 1990, se pasó a 425 en 1991. Es decir que hubo un incremento del 151 por ciento de los ataques, resultando 416 uniformados asesinados y 276 secuestrados. La Fuerza Pública contraataca y en ese mismo año da de baja a 639 insurgentes y somete a la justicia a más de 400. (DUSSAN, MANCERA, BARINAS 2011).

Sin embargo, y en este contexto, se dieron nuevos intentos de negociación entre las partes como lo fueron los Diálogos de Caracas y Tlaxcala entre 1991-1992. Infortunadamente sus resultados fueron infructuosos pues no se logró ninguna desmovilización ni cese permanente de hostilidades.

Para el periodo 1994-1998, durante la presidencia de Ernesto Samper hubo algunos acercamientos para dialogar con las guerrillas sobre un posible proceso de paz. Sin embargo, el narcoescándalo en el que se vio envuelto el presidente Samper le restó credibilidad a los acercamientos que se estaban realizando. Tan pronto como se conoció el resultado de la segunda vuelta, Samper había sido acusado por el candidato Andrés Pastrana de haber recibido del cártel de Cali 3,7 millones de dólares para financiar su campaña. Dicho escándalo dio comienzo al llamado Proceso 8.000. La controversia judicial y política por la entrada de dineros del narcotráfico a la campaña del presidente Samper se extendió durante todo su mandato y generó una ola de oposición sin precedentes contra el Gobierno. Esto conllevó a que cada vez más se limitara su actuación a defenderse y mantenerse en el poder que en llevar a cabo un proceso de paz. (ACUÑA, 2011).

Las FARC aprovecharon esta coyuntura para fortalecerse al amparo de los mayores recursos obtenidos del tráfico de drogas en el sur del país, terreno libre de competición tras la caída de los grandes carteles de la droga, y lanzaron una nueva ofensiva en todo el país. (DUSSAN, MANCERA, BARINAS 2011).

En abril de 1996, miembros de las FARC emboscaron a una unidad de caballería mecanizada en Puerres Nariño, matando a 31 hombres del Ejército. En agosto de ese mismo año, 450 insurgentes del Bloque Sur asaltaron la base militar de las Delicias en Putumayo, matando a 27 soldados y capturando a 60 más. (GALLEGO 2011).

A tan solo una semana después de estos eventos, en La Carpa Guaviare, el Bloque Oriental dio de baja a 24 miembros de la Brigada Móvil No 2. Estos últimos ataques se vieron acompañados por una importante serie de atentados y hostigamientos en Cundinamarca y Bogotá que dejaron 17 muertos más en las fuerzas militares. (DUSSAN, MANCERA, BARINAS 2011).

Por su parte el ELN, debilitado significativamente por el avance paramilitar en el Magdalena Medio y Antioquia, se limitó cada vez más a las acciones de sabotaje sobre la infraestructura petrolera y a los hostigamientos. (DUSSAN, MANCERA, BARINAS 2011).

Adicionalmente, la captura y retención de 70 militares en Las Delicias y Jurado por parte de las FARC llevó al gobierno, a pesar de la oposición del estamento militar, a conceder un primer despeje, una zona desmilitarizada de 14.000 Kilómetros cuadrados en el municipio de Cartagena del Chaira en Caquetá, cediendo a las exigencias de las FARC. Allí fueron entregados los soldados retenidos el 15 de junio de 1997. La guerrilla de la FARC era nuevamente protagonista en el país (ACUÑA 2011).

La guerrilla arreciaba su acciones bélicas en los campos del país y se arraigaba cada vez más en territorios financiados por los cultivos de coca en Guaviare, Meta, Vichada, Guainía y parte del Vaupés, con aproximadamente 8.000 hombres custodiando estas zonas. Los secuestros y extorsiones contra empresarios e industriales estaban en aumento, muchas veces en complicidad con la delincuencia común. El Comandante alias "Romaña" se hizo famoso entre los medios de comunicación del país al bloquear constantemente la vía al LLano e inaugurar la práctica de secuestro denominada "La Pesca Milagrosa". (DUSSAN, MANCERA, BARINAS 2011).

Así, la guerrilla de las FARC no solo hacía presencia en el Oriente de Colombia sino también en Putumayo, Caquetá, Tolima, Cauca, Valle del Cauca, Nariño, Magdalena

Medio, Montes de Maria, Bolívar, Sucre, Urabá y Chocó, lo que desencadenó una fuerte respuesta en su contra por parte de las fuerzas insurgentes del paramilitarismo al ver la poca efectividad de la Fuerza Pública para frenar su expansión. (ACUÑA 2011).

No obstante las fuertes pérdidas de las Fuerzas Armadas (las bajas mortales de efectivos fueron de 797 en 1996, 670 en 1997 y 817 en 1998, las más elevadas del conflicto; los secuestrados ascendieron a 350 y los heridos en combate sumaron 3.500 heridos), el Ejército seguía controlando amplias regiones del país y seguía combatiendo, intensificando la violencia en las zonas rurales. Su principal obstáculo en la lucha contra la subversión derivaba principalmente en que una vez las guerrillas se implantaban en una región, comenzaban a intimidar y a hostigar sistemáticamente a las autoridades locales, creando un vacío de poder y una erosión significativa de la autoridad del Estado en esas regiones. Este proceso concluía en la implantación progresiva de un "nuevo orden social" en esa región y del encubrimiento de estos grupos por parte de la población por temor o por simpatía. (DUSSAN, MANCERA, BARINAS 2011).

2.4.7 La ofensiva Paramilitar

A la vez que ganaba terreno la insurgencia guerrillera, el Paramilitarismo también se expandía por muchas otras áreas del país, principalmente la Costa Atlántica de la mano de los intereses de muchos hacendados, militares, políticos y empresarios de esa región. Las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU), bajo el mando de Carlos Castaño se convierten en el grupo más activo y violento del país. La avanzada liderada por las ACCU se manifestó inicialmente en el norte de Urabá. En 1995, este grupo ingresó de lleno en el eje bananero y, en 1996, se dio la expansión al Atrato, Occidente y Oriente antioqueño y Nudo de Paramillo, junto con el inicio de acciones en Sucre, Magdalena y Cesar. (DUSSAN, MANCERA, BARINAS 2011).

Hacia finales de 1996, el avance de las autodefensas se traduce, por una parte, en que las guerrillas, principalmente el ELN, registran pérdidas territoriales muy significativas y, por otra, en que tienen que concentrar mayores esfuerzos para contener a las estructuras paramilitares, limitando la expansión que venían adelantando en el territorio nacional. En medio de esta dura lucha, tanto los grupos paramilitares como las guerrillas

convirtieron a la población civil en blanco de su acción dando una clara demostración del alto nivel de degradación que se comenzó a experimentar en el conflicto armado. Más de 800 civiles murieron en Urabá, víctimas de la guerra de exterminio entre los dos bandos. (DUSSAN, MANCERA, BARINAS 2011).

En abril de 1997, las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá, las del Magdalena Medio y las de los Llanos Orientales se unieron para conformar las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). En la práctica, se trató de una federación de grupos regionales que se reunieron bajo la bandera de las AUC, con el propósito de presentarse como una organización con un mando unificado, un plan nacional, una coordinación multiregional de sus acciones y una agenda con pretensiones programáticas políticas. Todo lo anterior con miras de lograr obtener un espacio en la negociación con el Estado y un estatus que garantizara, a futuro, su reconocimiento como actor político en el país.

A partir de ese momento, las autodefensas se trazaron la meta de contener la expansión de la guerrilla e incursionar en las zonas donde estos grupos tenían su principal fuente de financiamiento: el narcotráfico. Siguiendo este propósito, en la segunda mitad de 1997, las AUC incursionaron en los cuarteles generales de la guerrilla y pusieron de manifiesto su voluntad de realizar campañas de exterminio en todo el país. Prueba de ello fue la incursión en Mapiripán Meta, en plena zona guerrillera, donde asesinaron a más de una decena de personas campesinas. El conflicto armado arreciaba de nuevo en las zonas rurales del país, victimando principalmente a la población campesina. (ACUÑA 2011).

2.4.8 La década del 2000

En el año 2002, el evidente fracaso del proceso de paz iniciado anteriormente y la percepción de que las FARC se habían fortalecido con una retaguardia en el Caguán, desde donde lanzaban sus ataques, realizaban actividades relacionadas con el narcotráfico y concentraban a los secuestrados, fueron los principales factores que contribuyeron a la elección como presidente de Álvaro Uribe Vélez, quien tenía un discurso de campaña netamente guerrillero en contra de los grupos armados ilegales, principalmente las guerrillas. (ACUÑA 2011).

Se comenzó una contraofensiva por parte de las Fuerzas Armadas del país contra los grupos alzados en armas al margen de la Ley. El 1 de marzo de 2008, alias “Raúl Reyes”, vocero internacional de las FARC, murió a causa de un bombardeo realizado por la Fuerza Aérea de Colombia en la Operación Fénix en territorio ecuatoriano, muy cerca de la frontera con Colombia. Este fue uno de los golpes más duros ejecutados contra la guerrilla de las Farc en los últimos tiempos. (GALLEGO 2011).

A su vez, el 13 de mayo de 2008, 14 jefes de las autodefensas (entre ellos alias "Jorge 40" y Salvatore Mancuso) fueron extraditados a Estados Unidos. El argumento que dio el gobierno para dar vía libre a la extradición fue que estas personas continuaban delinquir desde sus lugares de reclusión en Colombia, incumpliendo los compromisos adquiridos en la Ley de justicia y paz (ACUÑA 2011).

El 2 de julio de 2008, Ingrid Betancourt fue rescatada por el ejército colombiano en una zona selvática del departamento del Guaviare en la operación denominada "Operación Jaque", junto a tres ciudadanos estadounidenses, siete miembros del Ejército de Colombia y cuatro miembros de la Policía Nacional de Colombia (DUSSAN, MANCERA, BARINAS 2011).

A la fecha, bajo el gobierno del Presidente Juan Manuel Santos han caído abatidos importantes y emblemáticas figuras de la guerrilla de las Farc como lo fueron 'el Mono Jojoy', 'Iván Ríos', el 'Negro Acacio', 'Martín Caballero', 'Édgar Tovar', 'JJ' y Guillermo Cano (jefe máximo de las FARC). Sin embargo, la salida a la violencia en Colombia todavía no se vislumbra en el horizonte cercano y fuertes combates se siguen presentando en las zonas rurales de Colombia dejando miles de migrantes forzados por la violencia debido a los cruentos combates en los campos del país.

2.4.9 Causas del desplazamiento forzado en Colombia

El fenómeno del desplazamiento forzado se ha asociado a diferentes causas. Autores como González³⁸, consideran que el desplazamiento está ligado a los procesos de

³⁸GONZÁLEZ, Mabel. Desterrados: El desplazamiento forzado sigue aumentando en Colombia. Convergencia, enero-abril, año 9 número 27. Universidad Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública. México. P.43

construcción nacional (...) en donde se privilegió un desarrollo de modelo económico que privilegió la industria, el comercio y la acumulación de capitales en detrimento de la economía campesina. Al mismo tiempo, relaciona el desplazamiento con un sistema estructurado históricamente sobre la exclusión de las mayorías pobres de los ámbitos de decisión económica y política y [a su vez] de los beneficios.

Ibáñez y Querubín (Ibáñez y Querubín, 2004) han señalado que las disputas por el control de la tierra son la causa principal del desplazamiento en Colombia, en donde el acceso a la tierra ha sido un componente fundamental de los diversos conflictos sociales por los que ha atravesado Colombia. Adicionalmente, indican que la ocupación territorial y el desalojo de la población civil son estrategias de guerra adoptadas por los grupos armados para desocupar el territorio, expandir sus áreas de control y apropiarse de manera violenta de las propiedades agrícolas.

Por su parte González afirma que la disputa por el control territorial entre los diferentes grupos armados ilegales se basa también en el acceso a territorios de expansión de cultivos ilícitos y/o corredores estratégicos para el tráfico de armas. Este autor lo denomina, “*la geografía de la guerra*”, en donde existen regiones que han estado tradicionalmente en disputa por parte de las organizaciones armadas ilegales, y que han sido vinculadas a la lógica del conflicto interno, y que ahora se combinan unas con otras para la construcción de corredores estratégicos que suman regiones contiguas y centrales al servicio de la guerra. (GONZALEZ, BOLIVAR y VÁSQUEZ, 2005)

Las hipótesis planteadas anteriormente no son excluyentes, por el contrario cada una aborda periodos distintos de la violencia colombiana del siglo XX.

La primera hipótesis expuesta por González sugiere que a lo largo de la construcción nacional se privilegiaron aquellas zonas de mayor crecimiento económico, pasando a convertirse en los principales centros del país y aquellas zonas que no cumplían con esta condición fueron relegadas a la periferia, excluyéndola de los procesos de modernización “nacional” y de sus beneficios. Y dejando a esta última en condiciones de vulnerabilidad para el posterior desarrollo del conflicto armado colombiano. La literatura apunta también, a una debilidad estatal principalmente en las zonas rurales, la cual permitió el establecimiento de “*ordenes alternativos de hecho*”, concepto planteado

por María Teresa Uribe.³⁹ Estos órdenes a los que hace referencia, son establecidos por los grupos guerrilleros, los cuales proporcionan cierto “orden” interno, cumpliendo una función semi-estatal de ofrecer protección, orden y seguridad a cambio de lealtad incondicional y obediencia absoluta. Por otra parte, estudios como los de Cubides, González, Bolívar y Vázquez, han señalado que las guerrillas se originaron precisamente en estas zonas periféricas para luego proyectarse a zonas más ricas.

La segunda hipótesis expone que el acceso a la tierra es el principal componente de los conflictos sociales en Colombia, donde grandes terratenientes, pequeños propietarios y colonos se han enfrentado durante décadas por el control de la tierra y en los últimos cincuenta años, los grupos armados ilegales y los narcotraficantes se han unido a esta disputa.⁴⁰ Adicionalmente, el desplazamiento se reconoce como estrategia de guerra por parte de los grupos armados ilegales para llevar a cabo sus proyectos de consolidación y legitimación en las zonas. Retomando la idea de los orígenes de las guerrillas, cuando éstas se desplazan de sus nichos regionales, hacia zonas más ricas e integradas, recurren a prácticas extorsivas y delictivas para su financiación, y que a su vez incuba en ellas una respuesta paramilitar.⁴¹ Es importante recordar que los paramilitares son el resultado de una alianza de intereses entre elites locales, hacendados, narcotraficantes y algunas esferas e instancias del Estado Colombiano, principalmente las fuerzas armadas en su nivel regional y local, como mecanismo de superación de los problemas de inseguridad en el campo ante la incapacidad estatal de mantener el “orden público”. (REYES, 2007)

Tal como lo menciona Gustavo Duncan (DUNCAN, 2006) en sus inicios los grupos paramilitares fueron esencialmente un proyecto antiguerrillero organizado, que brindaba protección a ganaderos y notables locales. Su estrategia operativa estuvo enfocada a complementar las acciones del Ejército, eran los encargados de realizar los trabajos sucios como amenazas, torturas y desapariciones. La precariedad de su armamento y su financiación no permitían mayores grados de complejidad organizativa ni de expansión

³⁹ URIBE, María Teresa. La soberanía en disputa: ¿Conflicto de identidades o de derechos? 2001. En GONZÁLEZ, Fernán E.; BOLÍVAR, Ingrid y VÁZQUEZ, Teófilo. Violencia Política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado. Bogotá, D.C.: Cinep, 2005, p. 198.

⁴⁰ IBAÑEZ, Ana María y QUERUBÍN, Pablo. Acceso a tierras y desplazamiento forzoso en Colombia. Bogotá: Documentos CEDE, No. 23, Universidad de los Andes, 2004. P.11. En GOEBERTUS, Juanita y MAYA, Martha. Desplazados sin tierra: ¿Justicia transicional sin restitución? Bogotá: Facultad de derecho. Universidad de los Andes, 2007. P.

⁴¹ GONZÁLEZ, BOLÍVAR, y VÁZQUEZ, Op. Cit., pp.64-65

territorial. Sin embargo, estas condiciones cambiaron cuando los narcotraficantes comenzaron a inyectar enormes volúmenes de dinero, armas, entrenamiento y contactos para combatir la insurgencia. A partir de ese momento la capacidad militar de las Autodefensas crecería a ritmos impensables. (DUNCAN, 2006)

El proyecto paramilitar en Colombia se desarrolló a lo largo de tres etapas: la etapa de *incursión*, de *consolidación* y de *legitimación*.

Tabla 17. Etapas del proyecto paramilitar en Colombia

<i>En la primera etapa, de incursión, se trata de “liberar”, mediante la guerra, amplias zonas donde hay influencia guerrillera y la guerrilla cuenta con bases sociales de apoyo. Además al mismo tiempo se va implementando un proceso de concentración de la tierra.</i>
<i>En la segunda etapa, de consolidación, se trata, según ellos, de llevar riqueza a la región por medio de la entrega subsidiada de tierras, la generación de empleo, la concentración de la población en áreas urbanas, la construcción de puestos de salud y de escuelas, la electrificación rural y urbana. Pero los beneficiarios de este nuevo “orden” no son los pobladores que originalmente ocupaban estas tierras ya que son expulsadas de ellas en la primera etapa de guerra y terror, sino los nuevos pobladores leales.</i>
<i>En la tercera etapa, llamada de legitimación, los paramilitares parten de que una vez “liberadas” las regiones de la subversión, “dejan de ser ruedas sueltas del Estado”. En ese sentido se construyen las estructuras necesarias para la expansión del capitalismo y se facilita la instalación del Estado “modernizante”, con el concurso del sector privado.⁴²</i>

Fuente: GONZÁLEZ, Fernán; BOLÍVAR, Ingrid y VÁZQUEZ, Teófilo. *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá, Cinep, 2005. 62 p.

En la primera etapa es decir la de incursión, se plantea la liberación de las zonas. Esta se da a través de prácticas como masacres, homicidios, torturas, tomas de rehenes, amenazas y desplazamiento forzado. Todas ellas en contra de la población civil porque se busca golpear las bases sociales de la guerrilla, en términos paramilitares “*quitarle el agua al pez*”.⁴³ A lo largo del proceso del proyecto paramilitar, sería la violencia la que articularía las relaciones de poder en la esfera local, por que a través de ésta, se buscó replazar y sustituir el dominio guerrillero.

Por otra parte y retomando el proceso de expansión planteado por Cubides, los grupos paramilitares – a diferencia de los FARC- surgieron en zonas más ricas para expandirse luego a zonas más periféricas donde la guerrilla hace presencia, se abastece y tiene sus bases sociales.

⁴² GONZÁLEZ, Fernán E. BOLÍVAR, Ingrid y VÁZQUEZ, Teófilo. *Violencia Política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá, D.C.: Cinep, 2005, p. 62.

⁴³ *Ibíd.*, p.211.

Bajo este orden de ideas González, Bolívar y Vázquez describen el proceso de expansión de las FARC y las AUC como un proceso en contravía, descrito de la siguiente manera⁴⁴:

Tabla 18. Proceso de expansión de las FARC y AUC

<p><i>a) Las guerrillas nacen en zonas periféricas, de colonización campesina marginas, en áreas de frontera (abierta o interna), de donde se expanden hacia:</i></p> <p><i>1. Zonas más ricas y económicamente más integradas al mercado nacional o mundial, que existe con bolsones de colonos campesinos marginales y que están reguladas por poderes locales y regionales con cierto grado relativo de autonomía rente a las instituciones y aparatos del Estado central, a los que sirven de intermediarios en sus respectivas regiones.,</i></p> <p><i>2. Zonas en rápida expansión económica y con poca presencia institucional del Estado, que igualmente coexisten con grupos de colonos campesinos que no tiene acceso a la nueva riqueza rápidamente creada en el área ni a la regulación estatal de los conflictos sociales, que es suplida paulatinamente por las jerarquías sociales que se están construyendo en esas áreas.</i></p> <p><i>3. Zonas campesinas anteriormente prosperas e integradas, con cierta presencia institucional y bastante regulación social por parte de poderes locales y regionales, pero que empiezan a descubrir que su situación económica está decayendo, su cohesión y regulación social se están resquebrajando y la presencia institucional del Estado está disminuyendo.</i></p>	<p><i>b) Los paramilitares, por el contrario, nacen en zonas relativamente más prosperas e integradas al conjunto de la economía nacional o mundial, donde existen poderes locales y regionales de carácter semiautónomo ya consolidados o en proceso avanzado de consolidación, cuyas elites se encuentran extorsionados o amenazados por el avance guerrillero y se siente más o menos abandonados por los aparatos e instituciones del Estado central, cuyas políticas modernizantes y reformistas amenazan socavar las bases de su poder tradicional y cuyas negociaciones de paz son interpretadas como traición frente al enemigo común que deberían confrontar conjuntamente con ellas.</i></p> <p><i>De esas zonas se proyectan hacia territorios más periféricos, con el apoyo de los poderes locales que se están consolidando en ellos, tanto en lo económico como en lo político, y donde los límites del proceso de consolidación de esos poderes son un obstáculo para la expansión de los grupos paramilitares.</i></p>
--	--

GONZALEZ, Fernán; BOLIVAR, Ingrid y VAZQUEZ, Teófilo. Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado. Bogotá, D.C. Cinep, 2005. 67-68 p.

Estos procesos de expansión se realizaron a través de la violencia y el terror, que aparecen como recursos que permiten sucesivas y rápidas incorporaciones, como un atajo eficaz para obtener reconocimiento y bienestar que de otra forma serían inalcanzables. Una vez ganado el poder local se recurre a estrategias de terror para mantener la lealtad de la población de los sitios que tienen bajo su influencia, pero sin poder tampoco garantizar su protección de manera permanente. Lo que deja a la población expuesta a las represalias de la contraparte.⁴⁵

La dinámica del conflicto armado, la persistencia y expansión del fenómeno guerrillero y la primacía que han tomado los paramilitares en la lucha contra la guerrilla, implicaron en la década de los noventa un proceso de interacción de los dos grupos, en el cual terminaron por asemejarse a pesar de sus opuestas orientaciones ideológicas, pues en la práctica se produjeron asimetrías en sus fines y en sus medios, debido a que

⁴⁴ *Ibíd.*, p. 67-68.

⁴⁵ *Ibíd.*, p.211

las acciones violentas de un actor desencadenaban la consiguiente respuesta del contrario y terminan así en un proceso de interacción violenta. Y que da por resultado “un juego de espejos”, donde las acciones violentas de uno reflejan y retroalimentan las del otro y viceversa.⁴⁶

El deseo mimético de los actores armados tiene esa búsqueda de adhesión de la población a su causa política y la no consumación de esta adhesión debido a las conductas adaptativas o a la capacidad de resistencia de las comunidades termina produciendo la destrucción y el aniquilamiento de la población.

Bajo este contexto se desarrolla la cotidianidad en muchos municipios de Colombia, en donde la más afectada resulta ser la población civil, que pasa a convertirse en objetivo militar por ser considerada por unos y otros grupos, como colaboradores del adversario.

La tercera hipótesis evidencia que no solamente se trata de un proyecto de expansión militar y de ordenes alternativos de hecho que persiguen intereses “nobles” por parte de los grupos armados ilegales, sino que además la disputa por el territorio se presenta por el control de zonas en las que predominan cultivos ilícitos y el control de corredores estratégicos para el tráfico de armas, estas regiones en disputa es a lo que el autor ha denominado la “*geografía de la guerra*”.

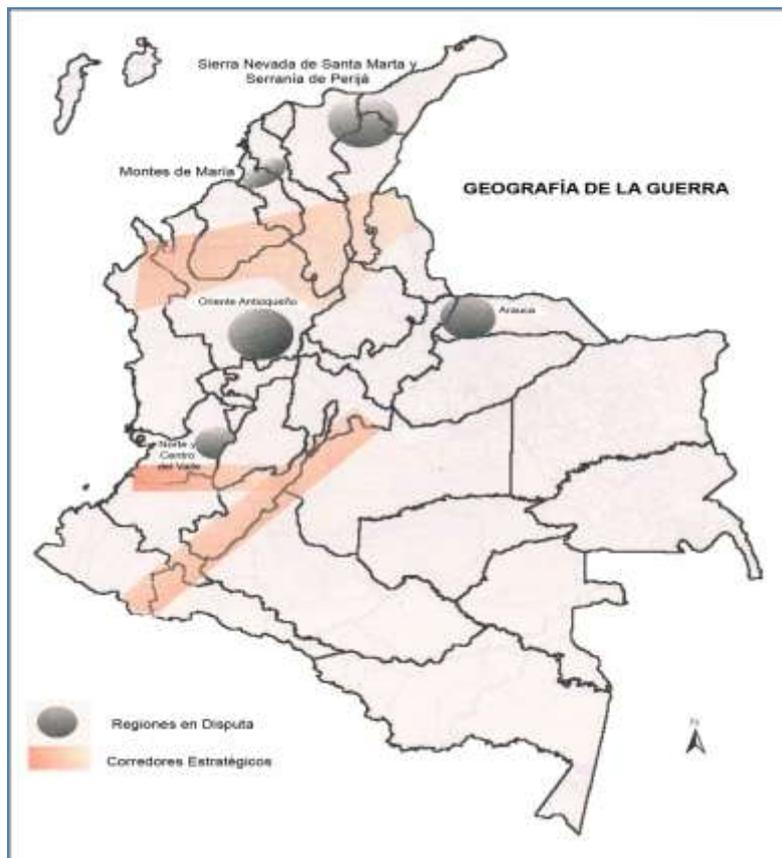
La presencia del narcotráfico en el país se evidenció no solo en el ámbito social, económico y político, sino además tuvo consecuencias importantes para el desarrollo de la lucha armada donde la financiación proveniente de esta actividad, les permite a los actores armados ilegales ser relativamente autónomos de la dinámica internacional y nacional. Pecaút⁴⁷ ha señalado que las violencias posteriores a 1980 por parte de estos grupos van más allá de los discursos tradicionales de exclusión y de inequidad social, y ahora son basadas en la expansión de la economía de la droga que les permite su auto sostenimiento, expansión y consolidación.

⁴⁶ *Ibíd.*, p.71.

⁴⁷ PECAUT, Daniel. Crónicas de dos décadas de historia colombiana, 1968-1988. En GONZÁLEZ, Fernán E. BOLÍVAR, Ingrid y VÁZQUEZ, Teófilo. *Violencia Política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá, D.C.: Cinep, 2005, p. 312.

La lucha por estas zonas trae consigo un aumento en el número de acciones bélicas, violaciones al DIH y violencia político social. Las zonas a las que se hace referencia (tanto las zonas en disputa como los corredores estratégicos) se pueden identificar en el mapa No.1. Las zonas en resaltadas en color en el mapa No.1, son las que presentan un aumento en el número de acciones bélicas y violaciones al DIH a lo largo de estos años. Periodo que coincide con el aumento del número de desplazados en el país.

Mapa No.1
Geografía de la Guerra



Fuente: Sistema de información Georreferenciada. SIG. Cinep. En: GONZÁLEZ, Fernán; BOLÍVAR, Ingrid y VÁZQUEZ, Teófilo. Violencia política en Colombia, De la nación fragmentada a la construcción del Estado. Bogotá, D.C., Cinep. 2005. P.109.

Las tres hipótesis señaladas anteriormente, aunque separadas, guardan cierta relación con lo que Pecaút ha denominado “*temporalidades bélicas*”. Según Daniel Pécaut, la violencia colombiana se sitúa en tres temporalidades, diferentes y combinadas: *la antigua violencia* o “temporalidad de la violencia tradicional”; *la violencia moderna*, “mezcla de exclusión social y de integración a la modernidad, de segregación y de desaparición de las antiguas barreras sociales por el sesgo del consumo y la

mediatización”; y las reorientaciones de la globalización o “temporalidad de *la violencia post-moderna*”. (PÉCAUT, 2005)

La primera temporalidad denominada como violencia antigua, hace referencia a la lucha bipartidista por el poder central, presentada a lo largo del siglo XIX y mitad del siglo XX; la violencia moderna, en la década de los 60's, caracterizada por el surgimiento de grupos insurgentes, influenciados por corrientes ideológicas externas y caracterizada también por la exclusión política debido al acuerdo bipartidista conocido como el Frente Nacional; y por último, la violencia post-moderna, con el auge del narcotráfico en Colombia, el fortalecimiento de grupos guerrilleros y la posterior creación de grupos de autodefensa. Según Fernán González, estas tres temporalidades se expresan simultáneamente en la actualidad y explican el crecimiento de la violencia en la década de los noventa.(PÉCAUT, 2005)

A modo de conclusión podemos afirmar que tanto las FARC como las AUC, tienen procesos en contravía: las FARC se originan en zonas periféricas para luego proyectarse hacia zonas más ricas, mientras que las autodefensas surgían en zonas más ricas para expandirse luego a zonas más periféricas de la frontera agraria. Dichas expansiones utilizan la violencia y el terror con el fin establecer y mantener el poder en sus zonas de influencia. La población civil pasa a ser la principal víctima entre las dinámicas de lucha ejercidas por estas agrupaciones, por ser considerada en muchos casos como colaboradores del bando enemigo, convirtiéndose así en objetivos militares. La población respondiendo a su instinto de supervivencia, ve en el desplazamiento una salida a la situación de violencia generalizada en la que habitan.

Aunque el desplazamiento en Colombia se relaciona con problemas estructurales como la concentración de la tierra, brecha entre el centro y la periferia y la debilidad estatal, entre otras, el desplazamiento forzado se debe principalmente al conflicto interno colombiano, ya que es una estrategia de guerra empleada por los grupos armados al margen de la Ley para “limpiar” las zonas de los grupos rivales, eliminando las bases sociales de éstos, y de esta manera expandir y consolidar sus proyectos militares, económicos y políticos.

2.4.10 Consecuencias de la violencia en Colombia

El conflicto armado colombiano, auspiciado por el negocio del narcotráfico, ha generado miles de muertos, lisiados, secuestrados, desaparecidos y una de las peores crisis de población migrante forzada del mundo, lo que ha conllevado a que Colombia sea clasificado por los organismos internacionales que promueven la defensa de los Derechos Humanos, como uno de los países más violentos del mundo y uno de los principales exportadores de drogas ilegales. Las consecuencias de este conflicto son visibles a todas luces: las innumerables muertes violentas, la violencia de género indiscriminada, los problemas de tenencia y distribución de tierra, y una masiva migración forzada por la violencia (tema central de esta investigación por ser la causa principal de la compleja problemática que se presenta para poder garantizar una vivienda digna para esta población) son problemas que se agudizan cada vez más en el país.

2.4.10.1 Muertes violentas

Según la ONG Amnistía Internacional, entre 2006 y 2008, los casos de las personas y comunidades que han sido golpeadas con mayor dureza por el conflicto responden a miembros de comunidades indígenas, comunidades afrodescendientes y comunidades campesinas, todas víctimas de homicidios o de migración forzada por la violencia. En 2007, se contabilizaron alrededor de 1.400 homicidios de civiles, víctimas de la violencia, cifra superior a los 1.300 homicidios que se registraron en 2006. En los casos en los que se logró identificar claramente a los autores, las fuerzas estatales fueron responsables de al menos 330 de ellos, los grupos paramilitares de alrededor de 300 y los grupos guerrilleros fueron responsables de alrededor de 260 muertes. (DUSSAN, MANCERA, BARINAS 2011).

2.4.10.2 La violencia de género

El conflicto armado afecta sustancialmente al género femenino en Colombia. El 53% de la población migrante forzada son niñas y, de ellas, por lo menos el 17% migraron obligadas como consecuencia de acoso, agresiones y violencia sexual (la cifra pudiera ser superior pues muchas de estas niñas no responden las encuestas por temor o por sentir vergüenza de la infamia a la que fueron obligadas a vivir). Igualmente, los crímenes de género, los reclutamientos forzados, las retaliaciones, las masacres y los

“falsos positivos” (muertes de civiles que se presentan como muertes de combatientes) que se presentan en el marco del conflicto armado han convertido a Colombia en lugar donde “las violaciones de los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario cometidas por los grupos guerrilleros, los grupos paramilitares y por las fuerzas armadas colombianas” son una constante. (DUSSAN, MANCERA, BARINAS 2011).

2.4.10.3 La tenencia y distribución de la tierra

Los problemas de violencia en Colombia se han centrado principalmente en las zonas rurales del país. Desde la mitad del siglo XX, los campesinos han padecido una continua violencia por parte de todos los actores armados del conflicto.

La tendencia hacia la concentración geográfica de los actores armados promueve la apropiación territorial por la fuerza, apoyada en la violencia terrateniente y de testaferrato, pretendiendo así el control de la tierra, de las aguas y otros recursos naturales como los mineros y energéticos por parte de los grupos armados ilegales. (VARGAS, 2007).

La expansión geográfica del conflicto se ha agudizado en torno al control de territorios estratégicos por parte de los grupos paramilitares, generando la migración forzada de comunidades completas. A esto se le suma la práctica de exterminar a organizaciones campesinas y a los opositores políticos, utilizando el terror como mecanismo para lograr la hegemonía militar en la zona afectada.

Como consecuencia de este fenómeno de concentración del territorio por parte de los grupos armados ilegales, el campesinado se enfrenta, adicionalmente a las consecuencias descritas anteriormente, a dos grandes limitaciones tales como lo son la falta de capital y la falta de tierra. Lo anterior le impide generar ingresos al igual que le impide su producción de subsistencia, restricciones que lo motivan aún más para abandonar su territorio y desplazarse hacia zonas urbanas seguras en busca de nuevas oportunidades. (VALDERRAMA, 2006).

En la actualidad, los campesinos aún siguen sufriendo todas las brutalidades de la guerra. Sin embargo algunos grupos han logrado unirse y conformar agrupaciones que

buscan, en el ámbito legal, luchar contra las expropiaciones violentas de tierras que han sufrido por parte de terratenientes de los grupos armados ilegales. Los campesinos le han propuesto al gobierno la aplicación de la expropiación por vía administrativa de las fincas necesarias para la realización de una reforma agraria, y la extinción de dominio sobre aquellas tierras aptas para agricultura que no estén siendo utilizadas a plenitud. Se estima que durante lo que lleva el conflicto armado, entre narcotraficantes, paramilitares y guerrilleros les han arrebatado a los campesinos del país alrededor de 12 millones de hectáreas, al tiempo que cuatro millones de personas fueron desplazadas violentamente de sus hogares. (VARGAS 2007).

2.4.10.4 La guerra por la tierra, en cifras

La concentración de la tierra y la desigualdad han crecido en la última década en el campo. La mayor concentración de la tierra en Colombia se registra en los departamentos Córdoba y Caquetá, según el Cede de la Universidad de los Andes. Y es en estos lugares donde se tiene una de las mayores concentraciones de la propiedad ganadera y de explotación de recursos naturales. Adicionalmente, el índice Gini rural, que es un índice que mide la desigualdad en la población, pasó en la última década de 0,74 a 0,88. La mayor desigualdad se evidencia en Antioquia y Valle, bastiones de grupos paramilitares (REVISTA SEMANA, 2012).

La mayor concentración de la tierra coincide con una mayor presencia de grupos armados ilegales, es decir, donde el sistema democrático está capturado por grupos de interés. Actualmente, en Colombia, el 77% de la tierra fértil está en manos de tan solo el 13% de propietarios. Pero adicionalmente, y para agudizar la concentración, 3,6% de esos propietarios, de ese 13%, tiene la no despreciable cantidad de 30% del total de la tierra fértil del país (REVISTA SEMANA 2012).

Se calcula que 6,6 millones de hectáreas fueron despojadas por la violencia en las últimas dos décadas. Esto equivale al 15% de la superficie agropecuaria del país y el 18% de los “nuevos” propietarios de esas tierras no tienen formalizado sus títulos, lo que sugiere que su obtención no fue legal. (REVISTA SEMANA 2012).

Otra muestra del elevado nivel de concentración de las tierras se observa a través del análisis de los tipos de predios que hay en el país. El 68% de los predios registrados a nivel nacional en catastro se clasifican como pequeña propiedad. Pero estos predios corresponden tan solo al 3,6% de la superficie productiva del país, y sin embargo, es allí donde se produce más del 70% de los alimentos agrícolas (lo cual evidencia el riesgo actual en materia de seguridad alimentaria).

Se puede concluir que el más grande problema que sufre el campo en Colombia es a causa de la violencia entre los grupos armados ilegales y legales, y como consecuencia de esta violencia se ha producido una masiva migración forzada del campesinado colombiano: del 100% de las personas desplazadas, el 91 % son personas provenientes del campo. En pleno siglo XXI, con una economía principalmente agrícola y de recursos naturales, Colombia sigue siendo un territorio latifundista, en donde se restringe el acceso a la tierra al campesinado por medio de la violencia.

2.5 Necesidades de atención de la población migrante forzada en Colombia.

En Colombia existe el Sistema de Registro Único de Población Desplazada, denominado RUPD, que es un instrumento de asistencia para esta población ya que permite identificarla y llevar un historial de la atención que ha recibido y de su situación actual. Así mismo, se ha convertido en la fuente principal para el diseño e implementación de políticas públicas para la población desplazada pues el análisis de las cifras del registro permite identificar sus necesidades, la población más vulnerable dentro de la población afectada, la efectividad de la atención brindada, de los procesos de retorno y, en general, la evolución y resultados de la política pública implementada y orientada hacia la población desplazada por la violencia.

Según el Registro Único de Población Desplazada, las tres principales necesidades que presenta la población migrante forzada por la violencia son: alimentación (14.39%), trabajo (10.46%) y alojamiento (10.35%), como se aprecia en la en la tabla No. 4 (ver página 41). Estas principales necesidades que manifiesta la población migrante forzada no son otras que las propias a sus derechos económicos, sociales y culturales. La alimentación ha sido continuamente la necesidad más sentida por la población migrante

forzada. La seguridad alimentaria no se logra obtener en las familias desplazadas por la violencia y esto obedece principalmente a la falta de otro factor como es el trabajo. Si la persona no posee una fuente de ingresos difícilmente podrá garantizar el alimento para su familia, y sin trabajo tampoco se pueden obtener los ingresos necesarios para aspirar a una vivienda digna. De ahí que el alojamiento (10.35%) es la tercera necesidad más sentida de esta población y la más apremiante pues la mayoría de ésta llega a las ciudades sin tener mayor conocimiento de las mismas y de sus dinámicas, buscando desesperadamente un refugio para los suyos. (UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, 2011).

Tabla 19. Necesidades de la población migrante forzada. 2010

Departamentos	NECESIDADES DE LA POBLACION DESPLAZADA																	
	Alimentación	Menaje de Cocina	Elementos de Aseo	Alojamiento	Medicinas	Vestuario	Camas	Colchonetas	Dinero	Atención en Salud	Apoyo Psicosocial	Asesoría Jurídica	Trabajo	Educación	Consecución de documentos	Transporte	Otros	TOTAL
ANTIOQUIA	14,51%	1,85%	2,63%	12,11%	2,83%	12,23%	0,60%	0,63%	8,68%	10,31%	5,10%	6,58%	11,16%	8,63%	1,03%	0,25%	0,88%	100%
ATLANTICO	20,98%	3,98%	1,45%	16,82%	3,07%	4,16%	1,08%	11,21%	2,17%	12,66%	0,18%	0,00%	15,55%	5,06%	0,18%	1,08%	0,36%	100%
BOLIVAR	14,53%	5,30%	4,77%	10,30%	2,96%	5,88%	2,78%	5,58%	6,48%	10,54%	4,97%	2,65%	10,67%	7,73%	2,21%	1,43%	1,22%	100%
CALDAS	21,34%	4,60%	5,42%	14,86%	1,77%	4,01%	3,77%	5,66%	0,83%	8,84%	2,24%	0,24%	9,91%	5,66%	0,35%	0,12%	10,38%	100%
CAQUETA	24,44%	5,74%	2,74%	12,97%	4,74%	6,73%	4,24%	6,23%	1,75%	6,73%	1,25%	0,25%	13,97%	6,73%	1,00%	0,50%	0,00%	100%
CESAR	14,23%	5,50%	5,10%	11,01%	4,16%	4,56%	4,03%	5,64%	5,50%	7,52%	3,62%	2,82%	12,62%	6,58%	1,34%	3,22%	2,55%	100%
CHOCO	8,10%	6,50%	6,61%	6,88%	6,66%	7,63%	6,26%	6,16%	6,72%	6,91%	5,48%	5,21%	6,75%	5,70%	2,53%	5,78%	0,12%	100%
CORDOBA	13,32%	4,49%	4,77%	6,87%	6,73%	5,47%	5,05%	5,19%	2,66%	11,22%	4,21%	5,75%	9,82%	8,56%	2,52%	2,10%	1,26%	100%
CUNDINAMARCA Y BOGOTA	12,00%	5,33%	5,31%	9,41%	4,51%	6,08%	4,79%	4,69%	8,36%	5,95%	3,82%	3,15%	11,36%	7,10%	1,69%	5,49%	0,97%	100%
GUAVIARE	28,64%	3,02%	3,52%	8,54%	1,51%	1,01%	2,01%	5,53%	5,03%	12,56%	0,00%	2,01%	5,03%	5,03%	0,00%	3,02%	13,57%	100%
HUILA	16,28%	9,22%	7,83%	8,60%	3,69%	7,07%	8,91%	9,37%	6,14%	2,92%	1,38%	0,77%	11,67%	2,92%	0,31%	2,15%	0,77%	100%
MAGDALENA	22,96%	3,70%	5,68%	13,58%	12,10%	2,47%	2,47%	6,67%	1,98%	10,62%	3,46%	0,49%	7,41%	3,70%	1,23%	1,48%	0,00%	100%
META	29,18%	0,06%	0,06%	18,53%	0,06%	0,28%	0,00%	0,03%	0,11%	12,40%	1,07%	1,01%	20,75%	14,70%	0,00%	0,06%	1,71%	100%
NARIÑO	25,53%	1,76%	2,26%	17,70%	3,10%	4,02%	0,49%	1,90%	2,75%	11,50%	3,60%	0,42%	14,95%	9,24%	0,21%	0,42%	0,14%	100%
NORTE DE SANTANDER	13,12%	2,77%	2,77%	8,13%	3,51%	5,91%	2,77%	2,96%	8,13%	12,94%	12,57%	2,40%	12,01%	7,58%	0,00%	2,40%	0,00%	100%
RISARALDA	15,67%	7,34%	14,54%	9,02%	6,01%	4,63%	5,08%	7,74%	0,74%	7,44%	2,02%	0,74%	7,34%	10,00%	0,74%	0,84%	0,10%	100%
SANTANDER	17,23%	1,98%	2,82%	12,71%	2,54%	6,40%	2,26%	3,01%	5,93%	8,95%	3,67%	3,11%	14,22%	10,92%	1,41%	0,94%	1,88%	100%
SUCRE	14,74%	4,46%	4,38%	8,29%	5,18%	8,21%	4,22%	5,34%	6,29%	7,25%	4,30%	2,47%	8,53%	5,42%	7,17%	3,03%	0,72%	100%
TOLIMA	15,82%	6,40%	5,13%	14,16%	4,59%	4,25%	5,42%	6,59%	4,79%	4,93%	3,86%	2,93%	8,98%	7,37%	1,61%	3,13%	0,05%	100%
VALLE DEL CAUCA	9,45%	6,58%	6,58%	6,94%	7,12%	7,05%	5,88%	6,22%	6,46%	7,14%	4,21%	3,68%	8,39%	6,65%	2,08%	5,47%	0,11%	100%
OTROS DEPARTAMENTOS	13,64%	3,15%	2,45%	10,84%	2,45%	5,59%	5,94%	3,15%	9,79%	9,44%	3,85%	2,10%	10,84%	8,74%	3,15%	0,70%	4,20%	100%
%	14,39%	4,91%	5,14%	10,35%	4,49%	6,29%	3,95%	4,92%	5,68%	8,55%	4,19%	3,31%	10,46%	7,68%	1,78%	2,98%	0,93%	100%

Fuente: Registro Único de Población Desplazada. 2010.

3. LA VIVIENDA DIGNA PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA, UNA NECESIDAD APREMIANTE

Como se evidenció en capítulos anteriores, es una necesidad imperiosa por parte de la población desplazada la obtención de una vivienda digna, así como es una obligación del Estado colombiano garantizar el acceso a este derecho. En este capítulo se describirá la respuesta que ha dado el Estado colombiano a esta problemática, identificando los esfuerzos en materia normativa que ha realizado.

Como se mencionó en el primer capítulo, una vivienda digna es un componente fundamental para el desarrollo personal y familiar, pues es proveedora de estabilidad, protección y seguridad tal y como lo concluye el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de las Naciones Unidas. (COMISIÓN INTERNACIONAL DE JURISTAS, 2008).

El derecho a una vivienda digna hace parte de los denominados derechos de segunda generación, es decir, de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. De esta clase de derechos también se deriva la alimentación, la salud, la educación, el trabajo y la igualdad entre hombres y mujeres, entre otros.

Generalmente este tipo de derecho ha sido definido en el grupo de derechos que posibilitan a la persona y a sus familias gozar de un nivel de vida adecuado. Este derecho se caracteriza también por requerir de un esfuerzo y de un traslado de recursos importantes por parte del Estado para que la vivienda digna pueda ser real. (SANDOVAL, 2010)

El derecho a una vivienda digna también se encuentra plasmado en diferentes instrumentos internacionales como se enunció en el primer capítulo, principalmente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Allí se establece que “los Estados partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y para su familia, incluyendo alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Reconocido de este modo, el derecho a una vivienda adecuada tiene una importancia

fundamental para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales”. (COMISIÓN INTERNACIONAL DE JURISTAS, 2008).

Como se indicó en el capítulo primero, el derecho a una vivienda no debe limitarse al derecho de disponer de cuatro paredes y un techo. El derecho a una vivienda digna implica el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad, permitiendo el crecimiento humano en sus diferentes dimensiones sociales (COMISIÓN INTERNACIONAL DE JURISTAS, 2008).

La vivienda digna cuenta con características específicas como la propiedad jurídica de la cosa, contar con servicios públicos básicos, que sus ocupantes puedan solventar los gastos relacionados con la vivienda de acuerdo sus ingresos, que esté localizada en zonas que no sean de alto riesgo, y debe poder proteger a los usuarios de la misma de los fenómenos naturales comunes como la lluvia y el sol.

Definidas las características de una vivienda digna, a continuación se realizará una reseña sobre la respuesta que ha dado el Estado colombiano a la población migrante forzada por la violencia para solventar su necesidad de una vivienda digna.

3.1 ¿Por qué el Estado debe atender esta problemática, por qué es su obligación y responsabilidad?

3.1.1 La vivienda digna en el marco legal colombiano

En el caso colombiano, el derecho a una vivienda digna se encuentra consagrado en la Carta Constitucional en su artículo 51, según el cual “Todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna y el Estado será el encargado de fijar las condiciones necesarias para hacerlo efectivo” (CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA 1991). Este mandato constitucional implica la obligación del Estado colombiano de garantizar ese derecho, lo cual se traduce en la obligación de establecer e impulsar planes para el acceso a este derecho, así como el mejoramiento de las viviendas ya existentes, garantizando la dignidad y las condiciones necesarias para que las personas, cualquiera que sea su condición social y económica, tengan la posibilidad real de disfrutar de una vida digna. (MONCALEANO, MORALES. 2006).

La jurisprudencia colombiana también ha planteado conceptos al respecto, como el expresado por la Corte Constitucional en su Sentencia C-936 de 2003, según la cual “La vivienda no puede, desde un punto de vista material, equipararse a la existencia de un simple techo que impida la lluvia, el frío o calor excesivos. La vivienda debe entenderse como un lugar que ofrezca seguridad a la persona frente a las inclemencias ambientales y un punto a partir del cual pueda proyectar su vida privada y en sociedad. Lo anterior implica que la vivienda, para entenderse como adecuada, debe reunir elementos que aseguren su habitabilidad, es decir, que la vivienda cumpla con los requisitos mínimos de higiene, calidad y espacio requeridos para que una persona y su familia puedan ocuparla, sin peligro para su integridad física y su salud.”

Es claro entonces que el Estado colombiano debe garantizar este derecho a todos sus ciudadanos, y que el concepto de vivienda digna es mucho más que un techo y cuatro muros. Por lo tanto, y teniendo en cuenta el objetivo de esta investigación, surge inmediatamente una pregunta sobre el tema: ¿cuál ha sido la respuesta del Estado colombiano para garantizar este derecho a los desplazados por la violencia en Colombia? A continuación, mediante la revisión documental y normativa, trataremos de dar respuesta a la misma.

3.1.2 Descripción del desarrollo normativo dirigido a la población desplazada

El desarrollo del marco normativo dirigido a la población desplazada en el contexto colombiano, se dio a partir de la década de los noventa con el reconocimiento del desplazamiento interno como un problema estrechamente ligado a la violencia y la inclusión de éste en la agenda pública, a través del Documento Conpes 2804 de 1995 y el documento Conpes 2924 de 1997, puesto que antes de esta fecha había una negación del problema por parte del Gobierno Nacional que iba de la mano con la inexistencia de políticas públicas para resolverlo. (RODRIGUEZ, 2010)

El documento Conpes 2804 de 1995, estableció los lineamientos bajo los cuales se desarrollaría el Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, y en el cual se plantearon estrategias de prevención, atención inmediata,

consolidación y estabilización socio económica y estrategias de comunicación, divulgación e investigaciones.

Tabla 20. Conpes 2804 de 1995

Estrategias de prevención	1. Sistema de información y alerta temprana 2. Respuestas institucionales
Estrategias de atención inmediata:	1. Programas de asistencia especial de emergencia 2. La protección en el marco de la atención inmediata 3. Fortalecimiento institucional, organización y participación ciudadana y comunitaria
Estrategia de consolidación y estabilización socioeconómica	1. Proyectos productivos (Acceso al sistema nacional de reforma agraria y desarrollo rural, estímulos para el fenómeno de la microempresa y comercialización de alimentos básicos) 2. Atención social (en educación, salud, vivienda, empleo y atención a personas de la tercera edad) 3. Programas de atención territorial 4. Programas de retorno
Estrategia de comunicación, divulgación e investigaciones	

Fuente: Información recolectada por el autor, del documento Conpes 2804 de 2005.

Sin embargo, y después de haber realizado una evaluación de los programas que se habían desarrollado hasta ese momento, el Gobierno Nacional vio la necesidad de presentar al Consejo Nacional de Política Económica y Social un nuevo documento que actualizaba y adecuaba lo relacionado con la estructura y las competencias institucionales, los sistemas de información y las fuentes de financiación de la política, de esta manera se expidió el Conpes 2924 de 1997.

Este documento planteó una nueva estructura institucional que abarcaba desde el nivel presidencial hasta el local e involucraba a todas las organizaciones públicas y privadas en torno al propósito común de atender, integral pero razonablemente, a la población desplazada por la violencia. Estas reformas intentaban subsanar las deficiencias institucionales existentes que habían limitado la capacidad del Estado para responder al reto que significaba –y significa- la atención integral a la población desplazada.⁴⁸

Adicionalmente, el Conpes 2924 ordenó la creación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, ordenó el diseño del Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia, ordenó la creación del Fondo Nacional de atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y ordenó la centralización de la información sobre el desplazamiento en la Red Nacional de Información sobre Población Desplazada por la Violencia. Pero estos lineamientos tuvieron una vigencia corta ya que fueron remplazados por los establecidos en la legislación expedida por el congreso poco tiempo después. (RODRIGUEZ, 2010)

⁴⁸ Documento Conpes 2924 de 1997. Bogotá, mayo 28 de 1997.

El año 1997 marcó un punto de quiebre en términos legales de formulación de políticas públicas a nivel nacional. Por un lado, el legislativo, que hasta ese momento había sido un actor ausente, ingresó al campo de la formulación de las políticas sobre el desplazamiento con la aprobación por parte del congreso de la Ley 387 del mismo año, en donde se reconoció explícitamente los derechos de la población desplazada⁴⁹

A partir de este momento se puede decir que se comienza a construir el marco jurídico para la política de atención integral a la población desplazada, y el cual a lo largo de estos trece años de vigencia ha pasado por un proceso de transformación con la expedición de nuevas herramientas jurídicas. Esta información se presenta de forma resumida en la siguiente tabla, que parte del año 1997 hasta el año 2009. La información recopilada abarca el marco normativo general y el marco normativo específico. Los años que no han sido incluidos son aquellos en los cuales no se registraron medidas para esta parte de la población, al igual que se omitieron aquellas acciones diferentes al tema de vivienda.

Tabla 21. Marco normativo general y específico orientado a la población desplazada 1997-2009

ANO	1997	1999	2000	2001	2004	2005	2008	2009
Leyes	<p>•387 Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.</p>						<p>•1190 Por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia declara el 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y se dictan otras disposiciones.</p>	
Decretos			<p>•2569 Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones.</p>	<p>•2007 Por el cual se reglamentan los artículos 7, 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de reasentamiento en otro lugar y se adoptan medidas tendientes a prevenir esta situación.</p> <p>•951 Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada.</p>		<p>•250 Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población desplazada por la violencia y se dictan otras disposiciones.</p> <p>•2675 Por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto 951 de 2001 en lo relacionado con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural para la Población Desplazada por la Violencia.</p> <p>•2100 Por el cual se modifica parcialmente y se adiciona el Decreto 951 del 24 de mayo de 2001.</p>	<p>•170 Por el cual se establece el criterio especial de atención prioritaria al que se sujetará el otorgamiento del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social con cargo a los recursos para población en situación de desplazamiento.</p>	<p>•1997 Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1190 de 2008 y se dictan otras disposiciones.</p> <p>•2965 Por el cual se reglamenta el artículo 6 de la Ley 1190 de 2008 y modifica parcialmente el Decreto 2675 de 2005 en lo relacionado con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés social Rural para la Población Desplazada por la violencia.</p> <p>•4911 Por el cual se modifican los artículos 2,5,8,10,14,24 y 25 del Decreto 951 de 2001 y se dictan otras disposiciones en relación con el subsidio familiar de vivienda para la población en situación de desplazamiento.</p>

⁴⁹ Fuente: Diario El Tiempo. 2007. En _____. P.21

Documentos Conpes		•3057 Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado		•3115 Distribución presupuestal sectorial para el cumplimiento del Conpes 3057, Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado		•3400 Metas y priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia		
Sentencias					•T-025 Desplazamiento forzado y Estado de Cosas Inconstitucional			

Fuente: Información recolectada por el autor.

Bajo la Ley 387 de 1997, se aprobaron medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, la protección, la consolidación y la estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en Colombia. Las principales ordenes de dicha legislación fueron: (i) Ordenar la creación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), en donde el encargado de la formulación de las políticas públicas y la asignación del presupuesto sería el Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada;⁵⁰ (ii) Ordenar el diseño del Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia; y (iii) Ordenar la creación del Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia; entre otras. Posteriormente se expidieron los Decretos que regularían esta Ley.

Tabla 22. Ley 387 de 1997

Título I Del desplazado y de la responsabilidad del Estado	Artículo 1. Del desplazado Artículo 2. De los Principios Artículo 3. De la responsabilidad del Estado
Título II Del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia	Capítulo I. Creación, constitución y objetivos del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Capítulo II. Del Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Sección 1. Del diseño y objetivos del Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia Sección 2. De la Red Nacional de Información para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia. Sección 3. De la prevención Sección 4. De la Atención Humanitaria de Emergencia Sección 5. Del retorno Sección 6. De la consolidación y estabilización socioeconómica Sección 7. De la cesación de la condición de desplazado forzado Sección 8. De las instituciones Capítulo III. Del Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.
Título III Marco de protección jurídica	Artículo 27. De la perturbación de la posesión Artículo 28. De los procesos judiciales y administrativos en los que el desplazado es parte

Fuente: Información recolectada por el autor, de la Ley 387 de 1997.

⁵⁰ Este Consejo Nacional está integrado por: Un delegado del Presidente de la República, quien lo presidirá; el Consejero Presidencial para los Desplazados, o quien haga sus veces; el Ministro del Interior; el Ministro de Hacienda y Crédito Público; el Ministro de Defensa Nacional; el Ministro de Salud; el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural; el Ministro de Desarrollo Económico; el Director del Departamento Nacional de Planeación; el Defensor del Pueblo; el Consejero Presidencial para los Derechos Humanos, o quien haga sus veces; el Consejero Presidencial para la Política Social, o quien haga sus veces; el Gerente de la Red de Solidaridad Social o quien haga sus veces, y el Alto Comisionado para la Paz, o quien haga sus veces.

En términos generales, dicha Ley se desarrollaría en tres fases y cada una de ellas contemplaría diferentes mecanismos para atender las necesidades de esta población, entre ellas, el derecho a una vivienda digna.

La primera fase es la de **prevención y protección**, la cual en materia de vivienda contempla medidas como la protección de bienes patrimoniales de la población desplazada; la segunda fase es la de **atención humanitaria de emergencia**, la cual contempla medidas como los alojamientos de paso y la tercera fase, la de **estabilización socioeconómica**, con medidas como: el retorno voluntario y reasentamiento en zonas rurales o urbanas a través de programas en vivienda urbana y rural.

Los artículos al interior de la Ley 387 afines con el derecho a una vivienda digna, son: En el título 1 “*Del desplazado y la responsabilidad del Estado*”, el artículo 2 establece los principios sobre los cuales se interpreta y se aplica esta Ley. En el numeral 5, hace referencia al derecho que tienen los desplazados a acceder a soluciones definitivas a su situación y el numeral 6 se refiere al derecho que tiene el desplazado de retornar a su lugar de origen.

Artículo 15. “*De la atención humanitaria de emergencia*” establece que *Una vez se produzca el desplazamiento, el Gobierno Nacional iniciará las acciones inmediatas tendientes a garantizar la atención humanitaria de emergencia con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas*. Durante un espacio de tres meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres meses.

Por su parte, el artículo 17 “*De la consolidación y estabilización socioeconómica*”, plantea que el Gobierno Nacional debe promover acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada. Estas acciones podrán ser a través del retorno voluntario o el *reasentamiento* en otras zonas rurales o urbanas, en donde *se debe garantizar el acceso directo de la población desplazada a la oferta social de gobierno*.

En el numeral 5 de este artículo hace énfasis en la atención social en salud, educación y vivienda urbana y rural.

Y el artículo 27 “*De la perturbación de la posesión*”, expone que la perturbación de la posesión o abandono del bien mueble o inmueble, con motivo de una situación de violencia que obliga al desplazamiento forzado del poseedor, no interrumpirá el término de prescripción a su favor. No obstante, el poseedor interrumpido en el ejercicio de su derecho debe informar el hecho del desplazamiento a la Personería Municipal, Defensoría del Pueblo, Procuraduría Agraria, o a cualquier entidad del Ministerio Público, a fin de que se adelanten las acciones judiciales y/o administrativas a que haya lugar. Esta medida es pertinente a los casos en los que la población desplazada no tenía la posesión jurídica del bien, por encontrarse en condiciones de posesión u ocupación.

Posteriormente se expidieron nuevos Decretos que regularían la presente Ley. A continuación se citan aquellos que guardan relación con el tema del derecho a una vivienda y los cuales serán presentados de manera cronológica a lo largo de esta sección.

Tabla 23. Marco normativo específico Decretos de la Ley 387 de 1997

DECRETO	DESCRIPCIÓN
2569 de 2000	Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones.
2007 de 2001	Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 7, 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de reasentamiento en otro lugar y se adoptan medidas tendientes a prevenir esta situación.
951 de 2001	Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada.
2675 de 2005	Por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto 951 de 2001 en lo relacionado con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural para la Población Desplazada por la Violencia.
250 de 2005	Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población desplazada por la violencia y se dictan otras disposiciones.
2100 de 2005	Por el cual se modifica parcialmente y se adiciona el Decreto 951 del 24 de mayo de 2001.
170 de 2008	Por el cual se establece el criterio especial de atención prioritaria al que se sujetará el otorgamiento del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social con cargo a los recursos para población en situación de desplazamiento.
4911 de 2009	Por el cual se modifican los artículos 2º, 5º, 8º, 10, 14, 24 y 25 del Decreto 951 de 2001 y se dictan otras disposiciones en relación con el subsidio familiar de vivienda para la población en situación de desplazamiento.

Dos años más tarde a la expedición de la Ley 387 del 97, se expidió el documento Conpes 3057 de 1999, el cual propuso un plan de acción para mejorar los mecanismos e instrumentos para la prevención, la protección, la atención humanitaria, el retorno, la

reubicación y la estabilización socioeconómica de la población desplazada por la violencia.

Tabla 24. Conpes 3057 de 1999

COMPONENTES DEL PLAN DE ACCIÓN	CARACTERÍSTICAS
1. Prevención	Seguridad Fortalecimiento local en municipios expulsores y receptores Promoción de la paz cotidiana y la seguridad Comunicaciones para la prevención
2. Asistencia humanitaria	Servicios de emergencia (Atención diferencial basado en) Edad Género Discapacidad grupos étnicos Salud de emergencia Educación de emergencia
3. Retorno, reubicación y estabilización socioeconómica	Acceso a tierras Vivienda rural y urbana Estabilización socioeconómica
4. Protección	
5. Acciones complementarias	Fortalecimiento del marco institucional Sistemas de información Estimación global de desplazamiento Registro Sistemas de alertas tempranas Seguimiento y evaluación de gestión

El Conpes 3057 estableció que en cuanto a la vivienda rural y urbana, la Red de Solidaridad Social, los Ministerios de Agricultura y Desarrollo, y el Departamento Nacional de Planeación debían diseñar un esquema flexible para facilitar el acceso a una solución habitacional para aquellas familias desplazadas que, por razones de seguridad, no pueden regresar a su sitio de origen o no pueden acceder a tierra. Este esquema debía tener en cuenta los siguientes aspectos: a) incorporar la aceptación de los bienes inmuebles perdidos por la población desplazada como aporte al esquema de soluciones habitacionales; b) promover la construcción y/o reparación de vivienda a través del programa de generación de empleo de emergencia, así como el de alimentos por trabajo (a través del convenio de la Red de Solidaridad Social con el Programa Mundial de Alimentos); y c) definir mecanismos especiales de acceso al crédito para apoyar la reparación de viviendas que hayan quedado inhabitables como consecuencia del conflicto armado.

Por su parte la estabilización socioeconómica aquí planteada, consiste en generar alternativas económicas y de subsistencia a las personas desplazadas más que todo en relación al trabajo. Esta estabilización se debía realizar a través de proyectos concertados entre la comunidad desplazada, entidades territoriales y la Red de Solidaridad Social, bajo el esquema del Plan Colombia. Estos propósitos debían ser desarrollados teniendo en cuenta dos estrategias básicas: la generación de condiciones

de auto subsistencia, a través de los programas de empleos de emergencia y a través de la capacitación y promoción de proyectos productivos.

Para el año 2000, se expidió el Decreto 2569. Éste reglamentó parcialmente la Ley 387 de 1997, entre otras disposiciones. En este Decreto se enmarcaron las atribuciones de la Red de Solidaridad Social como entidad coordinadora del Sistema Nacional de Información y Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. El título segundo, hizo referencia a la condición de desplazado, donde se estableció que los hechos del desplazamiento debían ser declarados ante la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las personerías municipales o distritales o cualquier despacho judicial. Una vez declarados los hechos y realizada la inscripción, el desplazado es beneficiario de ayuda inmediata y tiene el derecho a que se le otorgue la ayuda de atención humanitaria de emergencia.

Este Decreto también hace referencia a la cesación de la condición del desplazamiento, la cual ocurre cuando se presenta una de las siguientes condiciones: (i) Por el retorno, reasentamiento o reubicación del desplazado que le haya permitido acceder a una actividad económica en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento; (ii) Por exclusión del Registro Único de Población Desplazada, en los casos en que se establezca que los hechos no son ciertos, cuando a juicio de la entidad se demuestre la falta de cooperación o reiterada renuencia del desplazado para participar en los programas y acciones desarrolladas por parte del Estado y cuando cese la condición de desplazado; (iii) por solicitud del interesado.

El título tercero, por su parte, ordena la creación del Registro Único de Población Desplazada (RUPD), herramienta que busca identificar a la población desplazada y sus características, al igual que busca mantener la información actualizada de la población atendida y de esta manera poder llevar a cabo el seguimiento de los servicios prestados por el Estado a esta población.

Adicionalmente, este Decreto brinda aportes importantes en cuanto a la atención humanitaria de emergencia y a la estabilización socioeconómica. En cuanto a la primera, define la *atención humanitaria de emergencia*, como *la ayuda temporaria e inmediata encaminada a acciones de socorro, asistencia y apoyo a la población*

desplazada, a fin de mitigar las necesidades básicas en alimentación, salud, atención psicológica, alojamiento, transporte de emergencia, elementos de hábitat interno y salubridad pública. Se tiene derecho a la atención humanitaria de emergencia por espacio máximo de tres (3) meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres (3) meses más. En lo relacionado con los montos de la ayuda humanitaria de emergencia, se establece: (i) Para alojamiento transitorio, asistencia alimentaria y elementos de aseo personal hasta la suma máxima mensual de 1,5 SMLMV, otorgada por espacio de tres meses; (ii) Para utensilios de cocina y elementos de alojamiento hasta una suma máxima equivalente al 50% del SMLV, y (iii) Para transporte, hasta una suma máxima equivalente al 50% del SMLMV. Los dos últimos otorgados por una sola vez. Estas ayudas además deben ser proporcionales al tamaño y composición del grupo familiar.

En cuanto a la **estabilización socioeconómica** de la población desplazada por la violencia, es definida *como la situación mediante la cual la población en condición de desplazamiento logra acceder a programas que garantizan la satisfacción de sus necesidades básicas en vivienda, salud, alimentación y educación, ya sea a través de sus propios medios o de los programas que para tal efecto desarrollen el Gobierno Nacional y las autoridades territoriales, en el ámbito de sus propias competencias y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal (Artículo 25).*

El artículo 26 entiende como componentes de los programas de estabilización socioeconómica, la vivienda y la incorporación en la dinámica económica y productiva, y en el ámbito rural, el acceso a la tierra para fines productivos. Los componentes de vivienda y tierra deben ser suministrados a través de los programas desarrollados por el Banco Agrario, el Inurbe y el Incora, al interior de sus planes de atención a población desplazada, y los cuales podrán, subsidiariamente, ser apoyados por la Red de Solidaridad Social (Acción Social).

A su vez, el artículo 27 estableció que los montos máximos para atender a cada grupo familiar debían ser expresados en salarios mínimos mensuales legales vigentes y debían ser distribuidos en los siguientes conceptos: subsidio para tierra, subsidio para vivienda, apoyo para seguridad alimentaria e incorporación a la dinámica productiva.

En cuanto al retorno, este se referencia en el artículo 28, en donde el Gobierno Nacional deberá apoyar a la población desplazada que voluntariamente desee retornar a sus lugares de origen. Pero indica que antes de iniciar el proceso de retorno deberán ser analizadas las condiciones de orden público existentes en las regiones y ser informadas a quienes desean retornar. Adicionalmente, plantea la posibilidad que estos procesos puedan ser acompañados por organizaciones humanitarias nacionales e internacionales.

Posteriormente, se expide el Decreto 2007 de 2001, el cual contempla medidas para proteger el patrimonio de la población desplazada, a través a la identificación de propietarios, poseedores, tenedores y ocupantes con el respectivo inmueble para luego ser informado a la oficina de instrumentos públicos con el fin de evitar actos de enajenación o transferencia de cualquier título. A demás se solicitó al Incora abstenerse de adelantar procesos de titulación de baldíos en zonas de riesgo de desplazamiento forzado a personas diferentes a las reportadas.

Adicionalmente se estableció por una parte la *estabilización socioeconómica de carácter transitorio* y por otro la *consolidación y estabilización socioeconómica*. En el caso de la primera, la población desplazada que manifiesten interés en continuar desarrollando labores agropecuarias podrán optar por programas como: (i) Predios de paso. Para su explotación provisional por grupos de hogares de desplazados, en donde se generen recursos para su subsistencia mientras se evalúa la posibilidad de retorno o de reasentamiento; y (ii) Asentamientos temporales en predios declarados bajo extinción de dominio. Estos programas son complementarios a la atención humanitaria de emergencia, con el objeto de garantizar una solución continua hasta la etapa de retorno o reubicación, en consecuencia solamente se aplicará en forma transitoria por un término máximo de tres años.

En el caso de la consolidación y estabilización socioeconómica, cuando los desplazados opten por la reubicación rural el Incora recibirá los inmuebles abandonados por causa de la violencia, aplicando su valor al pago total o parcial de la UAF.⁵¹ Cuando el predio

⁵¹ Ley 160 de 1994. Capítulo IX. Se entiende por unidad agrícola familiar (UAF), la empresa básica de producción agrícola, pecuaria acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio. La UAF no requerirá

abandonado constituya una UAF, el Incora lo recibirá y le entregara otra UAF ubicada en zona que ofrezca condiciones para la reubicación del desplazado. Si el desplazado posee menos de una UAF, el Incora le recibirá el terreno y a cambio le adjudicará una UAF. Y aquellos desplazados que no sean propietarios ni poseedores de tierras, accederán a los programas de estabilización socioeconómica de carácter transitorio.

El Decreto 951 de 2001, reglamenta parcialmente las Leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997 en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada.

A través de la Ley 3ª de 1991 se creó, en Colombia, el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se estableció el Subsidio Familiar de Vivienda y se reformó el Instituto de Crédito territorial. El capítulo segundo “*del subsidio familiar de vivienda*”, el artículo 5º, entiende por solución de vivienda *como el conjunto de operaciones que permite a un hogar disponer de habitación en condiciones sanitarias satisfactorias de espacio, servicios públicos y calidad de estructura, o iniciar el proceso para obtenerlas en el futuro*. El artículo 6º, estableció el subsidio familiar de vivienda, como un aporte estatal en dinero o especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social, sin cargo de restitución siempre que el beneficiario cumpla con determinadas condiciones. La cuantía del subsidio es determinada por el Gobierno Nacional de acuerdo con los recursos disponibles, el valor final de la solución de vivienda y las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios.

Los beneficiarios podrán ser los hogares quienes se postulen por carecer de recursos suficientes para obtener una vivienda, mejorarla o habilitar legalmente los títulos de la misma. No obstante, el artículo 7º, también establece, que a las postulaciones aceptables se les definirá un orden secuencial para recibir la asignación del subsidio de acuerdo a las calificaciones de los aportes del beneficiario a la solución de vivienda, tales como el ahorro previo, cuota inicial, materiales, trabajo o su vinculación a una organización

normalmente para ser explotada sino del trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña, si la naturaleza de la explotación así lo requiere.

popular de vivienda. Esta Ley, a lo largo de estas dos últimas décadas, ha sido reglamentada a través de diferentes Decretos nacionales.⁵²

Retomando el Decreto 951, este estableció el subsidio familiar de vivienda para la población desplazada. Este consta de un aporte estatal en dinero o especie, otorgado por una sola vez al beneficiario, con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social, sin cargo de restitución. Los beneficiarios serán los hogares conformados por personas que sean desplazadas en los términos contemplados en el artículo 1 de la Ley 387 de 1997, y quienes deberán estar registrados en el Registro Único de Población Desplazada RUPD. La asignación del subsidio familiar de vivienda para la población desplazada, se realizará exclusivamente a través de programas que desarrollen los componentes de retorno y reubicación. Para el retorno, se promueve la aplicación del subsidio en el siguiente orden de prioridades: (a) Mejoramiento de vivienda o construcción en sitio propio para hogares propietarios; (b) Arrendamiento de vivienda urbana o rural para hogares no propietarios; (c) Adquisición de vivienda nueva o usada (urbana o rural) para hogares no propietarios.

Para la reubicación se promueve la aplicación del subsidio en el siguiente orden de prioridades: (a) Arrendamiento de vivienda urbana o rural para hogares propietarios y no propietarios, (b) Mejoramiento de vivienda o construcción en sitio propio para hogares propietarios; (c) Adquisición de vivienda nueva o usada (rural o urbana) para hogares propietarios. Adicionalmente se estableció que el valor de las soluciones habitacionales en las áreas urbanas y rurales no debían superar 50 SMLMV, a excepción de las áreas urbanas de las ciudades mayores a 500.000 habitantes en donde la solución no debe superar 70 SMLMV.

⁵² Reglamentado Parcialmente por el Decreto Nacional 4 de 1993 , Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 1168 de 1996 , Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 824 de 1999 , Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 1133 de 2000 , Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 2620 de 2000 , Reglamentada Parcialmente por el Decreto Nacional 951 de 2001 , Reglamentada Parcialmente por el Decreto Nacional 578 de 2002 ,Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 1042 de 2003, Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 2480 de 2002 , Reglamentada Parcialmente por el Decreto Nacional 975 de 2004 , Reglamentada Parcialmente por el Decreto Nacional 3111 de 2004 , Reglamentada Parcialmente por el Decreto Nacional 4407 de 2004 , Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 973 de 2005, Reglamentada por el Decreto Nacional 4466 de 2007, Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 1924 de 2009, Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 2190 de 2009, Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 1160 de 2010 .

Las modalidades de los subsidios de vivienda planteadas en este Decreto eran las siguientes:

1. Construcción o compra de vivienda nueva o usada y construcción en sitio propio, era de 25 SMLMV en las zonas urbanas y hasta de 18 SMLMV en zonas rurales.

Con este subsidio podía adquirirse vivienda nueva o usada siempre y cuando dicha solución no se encontrara localizada en zonas de riesgo, ni en áreas urbanas o rurales no legalizadas del respectivo municipio.

2. Mejoramiento de vivienda y adquisición de materiales para la construcción. En zonas rurales entre 10 y 15 SMLMV y en zonas urbanas hasta de 12.5 SMLMV.

Siempre y cuando los hogares de los desplazados habiten en zonas aptas para el desarrollo de la vivienda y sean propietarios del terreno donde se encuentra ubicada.

3. Arrendamiento. Hasta de 12.5 SMLMV. El subsidio de arrendamiento otorgado durante un plazo máximo de 24 meses.

En ese mismo año (2001) se publicó el documento Conpes 3115, titulado “Distribución presupuestal sectorial para el cumplimiento del Conpes 3057, Plan de Acción para la Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado”. En este documento, aunque se reconocieron los avances en la coordinación para la prevención, atención y restablecimiento de las familias desplazadas, se evidenciaron problemas de dispersión e insuficiente asignación de recursos en programas generales y específicos para atender el fenómeno del desplazamiento, por lo cual el documento planteó tres propuestas:

1. Que las entidades del Sistema destinen recursos para la formulación de programas y proyectos que permitan atender la demanda de la población desplazada de acuerdo con los objetivos del documento Conpes No 3057.
2. Revisar y adecuar en coordinación con la Red de Solidaridad Social, los mecanismos de calificación y acceso a los beneficios de los programas sociales dirigidos a poblaciones vulnerables a cargo de las entidades del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada.
3. Una distribución presupuestal a través de los programas y proyectos de las entidades del orden nacional, dentro de los cuales cabe la posibilidad de brindar beneficios a la población desplazada y mejorar la respuesta integral al problema por parte del Estado. Esta distribución incluye programas de vivienda rural y urbana, crédito para

proyectos productivos, empleo de emergencia, subsidios para salud y educación, titulación y distribución de tierras, capacitación, atención psicosocial y protección.⁵³

No obstante, y transcurridos siete años de políticas públicas dirigidas a la población desplazada, la Corte Constitucional declaró el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) mediante la Sentencia T-025 de 2004, debido a las 108 acciones de tutelas interpuestas por 1.150 familias, en todo el territorio nacional.

El ECI es una declaratoria que hace la Corte cuando hay una violación repetida y constante de los derechos fundamentales, que afecta a una multitud de personas, y cuya solución requiere la intervención de distintas entidades para atender problemas de orden estructural.⁵⁴ En esta sentencia, la Corte constata que la política pública sobre desplazamiento forzado existe, pero afirma a su vez que los resultados de éstas no lograron contrarrestar el grave deterioro de las condiciones de vulnerabilidad de los desplazados, no aseguraron el goce efectivo de sus derechos constitucionales, ni favorecieron la superación de las condiciones que ocasionaban la violación de tales derechos.⁵⁵

Adicionalmente, en esa sentencia la Corte reconoció la incapacidad institucional para proteger a la población desplazada, al identificar graves deficiencias en el diseño, desarrollo, implementación, y seguimiento de las políticas públicas, junto con la escasez de recursos dirigidos a atender esta parte de la población. A consideración de la Corte, los recursos financieros destinados por el gobierno central fueron inferiores a las necesidades de la política, sumado el hecho de que muchas de las entidades territoriales no destinaron recursos propios para atender los distintos programas. A su vez, la Corte constató que esta insuficiencia de recursos afectó la mayoría de los componentes de la política y llevó a que las entidades, que integran el SNAIPD, no pudieran adelantar acciones concretas y adecuadas para cumplir los objetivos trazados en la política. Por este motivo, el nivel de ejecución de las políticas resultó insuficiente frente a las necesidades de la población desplazada y, en consecuencia, los índices de cobertura de sus distintos componentes fueron muy bajos.

⁵³ Documento Conpes 3115 de 2001.

⁵⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda.

⁵⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda. Numeral 6. Identificación de las acciones u omisiones estatales que configuran una violación de los derechos constitucionales de los desplazados.

Las principales órdenes de la Corte, en esta sentencia, fueron tres: (i) La creación de un plan de acción para la superación del ECI, el cual consistía en la unión de esfuerzos por parte del Gobierno Nacional, departamentos, municipios y los organismos de cooperación internacional; (ii) La realización de todos los esfuerzos posibles para conseguir el presupuesto, y (iii) La garantía del goce efectivo del contenido esencial de los derechos básicos de la población desplazada, medida a través de indicadores de Goce Efectivo de Derechos -Batería de indicadores-. (RODRIGUEZ, 2010)

Posteriormente, la Corte expidió entre febrero de 2004 y diciembre de 2009, 84 autos de seguimiento, con el fin de darle continuidad a las órdenes impartidas en la sentencia, solicitar informes y acciones concretas, hacer seguimientos puntuales, e inclusive establecer nuevos indicadores.

Rodríguez afirma que en el caso de la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional no concluyó su labor con la promulgación de la sentencia pues dicho tribunal conservó la competencia en el caso. La Corte eligió dos mecanismos para hacerle seguimiento al fallo: la celebración de audiencias públicas y la expedición de autos de seguimiento. Estos dos autores identifican al interior del segundo mecanismo tres grandes fases: La primera fase comprende desde finales de 2004 hasta 2006, la cual se caracterizó por ser un juicio a la política pública desarrollada hasta la fecha, en donde se evaluaron los grados de cumplimiento, se precisaron responsabilidades y se decretaron órdenes para ayudar a mejorar la política. La segunda fase entre el año 2007 y comienzos del 2008, en donde la Corte se concentró en desarrollar mecanismos de evaluación que permitieran medir de manera permanente el avance, estancamiento o retroceso del programa o la atención a cargo de cada entidad del SNAIP, por un lado, y el goce efectivo de los derechos de la población desplazada por el otro. La tercera fase iniciada a mediados del 2008, ha estado marcada por dos características que implican un giro hacia una vigilancia más cercana de la actuación del gobierno, ante la evidencia de las fallas persistentes de la política pública y la continuación de la emergencia humanitaria de la población desplazada. Y por otra parte, la Corte hizo más específicos sus diagnósticos y sus órdenes mediante una serie de autos importantes sobre la situación de los grupos desplazados más vulnerables como lo son las mujeres, los menores de edad, las comunidades indígenas y los afrodescendientes. En otras palabras, entre la primera y

la tercera fase, la Corte pasó de juzgar la política pública y dar lineamientos para fortalecer la política pública existente, a construir indicadores que permitieran medir el progreso de los esfuerzos para superar el ECI y, finalmente, a reformular y contribuir al diseño de una nueva política que incluya programas para grupos específicos. (RODRIGUEZ, 2010)

La siguiente tabla muestra resumidamente los principales autos expedidos por la Corte Constitucional en el periodo de tiempo 2004-2009.

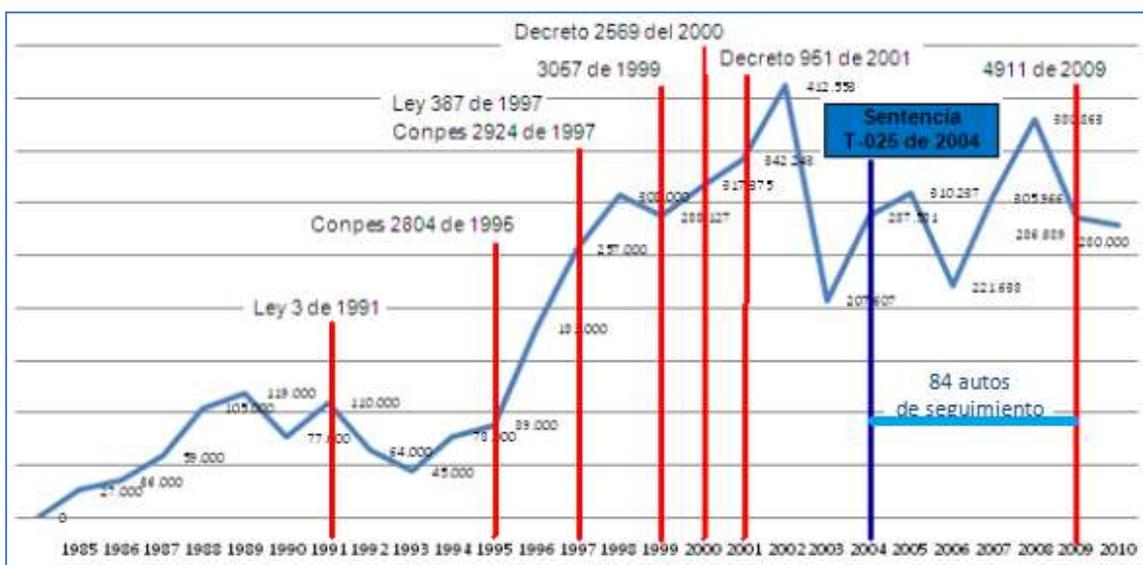
Tabla 25. Principales autos de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004

AUTOS	DESCRIPCIÓN
Auto 185 de 2004	Evaluó el grado de cumplimiento de las autoridades que hacen parte del SNAIPD respecto de la orden relativa a garantizar el goce de ciertos derechos de la población desplazada que siempre deben ser satisfechos por el Estado. Asimismo, estableció cuatro niveles para evaluar el grado de satisfacción de estos derechos (incumplimiento, cumplimiento bajo, medio y alto).
Auto 176 de 2005	Analizó el cumplimiento de las órdenes relativas al esfuerzo presupuestal necesario para implementar las políticas de atención a la población desplazada. Solicitó diseñar un cronograma para concretar el ritmo y los mecanismos de consecución de los recursos. También les recordó a las entidades territoriales que el esfuerzo presupuestal para atender a la población desplazada no es obligación exclusiva del gobierno central
Auto 177 de 2005	Hizo seguimiento a la orden tercera de la sentencia que exige al Ministerio del Interior promover la coordinación entre las entidades territoriales respecto a la atención de la población desplazada. Concluyó que hay fallas en la labor del Ministerio por falta de aplicación de los principios de descentralización, coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Así mismo, declaró que no se había superado el ECI.
Auto 178 de 2005	Por primera vez, la Corte le hizo un seguimiento integral a cada uno de los aspectos identificados en la T-025 como causales del ECI. Concluyó que no se había superado el ECI y por ello, dictó órdenes dirigidas a garantizar el goce efectivo de derechos mínimos, la superación de falencias estructurales y el establecimiento de acciones puntuales en algunos aspectos fundamentales para el tribunal.
Auto 218 de 2006	Verificó las medidas adoptadas para cumplir con las órdenes impartidas en los tres autos del año 2005. Determinó que el avance en la superación del ECI era nulo, enumeró diez fallas que obstaculizan el avance de la política, estableció lineamientos básicos de cumplimiento e impartió órdenes a funcionarios específicos.
Auto 333 de 2006	El primero de los autos en los que la Corte remitió información para considerar la apertura de incidentes de desacato contra funcionarios del SNAIPD.
Auto 109 de 2007	Adoptó una batería de indicadores de goce efectivo de derechos a vivienda, salud, educación, alimentación, generación de ingresos, identidad y estabilización socioeconómica. Rechazó los indicadores para los derechos a la vida, integridad física, libertad, seguridad, reparación, participación y reunificación familiar. Ordenó al Gobierno presentar nuevos indicadores para estos derechos, mejorar el indicador para generación de ingresos y crear indicadores para medir el enfoque diferencial, la asistencia inmediata y la ayuda humanitaria.
Auto 233 de 2007	Evaluó los nuevos indicadores presentados por el Gobierno. Adoptó los relacionados con los derechos a la vida, la integridad física y la libertad. Rechazó los propuestos para los derechos a la reunificación familiar, la seguridad personal, la participación y la reparación.
Auto 116 de 2008	Introdujo ajustes a la batería de indicadores adoptados en los autos 109 y 233 de 2007. Adicionalmente, adoptó nuevos indicadores propuestos por el Gobierno y la Comisión de Seguimiento para medir las etapas de prevención y retorno, y los derechos a la subsistencia mínima, la reunificación familiar, la seguridad personal, la participación, la restitución, la rehabilitación y la no repetición, así como indicadores para reflejar el enfoque diferencial en relación con la niñez, la pertenencia étnica y cultural y el género. Propuso indicadores propios para los derechos a la verdad y justicia.
Auto 052 de 2008	Emitió órdenes puntuales para las entidades territoriales expulsoras y receptoras de población en condición de desplazamiento.
Auto 092 de 2008	En este primero auto con enfoque diferencial, la Corte abordó el tema de las mujeres desplazadas. Identificó doce riesgos que únicamente afectan a estas mujeres, así como seis momentos de la política pública que acrecientan dichos riesgos. Ordenó a Acción Social diseñar e implementar trece programas para la protección de sus derechos fundamentales y tomar medidas específicas frente a las 60 mujeres cuya situación fue acreditada ante la Corte. Pidió a la Fiscalía General investigar los casos de violencia sexual documentados en el auto.
Auto 251 de 2008	Abordó el tema de la niñez. Ordenó el diseño e implementación del “Programa para la Protección Diferencial de los Niños y Niñas y Adolescentes frente al Desplazamiento Forzado” y de 15 proyectos piloto para entender a los niños, las niñas y adolescentes víctimas del desplazamiento forzado. También obligó a tomar medidas específicas en relación con cada uno de los 18 mil niños, niñas y adolescentes identificados en el auto.
Auto 004 de 2009	Se refirió al tema de los pueblos indígenas afectados por el desplazamiento y el conflicto armado. Ordenó la adopción de un “Programa de garantía de los derechos de los pueblos indígenas afectados por el desplazamiento” y la formulación e implementación de planes de salvaguardia étnica para 34 pueblos

	identificados en el auto.
Auto 005 de 2009	Se refirió al tema de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento. Ordenó crear e implementar un plan de caracterización de los territorios colectivos y ancestrales habitados mayoritariamente por dicha población y un plan integral de prevención, protección y atención específicamente enfocado a afrocolombianos.
Auto 006 de 2009	Abordó el tema de las personas desplazadas con discapacidad. Determinó la adopción de los mecanismos necesarios para suplir las falencias de información sobre dicha población y el diseño e implementación de un programa con enfoque diferencial, así como de cinco proyectos piloto en el ámbito de prevención y atención.
Auto 007 de 2009	Se refirió al tema de coordinación de las entidades territoriales. Ordenó al Ministro del Interior y de Justicia ejercer directamente la coordinación entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales.
Auto 008 de 2009	Hizo una evaluación general de la evolución del ECI y constató su continuación. Dictó una serie de lineamientos y de órdenes encaminadas a superarlo.
Auto 009 de 2009	A propósito del homicidio del familiar de una líder desplazada, la Corte abordó el tema de la protección especial que deben recibir estas personas y ordenó medidas específicas para proteger a los miembros de dicha organización.
Auto 011 de 2009	Se refirió a las falencias que aún presentan los sistemas de registro y caracterización de la población desplazada y profirió órdenes para superar esas barreras.

Para el año 2009, la Corte se pronunció nuevamente a través del Auto 008, en el cual constató la persistencia del ECI, después de una evaluación general de la evolución de la política pública de atención integral a la población desplazada por la violencia.

Ilustración 12. Evolución del desplazamiento forzado en Colombia y de la política pública dirigida a resolver la problemática



Fuente: Adaptado de Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES

En cuanto a la vivienda para la población desplazada, la Corte afirmó que la política de vivienda no era idónea y que los resultados de ésta no eran satisfactorios, razón por la cual ordenó al gobierno a proceder en la reformulación de la misma, ya que la vivienda constituye una parte fundamental de los componentes de atención a la población desplazada.

La declaratoria del ECI se ha mantenido vigente desde el 2004. Sin embargo, el 29 de julio de 2010, el Gobierno Nacional, a través de la Agencia Presidencial para la Acción Social - Acción Social - y los ministerios del Interior y de Justicia y Hacienda y Crédito Público y del Departamento Nacional de Planeación, le solicitó a la Corte Constitucional el levantamiento del Estado de Cosas Inconstitucionales señaladas por este Alto Tribunal. Esta solicitud se realizó en virtud de la multiplicación de esfuerzos que han mostrado avances en temas como salud, educación, Atención Humanitaria de Emergencia, pero a su vez reconociendo los retos en temas como vivienda, generación de ingresos, tierras y reparación. No obstante, a la fecha de elaboración de esta investigación⁵⁶ persiste el ECI.

Un año más tarde a la declaración inicial del ECI, se sancionó el Decreto nacional 250 de 2005, en donde se expidió en Plan Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada por la violencia. Este formuló que en la fase de estabilización socioeconómica debían ser promovidas acciones y medidas a mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco (i) del retorno voluntario al lugar de origen, y (ii) la reubicación voluntaria, entendida como la estabilización en un lugar diferente a su lugar de origen, o bien como la decisión de quedarse en el sitio inicial de llegada. Y en donde los procesos de retorno y reubicación deben ser acatados los principios de voluntariedad, dignidad y seguridad.

En cuanto a la vivienda, este Decreto estableció, que las necesidades básicas habitacionales hacen parte de la estabilización socioeconómica de la población en situación de desplazamiento, en donde las soluciones de vivienda deben brindar espacios adecuados a sus ocupantes en condiciones sanitarias, servicios públicos, calidad de estructura adecuados y seguridad de la tenencia de la solución obtenida. En lo posible en conexión a una situación de generación de ingresos y acceso a servicios básicos a través de sus propios medios o de programas que desarrollen autoridades territoriales o el Gobierno Nacional. Es decir, con todas aquellas características que le dan la condición de vivienda digna, tal como lo planteado por el Comité DESC.

⁵⁶ Junio de 2012.

En junio del mismo año, se expidió el Decreto 2100 de 2005 que modificó a su vez el Decreto 11 del Decreto 951 de 2001 en lo relacionado al subsidio de arrendamiento, en donde estableció que las entidades otorgantes del Subsidio Familiar de Vivienda deben desembolsar en forma anticipada la totalidad del subsidio a la Cuenta de Ahorro Programado (CAP) del beneficiario, una vez presentada la declaración extra-juicio en la cual se compromete a la aplicación del subsidio familiar de vivienda para el arrendamiento de una solución de vivienda. Estos recursos permanecerán inmovilizados en la cuenta de ahorro programado, hasta el momento en que el beneficiario acredite ante la entidad otorgante del subsidio familiar de vivienda o su operador, la suscripción del respectivo contrato de arrendamiento de la solución de vivienda, presentando copia del mismo, evento en el cual los cánones de arrendamiento serán movilizados semestralmente de manera anticipada, directamente al arrendador del inmueble previa constancia de vigencia del contrato, la cual deberá ser suscrita por el beneficiario del subsidio y por el arrendador de la solución de vivienda.

Al vencimiento del contrato de arrendamiento, los beneficiarios del subsidio familiar de vivienda, podrán continuar aplicando el subsidio familiar de vivienda para arrendamiento hasta completar los 24 meses, o podrán acceder a la diferencia entre el subsidio familiar de vivienda para arrendamiento y el valor del subsidio previsto para alguna de las opciones de solución de vivienda contempladas en el Decreto 951 de 2001, siempre y cuando reúnan los requisitos establecidos para acceder a estos últimos; y en caso de resultar una porción no utilizada del subsidio de arrendamiento, esta podrá destinarse al acceso a la solución de vivienda. En el evento que el beneficiario no opte por ninguna de las dos opciones anteriormente señaladas, la porción del subsidio familiar de vivienda no utilizada que se encuentra inmovilizada en la cuenta de ahorro programado será restituida a la entidad otorgante del subsidio.

En julio de ese mismo año se expide el Decreto 2467 de 2005, por el cual se fusiona la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ACCI a la Red de Solidaridad Social, RSS el cual se denominará Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social -. En cuanto a lo relacionado con el desplazamiento forzado, el capítulo II, numeral 6 establece como función de la institución *coordinar el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia y a ejecutar acciones de acompañamiento al retorno,*

*prevención, protección, atención humanitaria y reubicación a favor de la población desplazada y en riesgo de desplazamiento, de conformidad con las competencias asignadas por la Ley 387 de 1997 y sus Decretos reglamentarios. El numeral 7, por su parte, expresa que debe atender a las víctimas de la violencia de acuerdo con lo establecido por la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 782 de 2002 y aquellas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.*⁵⁷

Dos meses más tarde, se aprobó el Decreto 2675 de 2005 el cual modificó parcialmente el Decreto 951 de 2001 en lo relacionado con el subsidio familiar de vivienda de interés social rural para la población desplazada por la violencia. En este se estableció el subsidio para el mejoramiento de la vivienda y saneamiento básico entre 12 y 15 SMLMV, y para la construcción de sitio propio o adquisición de vivienda entre 15 y 18 SMLMV.

También para este año se expidió el documento Conpes 3400, bajo el título de “Metas y priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia”. Dicho documento respondió principalmente a los requerimientos planteados por la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004, en especial al auto 176 de 2005 el cual ordenó la elaboración de un cronograma mediante el cual las entidades del SNAIPD debían señalar a qué ritmo y mediante que mecanismos se destinarían los recursos para la implementación de la política pública de atención a la población desplazada, encaminada a superar el ECI. Adicionalmente, este documento identificó metas y priorizó recursos presupuestales para atender a la población desplazada. En cuanto al tema de vivienda, planteó que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT- debía continuar con el ajuste del Decreto 951 de 2001 con el fin de optimizar los recursos disponibles, mediante la provisión de soluciones adecuadas y accesibles para la población desplazada.

⁵⁷ Posteriormente el Decreto 4155 de 2011, transformaría a Acción Social en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, perteneciente al Sector administrativo de Inclusión Social y Reconciliación. Cuyas competencias serán formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las política, planes generales, programas y proyectos para la superación de la pobreza, inclusión social, la reconciliación, la recuperación de territorios, la atención y reparación a víctimas de la violencia a las que se refiere el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, las cuales desarrollará directamente o a través de sus entidades adscritas o vinculadas, en coordinación con las demás entidades u organismos competentes.

Posteriormente, el año 2008 fue declarado por el Congreso de la República de Colombia como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y se expidió la Ley 1190, bajo el mismo nombre.

Tabla 26. Disposiciones de la Ley 1190 de 2008

Artículo 1.	El Congreso de la República declara el 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia.
Artículo 2.	El consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia CNAIPD, coordinará con los comités departamentales, municipales y distritales, las acciones dirigidas a garantizar el compromiso de los entes territoriales en el cumplimiento y materialización de los derechos de la población desplazada por la violencia que se encuentren en sus respectivas jurisdicciones.
Artículo 3	Para garantizar la disminución y la superación de los graves efectos del desplazamiento forzado, el Gobierno Nacional deberá, entre otras acciones: 1. Evaluar el cumplimiento y el restablecimiento de los derechos de las personas desplazadas en concordancia con los indicadores de goce efectivo de derechos ordenados por la honorable Corte Constitucional. 2. Diseñar un plan de acción que contendrá las acciones y recursos necesarios para garantizar el goce efectivo de los derechos de las Personas Desplazadas por la Violencia.
Artículo 4	El Gobernador de cada departamento y los alcaldes en desarrollo del Plan Integral Único departamental o municipal respectivamente deberán presentar a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, un informe detallado sobre las acciones adelantadas para atender a la población desplazada.
Artículo 5	Las entidades e instituciones que integran el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, Snaipd, deberán, en el marco de sus competencias, buscar el compromiso del sector privado para que fomente el sentido social del mismo con las víctimas del desplazamiento.
Artículo 6	En los proyectos presentados al Gobierno Nacional por las familias, asociaciones, cooperativas de desplazados, entes territoriales y organismos internacionales, donde se busca el mejoramiento de la calidad de vida de los desplazados, sobre los siguientes temas: 1. Proyectos de vivienda de interés social urbana y rural. 2. Adjudicación de tierras. 3. Proyectos productivos agropecuarios. 4. Proyectos de mejoramiento de calidad y cobertura de la educación. 5. Proyectos de atención en salud. 6. Cobertura de servicios públicos. 7. Ampliación de programas sociales.
Artículo 7	Se autoriza a los alcaldes de los municipios receptores de personas en situación de desplazamiento, para realizar inversiones en vivienda de interés social en otros municipios, siempre y cuando dichas inversiones vayan dirigidas al retorno de los desplazados a los municipios de origen.
Artículo 8	El no acatamiento de lo dispuesto en la presente Ley acarreará para los respectivos funcionarios, las sanciones disciplinarias a que diere lugar y podrán ser objeto de investigación disciplinaria en los términos de la Ley 734 de 2002.
Artículo 9	El cumplimiento de los mandatos contenidos en esta Ley se hará sin perjuicio del cumplimiento de los mandatos de la Ley 387 de 1997, la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento, y las demás disposiciones que para esta materia se han dispuesto.
Artículo 10	La presente Ley rige a partir de su promulgación.

Los Decretos que regularían esta Ley se presentan citados en la siguiente tabla, Decretos que serán abordados más adelante.

Tabla 27- Decretos de la Ley 1190 de 2008

DECRETO	DESCRIPCIÓN
1997 de 2009	Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1190 de 2008 y se dictan otras disposiciones.
2965 de 2009	Por el cual se reglamenta el artículo 6 de la Ley 1190 de 2008 y modifica parcialmente el Decreto 2675 de 2005 en lo relacionado con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural para la Población Desplazada por la Violencia.

El Decreto 170 de 2008, por su parte, estableció la *Atención prioritaria*. Los hogares postulados y calificados en las convocatorias para el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social, abiertas por el Fondo Nacional de Vivienda con cargo a los recursos para

población en situación de desplazamiento, que no hayan sido beneficiarios del subsidio, y que habiendo cumplido con todos los requisitos establecidos para tal fin, podrán ser atendidos de manera prioritaria hasta completar la totalidad de la asignación a dichos hogares, de conformidad con el procedimiento que para el efecto establezca el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

El Decreto 1997 de 2009 de la Ley 1190, estableció por su parte la *coordinación territorial*, en donde los alcaldes y gobernadores deben ejercer acciones conducentes a garantizar en su jurisdicción la implementación de la política pública de prevención y atención al desplazamiento forzado. A través de:

Tabla 28. Decreto 1997 de 2009

(i) la coordinación de acciones y mecanismos que se hayan establecido en las estrategias de mayores compromisos presupuestales y administrativos para la atención a la población desplazada en procura del goce efectivo de derechos
(ii) la inclusión en los proyectos de presupuesto anual presentados para aprobación de las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales o Distritales, las partidas necesarias para atender el Plan Integral Único – PIU, de acuerdo con la disponibilidad de ingresos del departamento o municipio, concertando con los cuerpos colegiados, el presupuesto necesario para la prevención y atención al desplazamiento con un enfoque diferencial acorde con el PIU aprobado por el Consejo Departamental de Atención Integral a Población Desplazada (CDAIPD) Concejo Municipal de Atención Integral a Población Desplazada (CMAIPD)
(iii) informar al Ministerio del Interior y de Justicia, el monto de los recursos destinados para la implementación de las acciones formuladas en los Planes Integrales Únicos PIU, en la atención de la población desplazada y de su ejecución
(iv) Diseño y coordinación de acciones que garanticen el goce efectivo de los derechos de las poblaciones retornadas, reubicadas o reasentadas que se encuentren en sus respectivas jurisdicciones, mediante una estrategia de coordinación acorde con lo señalado en el Acuerdo 06 de 2006 del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada y en el Protocolo para el Acompañamiento a los Procesos de Retorno o Reubicación de Población Desplazada instituido por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social. Todo proceso de retorno o reubicación, debe cumplir con los principios de seguridad, voluntariedad y dignidad, contemplados en los "Principios Rectores de los Desplazamientos Internos", teniendo en cuenta los criterios de participación de la población desplazada, planeación, evaluación y seguimiento, para garantizar la sostenibilidad del mismo
(v) crear y garantizar el funcionamiento continuo del Comité de Atención Integral a la Población Desplazada
(vi) garantizar la participación efectiva de la población desplazada en las instancias de coordinación departamental, municipal y distrital, de acuerdo con los lineamientos establecidos en el protocolo de participación
(vii) diseñar, formular, aprobar e implementar el Plan Integral Único en el marco del Plan de Desarrollo, con acciones conducentes al goce efectivo de derechos de la población en situación de desplazamiento forzado.
(viii) garantizar la existencia y el funcionamiento permanente de los Comités Departamentales y Municipales de Atención a la Población Desplazada, CDAIPD, CMAIPD respectivamente y las mesas temáticas
(ix) garantizar el diseño e implementación del Plan Integral Único, PIU, como herramienta práctica, actualizada y concertada de atención integral a la población en situación de desplazamiento
(x) verificar que el plan operativo y la etapa de monitoreo, evaluación y seguimiento esté acorde con el desarrollo presupuestal anual de la entidad territorial, cuando el PIU se encuentre en el marco del Plan de Desarrollo
(xi) solicitar el acompañamiento del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para identificar los recursos propios y del orden nacional que permitan atender las falencias identificadas por la entidad territorial, cuando el PIU se encuentre por fuera del marco del Plan de Desarrollo.
(xii) asistir, sin delegar, a las reuniones periódicas regionales para efectuar seguimiento a la implementación de los Planes Integrales Únicos.
(xiii) crear mecanismos que aseguren la atención integral de la población desplazada en su jurisdicción.

Posteriormente el Decreto 2965 de 2009 reglamentó el artículo 6 de la Ley 1190 de 2008 y modificó parcialmente el Decreto 2675 de 2005 en lo relacionado con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural para la Población Desplazada por la Violencia, en donde podrán ser oferentes los departamentos, los municipios, los distritos, o las dependencias de las entidades territoriales que dentro de su estructura desarrollen la política de vivienda de interés social, los cabildos gobernadores de los

resguardos indígenas legalmente constituidos y los consejos comunitarios de las comunidades negras legalmente constituidos. Igualmente podrán ser oferentes las entidades privadas que comprendan en su objeto social, la promoción y el desarrollo de programas de vivienda de interés social, y que cumplan con los requisitos determinados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en su reglamentación.

Por último, el Decreto 4911 de 2009 modificó los artículos 2, 5, 8, 10, 14, 24, y 25 del Decreto 951 de 2001 relacionados con el subsidio familiar de vivienda para la población en situación de desplazamiento.

En este nuevo Decreto, los otorgantes del Subsidio Familiar de Vivienda son el Fondo Nacional de Vivienda y el Banco Agrario. Este subsidio puede ser aplicado tanto en suelo urbano como en suelo rural, en las siguientes modalidades:

1. Mejoramiento de vivienda para hogares propietarios, poseedores u ocupantes.
2. Construcción en sitio propio para hogares que ostenten la propiedad de un lote de terreno en suelo urbano. Para la modalidad de construcción en sitio propio en suelo rural se regirá por las normas señaladas en el párrafo.
3. Adquisición de vivienda nueva o usada para hogares no propietarios y para hogares que siendo propietarios, no puedan volver al lugar donde tengan su propiedad.
4. Arrendamiento de vivienda, para hogares no propietarios y para hogares que siendo propietarios, no puedan volver al lugar donde tengan su propiedad.

El valor de las soluciones habitacionales nuevas o usadas, en las áreas urbanas y rurales, incluyendo el valor del lote, no podrá superar los setenta (70) SMLMV. Al igual que la construcción en sitio propio en áreas urbanas o rurales. Este tipo de vivienda se conoce como vivienda tipo 1 o vivienda de interés prioritario (VIP). El valor de los subsidios se especifica en la siguiente tabla.

Tabla 29. Decreto 4911 de 2009. Modalidades y montos de subsidios para la población desplazada

MODALIDAD	VALOR
Adquisición de vivienda nueva hasta	30 SMLMV
Adquisición de vivienda usada hasta	30 SMLMV
Construcción en sitio propio hasta	30 SMLMV
Mejoramiento de vivienda hasta	15 SMLMV
Arrendamiento de vivienda hasta	12.5 SMLMV

Subsiguientemente, se aprueba la Ley 1448 de 2011, Ley de víctimas y restitución de tierras, en la cual se establece la atención a las víctimas del desplazamiento forzado en tres fases para la atención humanitaria: (i) Atención inmediata; (ii) Atención humanitaria de emergencia y (iii) Atención humanitaria de transición.

Se crea entonces el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el cual está constituido por el conjunto de entidades públicas del orden nacional y departamental y las demás organizaciones públicas y privadas, encargadas de formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención y reparación integral de las víctimas de que trata la presente Ley.

La ayuda económica que se brinda en esta etapa de atención humanitaria es para suplir la necesidad inmediata de vivienda bajo la estrategia de ayuda humanitaria de emergencia. El beneficiario puede hacer uso de este dinero de acuerdo a la priorización de sus necesidades inmediatas ya que no se exige ningún título o contrato de arrendamiento que verifique que esta suma fue empleada para los fines inicialmente propuestos. Esta flexibilidad se presenta solo en el marco de la estrategia de asistencia humanitaria de emergencia.

Se constata que la política implementada para garantizar la vivienda digna para la población migrante forzada por la violencia, bajo el modelo de subsidio a la demanda descrito anteriormente, ha sido una prioridad, al menos normativa, para el gobierno nacional.

Sin embargo, no se han logrado los efectos esperados pese al aumento de los recursos públicos destinados a atender esta necesidad y la amplia normatividad diseñada. Las principales razones identificadas en esta investigación para que no se logre el objetivo de asignar efectivamente los subsidios, de lograr que efectivamente los hogares desplazados puedan utilizar este subsidio, están asociadas con el esquema de la política de subsidio a la demanda. A continuación analizaremos dichas razones.

4. POLÍTICA DE VIVIENDA PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA

Como ya lo vimos, la Asistencia Humanitaria de Emergencia establece que una vez producido el desplazamiento, la población vulnerada debe informar su llegada a la ciudad receptora con el fin de tomar su declaración y ser incluido en el Registro Único de Población Desplazada, lo cual le permitirá el acceso a los diferentes programas y a que se le brinde la asistencia humanitaria de emergencia -una vez sea estudiado el caso-.

La asistencia humanitaria en el caso del desplazamiento, consiste en una ayuda económica que se brinda a los desplazados por un espacio de tres meses, los cuales pueden ser prorrogables por un periodo igual de tiempo, siempre y cuando las condiciones de la familia desplazada lo ameriten.⁵⁸

En materia de vivienda, en esa etapa se brinda a la población desplazada una suma de dinero de acuerdo con el número de integrantes reportados en el RUPD, con el fin de solucionar temporalmente su situación de alojamiento. Los montos otorgados para arrendamiento son los siguientes⁵⁹:

1. Individuos o familias con 2 integrantes \$90.000 mensuales
2. Familias de 3 a 5 integrantes \$110.000 mensuales
3. Familias de 6 o más integrantes \$140.000 mensuales

Esta ayuda se entrega a la población basada en la buena voluntad ya que no se exige ningún título o contrato de arrendamiento para la asignación del dinero.

Otro mecanismo trazado para brindarles un alojamiento temporal a los desplazados, se materializa a través de los hogares de paso en las zonas urbanas y aquellos que manifiesten interés en continuar desarrollando labores agropecuarias pueden optar por

⁵⁸ De acuerdo con el Decreto 2560 de 2000, se brinda la prorrogación cuando los hogares presenten alguna de las siguientes características: miembros con incapacidades físicas o mentales, parciales o totales medicamente certificadas; hogares con jefatura femenina o masculina mayor de 65 años y que dicha situación haya sido reportada en la declaración y con miembros reportados con enfermedades terminales medicamente certificados.

⁵⁹ Información recolectada por el autor en visita a la Unidad de Atención y Orientación (UAO) de Ciudad Bolívar. Julio 2010.

programas como: (i) Predios de paso para su explotación provisional por grupos de hogares de desplazados, en donde se generen recursos para su subsistencia mientras se evalúa la posibilidad de retorno o de reasentamiento; y (ii) Asentamientos temporales en predios declarados bajo extinción de dominio. Estos programas son complementarios a la atención humanitaria de emergencia, con el objeto de garantizar una solución continua hasta la etapa de retorno o reubicación, en consecuencia solamente se aplicará en forma transitoria por un término máximo de tres años.

Los inconvenientes al interior de estos programas se presentan en primera instancia en cuanto a la cobertura, puesto que no llegan a la totalidad de la población desplazada debido a la gran movilización de recursos necesarios para la adquisición de terrenos productivos y, por otra parte, pueden tener algunas consecuencias adversas, ya que una vez terminado el plazo del alojamiento se podría generar un nuevo episodio de desplazamiento para las familias que habitan estos predios.

Posterior a la etapa de atención humanitaria, debería pasarse a la etapa de estabilización socioeconómica de acuerdo con la política pública definida. Sin embargo, una y otra fase no son excluyentes, ni están condicionadas mutuamente. En esta etapa, se ha centrado esta investigación, puesto que busca identificar los mecanismos con los cuales cuenta la población desplazada para satisfacer su derecho a una vivienda digna cuando éstos deciden permanecer en los nuevos lugares de asentamiento.

La etapa de estabilización socioeconómica ha sido definida como la situación mediante la cual la población en condición de desplazamiento logra acceder a programas que garantizan la satisfacción de sus necesidades básicas en vivienda, salud, alimentación y educación, ya sea a través de sus propios medios o de los programas que para tal efecto desarrollen el Gobierno Nacional y las autoridades territoriales, en el ámbito de sus propias competencias y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal.

En cuanto a vivienda, se establecen medidas como el retorno o reasentamiento. El retorno, como se expuso anteriormente, no resulta viable en la mayoría de los casos pues de acuerdo con el Registro Único de Población Desplazada (RUPD), solo el 3.1% deseaba retornar a sus lugares de origen mientras que el 76,4% deseaba permanecer en la ciudad, el 11.2% no había tomado una decisión al respecto, el 6.7% deseaba

reubicarse en otro municipio y el 2.7% deseaba salir del país. Bajo este orden de ideas, el reasentamiento es el medio optado por la población desplazada por el que se busca superar su actual condición.

El reasentamiento puede darse tanto en zonas rurales como urbanas e, igualmente, *se debe garantizar el acceso directo de la población desplazada a la oferta social de gobierno*. En el capítulo II de esta investigación se evidenció que la población desplazada se moviliza principalmente a las grandes ciudades, y por lo tanto es de esperarse que en estas zonas se presenten los mayores casos de reasentamientos por parte de esta población. Por este motivo, la atención del estudio se centra en las medidas trazadas en las áreas urbanas.

Una de las principales características de la política pública dirigida a la población desplazada, en materia de vivienda, es que se basa en la concepción misma de la política nacional de vivienda de interés social y de sus instrumentos, en donde la Ley 3ª adoptó un esquema institucional y financiero basado en mecanismos de mercado para orientar la producción de vivienda de interés social (RODRIGUEZ, 2010)

Autores como Maldonado⁶⁰, consideran que esto es una primera dimensión del problema, puesto que la Ley 3ª no trata de una política social, -a pesar de que tenga como objeto la producción de vivienda para familias de bajos recursos- sino de la promoción económica del sector de la construcción. Esto ya que al momento del diseño de la política no se tuvieron en cuenta las necesidades y condiciones de las personas en condición de desempleo, subempleo, informalidad u otras formas de precariedad en el trabajo. Adicionalmente, se trató de una política centrada en la vivienda como producto terminado cuyo mecanismo principal se basa en subsidios directos a la demanda y en donde este instrumento se fue convirtiendo prácticamente en el único referente para satisfacer el derecho a una vivienda digna en Colombia. Esta política trae consigo la exclusión de las familias con recursos precarios o inexistentes (más vulnerables) y la cual se ha tornado en un factor de profundización de las desigualdades.

⁶⁰ MALDONADO, María Mercedes. Acceso y disfrute de una vivienda digna por parte de la población en condición de desplazamiento. En RODRIGUEZ, César. Más allá del desplazamiento. Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia. Universidad de los Andes. Facultad de derecho. Ediciones Uniandes. 2009. Pp .154-155

La Ley 3ª de 1991, estableció tres fuentes de recursos para acceder a la compra de una solución de vivienda: el ahorro, el subsidio de vivienda y el crédito.

En el caso de la población desplazada se les ha obviado el ahorro, teniendo en cuenta las condiciones de vulnerabilidad extrema bajo las que se encuentran. Y en cuanto a los subsidios, éstos son otorgados bajo las siguientes modalidades:

Tabla 30. Modalidades y montos de subsidios para la población desplazada. 2009

MODALIDADES	VALORES
Mejoramiento de vivienda para hogares propietarios, poseedores u ocupantes.	hasta 15 SMLMV
Construcción en sitio propio para hogares que ostenten la propiedad de un lote de terreno en suelo urbano.	hasta 30 SMLMV
Adquisición de vivienda nueva o usada para hogares no propietarios y para hogares que siendo propietarios, no puedan volver al lugar donde tengan su propiedad.	hasta 30 SMLMV
Arrendamiento de vivienda, para hogares no propietarios y para hogares que siendo propietarios, no puedan volver al lugar donde tengan su propiedad.	hasta 12.5 SMLMV

Las modalidades 1 y 2 se brindan a aquellas personas que cuenten ya sea con una solución de vivienda, -sin necesidad de que sean propietarios- o con el terreno para la construcción de la vivienda– éste si debe ser propio-.

No obstante, en la legislación también se contempla que el valor de las soluciones habitacionales nuevas o usadas, en las áreas urbanas y rurales incluyendo el valor del lote, no podrá superar los setenta (70) SMLMV. Al igual que la construcción en sitio propio en áreas urbanas o rurales. Este tipo de vivienda se conoce como vivienda tipo 1 o vivienda de interés prioritario (VIP).

Esto significa que la familia desplazada que desee comprar una vivienda nueva o usada del tope VIP, debe aportar el valor restante (en este caso, 40 salarios mínimos mensuales legales vigentes). En caso de no contar con recursos propios como el ahorro, el único recurso disponible para hacer realidad el acceso a una vivienda sería mediante la obtención de un crédito financiero.

Es importante recordar que la población desplazada es en su mayoría de escasos recursos⁶¹, situación que resulta problemática al momento de solicitar un crédito en una entidad financiera, pues del ingreso mensual demostrable depende en gran medida la aprobación del crédito.

Adicionalmente, contar con un ingreso mayor o igual a un salario mínimo no garantiza que se apruebe la financiación, pues entran en juego otros aspectos que determinan si el interesado cuenta con la capacidad de endeudamiento y con la estabilidad económica para cubrir la cuota mensual de la deuda, junto con la revisión de los reportes en las centrales de riesgos que hace la entidad bancaria.

Aunque con la creación del Fondo Nacional de Garantías (FNG) se buscó facilitar el acceso al crédito para las familias de “más” bajos ingresos, puesto que el Gobierno Nacional asume las primas con recargo al presupuesto de la Nación para la Vivienda de Interés Prioritario, y ampara el 70% de la pérdida esperada en el evento del no pago, infortunadamente para poder acceder a esta garantía, la persona interesada debe acudir primero al intermediario financiero, pues estas entidades son las que deciden a través de los estudios de crédito quien puede obtener una deuda con el respaldo del FNG.

Esto nos lleva al punto inicial y es que sin unos ingresos mínimos demostrables y que satisfagan los requisitos de las entidades bancarias, las personas desplazadas no podrán acceder al crédito, y por ende tampoco a una solución de vivienda digna.

Esta situación no solo afecta a la población desplazada, sino a la población en general, por lo tanto se comprueba que las políticas diseñadas hasta el 2010, como están planteadas, no atienden a las poblaciones más pobres y vulnerables del país.

Retomando el escenario del crédito hipotecario, y en el supuesto de que éste fuera aprobado a la persona desplazada, al hacer la proyección de una deuda por un valor de máximo de veinte millones de pesos para adquirir vivienda nueva tope VIP en Bogotá, a un plazo máximo de veinte años, con la tasa comercial más baja del mercado en 2010, el

⁶¹ De acuerdo con la Alcaldía Mayor de Bogotá, para el año 2004, determinó que el ingreso promedio del 52% de esta población era de \$168.000 al mes, lo que correspondía a un poco más de 0,4 salarios mínimos mensuales legales vigentes (para ese año).

11% E.A, la primera cuota sería de \$220.000 y la cuota final de 379.000, sin tener en cuenta las variaciones al interior del crédito presentadas por la inflación, ni el valor del seguro obligatorio⁶². En el caso en que la población tiene ingresos inferiores a la mitad del salario mínimo este valor es imposible de pagar. Y aquellos que devenguen un SMLM contarían con un excedente de doscientos noventa y cinco mil pesos (año 2010) para cubrir el resto de sus necesidades en el mes.

Pero los bajos ingresos de la población evidencian otro problema de mayor alcance, como lo es el desempleo. Según el DANE a septiembre de 2010, la tasa de desempleo en Colombia fue del 10,6%, y de acuerdo con Héctor Maldonado director de esta entidad una de las tasa más altas de la región.

El derecho a una vivienda digna, se encuentra estrechamente relacionado con la generación de ingresos pues, por una parte, son indispensables para la adquisición del bien y, por otra, puesto que para que una solución de vivienda pueda denominarse digna, se debe tener en cuenta que la familia pueda soportar los gastos que esta representa, como el pago de servicios públicos, impuestos, adecuaciones, más la cobertura de necesidades básicas como la alimentación, salud, educación, vestuario, entre otras.

En lo que respecta al subsidio de arrendamiento, tiene una gran desventaja para la población que desee hacer uso de él. Lo anterior ya que una vez transcurrido el plazo de los 24 meses, la familia puede solicitar el SFV, bajo las otras modalidades. No obstante, en caso de ser aprobado se descontará del SFV el valor del subsidio de arrendamiento. Sí con la totalidad del subsidio es difícil lograr el acceso a una solución de vivienda propia, se complica aún más al reducir el valor de ese subsidio. Esta condición puede influir en la decisión de no tomar el subsidio de arrendamiento, con el fin de no reducir una fuente importante para la adquisición de una vivienda propia.

A lo largo del análisis normativo realizado en el capítulo anterior y en este se evidenciaron dos aspectos relevantes. Primero, que existe una gran brecha entre las

⁶² Banco AV Villas. Simulador de crédito de vivienda preaprobado. [En línea][Consultado el 20 de noviembre de 2010] En <
<https://www.avillas.com.co/eoffice/eoffice/simuladores/CreditoCasaFija/casafija.jsp>>

políticas públicas que buscan atender el derecho a una vivienda para la población desplazada y la situación real bajo a la cual se enfrenta esta población. Las medidas planteadas bajo el modelo de subsidio a la demanda resultan ser hasta cierto punto excluyentes, dejando por fuera a la razón primordial por las cuales fueron planteadas, la población más pobre y vulnerable. Segundo, tal y como lo menciona Maldonado, al parecer en el centro de la preocupación de diseño de la política de vivienda para población desplazada no se tuvieron en cuenta sus características de personas en condición de desempleo, subempleo, informalidad y otras formas de precariedad.

Reflejo de esto, se evidencia en la siguiente ilustración, pues pese al esfuerzo notorio realizado con el aumento del número de subsidios a otorgar, estos no son efectivamente asignados a la población objetivo.

Ilustración 13. Desplazados. Subsidios asignados vs subsidios pagados y total presupuesto destinado 2006-2010



Fuente: Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial- Departamento Nacional de Planeación

Se constata que la política implementada para garantizar la vivienda digna para la población migrante forzada por la violencia, bajo el modelo de subsidio a la demanda descrito anteriormente, ha sido una prioridad en el gasto nacional. Sin embargo, no ha logrado los efectos esperados pese al aumento de los recursos públicos destinados a atender esta necesidad. El monto efectivamente ejecutado, el monto efectivamente adjudicado del presupuesto nacional para garantizar el derecho a una vivienda digna es muy inferior al monto presupuestado para tal fin. Así, entre 2006 y 2010, se destinaron \$990 mil millones de pesos para subsidios a la demanda y sólo lograron pagarse efectivamente subsidios por \$331 mil millones.

Las principales razones identificadas en esta investigación para que no se logre el objetivo de asignar efectivamente los subsidios, de lograr que efectivamente los hogares desplazados puedan utilizar este subsidio, están asociadas con el esquema actual de la política de subsidio a la demanda.

4.1 Hacia un nuevo modelo de vivienda digna para la población migrante forzada

El gobierno, consciente de la ineficiencia e ineficacia del modelo de acceso a vivienda digna para la población migrante forzada, el cual se basaba únicamente en la demanda a través de los Subsidios Familiares de Vivienda, y de las objeciones y falencias identificadas a lo largo del proceso de seguimiento de la sentencia T-025 de 2004, planteó un nuevo esquema cuyos aspectos más importantes en materia de vivienda digna se describen a continuación:

“Con el fin de contribuir en el goce efectivo del derecho a la vivienda de las víctimas de desplazamiento forzado, superar las falencias encontradas en la política de vivienda en años anteriores y lograr la ejecución completa de los Subsidios Familiares de Vivienda que están pendientes por aplicar, el gobierno plantea un nuevo enfoque de política pasando de uno orientado a atender la demanda, a un enfoque mixto: de oferta y demanda, haciendo énfasis en instrumentos que garanticen la oferta de vivienda.” (Tomado de CORTE CONSTITUCIONAL, AUTO 219 DE 2011).

El nuevo enfoque planteado por el gobierno busca permitir la ejecución efectiva de los subsidios familiares de vivienda otorgados hasta la fecha y que no han podido ser aplicados en soluciones de vivienda por los hogares beneficiarios. Es por ello que se ha replanteado la política de vivienda hacia la promoción de esquemas de generación de oferta de vivienda digna.

La nueva política pública de vivienda para atender a la población desplazada por la violencia busca contribuir al restablecimiento social y económico de la población en esta situación de migración forzada en el marco del retorno o la reubicación. Es

importante mencionar que la implementación de la política de vivienda urbana está en cabeza del nuevo Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y la política de vivienda rural está en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, ambos con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

A continuación se describen las acciones realizadas durante el año 2011 por el gobierno nacional bajo el nuevo enfoque⁶³, a modo de ilustración por encontrarse estas por fuera del periodo de análisis. Sin embargo, es importante destacarlas para lograr obtener una visión integral de la dinámica de esta problemática y de las propuestas estatales que se renuevan constantemente para su resolución:

4.2 Acciones del gobierno para desarrollar el nuevo enfoque de la política pública de vivienda y garantizar el goce efectivo del derecho a la vivienda digna por parte de la población desplazada -Resolución 1024 de 2011

4.2.1 Proyectos de vivienda urbana para población migrante forzada

A través de la Resolución 1024 de 2011 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, que tiene por objeto “...promover la generación de soluciones de vivienda urbana para la Población en Situación de Desplazamiento, el Fondo Nacional de Vivienda dará apertura al proceso en virtud del cual los planes de adquisición y construcción de vivienda de interés social prioritario que cumplan con los requisitos y procedimientos señalados en esta resolución, podrán concursar por los recursos destinados para promoción de oferta y demanda” se evidencia un cambio de enfoque en la política de vivienda para atención a población desplazada. La estrategia de concursos mencionada en la resolución tiene como objetivo promover la generación de proyectos de vivienda de interés social prioritario en las modalidades de adquisición y construcción de vivienda para la población en situación de migración forzada.

⁶³Información recolectada por el autor en visita al nuevo Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en mayo de 2012.

Dentro de estos concursos se busca que los proyectos que cumplan con los requisitos establecidos en las normas aplicables de la Resolución 1024 de 2011 puedan participar por los recursos de promoción de oferta que ha definido el Ministerio de Ambiente. El subsidio a la oferta llega hasta los 7,5 salarios mínimos mensuales legales vigentes por unidad de vivienda, la cual debe estar incluida en el plan de vivienda que beneficie a hogares en situación de migración forzada.

Este mecanismo fue creado con el fin de incentivar la generación de viviendas de interés social prioritario en los municipios del país y subsidiar parcialmente los costos asociados, que imposibilitan generar un cierre financiero en la consecución de soluciones de vivienda por parte de los hogares desplazados. Las actividades de promoción oferta que pueden ser subsidiadas son las previamente definidas en el artículo 8 del Decreto 4911 de 2009, que son:

- 1) Diseños y estudios de las propuestas urbanísticas y arquitectónicas de los proyectos de vivienda para población migrante forzada.
- 2) Trámites de notariado y registró sobre los bienes adquiridos por la población migrante forzada con el Subsidio Familiar de Vivienda.
- 3) Estudios para la estructuración económica, social, financiera y jurídica de proyectos de vivienda para la población migrante forzada.
- 4) Obras de urbanismo básico, como la construcción de las obras de infraestructura de servicios públicos y vías en los proyectos de vivienda para la población migrante forzada.
- 5) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social para la población migrante forzada, en los cuales los recursos para la generación de soluciones habitacionales podrán destinarse como fuente para la estructuración financiera de los mismos.

Los beneficiarios de este nuevo esquema serán los hogares desplazados por la violencia bajo el siguiente orden de prioridad:

- Población víctima de migración forzada con subsidio familiar de vivienda asignado por el Fondo Nacional de Vivienda y que no ha sido aplicado en una solución de vivienda.
- Población víctima de migración forzada que se postuló para el Subsidio Familiar de Vivienda con el Fondo Nacional de Vivienda en la convocatoria efectuada en el año 2007 y que se encuentra en estado calificado.
- Población víctima de migración forzada que no se encuentren en estado asignado ni calificado en ninguna de las convocatorias que ha efectuado el Fondo Nacional de Vivienda para el acceso al Subsidio Familiar de Vivienda.

De esta manera, se busca restituir de su derecho a una vivienda digna a la mayor parte de la población desplazada registrada en el Registro Único de Población Desplazada – RUPD.

Los proyectos de vivienda que se presenten en los concursos deben ser de iniciativa territorial, y con el aval y apoyo de la entidad territorial donde se vaya a construir, en aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, y con el fin de garantizar el control y vigilancia del proceso por parte del Estado.

Por lo anterior, para hacer exitosa esta estrategia promovida por el gobierno es indispensable que los alcaldes y los gobernadores se vinculen y presenten proyectos que promuevan la generación de soluciones de vivienda para la población en situación de migración forzada, complementando las acciones del gobierno central.

4.3 Resultados de la aplicación de la Resolución 1024 de 2011

En desarrollo de la Resolución 1024 de 2011, durante el 2011, el Fondo Nacional de Vivienda realizó tres convocatorias para la recepción de planes de adquisición y construcción de vivienda de interés social prioritario que aspiran a ser beneficiarios de los subsidios a la oferta ofrecidos por el gobierno.

Como resultado se recibieron 241 proyectos con un potencial de 35 mil soluciones de vivienda. De los cuales 100 proyectos cuentan con evaluación de prefactibilidad, los

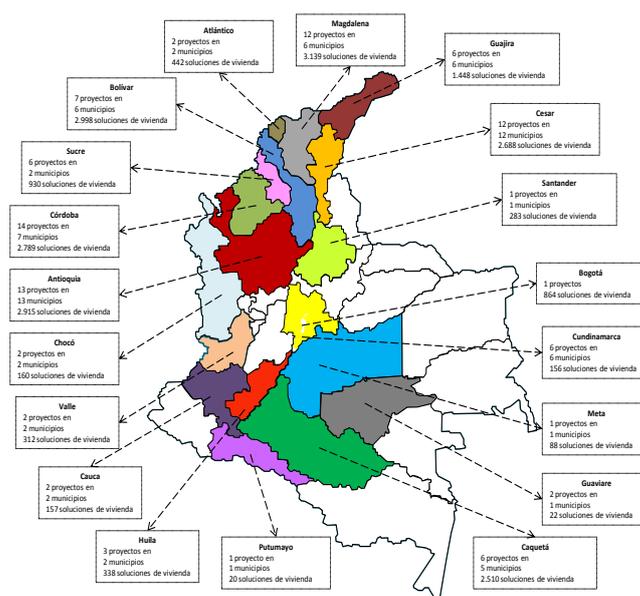
cuales representan cerca de 22.927 soluciones de vivienda y corresponden a 88 millones de pesos de los recursos de promoción de oferta y demanda disponibles.

Ahora bien, con la resolución 0141 de 2012 se precisó que se debe dar prioridad en la asignación de estas viviendas a los hogares víctimas del desplazamiento y que, si una vez finalizado el proceso de postulación de estos hogares aún quedan cupos por asignar, estos pueden asignarse a otros hogares en situación vulnerable.

La determinación de cupos está supeditada a que los proyectos obtengan la certificación de elegibilidad por parte de la entidad evaluadora que es la Financiera de Desarrollo Territorial – Findeter- de conformidad con el Convenio No. 07 de 2011 suscrito por el Ministerio de Vivienda y el Fondo Nacional de Vivienda.

Como lo muestra el mapa No. 5, los 100 proyectos que se encuentran en el proceso de elegibilidad se encuentran distribuidos en 79 municipios (en 20 departamentos). La inscripción de hogares a estos proyectos se realizó en tres etapas con el siguiente orden de prioridad: primera etapa, para hogares con Subsidio Familiar de vivienda asignado sin aplicar; segunda etapa, para hogares postulados en la convocatoria de 2007 en estado calificado; tercera parte, para hogares no postulados en convocatorias anteriores.

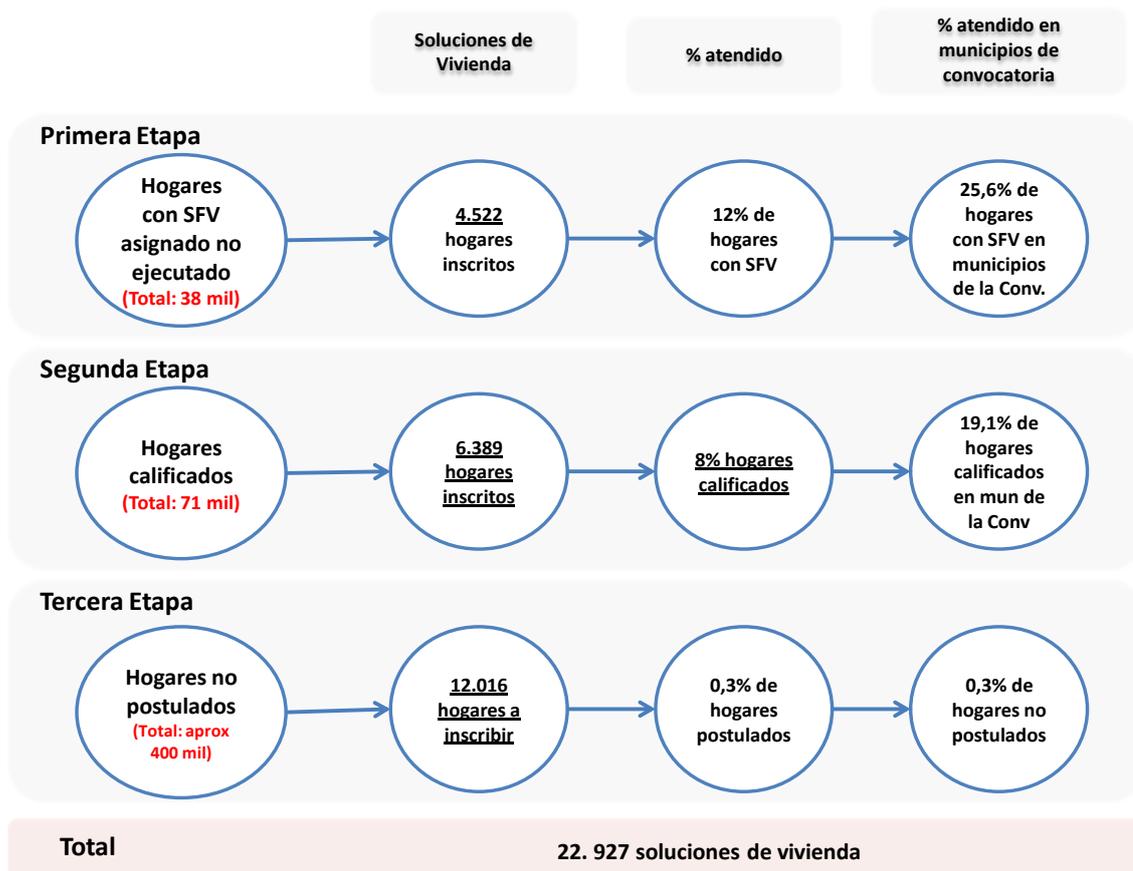
Mapa No. 1. Geografía de los 100 Proyectos presentados con prefactibilidad amparados por la resolución 1024 de 2011



Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.2012.

El resultado de estas inscripciones (a proyectos que cuentan con prefactibilidad, pendientes de certificación de elegibilidad, y que podrán ser soluciones de vivienda) se muestra a continuación

Ilustración 14. Resultados de inscripción de hogares en proyectos de vivienda amparados por la resolución 1024 de 2011



Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. 2012

En total son 22.927 soluciones de vivienda a generar las cuales se distribuyeron de la siguiente manera:

- 4.522 para hogares en situación de migración forzada con Subsidio Familiar de Vivienda asignado pero sin aplicar. Sin embargo, esta cifra sólo representa el 12% del total de estos hogares que tienen Subsidio Familiar de vivienda sin ejecutar del país.

- 6.389 para hogares calificados en la convocatoria del año 2007. Sin embargo, sólo representan el 8% de los calificados en el país.
- 12.016 para hogares no postulados que faltan por inscribirse y que representan sólo el 0,3% de los hogares no postulados del país.

En el 2012, se presentaron 709 nuevos proyectos. En total, a 22 de agosto de 2012, se cuenta con un total de 950 proyectos presentados. Sin embargo, el 17 de agosto de 2012, Luis Fernando Arboleda, Presidente de FINDETER, que es la entidad encargada de revisar los proyectos que se presentan al Ministerio de Vivienda, señaló a los medios de comunicación que 218 proyectos fueron devueltos por incumplimientos de orden técnico o ambiental. Igualmente enunció que todavía faltan por verificar el cumplimiento de requisitos habilitantes de 320 proyectos.

Es de celebrar este nuevo esfuerzo del gobierno nacional pero infortunadamente el porcentaje actual de población desplazada que se beneficiará de esta estrategia mixta, de combinar subsidios a la demanda con subsidios a la oferta, no alcanza ni siquiera a cubrir el 30% de los hogares afectados por esta problemática que desean reubicarse en las ciudades, durante el año 2011.

4.4 Instrumentos de coordinación entre la Nación y las entidades territoriales en atención a la Resolución 1024 de 2011

A partir de 2011, los instrumentos desarrollados por el gobierno, para articular sus esfuerzos con los entes territoriales y potenciar los resultados esperados en materia de vivienda digna, fueron principalmente la Asistencia Técnica y el Acompañamiento en la formulación de proyectos de vivienda para la población migrante forzada por la violencia.

Lo anterior por cuanto el gobierno central fue consciente de las debilidades en la capacidad técnica de algunas entidades territoriales para la estructuración y formulación

de proyectos (resultado del análisis de la evaluación realizada a los proyectos devueltos a nivel nacional por incumplimiento de orden técnico o ambiental).

Por ende, se decidió por parte del gobierno nacional suscribir un convenio interadministrativo con la Financiera de Desarrollo Territorial – FINDETER- con el fin de que ésta entidad preste asistencia y acompañamiento técnico a los municipios que quieran estructurar y formular proyectos de vivienda para población migrante forzada. Este acompañamiento es financiado en su totalidad por el gobierno central.

Por otro lado, en materia de vivienda rural, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través del Banco Agrario, decidió apoyar técnicamente a las entidades territoriales para mejorar sus capacidades de formulación y seguimiento a la ejecución de los proyectos rurales, mediante la incorporación en los proyectos de actores de la sociedad civil con experiencia en proyectos sociales y gestión de oferta de vivienda, con presencia regional, y a quienes se les encargó la tarea de formular, supervisar la ejecución y, en general, hacer seguimiento a la inversión de los recursos para propender por la ejecución eficaz de los proyectos.

Este esfuerzo está encaminado a lograr dos propósitos. El primero es garantizar que los proyectos de vivienda digna presentados por los entes territoriales sean completos y cumplan con todas las exigencias y normas establecidas para su materialización. El segundo es empoderar a la Entidades Territoriales y transferirles el conocimiento necesario para el logro de los objetivos de la estrategia diseñada por el gobierno.

4.5 El Convenio 05 de 2011 entre la Secretaría del Hábitat y el Fondo Nacional de Vivienda: un ejemplo relevante

Se puede señalar como ejemplo, en materia de coordinación entre la Nación y las entidades territoriales, el convenio celebrado entre la Secretaría del Hábitat de Bogotá y Fonvivienda -Convenio 05 de 2011-. Este convenio pretende la aplicación coordinada y articulada del Subsidio Familiar de Vivienda y el Subsidio Distrital de Vivienda, otorgados a esta población.

Se plantea un esquema de cooperación y coordinación entre las dos entidades para hacer más expedito el trámite de pago de los subsidios, garantizar la simultaneidad de las medidas y facilitar que los hogares en situación de migración forzada puedan obtener una solución habitacional en el marco del retorno o de la reubicación. Lo anterior, aprovechando el Acuerdo Distrital 468 de 2011, “Por el cual se autoriza al Alcalde Mayor para aplicar el Subsidio Distrital de Vivienda para Hogares que se encuentren en situación de desplazamiento interno forzado por la violencia para su reubicación o retorno y se dictan otras disposiciones”, con lo cual se permite la aplicación del Subsidio Distrital de Vivienda en el territorio nacional en el marco del retorno o la reubicación.

4.6 Respuesta a las solicitudes presupuestales de las entidades territoriales en virtud del Auto 383 de 2010 en vivienda urbana

En materia de vivienda urbana, durante el año 2011, el gobierno nacional recibió 722 solicitudes de 475 municipios. Estos municipios solicitaron apoyo presupuestal por un valor de 6,09 billones de pesos, que corresponde al 84,53% del valor total de las soluciones de vivienda propuestas por las entidades territoriales. Es decir que la cofinanciación por parte de las entidades territoriales asciende al 15,4% (aproximadamente los municipios aportan el 8,2% y los departamentos el 7,2%). Esto evidencia la participación activa de las entidades territoriales en el tema, pasando de un papel completamente pasivo hasta 2009 a un papel activo y de co-responsabilidad actualmente. La mayor parte de las solicitudes de apoyo presupuestal son para la modalidad de vivienda nueva (3,7 billones de pesos).

En la ilustración No 15, se presenta un resumen de las solicitudes recibidas por parte de las entidades territoriales.

Ilustración 15. Solicitudes de apoyo presupuestal según modalidad, en el marco del Auto 383 de 2010 para vivienda urbana

MODALIDAD	NUMERO DE SOLICITUDES	NUMERO DE VIVIENDAS	VALOR TOTAL DEL PROYECTO	VALOR SOLICITADO
VIVIENDA NUEVA	328	402811	4.408.914.989.772,07	3.692.882.554.758,80
VIVIENDA USADA	76	24155	420.997.196.712,66	405.635.794.034,41
CONSTRUCCION EN SITIO PROPIO	157	24715	441.410.638.708,16	379.433.284.026,58
MEJORAMIENTO	159	334623	821.968.769.878,04	672.976.470.389,40
SIN DEFINIR	2	na	2000000	18000000
TOTAL	722	786304	6.093.293.595.070,93	5.151.108.103.209,19

Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. 2012

La mayor proporción de recursos solicitados al gobierno proviene del departamento de Antioquia seguido por Santander. En la siguiente tabla se puede observar el monto de recursos solicitados por departamento y el porcentaje que ello representa frente al costo total del proyecto presentado.

Tabla 31. Solicitudes de apoyo presupuestal por departamento, en el marco del Auto 383 de 2010 para vivienda urbana

Departamento	No de soluciones de vivienda	costo del proyecto	Solicitud presupuestal al gobierno nacional	Porcentaje solicitud al gobierno nacional
ANTIOQUIA	421724	2.658.489.671.162,07	2.144.563.448.885,08	81%
ARAUCA	4998	90.967.929.434,00	83.056.801.434,00	91%
ATLÁNTICO	374	6.940.000.000,00	6.850.000.000,00	99%
Bogotá, D.C.	200000	267.800.000.000,00	214.240.000.000,00	80%
BOLÍVAR	5657	49.285.754.930,00	34.879.227.582,00	71%
BOYACÁ	3366	22.114.936.502,00	21.535.536.502,00	97%
CALDAS	1405	17.845.635.555,00	14.519.597.555,00	81%
CAQUETÁ	5958	98.168.106.090,00	69.983.631.451,00	71%
CASANARE	737	16.160.735.248,00	11.390.099.243,00	70%
CAUCA	1248	22.453.474.122,00	11.778.335.930,00	52%
CESAR	5700	74.794.296.222,00	60.493.890.542,00	81%
CHOCÓ	4668	46.968.640.000,00	59.540.640.000,00	127%
CÓRDOBA	8310	200.240.000.000,00	161.057.000.000,00	80%
CUNDINAMARCA	5494	115.036.113.144,00	100.847.780.864,00	88%
GUAINÍA	100	3.500.000.000,00	3.500.000.000,00	100%
GUAVIARE	4259	137.970.469.665,00	126.078.609.366,00	91%
HUILA	4050	98.215.349.062,00	58.568.013.194,00	60%
LA GUAJIRA	1416	26.261.250.000,00	20.662.250.000,00	79%
MAGDALENA	4601	62.643.514.658,00	52.614.762.873,00	84%
META	28617	465.844.577.473,50	428.689.747.404,75	92%
NARIÑO	499	9.031.724.320,00	5.951.582.120,00	66%
NORTE DE SANTANDER	5760	107.800.422.267,36	66.575.581.994,36	62%
PUTUMAYO	5693	97.779.814.859,00	94.013.443.349,00	96%
QUINDIO	11410	31.533.125.627,00	25.535.812.376,00	81%
RISARALDA	5761	168.670.900.000,00	110.030.250.000,00	65%
SANTANDER	32040	1.073.846.280.578,00	1.051.989.313.682,00	98%
SUCRE	2896	18.584.000.000,00	17.031.600.000,00	92%
TOLIMA	3684	64.265.000.000,00	60.143.152.715,00	94%
VALLE DEL CAUCA	4948	29.757.781.250,00	26.601.198.125,00	89%
VAUPÉS	931	10.522.092.902,00	8.386.796.022,00	80%
Total general	786304	6.093.491.595.070,93	5.151.108.103.209,19	85%

Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. 2012

Los departamentos que solicitaron más alto porcentaje frente al costo del proyecto fueron en su orden: Guainía con el 100%, Atlántico 99%, Santander con 98%, Boyacá 97%, Putumayo 96% y Tolima con el 94%.

Como cifra particular esta la requerida por el Departamento del Choco, que solicitó el 127 % del valor total del proyecto, es decir solicitó un 27% más de lo proyectado. Esto evidencia que el gobierno nacional debe hacer mayores esfuerzos de capacitación para

los Entes Territoriales para que presenten adecuadamente la información y los proyectos.

4.7 Respuesta del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a las solicitudes presupuestales de las entidades territoriales, en virtud del Auto 383 de 2010

Para el tema de vivienda rural, el gobierno nacional recibió 467 solicitudes de financiación de las entidades territoriales (municipios y gobernaciones) por un valor de \$7.457.713.640. Y, en promedio, las entidades territoriales aportarán un 20% de recursos adicionales a los solicitados como contrapartida. Preocupa esta situación por cuanto dichos proyectos no representan si no la construcción de tan sólo 235 unidades habitacionales, evidenciando que más que el retorno se está fomentando la reubicación en los centros poblados urbanos.

Para apoyar este proceso de formulación de proyectos, el gobierno central brindó asistencia técnica a través de talleres de capacitación y jornadas de divulgación dirigidas a las entidades territoriales y a los ciudadanos interesados en el programa de vivienda de interés social rural, en el marco de las mesas de vivienda departamentales.

4.8 Más recursos para acceder a una vivienda digna

Se tiene un estimado de que en Colombia hay más de cuatro millones de desplazados. De acuerdo con la III ENV-2010, en promedio los hogares desplazados tienen cuatro integrantes y que poco más del 75% de estos hogares desea la reubicación. Teniendo en cuenta estas cifras se requerirían aproximadamente más de setecientas mil unidades habitacionales para garantizar el derecho a una vivienda digna para la mayoría de esta población.

Si al 2012, la vivienda de interés prioritario tiene un valor máximo de \$39.699.000, y se multiplica este valor por setecientas mil soluciones de vivienda, tendríamos una cifra aproximada a los 28 billones de pesos, que sería el presupuesto máximo para resolver la problemática de acceso a una vivienda para la población desplazada (es decir resolver el problema parcialmente pues no se garantiza el derecho a una vivienda digna con solo otorgar la vivienda). De esta cifra debería disponer el Gobierno para garantizar el acceso a una vivienda. Esto sin tener en cuenta otros factores como la disponibilidad del suelo y la falta de oferta de este tipo de vivienda, así como las condiciones de desempleo que afronta el país que restringen el acceso a la generación de ingresos para esta población. De tal magnitud es el problema. Y por lo tanto, no se puede resolver en forma rápida.

Sin embargo, y con el objetivo de generar más incentivos para facilitar el acceso a una vivienda digna, el 07 de junio de 2012, el gobierno nacional anunció que a partir del 3 de julio de este mismo año, los colombianos que compren Vivienda de Interés Prioritario (hasta por \$40 millones) y Vivienda de Interés Social (hasta por \$70 millones) podrán acceder a otro subsidio adicional: el subsidio a la tasa de interés, mediante el cual se subsidiarán hasta el 30% de los intereses generados durante el plazo del crédito.

Para poner en marcha esta estrategia, el ministro actual de Vivienda, Germán Vargas Lleras, indicó que el gobierno nacional destinará \$1.4 billones de pesos adicionales, con lo cual se pretende financiar 140.000 casas nuevas para la población vulnerable. (EL ESPECTADOR, 07 JUNIO 2012).

Sin embargo, todos los esfuerzos del gobierno no lograrán los resultados esperados si no se fortalecen sus estrategias presupuestales mediante su articulación con estrategias que hagan partícipes en forma directa a los actores principales de esas estrategias: la población desplazada y el sector de la Construcción. Esta articulación para convertir a los actores principales, hasta ahora pasivos, en actores activos y proactivos se puede lograr con la conformación de alianzas público-privadas que cuenten con la participación de la sociedad víctima de la migración forzada y donde se involucren elementos tan importantes como lo son el suelo (su uso y su tenencia), la financiación público-privada, las formas de construcción no tradicionales y el acceso a servicios públicos básicos en los terrenos a disponer para los proyectos.

Teniendo en cuenta las dificultades que tuvo el modelo inicial de vivienda propuesto por el gobierno nacional y las que afronta el nuevo, dificultades que se han puesto de manifiesto a lo largo de esta investigación, a continuación se presentan algunas recomendaciones que se encuentran recientemente difundidas en la literatura que aborda esta problemática. Estas recomendaciones cada vez toman más fuerza entre los expertos que han estudiado este fenómeno, y por lo tanto este autor considera importante resaltar por su pertinencia y razonable facilidad de implementar, pues con ellas se pretende consolidar y potenciar el esfuerzo del gobierno nacional por garantizar el acceso a una vivienda digna a la población migrante forzada del país.

5. RECOMENDACIONES PARA CONSOLIDAR EL NUEVO ENFOQUE DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA PARA POBLACIÓN DESPLAZADA

Si bien el enfoque del gobierno nacional, sobre la política pública para acceso a una vivienda digna por parte de la población migrante forzada, ha venido transformándose del inadecuado enfoque del subsidio a la demanda (el cual no ha generado cambios significativos en la condición de “sin techo” de los hogares desplazados por la violencia, como se ha evidenciado a lo largo de esta investigación) a un enfoque de subsidio mixto a la oferta y a la demanda, divide la estrategia por zonas geográficas, y separa lo rural y de lo urbano, existen aún elementos no contemplados en el nuevo enfoque que limitan su alcance tales como el suelo (la tenencia y su uso), el acceso real a la financiación por parte de las víctimas del desplazamiento forzado, las formas de construcción y el tipo de unidades habitacionales que se entregarán, y el acceso a servicios públicos básicos en los lotes donde se construirán los proyectos.

Por tal motivo, este capítulo se refreirá a algunas recomendaciones que cuentan de amplio consenso en la literatura especializada sobre el tema y que pretenden ayudar a consolidar y potenciar el nuevo enfoque que se viene implementando por parte del gobierno nacional.

Con el fin de generar sinergias que permitan dicha consolidación, se propone la conformación de un triángulo de decisión, generando alianzas publico-privadas con participación activa de la población migrante forzada, el sector privado (el sector de la Construcción) y el sector Bancario. Lo anterior por ser los sectores que juegan un papel determinante en la nueva política de vivienda prioritaria a la que le apuesta el gobierno. Se propone incluir en la fase de construcción de los proyectos aprobados, como mano de obra del proyecto, a la misma población migrante forzada que se beneficiará de estos proyectos de construcción. Esto permitirá la generación de empleo dando acceso a la obtención de ingresos a la población desplazada. Esto conlleva automáticamente a facilitar el acceso al crédito por parte de los desplazados pues podrían demostrar ingresos ante el sector financiero, y así superar la barrera de entrada del proceso de crédito hipotecario por parte de esta población.

Esta alianza también permite una mejor toma de decisiones al tener en cuenta las percepciones y opiniones de todos los involucrados, generando proyectos de vivienda que contemplen todas las especificidades puestas sobre la mesa, tanto de la región donde se van a construir las unidades habitacionales como de los beneficiarios que van a habitar estas viviendas, especificidades que difícilmente el gobierno puede contemplar actuando unilateralmente.

Este triángulo funcionaría por medio de un comité de representantes de cada esquina del triángulo, donde los involucrados pueden llevar a consideración sus propuestas y los beneficios proyectados de las mismas, generando sinergias e involucrando a todos los actores en la toma de decisiones sobre los aspectos más relevantes que se concilien.

Ilustración No. . Triángulo de decisión propuesto



Fuente: Elaboración propia

En la esquina del Estado, la participación de las entidades territoriales (municipios y departamentos) es fundamental para el éxito del nuevo modelo mixto propuesto por el gobierno nacional. Se deben definir claramente las responsabilidades de estas entidades en la ejecución de los proyectos de construcción, y empoderarlas como garantes del proceso para lograr su éxito. Esto permitirá la ejecución efectiva de los proyectos y el acceso real a las viviendas por parte de la población desplazada, todo esto enmarcado bajo los principios de “conurrencia, subsidiariedad y coordinación”⁶⁴ que establece el artículo 288 de la Constitución Política de nuestro país.

⁶⁴ El principio de Coordinación hace referencia a que las entidades territoriales deben diseñar e implementar sus estrategias en concordancia con los parámetros establecidos por el gobierno nacional. El principio de Conurrencia hace alusión a que todas las entidades (locales, regionales o nacionales) deben actuar según sus responsabilidades

En la esquina de la empresa privada, particularmente del Sector de la Construcción, se propone capacitar e incluir a la población desplazada (que, como se demostró en capítulos anteriores, no puede pagar el valor restante de la vivienda luego de descontados los subsidios asignados) en la construcción de las obras y reconocer su trabajo mediante la remuneración del mismo. Esto conllevaría automáticamente a facilitar su acceso al crédito pues podrían demostrar ingresos ante el Sector Financiero, y así superar la barrera de entrada del proceso de financiación de vivienda.

Evidentemente la capacitación deberá ser financiada por el Estado a través del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, pero la remuneración del trabajo será pagada por el Sector de la Construcción pues es quien emplea la mano de obra para realizar los proyectos de vivienda, proyectos que le generarán ganancias, a través de la venta de esas mismas unidades habitacionales.

Adicionalmente la capacitación gratuita a la población desplazada les genera ventajas. Por un lado, se certifica su trabajo elevando su estatus laboral a mano de obra calificada, lo cual le da la oportunidad de ejercer su oficio en el futuro y, por el otro lado, construye en forma adecuada y bajo las normas reguladas su propia vivienda.

En la esquina de la población desplazada, se plantea que en caso de no poderse vincular laboralmente en un proyecto de construcción aprobado, por cualquier circunstancia, contribuya entonces con su esfuerzo físico y mental para realizar proyectos de autoconstrucción. El Estado deberá brindarle la capacitación requerida para tal fin, subsidiará los materiales y herramientas necesarias, y a su vez garantizará la adecuación del territorio para que se puedan construir viviendas dignas. La población desplazada deberá autoconstruir sus propias viviendas bajo la supervisión del Sector de la Construcción.

Para desglosar estas recomendaciones marco, a continuación se describirán y profundizarán más en detalle las recomendaciones que se sugiere tener en cuenta para potenciar y consolidar el nuevo modelo que está implementando el gobierno nacional.

asignadas y sus límites establecidos por la Ley. Y el principio de Subsidiaridad indica que si una entidad territorial no cuenta con la capacidad financiera o institucional para cumplir con sus obligaciones de Ley, estas serán atendidas por las entidades de nivel institucional superior.

5.1 Sobre las tierras

Es el elemento esencial de esta articulación. Sin la tenencia de la tierra, con derechos y a bajo costo, no habrá posibilidad de invertir en la construcción de viviendas para la población migrante forzada. Aquí el papel del Estado (entes territoriales y nivel central) es fundamental. Este debe brindar los terrenos necesarios y suficientes al triángulo, garantizando “el ordenamiento del territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial, impedir la construcción en terrenos de alto riesgo”, y dar garantía del suministro de los servicios públicos domiciliarios como lo establece la Ley 388 de 1997, Art 1. (MALDONADO, 2010)

Por lo tanto, debe implementar mecanismos de control, supervisión y acompañamiento para que los proyectos inicien en forma adecuada, y coordinar con las entidades territoriales los procedimientos detallados para la implementación de estos programas de vivienda para los migrantes forzados. Esto conlleva necesariamente la revisión y recategorización, en los casos que sea necesario, del tipo de uso del suelo establecido en los municipios para favorecer el uso residencial y así facilitar la construcción de los proyectos que se aprueben.

La evaluación del Plan de Ordenamiento Territorial es fundamental en este punto pues se busca mejorar condiciones en el plan vigente. Esta revisión puede ser ordinaria, con seis meses de antelación al vencimiento del plazo o extraordinaria, cuando las autoridades municipales o distritales comprueban que es conveniente llevar a cabo una actualización o reformulación de los objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones u normas formuladas y adoptadas por el plan. Este proceso es coordinado por la Secretaría de Planeación Distrital en compañía de los sectores público y privado. (MALDONADO, 2010)

5.2 Sobre la Financiación

El acceso a la vivienda digna para la población migrante forzada depende de los ingresos que pueda generar y del capital que disponga esta población. Los programas

VIS o VIP están diseñados de tal forma que los beneficiarios deben contar con recursos económicos complementarios que les permitan su acceso a la vivienda. Sin embargo, esta característica no se cumple en la población desplazada por la violencia, como ya lo evidenciamos durante esta investigación.

La política de vivienda digna para la población migrante forzada debe disponer entonces de fuentes de financiación cuyos prerequisites para acceder a ellas sean de fácil cumplimiento para esa población. Teniendo en cuenta que los valores actuales de subsidios (tanto a la demanda como a la oferta) cubren poco más del 50% del valor máximo de las soluciones de vivienda prioritarias, se recomienda aumentar la cobertura de estos subsidios mediante la destinación específica de recursos adicionales provenientes del nuevo Sistema General de Regalías, que a 2012, cuenta con 9.2 billones de pesos para ser distribuidos en todo el país. Estos recursos deberían dirigirse a fomentar dos líneas de acción:

- Incentivos de generación de oferta destinada a población desplazada
- Subsidios familiares de vivienda destinados a población desplazada

Otra de las alternativas es no desmontar el impuesto “4x1000” y redireccionar los recursos recaudados hacia los programas de vivienda digna para población desplazada, como una compensación redistributiva de la sociedad colombiana a los miles de migrantes forzados por la violencia en el país. Adicionalmente esto ayudaría a crear y mantener una memoria colectiva sobre el gran problema de la migración forzada en Colombia, al mismo tiempo que se asegurarían recursos adicionales para las soluciones de vivienda digna que tanto necesita esta población.

Otras fuentes de financiación por explorar y diferentes al Estado Colombiano podrían ser las bolsas de ayudas para poblaciones vulnerables que existen a nivel internacional, las donaciones a nivel nacional e internacional de fundaciones de filantropía, y créditos con organismos multilaterales a largo plazo y con tasas de interés muy bajas o nulas, negociando esta condición como un aporte internacional para la resolución de la problemática.

5.3 Sobre las formas de construcción

Se propone estimular en la población migrante forzada la cultura de la propiedad horizontal para un mayor aprovechamiento del suelo y de los recursos financieros destinados para construir viviendas dignas para esta población.

Igualmente, se propone desarrollar campañas que promuevan la adquisición de vivienda usada para la población migrante forzada. Esto implicaría un esfuerzo adicional pero necesario por parte del Estado al tener que promover la cultura del respeto y la tolerancia hacia la población desplazada en los otros grupos sociales del país, permitiendo así su asentamiento sin traumatismos en las comunidades donde se reubicarían a estas personas.

Por otra parte, se recomienda igualmente estimular los programas de autoconstrucción con capacitación y certificación técnica en Construcción para este grupo poblacional. Esto permitiría que bajaran los costos de la mano de obra en la construcción de vivienda para la población migrante forzada, y generaría mano de obra calificada para el sector de la construcción en las ciudades.

También se recomienda la flexibilización en los requerimientos legales exigidos a esta población para su asentamiento. Se debe facilitar y agilizar los trámites para la legalización de los títulos de propiedad en los casos donde los migrantes forzados han hecho asentamientos de manera ilegal, en terrenos baldíos o de propiedad del Estado, siempre y cuando no sean en zonas de alto riesgo y se tenga certeza de su condición de desplazados por la violencia mediante el RUPD (El Registro Único de Población Desplazada). De esta forma se los convierte en propietarios y se legaliza su reubicación. Posteriormente, el Estado debe adecuar los terrenos para garantizar que la unidad habitacional construida adquiera las características de vivienda digna.

Otra posibilidad a explorar es la creación de aldeas productivas rurales, financiadas por el Estado, donde la población desplazada por la violencia pueda establecerse de manera permanente y crear, con la asistencia técnica requerida, unidades productivas que puedan ofrecer su sustento económico a futuro. Estas aldeas deberán estar a cargo de la

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y financiarse por el Fondo para la Reparación a las Víctimas.

5.4 Sobre la caracterización detallada de la población migrante forzada por la violencia

La población migrante forzada no es homogénea por lo tanto es necesario identificar y caracterizar los diferentes grupos de migrantes que la conforman para establecer las estrategias particulares a desarrollar para cada grupo, en pro de restituir su derecho a una vivienda digna.

Es indispensable hacer una caracterización más detallada de los hogares desplazados para con ello determinar los mecanismos efectivos que permitan su acceso real al Subsidio Familiar de Vivienda. Esto solo se puede llevar a cabo si existe una forma permanente de estar en contacto con estos hogares, que permita diseñar estrategias de asignación acordes con la realidad que se constata.

La oferta que se conforme de soluciones habitacionales para esta población debe recoger e incorporar la caracterización de estos grupos internos identificados. Por ejemplo, debería permitir crear:

-Soluciones de vivienda digna que tengan en cuenta la identidad cultural de los migrantes forzados.

-Soluciones de vivienda que dispongan de equipamientos adecuados según las características identificadas en la población tales como invalidez o edad avanzada.

Así mismo permitiría identificar los distintos grupos internos y los tipos de familia existentes para proveerles una solución habitacional adecuada. Ello implica reconocer que se trata de una población diversa y que, por tanto, requiere de tratamientos diferenciados y no soluciones homogéneas.

5.5 Sobre extinción de los bienes y el dinero del narcotráfico, y sobre la extinción de recursos de la corrupción

Se propone que los recursos, ya sean bienes o efectivo en moneda nacional o extranjera, provenientes del narcotráfico o de la corrupción se puedan utilizar para resarcir a la población desplazada mediante su direccionamiento hacia la construcción de soluciones de vivienda digna, previamente legalizados estos recursos por parte del Estado.

5.6 Sobre la exención de impuestos

El acceso a la vivienda digna para los migrantes forzados trae consigo los costos de la formalidad, entre ellos el pago de impuestos y de servicios básicos. Se recomienda que para facilitar nuevamente la inserción de esta población al sistema económico, se exonere de impuestos al futuro propietario de la vivienda y se consolide una política de “mínimos vitales” en servicios públicos básicos para esta población, facilitando su estabilización social.

5.7 Sobre la Ley de Regalías

Las regalías son la contraprestación económica a favor del Estado por la explotación de sus recursos no renovables que se le otorgan a Departamentos y municipios en cuyo territorio se adelantan dichas explotaciones, y a los puertos por donde se transportan. (AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS, 2012)

Estos recursos contribuyen a las finanzas locales y a la inversión social pues su utilización permite el mejoramiento de la calidad de vida de la población y su desarrollo.

El gobierno nacional sancionó la Ley 1530, del 17 de mayo de 2012, por la cual se regula el sistema actual de regalías, destacándose el hecho que anteriormente el 80 % de los recursos obtenidos por concepto de regalías se quedaban en los municipios productores y el 20 % restante se destinaba al Fondo Nacional de Regalías, al que tenían acceso las regiones. Esta proporción cambió con la Ley 1530, quedando en partes

iguales la distribución de los recursos entre los municipios receptores y el resto del país, y adicionalmente, se crearon nuevos fondos como el de desarrollo regional, el de compensación regional, y el de ciencia, tecnología e innovación.

La Ley de regalías prevé la financiación de proyectos con alto impacto social. Por lo tanto, se propone que también se presenten los proyectos de construcción de vivienda digna para población desplazada a concursar por la asignación de parte de estos recursos y lograr financiación. La condición esencial para dar viabilidad a la asignación de recursos es que los proyectos contengan un fuerte impacto social, y sin lugar a dudas, la construcción de vivienda digna para la población migrante forzada cumple con esta condicione requerida.

5.8 Sobre la Responsabilidad Social Empresarial, RSE

La implantación de la responsabilidad social empresarial ha avanzado en Colombia en los últimos años. Empresas colombianas y extranjeras vienen desarrollando dentro de la estrategia de RSE proyectos productivos, de educación, culturales y de protección del ambiente, entre otros. Algunas empresas como Ecopetrol, ISA, Gas Natural S.A, Smurfit Cartón de Colombia, Pacific Rubiales, Indupalma y Microsoft son líderes en el país en RSE. (AFP, 2012).

En particular, el sector petrolero en Colombia tiene una posición reconocida en la búsqueda del bienestar común y la reconstitución del tejido social. Su modelo de responsabilidad social empresarial se reconoce como un instrumento de relación de estas empresas (petroleras) con el entorno, y guarda concordancia con los Planes de Desarrollo Regionales y el Pan de Desarrollo Nacional buscando contribuir a sus logros. (AFP, 2012).

El modelo de RSE también busca generar y apoyar proyectos que fortalezcan las capacidades de los gobiernos locales y de las organizaciones comunitarias de la región donde intervienen. Por lo tanto, los proyectos de construcción de vivienda digna para la

población migrante forzada por la violencia tienen otra posible fuente de cofinanciación mediante este modelo. Se propone explorar esta alternativa e involucrar a estas empresas en el nuevo enfoque que está implementando el gobierno nacional, esperando que las mismas sean conscientes del impacto social que generarían a través de su participación en estos proyectos.

CONCLUSIONES

De la evolución histórica de la violencia en Colombia, de las numerosas medidas de política pública adoptadas por el Estado para afrontar y tratar de resolver la problemática estudiada en esta investigación, de las dificultades identificadas que estas medidas afrontan para lograr su objetivo, y de las recomendaciones que plantea el autor de este trabajo para superar estos obstáculos, se logran extraer cuatro grandes conclusiones:

- 1) La migración interna en Colombia se debe principalmente a factores de violencia íntimamente ligados a la historia política de Colombia desde su nacimiento como República, así como a la lucha militar por la hegemonía territorial y la posesión de los recursos naturales entre los grupos al margen de la Ley y la respuesta estatal para enfrentarlos.
- 2) Pese a los grandes esfuerzos realizados en materia normativa por parte del Estado colombiano para garantizar el acceso a una vivienda digna para la población migrante forzada por esta violencia, no se han logrado los resultados esperados pues aún no se tienen en cuenta las todas las características especiales y específicas de este segmento de la población colombiana. Se continúa sin disponer de información amplia y suficiente, por parte del Estado, de las condiciones sociales, culturales y económicas de los desplazados, lo que lo restringe y conduce a impulsar medidas que generan impactos tenues. Particularmente, en lo que refiere al objeto de estudio de esta investigación, las medidas emprendidas han logrado impactar tan solo a un segmento muy reducido de la población desplazada como se observó en el capítulo tercero y cuarto.
- 3) El desconocimiento de su población objetivo, sumado a las presiones y exigencias legales que le son impuestas (ej: los mandatos de la Corte Constitucional), hace que el Estado colombiano adapte e implemente políticas públicas diseñadas para otros tipos de población, lo cual genera efectos no deseados tales como la creación tácita de barreras de entrada para la propia

población a la cual van dirigidas estas políticas. El caso más ilustrativo, para el caso de una VIP de valor tope, es que el financiamiento de más del 50% de valor total de esa solución de vivienda queda a cargo del hogar desplazado, como se analizó en los capítulos anteriores.

- 4) Las recomendaciones recopiladas de la literatura especializada y analizadas en esta investigación giran en torno a superar estas debilidades mediante el análisis y comprensión de las características propias de la población desplazada por la violencia, y mediante su inclusión en la toma de decisiones sobre las medidas que se estén y que se vayan a implementar para garantizar sus derechos, particularmente el derecho a una vivienda digna.

Finalmente, es preciso resaltar que la única forma posible de llegar a una solución eficaz en materia de vivienda digna para la población migrante forzada por la violencia es la consecución de la Paz, acompañada de una reforma agraria nacional y la tecnificación del campo. Por lo tanto, la solución a la problemática del desplazamiento forzado no se visualiza a corto plazo y dependerá de la capacidad estatal para controlar el territorio, y de la voluntad de los actores armados al margen de la Ley para llegar a caminos donde las poblaciones vulnerables no tengan que abandonar sus tierras. Por lo pronto, el camino más expedito para paliar la problemática de la vivienda digna para la población migrante forzada por la violencia es consolidar el modelo de subsidio mixto a la demanda y a la oferta a nivel nacional, favoreciendo la ruralidad, en un país donde el suelo disponible en las ciudades es cada vez más escaso y donde sus campos se están quedando deshabitados.

BIBLIOGRAFÍA

ACNUR. Agencia de la ONU para los refugiados. (2010). Página web oficial. preguntas-y-respuestas-sobre-desplazados-internos.

Acuña José Antonio (2011). El conflicto armado en Colombia. Universidad Simón Bolívar. Facultad de Administración de Empresas. Barranquilla.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 226 de 2005, por el cual se reglamenta el otorgamiento del Subsidio Distrital de Vivienda.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 200 de 2006, Por el cual se reglamenta el otorgamiento del Subsidio Distrital de Vivienda para hogares en situación de desplazamiento interno forzado por la violencia.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 303 de 2007, Por el cual se reglamenta el otorgamiento del Subsidio Distrital de Vivienda Complementario para la construcción de vivienda mediante proyectos asociativos.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 583 de 2007, por el cual se modifica el Decreto 226 de 2005, el Decreto 200 de 2006 y el Decreto 303 de 2007 relacionados con la operación del Subsidio Distrital de Vivienda.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 063 de 2009, por el cual se reglamenta el otorgamiento del Subsidio Distrital de Vivienda y se dictan otras disposiciones.

Alexy, Robert. Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios. Presentación y traducción, BERNAL, Carlos. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, D.C

Arango, Rodolfo. (2004). Derechos, constitucionalismo y democracia. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, D.C.

Arango, Rodolfo. (2005). El concepto de derechos sociales fundamentales. Legis Editores. Bogotá, D.C.

Asamblea Parlamentaria Euro- Latinoamérica, Comisión de Asuntos Sociales, Intercambios Humanos, Medio Ambiente, Educación y Cultura (2007): Desarrollo, pobreza, migraciones y papel de la cooperación bilateral Unión Europea (EU)- América Latina (AL) y de las instituciones financieras internacionales.

Auto 109 de 2007. Adopción de Indicadores de Resultados.

Auto 233 de 2007. Pronunciamento sobre los indicadores de resultado de goce efectivo de derechos de la población migrante forzada presentados por el Gobierno Nacional el día 22 de junio de 2002, de conformidad con lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y en los autos de seguimiento, en particular el auto 109 de 2007.

Auto 116 de 2008. Pronunciamento sobre la propuesta de indicadores de resultados de goce efectivo de derechos de la población migrante forzada presentados por el Gobierno Nacional y por la Comisión de Seguimiento para superar los vacíos y falencias en la batería de indicadores adoptada mediante Autos 109 y 233 de 2007.

Auto 008 de 2009. Persistencia del Estado de Cosas Inconstitucional Declarado Mediante Sentencia T-024 de 2004.

Auto 219 de 2011. Seguimiento a las acciones adelantadas por el gobierno nacional para la superación del estado de cosas inconstitucional, declarado mediante sentencia T-025 de 2004.

Castro, Erika; RESTREPO, Olga; García, Laura.(2010). Historia, concepto y estructura de los derechos económicos, sociales y culturales. Red Revista Estudios Socio-Jurídicos. [En línea]

Comisión Colombiana de Juristas 2010, Violaciones a los derechos humanos y violencia sociopolítica. Violación múltiple, masiva y continua de los derechos humanos,

Listado de casos de migración forzada en Colombia. Número de personas o familias según, fecha y lugar de ocurrencia en el 2010.

Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (2009). Área de memoria histórica. El despojo de tierras y territorios. Aproximación conceptual. Kimpres.

Comisión Internacional de Juristas. DESC (2008): Comentario del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Concejo de Bogotá. Acuerdo distrital 02 de 1998, por el cual se dictan normas para la atención integral de los desplazados por la violencia y se dictan otras disposiciones.

Concejo de Bogotá. Acuerdo 257 de 2006, por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, distrito capital, y se expiden otras disposiciones.

Constitución Política de Colombia 1991.

DESC, Pacto. Observación general No.4: el derecho a una vivienda adecuada párrafo 1 del artículo 11 del Pacto. Numeral 3. [Consultado el 5 de abril de 2010] Disponible en<http://www.escrnet.org/resources/resources_show.htm?doc_id=425978>

Documento Conpes 3115 de 2001.

Documento Conpes 2924 de 1997.

Documento Conpes 2804 de 1995.

Documento Conpes 2924 de 1997.

Documento Conpes 3115 de 2001.

Documento Conpes 3400 de 2005.

Duncan, Gustavo. (2006). Los señores de la Guerra. De paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia. Bogotá, D.C. Editorial Planeta.

Dussan Juan, Mancera Jorge, Barinas Jorge (2011). El conflicto armado en Colombia 2011. INPAHU. Bogotá. Consultado en <http://conflictoarmado.galeon.com/aficiones1699421.html>

El Espectador (16 de agosto 2010): El país de los desterrados.

El Espectador (07 de junio de 2012): Gobierno anuncia \$1.4 billones para financiar 140.000 viviendas.

Fioravanti, Maurizio. (2004). El Estado moderno en Europa. Instituciones y derecho. Editorial Trotta. Madrid.

Fonseca, Hilma. Rivera, Laura.(2005). Constitución nacional: actualizada y comentada. Fondo educativo panamericano. Bogotá, D.C.,

Gallego Carlos Medina (2011) FARC-EP Notas para una historia política 1958-2006. Universidad Nacional de Colombia Facultad de Ciencias Humanas Departamento de Historia. Tesis Doctoral.

Giraldo, Fabio. (2007). La mano invisible del Estado. En: El uso del suelo: un gran desafío para Bogotá. Cuadernos del informe de desarrollo humano para Bogotá No.4. PNUD. Bogotá, D.C.

González, Fernán; Bolívar, Ingrid y Vázquez, Teófilo. (2005). Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado. Bogotá, D.C. Cinep,

González, Mabel. Desterrados: El desplazamiento forzado sigue aumentando en Colombia. Convergencia, enero-abril, año 9 número 27. Universidad Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública. México

González, Rush (2002). *Hacia una fundamentación ontológica de los derechos humanos a través del iusnaturalismo*. En *Ciencia Ergo Sum: Revista científica multidisciplinaria de la Universidad Autónoma de México*. Vol. 9.

Guataqui, Juan.(2010). *Más allá del desplazamiento. Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*. CIJUS. Bogotá, D.C

Guzmán Etelvina (2005), *Logros y retos del Frente Indígena Oaxaqueño Binacional: una organización para el futuro de los migrantes indígenas*.

Ibañez, Ana María y Querubín, Pablo. (2004) *Acceso a tierras y desplazamiento forzoso en Colombia*. Documento CEDE. No.23. Facultad de Economía de la Universidad de los Andes. Bogotá, D.C.

Maldonado, María Mercedes. (2010). *Acceso y disfrute de una vivienda digna por parte de la población en condición de desplazamiento*.

Martínez P, Rodríguez L y Agudelo C (2001): *Equidad en la política de reforma del sistema de salud pública*.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. *Resolución 1024 de 2011*.

Moncaleano, Arturo y Morales, Jairo (2006): *Vivienda digna para todos. Manifiesto hacia la construcción de una política pública de vivienda social, democrática, equitativa e incluyente que garantice un hábitat digno para los colombianos*. Konrad Adenauer Stiftung, Pontificia Universidad Javeriana.

Organización Internacional para las Migraciones. OIM. (2012). *Página web oficial*.

Pécaut, Daniel (2005). *Estrategias de paz en Colombia en un contexto de diversidad de actores y factores de violencia*. Bogotá D.C. Cinep.

Pérez Manuel (2004). La conformación territorial en Colombia entre el conflicto el desarrollo y el destierro, cuadernos de desarrollo rural, Universidad Javeriana, Bogotá

Posada, Paola. (2009). Refugiados y desplazados forzados. Categorías de la migración forzada creadas como medidas de contención a las migraciones no deseadas. Estudios Políticos, 35, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia,

Prado, Gerardo. (2010). Los derechos fundamentales y la aplicación de la justicia constitucional. [En línea]

República de Colombia. Ley 387 de 1997, por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.

República de Colombia. Ley 975 de 2005, por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la Ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios.

República de Colombia. Ministerio de desarrollo económico. Decreto 951 de 2001, por el cual se reglamenta parcialmente las Leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población migrante forzada.

República de Colombia. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Decreto 2007 de 2001. Por el cual se reglamenta parcialmente los artículos 7o., 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural víctima de la migración forzada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar y se adoptan medidas tendientes a prevenir esta situación.

República de Colombia. Decreto 2569 de 2000, por el cual se reglamentará parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones.

República de Colombia. Ministerio del Interior y de Justicia. Decreto 1290 de 2008, por el cual se crea el programa de reparación individual por vía administrativa para las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la Ley.

República de Colombia. Ley 1190 de 2008. Por medio del cual el Congreso de la República de Colombia declara el 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y se dictan otras disposiciones.

República de Colombia. Decreto 250 de 2005, por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones.

República de Colombia. Decreto 2675 de 2005, por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto 951 de 2001 en lo relacionado con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural para la Población Desplazada por la Violencia.

República de Colombia. Decreto 2100 de 2005, por el cual se modifica parcialmente y se adiciona el Decreto 951 del 24 de mayo de 2001.

República de Colombia. Decreto 170 de 2008, por el cual se establece el criterio especial de atención prioritaria al que se sujetará el otorgamiento del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social con cargo a los recursos para población en situación de desplazamiento.

República de Colombia. Decreto 1997 de 2009, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1190 de 2008 y se dictan otras disposiciones.

República de Colombia. Decreto 2965 de 2009, por el cual se reglamenta el artículo 6° de la Ley 1190 de 2008 y modifica parcialmente el Decreto 2675 de 2005 en lo relacionado con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural para la Población Desplazada por la Violencia.

República de Colombia. Decreto 4911 de 2009, por el cual se modifican los artículos 2°, 5°, 8°, 10, 14, 24 y 25 del Decreto 951 de 2001 y se dictan otras disposiciones en relación con el subsidio familiar de vivienda para la población en situación de desplazamiento.

República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-936 de 2003. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1 de la Ley 795 de 2003, por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto orgánico del sistema financiero y se dictan otras disposiciones. Magistrado ponente: Eduardo Montealegre Lynnet.

Revista Semana (2012). Así es la Colombia rural, Informe Especial. Marzo de 2012.

Reyes, Alejandro (2007). Paramilitares en Colombia: Contextos, aliados y consecuencias.

Roldan, Mary. (2010). A sangre y fuego: la violencia en Antioquia, Colombia. Bogotá, D.C.: CIJUS

Rodríguez, César (2010): Más allá del desplazamiento. Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia. CIJUS.

Rodríguez, César y Rodríguez, Diana (2009): Y de los desplazados, ¿Qué? Eltiempo.com. Fecha de publicación: 11 de julio de 2009. [Consultado el 19 de mayo de 2010] < <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3522563>>.

Salinas, Yamile. (2010). Más allá del desplazamiento. Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia. CIJUS. Bogotá, D.C.

Sandoval, Areli (2010): Los derechos económicos, sociales y culturales. Una revisión del contenido esencial de cada derecho y de las obligaciones del Estado.[en línea][consultado el 15 de diciembre de 2010] Disponible en <<http://www.alop.or.cr/trabajo/publicaciones/desc.pdf/>>.

Secretaría Distrital de Hábitat. Resolución 289 de 2009, por medio de la cual se adopta el nuevo reglamento operativo para el otorgamiento de subsidios de vivienda en el Distrito Capital.

Secretaría Distrital de Hábitat. Resolución 143 de 2010, por medio de la cual se modifica la Resolución 289 de 2009 que adopta el nuevo reglamento operativo para el otorgamiento de subsidios de vivienda en el Distrito Capital.

Sentencia C-149/10, Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 79 de la Ley 1151 de 2007 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010”.

URIBE, María Teresa. (2001). La soberanía en disputa: ¿Conflicto de identidades o de derechos?

Torres, Alberto y Vargas Johanna (2009) vivienda para población desplazada en Colombia. Recomendaciones para la política pública y exigibilidad del derecho. Revista INVI v.24 n.66 Santiago.

Uprimny, Rodrigo. El bloque de constitucionalidad en Colombia. Un análisis jurisprudencial y un ensayo de sistematización doctrinal.

Valderrama Mario y Mondragón Héctor (2006). Desarrollo y Equidad con Campesinos. Misión rural. TM editores Bogotá.

Vargas Viviana (2007). La Tenencia de la Tierra un problema en Colombia, Revista Prensa Rural

Universidad de los Andes (2011): PROYECTO TERRANOVA, ANÁLISIS
SOBRE DESPLAZAMIENTO Y TIERRAS Consultado el 03 de mayo de 2012
<<http://terranova.uniandes.edu.co/centrodoc/pobldespl.html>>.