



**Comité de América Latina y El Caribe para la
Defensa de los Derechos de la Mujer
CLADEM COLOMBIA**

**DIAGNÓSTICO DEL DERECHO DE LAS MUJERES A LA
VIVIENDA ADECUADA Y EL ACCESO A LA
PROPIEDAD DE LA TIERRA, DESDE UNA
PERSPECTIVA DE GÉNERO EN
COLOMBIA**

Elaborado por:

Eneida María Chacón
María Eugenia Ramírez
ILSA
Margarita Zea
Silvia Yañez
Mujeres y Organizaciones
vinculadas al proceso
del Tribunal Nacional
de Mujeres y DESC

Con el apoyo de:



**Agència Catalana
de Cooperació
al Desenvolupament**

Bogotá, Octubre de 2007

INDICE

INTRODUCCION.....	4
I. CONTEXTO SOCIO ECONÓMICO, POLÍTICO Y CULTURAL DEL PAÍS.....	6
1. DATOS Y CIFRAS.....	6
a) Estadísticas generales.....	6
b) El déficit de vivienda.....	6
c) Tenencia de la vivienda.....	10
d) Género del jefe de hogar.....	11
e) Pobreza.....	11
f) Déficit cualitativo.....	11
g) Déficit cuantitativo.....	11
h) Vivienda, servicios públicos domiciliarios.....	12
2. POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO.....	14
3. PRODUCCIÓN SOCIAL DE VIVIENDA.....	16
4. LA POLÍTICA HABITANCIONAL ACTUAL.....	18
Varias consideraciones.....	19
Entonces, en manos de quienes quedan los subsidios de vivienda?.....	21
II MARCO JURÍDICO Y NORMATIVO GENERAL.....	23
1. MARCO CONSTITUCIONAL DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA.....	23
2. EL MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL RELACIONADO CON EL DERECHO A LA VIVIENDA.....	25
a) EL DERECHO A LA VIVIENDA EN CONTEXTOS DE CONFLICTO ARMADO EN EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.....	25
b) DESARROLLO LEGAL EN COLOMBIA DEL DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA.....	39
III. SITUACIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES EN CONDICIONES DE DESPLAZAMIENTO.....	41
1. EL IMPACTO EN LA VIDA DE LAS MUJERES VICTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO.....	42
2. MUJERES VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO. LEY DE JUSTICIA Y PAZ.....	50
3. MUJERES MIEMBRAS DE COMUNIDADES ÉTNICAS.....	53
4. ASENTAMIENTOS URBANOS.....	57
IV REGULACIÓN SOBRE DESALOJOS.....	62
V CASOS EMBLEMATICOS DE EXIGIBILIDAD JURIDICA Y POLITICA.....	64
1) CASO DE CANTILLERA-ALTAMIRA. Antecedentes (historia).....	64
a) Un proceso de adjudicación y titulación inadecuado.....	64
b) Negación del proyecto productivo.....	65

c) EL ENGAÑO del proyecto ISREX auspiciado por INCORA, actual INCODER:.....	65
d) Estado de inseguridad y violencia en la zona	66
e) El nuevo sistema PRAIN no es operativo.....	66
f) Fundamentos desde la perspectiva de las mujeres.....	67
g) Los testimonios de las Mujeres adjudicatarias.....	70
h) Hechos posteriores a la tribuna Nacional actualización del caso.	73
i) Acciones de exigibilidad política de las Mujeres.....	75
j) Valoración del impacto político que el tema.....	75
k) Reconstrucción de una memoria olvidada. Los testimonios de las Mujeres	76
2) DERECHO A LA TIERRA Y A LA AUTONOMÍA CHICUAMBÉ –LAS BRISAS- MUJERES INDÍGENAS PIJAO	78
VI RECOMENDACIONES	82

INTRODUCCION

El estudio de diagnóstico sobre la “Situación del derecho de las mujeres a la vivienda adecuada y el acceso a la propiedad de la tierra desde una perspectiva de género” en Colombia se inscribe dentro del marco del Proyecto sobre DESC y el Derecho a la Vivienda de las Mujeres, apoyado por la Generalitat de Catalunya, a través del Observatori DESC de Barcelona y coordinado por CLADEM Regional.

El Estudio presenta una radiografía de la situación que viven las mujeres colombianas respecto al derecho a la vivienda adecuada y el derecho al acceso a la propiedad de la tierra, el grado de cumplimiento de las obligaciones del Estado Colombiano en el desarrollo del marco jurídico normativo y en la aplicación de políticas públicas que garanticen a las mujeres el goce y efectivo de sus derechos económicos y sociales, en particular el derecho a la vivienda digna.

Hace un énfasis particular sobre la situación que viven las mujeres en condiciones de desplazamiento forzado, por causa del Conflicto Armado y Social y la violencia sociopolítica que vive nuestro país y que tiene efectos desproporcionados en la vida de las mujeres.

La información se seleccionó teniendo en cuenta el período comprendido entre los años 2002-2006, identificando las áreas temáticas que guiaron la selección de las variables y los indicadores. Se revisaron los indicadores propuestos por la matriz, y en los casos necesarios se realizaron sustituciones y/o reformulaciones requeridas para lograr una adaptación eficiente y relevante del instrumento al contexto nacional colombiano. Teniendo en cuenta la información recolectada y analizada se llevó a cabo la selección de los indicadores, a partir de dos criterios: la relevancia y la validez de los indicadores para medir los avances en la protección, promoción y sanción de los derechos humanos de las mujeres colombianas, en cada área considerada y la disponibilidad de información para los años contemplados.

El documento incluye los temas y la metodología propuesta por la coordinación regional, organizados de tal forma que faciliten la comprensión y análisis temático. Se hizo un énfasis particular de la situación de las mujeres en el contexto del conflicto armado interno que vive el país.

Dada la extensión del tema, se hizo necesario el uso de una metodología que conjugara distintos métodos, instrumentos y fuentes de información que arrojaran a la vez resultados lo suficientemente claros y que permitieran alcanzar el objetivo planteado. De esta manera, el diagnóstico sobre la situación de los derechos de las mujeres en Colombia se realizó a través de:

1. Revisión y análisis de la información estadística sobre los indicadores definidos en la matriz. Cabe anotar las limitaciones que plantearon las

fuentes en términos de ser actualizadas, de mantener criterios homogéneos para el periodo en estudio y de existir sistemas de registro para algunas de las variables tomadas como referencia.

2. Registro y revisión de la legislación nacional y las políticas públicas relacionadas con los temas seleccionados de los derechos humanos de las mujeres. La información referente a políticas, programas y proyectos se consultó a las instituciones responsables de su formulación, ejecución o evaluación, pero se enfrentaron múltiples obstáculos, dado que o se negaba la información o ella se encontraba incompleta. Esta situación obligó, en algunos casos a utilizar el derecho de petición para solicitar dicha información.
3. Revisión Bibliográfica. Para la elaboración del informe se consignaron algunas investigaciones elaboradas por instituciones académicas y organizaciones gubernamentales que dieron cuenta del debate académico suscitado por los temas de los derechos humanos de las mujeres, en Colombia.
4. El informe fue socializado para su retroalimentación con organizaciones de mujeres vinculadas al Tribunal de Mujeres y DESC y otras iniciativas quienes aportaron desde sus propias experiencias y realidades elementos que contribuyeron a aclarar, ampliar, precisar la información.
5. Incluye casos emblemáticos de violación del derecho a la vivienda y el acceso a la propiedad de la tierra y las experiencias de exigibilidad jurídica y política de los DESC de las mujeres

I. CONTEXTO SOCIO ECONÓMICO, POLÍTICO Y CULTURAL DEL PAÍS

1. DATOS Y CIFRAS

a) Estadísticas generales

De acuerdo al censo de población y vivienda (septiembre 2005), el total de la población en Colombia es 44'659.161,70, de las cuales 23'147.683, esto es, el 51,8% de los habitantes de Colombia son mujeres. El 75% de la población colombiana vive en las cabeceras municipales. La esperanza de vida de la mujer es 77,6 años, mientras que la de los hombres es 69,8 años. Del total de hogares colombianos el 30% son presididos por mujeres, lo que significa que ellas son las principales encargadas de proveer los recursos económicos para la subsistencia de su familia.

Del total de 20'575,154.30, que son las consideradas personas económicamente activas, 8,667,933.70 son mujeres, esto es, el 42% de la población¹.

“En el 2005 el 60% de la población colombiana vivía en condiciones de pobreza, de estos hogares el 26.6% tienen jefatura femenina. La indigencia afecta al 25% de la población colombiana y el 31.4% los hogares en condiciones de indigencia tiene jefatura femenina.

Persiste la inequidad en las oportunidades laborales para hombres y mujeres, tanto para el acceso a los empleos como para la permanencia en ellos y el grado de informalidad del trabajo de hombres y mujeres para 2005, era -según el DANE- de 57.5% para los primeros y de 60.2% para ellas. Por otra parte, entre el 60 y el 70% de las personas que trabajan en los eslabones más bajos de las cadenas productivas son mujeres².”

b) El déficit de vivienda³

De acuerdo con los últimos informes del Departamento Nacional de Planeación se calcula el déficit de vivienda urbana en Colombia en 2.300.000

¹ Tomado de www.dane.gov.co Consulta 4 de mayo de 2007

² Tomado de Informe Sombra Colombia Al Comité De La Cedaw en www.pidhdd.org/article.php3?id_article=256 Consulta 3 de mayo de 2007

³ Tomado del documento “Evaluación de la Política de Vivienda del Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006 Hacia Un País de Propietarios” elaborado por la Contraloría General de la República dentro del proyecto para combatir la corrupción en Colombia Agenda Nacional de Vivienda, editado por Jorge Enrique Torres, con la participación de las siguientes entidades Contraloría General de las República CGR, Defensoría del Pueblo, Federación Nacional de Organizaciones de Vivienda Popular FEDEVIVIENDA, Fondo Nacional de Ahorro FNA, Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda ICAV, Ministerio de Agricultura, Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar CAVIS – UV, Universidad Nacional de Colombia, Viceministerio de Vivienda del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial

unidades y el ICAV (entidad que agrupa a las corporaciones de Ahorro y vivienda privadas) basado en la Encuesta de Calidad de Vida del DANE, señaló que el déficit rural sobrepasa el 1.800.000 unidades, lo cual suma un total de 3.700.000 familias desposeídas de vivienda propia. Hace 10 años el déficit cuantitativo de vivienda más conservador era de 1.800.000 unidades.⁴

Diferencia que, de acuerdo a los analistas del tema, continúa ascendiendo pese a los anuncios del Gobierno de “*propiciar*” la construcción de 800.000 nuevas viviendas en estos cuatro años. El Estado se limitará a hacer los aportes de la Nación al Fondo Nacional de Vivienda, adscrito al Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Las demás gestiones de financiación y construcción quedó, para su beneficio, en manos de las empresas constructoras particulares. La parte de la intermediación, se encomendó a las Cajas de Compensación Familiar, mediante un encargo de gestión, teniendo que aportar estos gastos de sus propios ingresos, en desmedro de los beneficios de salud y educación que otorgan a sus afiliados.

En el año 2004, el Fondo Nacional de Vivienda celebró con las Cajas de Compensación Familiar del país, reunidas en Unión Temporal, un contrato de Encargo de Gestión, que se distingue con el número 004A y que tiene por objeto el desarrollo por cuenta y riesgo de estas entidades de los “... *procesos de divulgación, comunicación, información, recepción de solicitudes, verificación y revisión de la información, digitación, ingreso al RUP (Registro único de Postulantes del Gobierno Nacional), prevalidación, apoyo a las actividades de preselección y asignación a cargo del FONDO, seguimiento y verificación de los documentos para hacer efectivo el pago de los subsidios familiares de vivienda en todas sus modalidades, con el fin de garantizar la debida inversión de los recursos, de acuerdo con las leyes y disposiciones que rigen el Subsidio Familiar de Vivienda*”, señaló el Periódico El Tiempo, edición digital del 4 de diciembre del 2006.

La misma edición, resaltó que “*A pesar de ese enorme faltante de vivienda, millones de familias pobres no pueden acceder a una propiedad, bien porque no tienen para la cuota inicial o porque, no obstante ser beneficiarias de un subsidio que complementa el ahorro y puedan cumplir con este requisito, no logran un crédito del sistema financiero, o bien porque no tienen ninguna capacidad de ahorro.*”.

Es el caso de las mujeres en situación de desplazamiento o de las 78.500 Madres Comunitarias responsables de la política de atención a los niños y niñas menores de 7 años que reciben una bonificación, siempre por debajo del SMLV... Mediante un convenio entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Fondo Nacional del Ahorro destinado “exclusivamente al otorgamiento de crédito para las Madres Comunitarias del ICBF, para quienes el sueño de tener vivienda propia o mejorar la que

⁴ Carlos Arturo Cadavid. La dignidad de la vivienda en Colombia. Deterioro y discriminación de un derecho constitucional. Medellín, febrero de 2007

ya tienen se hace realidad”⁵. Estas mujeres, consideradas por el ICBF como “voluntarias y solidarias”, reciben una bonificación de \$207.000 (US\$103), siempre por debajo del SMLV. El aporte para vivienda, considerado un “estímulo” para ahorrar, representa el 2% de la bonificación, un promedio de \$9.000 (US\$8,00) mensuales, al año, \$108.000 (US\$6,00).

VALOR DEL SUBSIDIO PARA VIVIENDA 2007

Tipo de vivienda	Vivienda en SMLMV*	Rango de valor vivienda		Ahorro mínimo del hogar-10%	Afiliados a cajas de compens.	No afiliados a cajas de compens.	Número habitantes por municipio
1	Hasta 40		17'348.000	1'734.800	9'107.700	9'107.700	Inferior a 500.000
1	Hasta 50		21'685.000	2'168.500	9'107.700	9'107.700	Superior a 500.000
2	Superior a 40 y hasta 70	17'348.001	30'359.000	3'035.900	6'071.800	6'071.800	Inferior a 500.000
2	Superior a 50 y hasta 70	21'685.001	30'359.000	3'035.900	6'071.800	6'071.800	Superior a 500.000
3	Superior a 70 y hasta 100	30'359.001	43'370.000	4'337.000	4'337.000	3'035.900	
4	Superior a 100 y hasta 135	43'370.001	58'549.500	5'854.950	433.700	433.700	
Mejoram	Hasta 70				4'987.550	4'987.550	

*Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes.

- El tipo de vivienda señalado para los municipios con más de 500.000 habitantes será aplicable a Medellín y su Área Metropolitana y a municipios hasta una distancia no mayor a 50 km del perímetro urbano de la ciudad.
- Municipios con población inferior a 500.000 habitantes: todos los municipios del departamento de Antioquia excepto Medellín.
- Municipios con población superior a 500.000 habitantes, únicamente el municipio de Medellín. Fuente: COMFAMA. Caja de Compensación Familiar, comfama.com.co

⁵ Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF-. Madre Comunitaria. Boletín 01 dirigido a las Madres Comunitarias del ICBF. Junio 2007

Los últimos gobiernos han empeorado la situación pese a las soflamas de hacer de Colombia un “país de propietarios” porque las evidencias de la realidad colombiana y las mismas cifras del DANE son más elocuentes que las palabras. El paliativo de los subsidios a la demanda de vivienda no deja de ser un mecanismo que elude de fondo el problema y al mismo tiempo acrecienta las ganancias de los grandes constructores y acaparadores del suelo urbano que aún existe en las grandes y medianas ciudades. Se requiere un cambio profundo en los actuales sistemas de construcción y financiación hoy en manos del sector privado, desde que el Estado abandonó por completo esta responsabilidad al desmontar el antiguo Instituto de Crédito Territorial a finales de la década de los 80 y eliminar la intermediación estatal a través del también liquidado Inurbe.

A continuación, algunas estadísticas e indicadores sobre las manifestaciones más conocidas de la problemática habitacional.

	Requerimiento	Magnitud	
Déficit acumulado nacional: cabecera y resto (Número de hogares)	Cuantitativo	1.834.613	
	Cualitativo	2.054.639	
	Total	3.889.252	
Déficit de entorno en 10 ciudades (Porcentaje de hogares de estratos 1, 2 y 3)		99,3%	
Otros problemas de entorno (Porcentaje de hogares)	Contaminación ambiental	52,1%	
	Calles destapadas o en mal estado	39,7%	
	Carencia de alumbrado público	39,7%	
	Insuficiencia o escasez de transporte público	35,2%	
	Problemas en el suministro y prestación de servicios públicos	Recolección de basura	18,4%
		Acueducto	13,6%
		Energía eléctrica	9,9%
		Teléfono	9,7%
		Alcantarillado	7,3%
	Gas por tubería	3,5%	
Déficit por vulnerabilidad sísmica	Viviendas	6.3 millones	
	Hogares	7.6 millones	
Formación anual de nuevos hogares	Total hogares	170 mil	
	Hogares con menos de 4 SMML	100 mil	
Demanda anual de Vivienda de Interés Social (Número de viviendas)		100 mil	
Habitabilidad (Porcentaje de hogares)	Ruidos exteriores a la vivienda	58%	
	Malos olores del exterior	35%	
	Falta de iluminación natural	13%	
	Precariedades en la ventilación	12%	
Demanda no deficitaria		Sustitución, renta, recreación, otros	
Mercado de arrendamientos	Rotación anual del mercado de arrendamientos	850 mil	
	Variación anual del stock de vivienda en arriendo	85 mil	
	Cambio de tenencia (en propiedad - arrendatario)	30 mil	

6

Con relación a la metodología de cálculo empleada en la estimación del déficit de vivienda se tiene lo siguiente:

- a) El déficit cuantitativo distingue el número de hogares que requieren de una vivienda para su uso propio identificando para ello dos

⁶ Fuente: DANE: ECH-ECV 1997 y 2003; MDE-CENAC, Boletín Desarrollo Urbano en Cifras No. 1 a 5, MMA, Indicadores Ambientales; DNP, Estimación del déficit de vivienda; CENAC, Estudio de las necesidades habitacionales de la población residente en algunos municipios en Colombia - 1993, El mercado de arrendamientos en la política urbana y de vivienda en Colombia - 2001.

situaciones, cuyos resultados permiten diseñar políticas y programas de vivienda nueva:

- o Hogares secundarios que habitan en la misma vivienda con otros hogares (cohabitación), independientemente de su tamaño o número de miembros
- o - Viviendas que por la precariedad de sus materiales y la falta de servicios domiciliarios de acueducto y alcantarillado deben ser sustituidas

Bajo esta metodología, el déficit cuantitativo de vivienda no considera aspectos como la localización de la vivienda (reubicación por riesgo o factores ambientales), obsolescencia, etc.

b) El déficit cualitativo identifica las viviendas de los hogares con carencias parciales en:

- o Estructura (Paredes y techos)
- o Espacio (Hacinamiento)
- o Servicios públicos (Acueducto, alcantarillado, energía eléctrica-basuras)

Cabecera. El déficit de vivienda en las cabeceras municipales afecta al 30.2% de los hogares (2.333.345 a 2003). Las carencias cuantitativas reportan un nivel de incidencia superior sobre las de carácter cualitativo (19.8% de los hogares frente a 10.4%).

Déficit cuantitativo (cuya atención demanda la generación de unidades habitacionales nuevas): Comprende 1.531.237 hogares y corresponde principalmente (89.4%) al tipo cohabitación. A nivel de la proporción restante coexisten carencias críticas de la estructura de la vivienda con la falta de los servicios domiciliarios de acueducto y alcantarillado

Déficit cualitativo (objeto de atención mediante programas de mejoramiento habitacional y de entorno): Involucra 802.108 hogares y se concentra en categorías singulares (sólo existe ese problema en el hogar), correspondientes a servicios públicos (41.1%), espacio o hacinamiento (35.3%), e inestabilidad de los materiales de la estructura de la vivienda (15.1%)

La población en situación de déficit cualitativo de vivienda se concentra principalmente en hogares con vivienda propia completamente pagada, jefatura masculina y en condiciones de pobreza, según las líneas elaboradas por la MERPD.

c) **Tenencia de la vivienda**

La distribución de los hogares residentes en las cabeceras municipales según el tipo de tenencia de la vivienda es la siguiente:

Vivienda propia pagada : 46.2% (3.573.935 hogares)

Vivienda propia pagando : 6.1% (469.712)

Vivienda en arriendo : 36.8% (2.844.006)

Otro tipo (usufructo, especialmente): 10.9% (844.512)

Examinando la composición del déficit habitacional según tipos de tenencia de la vivienda, la concentración más alta tiene lugar a nivel de arrendatarios con 979.509 hogares sobre 2.333.345 (42.0%). El 35.3% del déficit total urbano se localiza en hogares propietarios residentes en una vivienda pagada (824.417 hogares), y el 1.4% en una propia en proceso de pago (31.556). El 21.3% de los hogares presenta otra forma de tenencia, especialmente usufructo (497.863 hogares)

d) Género del jefe de hogar: Aproximadamente dos de cada tres hogares afectados por déficit tiene jefatura masculina. Por tipo de déficit (cuantitativo y cualitativo) se mantienen proporciones similares para cada género de manera que, para todas las categorías singulares y combinadas la participación de hogares con jefe hombre es superior al 55.3%, alcanzando el 76.4% de los casos correspondientes a los hogares que ocupan viviendas sin paredes adecuadas y hacinamiento

e) Pobreza (para cuyo estudio la MERPD utilizó las nuevas líneas de pobreza elaboradas por el DANE):

La distribución del déficit de vivienda según la condición de pobreza de los hogares afectados muestra que el 65.9% de ellos son pobres (1.538.679 hogares), con una participación sobre el déficit cuantitativo del 63.3% y del cualitativo del 68.3%. En todas las categorías singulares o combinadas la participación de los pobres supera el 56.6% (servicios) y llega hasta el 95.2% para los problemas en los cuales coexisten carencias del servicio de alcantarillado y pisos en tierra (déficit cuantitativo), y 88.3% para los hogares de viviendas con problemas de estructura y hacinamiento (déficit cualitativo)

La distribución territorial del déficit de vivienda muestra una situación más crítica en el resto de los municipios que en las cabeceras municipales, llegando al 56.6% de los hogares (1.555.907), especialmente por carencias cualitativas.

f) Déficit cualitativo: (45.6% de los hogares, equivalente a 1.252.531 hogares).

Por su participación, se destaca la correspondiente a carencias relacionadas con los servicios públicos domiciliarios (19.4%)

g) Déficit cuantitativo (11.0%, representado en 303.376 hogares).

- Compuesto principalmente por hogares con problemas críticos que se presentan simultáneamente en la estructura de la vivienda y en los servicios públicos. Las diferentes combinaciones de estas deficiencias cubren el 7.6%
- La cohabitación existe en el 3.5% de los hogares del resto del país.

h) Vivienda, servicios públicos domiciliarios

La tendencia neoliberal hacia la alta acumulación de riqueza en el marco de un mercado donde todos compiten tiene estrecha relación con la problemática de Servicios Públicos Domiciliarios que se vive actualmente en el país; se da la disputa por los recursos naturales y energéticos y la explotación del suelo y la naturaleza como fuente de riqueza y la negociación de las mismas, esto le niega a las personas la posibilidad del desarrollo a través de la administración de sus recursos y por el contrario se ve abocada a la entrega de los mismos a través de la intervención y el pago de la deuda.

En Colombia específicamente luego de la promulgación de la Ley 142 de 1994 Ley de Servicios Públicos Domiciliarios, que estimula la inversión de particulares, la libertad de empresa y la participación de capitales extranjeros; accedemos a nuestros derechos a través del mercado violando de esta manera el principio de igualdad plasmado en la Constitución de 1991, como este derecho son muchos otros los que se violan a través de las políticas privatizadoras del Estado.

Los Servicios Públicos tienen como objeto ser igualadores sociales y una garantía de los derechos de la comunidad y deben contar con el principio de acceso universal, concepto no plasmado en las intenciones de la Ley 142 de 1994.

La situación de los Servicios Públicos Domiciliarios en Colombia se ve reflejada en la mala cobertura, la deficiente calidad en la prestación de los servicios, la inequidad en el acceso y la ineficiencia en las inversiones. Tres factores que han incidido en esta situación son la privatización, el desmonte de los subsidios y el carácter tecnocrático de las instancias de regulación.

En Colombia solo el 60 % de los y las habitantes tienen acceso a los servicios; respecto al tema de los subsidios en los servicios públicos domiciliarios existe por ejemplo un déficit en la contribución en agua y alcantarillado, solo se cubre el 25% de los subsidios de los estratos 1, 2, 3 y esta establecido que será de un 50%; en cambio en materia de electricidad y gas natural se cubre en un 50% al estrato 1, un 40% al estrato 2 y un 15% al estrato 3, en telefonía se cubre un 100%, según lo establecido en el presente Plan de Desarrollo la situación tiende a agravarse ya que se pretenden aumentar de un 50% a un 70% en agua y alcantarillado y los impuestos solo alcanzan a financiar un 25%.

Con la Constitución se pasa a desmotar responsabilidades del Estado, que pasan a manos de particulares. La Ley 142 en su articulado permite la inversión del capital privado en la prestación de los servicios públicos. Y los servicios públicos pasan a ser una unidad de explotación económica como cualquier otro sector. El efecto directo de la eficiencia económica y suficiencia financiera son las tarifas de servicios que desvirtúan el carácter público de los servicios.

La situación de los Servicios Públicos en el país es generalizada, en Cali se pretende la reestructuración de Emcali; en Bogotá se esta dando la privatización de la empresa de acueducto y alcantarillado y el incremento de la tarifa mas costosa del país; en Quibdo la privatización de la empresa de acueducto; en la Dorada Caldas el trasvase del Río Guarinó; en Medellín el plan de dividir la empresa y privatizar los servicios de telefonía y energía; en la Costa Atlántica el plan de energía social, el corte del servicio y la privatización de los acueductos en especial el de Valledupar; en Pereira, Armenia y Neiva la privatización de los acueductos; en Quindio la privatización y la política de liquidación de la empresa de energía; en Cauca la privatización de Codelca y la prestación del servicio a través de terceros.

El TLC por otro lado significara la entrega total de los recursos naturales, las empresas de servicios y el mercado de nuestra nación a los intereses de las grandes multinacionales, aspecto que entra en contradicción si se quiere reducir a la mitad para el 2015 según las Metas del Milenio, el numero de personas sin acceso al agua segura y saneamiento adecuado, en Colombia se debe mejorar la situación de cerca de 10 millones de personas que carecen de agua potable y unos 17 millones que no tienen alcantarillado.

En este contexto, los Servicios Públicos Domiciliarios como acueducto, alcantarillado, energía y aseo, son uno de los negocios estratégicos del capital privado, especialmente en el marco del ALCA, y no precisamente para reproducir la vida; por el contrario para reproducir su capital. Se suma a esto ahora, en plena era de la información, las telecomunicaciones, la microelectrónica y la biotecnología: monopolio de pocos.

En Colombia, la privatización y la regulación de los servicios públicos domiciliarios, toma fuerza con la ley 142 de 1994. Esta ley, traslada la responsabilidad en la prestación a empresas privadas. Las tarifas empiezan a definirse por el mercado, y no por el Estado. Por esa razón, hoy no somos usuarios y usuarias, somos clientes. Lo que era un derecho, ahora es una mercancía por la cual hay que pagar altos costos.

En el país se viene dando un deterioro de los ingresos de la población. Por no mencionar las tasas de desempleo y empobrecimiento. Estas dos variables, altos costos de los servicios públicos y desempleo, conforman un cuadro en el cual la población no puede pagar dichos servicios. La gente se ve obligada a preguntarse por la prioridad: comer o pagar servicios; pagar servicios o el

arriendo. De esta manera, se presenta un alto grado de exclusión social, desconexión y empobrecimiento. Sin entrar en detalles sobre las consecuencias de no contar con energía, agua, teléfono. Así se niega a la población los derechos económicos, culturales y sociales, dejando mucho que desear del Estado Social de Derecho en Colombia.

La situación de los usuarios y usuarias es desesperanzadora, el número de desconectados demuestra la ineficiente cobertura además la situación no genera efectos solo en la economía familiar sino también en la salud física y mental de los y las usuarias, ya que no contar con servicios públicos ni con el dinero para pagarlos les genera múltiples preocupaciones y en muchos casos violencias.

La situación de las mujeres específicamente se ha ido agravando en los últimos años, el número de mujeres pobres va en aumento a ellas también se suma el mayor número de mujeres desplazadas y el número de hogares con jefatura femenina es del 48% y el 91% se ubican en los estratos, 1,2,3 del SISBEN; un alto porcentaje de mujeres se desempeñan en la informalidad y actividades por cuenta propia lo que implica menores ingresos y oportunidades; el empleo femenino es cada vez más precario y de baja calidad; el trabajo doméstico que es determinante para la reproducción humana, la reproducción de la fuerza laboral y las relaciones económicas y culturales permanece invisible no solo en términos de remuneración económica, sino en términos de reconocimiento; con la problemática de servicios públicos la situación empeora, la falta de ingresos hace imposible el pago de los servicios y también se hace imposible el cuidado de la vida sin los medios requeridos para hacerlo.

Se debe llamar la atención de los gobiernos locales y nacional y de la población acerca de los efectos y el impacto de esta problemática en las comunidades y las mujeres y en el desarrollo de los derechos. El tribunal es una oportunidad para mostrar el impacto en las mujeres de sectores populares y amas de casa; de la privatización, las altas tarifas, los cortes, las amenazas de embargo judicial de las viviendas. Asimismo consideramos que las problemáticas de las mujeres con relación a los servicios públicos domiciliarios deben ser abordadas desde una perspectiva que ubique estos como derechos humanos y de lucha contra la pobreza y por la equidad.

2. POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO

“El Gobierno de Colombia estima que hay entre 2,5 y 3 millones de Desplazados Internos en el país, siendo 1.896.160 los registrados en el Sistema Único de Registro (SUR), hasta el 31 de octubre de 2006. Según datos de la *Consultoría para los Derechos Humanos y el*

Desplazamiento (CODHES) 3.832.527 personas han sido desplazadas por la violencia del 1 de enero de 1985 hasta el 30 de junio de 2006”⁷.

Según la Red de Solidaridad Social, el 57% de la población desplazada son mujeres, y de ellas, el 37% son cabezas de hogar⁸, esto es, que dentro del hogar son las responsables de conseguir los recursos económicos. “Acnur, agencia de la ONU para los refugiados, expone - desde sus estudios - cómo para las mujeres jóvenes, las niñas, las mujeres indígenas y afrocolombianas el desplazamiento interno forzado supone efectos de ruptura con su cultura, discriminación étnica, e irrupción de los actores armados en su vida cotidiana. Las cifras muestran que tres de cada cuatro personas en situación de desplazamiento interno en Colombia son mujeres o niños⁹.”

La percepción de seguridad de las zonas urbanas, dada la posibilidad de anonimato, hace que las mujeres en situación de desplazamiento, enfrentadas a asumir el sostenimiento económico de sus familias, huyan de sus lugares de vivienda y lleguen a las principales ciudades del país en busca de un lugar, pero la situación de desarraigo, el arribo a ciudades extrañas, con lógicas diferentes y con difíciles condiciones de incorporación para los recién llegados, los arroja a la precariedad de la periferia de las ciudades, donde frente a la incapacidad del Estado de brindar posibilidades reales a los segmentos de población por fuera de la formalidad, atravesando profundas dificultades para acceder a servicios básicos como agua y alcantarillado, dan inicio a los procesos de producción social de vivienda.

El Señor Walter Kalin, representante del Secretario General de las Naciones Unidas para los Derechos de los Desplazados, en visita a Colombia el pasado mes de junio de 2006 resaltó que las principales conclusiones de la misión indican la persistencia de una grave crisis humanitaria. La situación concreta de los desplazados sigue siendo precaria por la ausencia de políticas adecuadas para atender efectivamente sus derechos. Al respecto el Señor Kalin señaló: *“Colombia es un país con una legislación recomendable y con un marco de políticas muy amplio en materia de desplazamiento interno. Sin embargo, hay discrepancias claras entre lo que dice la ley y lo que se hace”* *“Lamento que los esfuerzos muchas veces se queden muy cortos para mejorar la situación de la mayoría de los desplazados que con frecuencia se convierten en los más pobres de los pobres”*.

La exclusión social a la cual están sometidas las mujeres en situación de desplazamiento y sus familias, hace que las ciudades a las cuales huyen no las acoja. Llegan a la ciudad, pero no pueden hacer parte de ésta, porque no les pertenece en términos culturales ni sociales, ni la ciudad les brinda la posibilidad de integrarse. Pero en un mundo en donde todos deben procurar

⁷ Tomado de www.acnur.org/pais/index.php?accion=pag&id=1434&iso2=CO. Consulta del 4 de mayo de 2007

⁸ Tomado de <http://www.mediosparalapaz.org/index.php?idcategoria=1872> Fecha de consulta 5 de mayo de 2007

⁹ Ibidem

por sobrevivir, en respuesta a la ciudad formal, excluyente, regular, que cumple las normas y tiene a la propiedad como derecho superior y absoluto, surge la ciudad informal, la tradicionalmente denominada ilegal, irregular o “barrios de invasión”.

3. PRODUCCIÓN SOCIAL DE VIVIENDA

Pero la informalidad no constituye precisamente la excepción, casi el 50% de los procesos de urbanización de las principales ciudades en Colombia son ilegales. Los denominados “asentamientos informales”, significan: Terrenos en la periferia de la ciudad, en muchos casos, en situación de riesgo natural, esto es, no aptos para el uso urbano, que no han sido incorporados a ésta, y que en la mayoría de los casos continúan siendo rurales, pero por la presión de la “cercanía” o proximidad de la ciudad, empiezan a ser poblados sin que cuenten con la infraestructura básica para albergar usos urbanos, a saber, servicios públicos domiciliarios, espacios públicos, vías, transporte público, equipamientos de salud, educación, de participación política, en resumidas cuentas, es la no ciudad adherida de manera incómoda a la ciudad.

Como ya se mencionó anteriormente, la economía informal es territorio de las mujeres, quienes en muchos casos asumen solas la responsabilidad de cuidar a los miembros de la familia y generar los recursos económicos, lo que las convierte en las principales demandantes de tierra informal.

Lo que se denomina mercado informal del suelo es aquel en donde incumpliendo las obligaciones básicas de dotación de infraestructura, con el fin de conseguir el máximo aprovechamiento económico por parte del terrateniente, la tierra es vendida para que en ella las familias por medio de la autoconstrucción desarrollen su vivienda. No obstante este suelo carecer de la infraestructura básica para el uso urbano, el precio de éste es muy elevado, y en algunos casos llega a ser mayor que el precio del suelo en el mercado formal.

Cuando hablamos de costo elevado de la tierra informal no solo hacemos referencia al precio que debe pagar las mujeres por la tierra, sino también a las carencias que deben padecer las mujeres y sus familias, dado que no existen suministros de servicios públicos domiciliarios, menos vías de acceso o espacio público, ni infraestructura social, lo que los hace lugares donde a partir de la solidaridad creada con los vecinos se emprenden proceso de luchas tendientes a conseguir el reconocimiento como área urbana, como primera medida, y en consecuencia la atención de las necesidades primarias de la vida en la ciudad.

Así pues, el mercado del suelo informal es un mercado costoso tanto para las personas que hacen parte de éste y lo padecen, como para el Estado, ya que frente al incumplimiento de las obligaciones básicas de dotación de

infraestructura por parte del urbanizador pirata, esas grandes áreas de la ciudad necesitan inversión pública para intentar suplir sus carencias.

Ahora bien, la historia, por lo general mal contada, de los asentamientos “ilegales” no conlleva una apropiación o hurto de la tierra por parte de los ocupantes informales, como se ha querido presentar denominándolos en muchos casos “invasiones”. Ningún terrateniente es tan descuidado para permitirlo. Tradicionalmente, los propietarios de la tierra, para evitarse todo el proceso que implica estar dentro de la ciudad formal, que se traduce en la obligación de dotar los terrenos de las infraestructuras soporte del uso al cual se van a destinar, y el cumplimiento de todas las disposiciones urbanas que quiere decir, ceder gratuitamente porcentajes de terreno destinado para el espacio público, realizar las obras de urbanismo de los predios, calles, andenes, parques, etc., aunado a la extensa posibilidad de encontrar personas que no puedan acceder al suelo en el mercado formal, deciden, por lo regular través de un tercero, empezar el proceso de loteo ilegal, el cual consiste en dividir en lotes pequeños hasta el último pedazo de terreno, a duras penas las circulaciones para poder acceder a las futuras casa que los mismos “compradores” deben construir. A través de un contrato de promesa de compraventa, los que adquieren estos terrenos reciben la tenencia, y empiezan a pagar su tierra, pero finalmente nunca se formaliza la transferencia de la propiedad, ya que ni le interesa a los terratenientes, ni legalmente es posible este loteo, por lo que las personas que pensaron que están comprado, se constituyen en poseedores de buena fe.

Las leyes colombianas defines que para que un poseedor de buena fe pueda acceder a la propiedad de la tierra, debe acreditar en un proceso judicial de declaración de pertenencia la posesión de la tierra con ánimo de señor y dueño por un tiempo superior a 10 años. Esto evidencia que las leyes colombiana protegen de manera especial los intereses de los dueños de la tierra, y esto aunado a que estos procesos judiciales tienen una duración de dos (2) o más años y que se necesita un apoderado judicial para que adelante el proceso, hace que la posibilidad de obtener la titularidad de la tierra sea muy restringido.

Así pues, los terratenientes se lucran, por un lado de la posibilidad de vender toda el área de terreno, sin necesidad de descontar los espacios que debieron ser destinados como públicos, y por el otro, aprovechando que las personas que recurren a suelo informal para poder acceder a éste, por lo regular, no tienen una alternativa dentro de la economía formal, pues quedan a la merced del denominado “Urbanizador pirata” que es quien determina los precios, y las tasas de interés del crédito.

“Según datos oficiales, tras hacer un muestreo, e 15 ciudades, a pesar del esfuerzo oficial, la ilegalidad de la tierra aún es alta. Para mayo de 2004, en Bogotá, en cuatro años se legalizaron más de cuatrocientos barrios; hoy Planeación Distrital registra 173 sectores sin legalizar que ocupan 621d.47 hectáreas. En Cali la Personería identificó 37.287 predios ilegales en 202: la

comuna 13, con 15 barrios ilegales, al 18 con 23 y la 20 con 12, que tiene la mayor anormalidad. En Barranquilla, 14 barrio, con más de 20 años de existencia, se levantan en predios particulares, cuya adquisición se negocia; se estiman, además en 50.765 los predios oficiales ocupados. En Cartagena, la Cámara de Comercio asegura que el 70 por ciento de los predios son ilegales, y Electrocosta, en los barrios subnormales hay 18.000 usuarios. En Barrancabermeja, la alcaldía espera legalizar 500 predios, y alcanzar una meta de 4.000. En Manizales, el 20% de los predios está exento de impuesto predial por ser de estratos bajos, y el 3%, es decir 2.500, está en ilegalidad. En las Tunja y Sogamoso cada población tiene tres barrios donde proliferan casas, bodegas y edificios son requisitos de ley. En Chiquinquirá se estima un 60%, una once mil, las construcciones que no cumplen las normas. En Villavicencio, la última actualización catastral permitió incluir 5.000 predios que no estaban registrados. De esta situación de anormalidad, en los departamentos y los municipios, según datos del Minambiente, hasta 2003, 70 mil terrenos oficiales (Urbanos y rurales) eran de propiedad pública y estaban invadidos.”¹⁰

Pero, ¿qué hace el Estado frente esto? La respuesta en el mejor de los casos ha sido remedial, cuando el daño ya está hecho, se invierten grandes sumas en dotar de vías y redes de servicios públicos, o se hacen programas de reasentamiento cuando se han ubicado sobre zonas con amenazas no mitigables, en últimas se dan “ayudas” a los damnificados de inundaciones o derrumbes. Pero la atención de este problema debe encaminarse a romper el círculo vicioso del mercado informal del suelo, en donde los altos precios de la tierra en el mercado formal hacen que las mujeres cuya participación en la economía se restringe al mercado de la informalidad se vean arrojadas a conseguir tierra de manos de los “urbanizadores piratas” que a la larga termina siendo objeto de inversiones parte del Estado, lo que hace que no obstante las condiciones precarias de la tierra el precio del mercado informal se incremente por la esperanza de un mejoramiento en un futuro no muy lejano.

Pero cuando se tiene la tierra, aún cuando no se detente la propiedad, no se acaba la lucha, por el contrario, ahí es cuando comienza porque ahora es necesario defenderla además de dotarla de lo básico: Servicios públicos, cuya carencia afecta principalmente a las mujeres ya que son éstas las encargadas de la alimentación de la familia y en general a las tareas domésticas, lo que las lleva a tener que hacer doble esfuerzo: conseguir los recursos (agua, luz, combustibles) y realizar las tareas.

4. LA POLÍTICA HABITANCIONAL ACTUAL

***“Abordar la ciudad informal y la vivienda popular implica una actitud ética.
No se puede hacer vivienda para pobres con el criterio de que las***

¹⁰ *El Tiempo* del 30 de mayo de 2004, páginas 1 y 2

*restricciones económicas implican una reducción en sus necesidades como seres humanos. No pueden existir normas diferentes, ni normas mínimas,.... La falta de compromiso del Estado como oferente de soluciones de vivienda social ha dejado el tema en manos del sector privado, y no hay un control sobre la vivienda. Hay también un desequilibrio en la inversión pública y se prioriza la movilidad en los sectores de las clases más pudientes al no construir espacio público en las áreas más pobres. En los proyectos de vivienda popular siempre prima el factor económico; se reducen los lotes, las áreas comunes y la accesibilidad a los barrios”.*¹¹

De entrada, la política habitacional actual es excluyente con las mujeres. La política de vivienda la constituye una política de subsidios a la demanda, que entrega a los beneficiarios una porción del valor de una vivienda, que debe ser provista por el mercado. El resto del precio de la vivienda debe ser pagado a través de un crédito que debe otorgar el sector financiero.

Varias consideraciones:

- Una política de subsidios a la demanda de vivienda, sin una adecuada intervención del mercado para controlar los precios de la tierra, se traduce en unos precios de la vivienda inflados. Los análisis de economía urbana definen que en gran medida los subsidios van a parar directamente a los bolsillos de los dueños del negocio inmobiliario. En un mercado donde no se venden viviendas sino “productos inmobiliarios”, y las leyes cada vez más ceden en las condiciones mínimas de las viviendas, a favor de la rentabilidad del negocio de la construcción, una política de subsidios no es suficiente.
- El hecho de ser el mercado el que deba proveer las viviendas hace que a favor de la optimización de las ganancias de los inversionistas, la calidad en cuanto a localización, área y diseño de las viviendas solamente genere nuevos problemas como violencia intrafamiliar. Falta de ventilación e iluminación adecuadas, así como espacios reducidos que se traducen en reducción de la privacidad, generan ambientes pocos propicios para la convivencia y la tolerancia. Los largos trayectos que deben recorrer las mujeres para llegar a sus lugares de trabajo, hace que se reduzca el tiempo que puede dedicar a otras actividades diferentes del trabajo y del cuidado de su familia, que igualmente es trabajo, lo que equivale a la reducción del tiempo de descanso.
- La política habitacional está enfocada en la adquisición de vivienda nueva, no apoya procesos de mejoramiento de vivienda, ni la autoconstrucción, ni la compra de vivienda usada, esto es, solamente

¹¹ Rogelio Salmons, maestro de arquitectos, en el suplemento Generación, edición El Colombiano del 26 de noviembre del 2006)

se enfoca en el déficit cuantitativo, dado que las otras alternativas no representan una actividad lucrativa para nadie, mientras que la producción de viviendas nuevas si es claramente un negocio rentable.

- Tomando cifras de 2004, años en que se expidió el Decreto 975 sobre vivienda de interés social, una VIP, vivienda de interés prioritario, esto es, la de más bajo precio, costaba \$19'000.000 (A precios de tasa representativa de mercado el dólar a 31 de marzo de 2004 tenía un precio de \$2.678, lo que significa que \$19'000.000 equivalían a 7.094 dólares) aproximadamente, de los cuales \$7'500.000 eran de subsidio, lo que equivalía a que era necesario conseguir, entre recursos propios y crédito en una entidad financiera, 11'500.000. A pesos de mayo de 2007, un crédito de 11'000.000, otorgado en el sistema financiero, pagadero en un plazo de 15 años, representa para el deudor la obligación de pagar \$150.000 mensuales, lo que equivale aproximadamente al 37% de un salario mínimo legal.
- “En promedio, 80% de las mujeres trabajadoras ganan menos de dos salarios mínimos legales vigentes, y un salario mínimo mensual de 408.000 pesos (163USD), sólo alcanza para cubrir el 45% de la canasta familiar básica.”¹²
- Pero la situación de las mujeres que derivan su sustento de la economía informal, en la cual la mayoría son mujeres (61%), hace que ni siquiera puedan otra por acceder a un crédito ya que no hacen parte de la economía formal. Aún cuando nominalmente sean beneficiarias del subsidio para adquirir vivienda, difícilmente el subsidio se convierte en una solución de vivienda, dado que para pagar el resto del precio del inmueble debe acceder a un crédito dentro del sistema financiero, que implica estar dentro de la formalidad, vinculada laboralmente y con afiliación a una caja de compensación familiar y con una cuenta bancaria donde debe tener un ahorro programado. En resumidas cuentas, la política de subsidios está diseñada para que las mujeres no accedan a éste, ni siquiera a través de la calificación de la postulación al subsidio de vivienda se da un tratamiento especial a las mujeres cabeza de familia. Con el sistema actual, la calificación no se hace en consideración de condiciones socioeconómicas especiales, lo que se califica principalmente son “las variables de esfuerzo” que son el ahorro o la posibilidad de acceder y responder por un crédito en el sistema financiero.

¹² Tomado de <http://www.colombiasinpobreza.org/noticias> Consultada el 27 de agosto

Entonces, en manos de quienes quedan los subsidios de vivienda?

“... casi el 50% de los subsidios familiares de vivienda asignados no se moviliza, porque hay una contradicción estructural entre la aspiración del ciudadano pobre y la del banco hipotecario que podría prestar el dinero faltante”¹³

Así las cosas, los únicos que pueden transformar un subsidio en una solución de vivienda, por lo menos de manera nominal, es la clase media asalariada.

Menores salarios, mayores tasas de desempleo, mayor participación en el sector informal, desplazamiento forzado, exclusión, la tradicional vinculación a las labores domésticas, no han sido razones suficientes para que se adopten políticas habitacionales especiales para las mujeres.

El derecho a la vivienda adecuada, entendido como la suma de condiciones que debe cumplir una vivienda en donde se pueda vivir de manera digna, es el escenario primordial donde se ejercen los demás derechos económicos, sociales y culturales. El acceso a los puntos de atención en salud y las condiciones de salubridad de las viviendas, el acceso a los lugares de trabajo, la posibilidad de participar en procesos socio-políticos, el acceso a la educación, a la recreación y a los programas de asistencia social, dependen en buena medida de la localización y de las condiciones del lugar donde vivimos, razón por la cual, el derecho a la vivienda merece una mirada especial, ya que es contendor y materializador de otros derechos.

El concepto de VIS: Vivienda de interés social en Colombia, solamente hace referencia al precio de ésta, otros factores como a quién va dirigida o qué condiciones debe tener no es relevante al momento de definir qué es VIS o qué no es VIS, lo que hace que desde los cimientos mismos de la política de vivienda tenga graves errores de enfoque, lo que en la práctica se traduce en que las denominadas VIS son por lo regular vivienda de estratos medios, o pequeñas áreas en estratos altos adquiridas especialmente para ser habitada por una sola persona.

Ahora bien, no obstante estar consagrado constitucionalmente el derecho a la vivienda, el tema de su provisión ha sido entregado totalmente a la lógica de mercado. Esto es una situación verdaderamente difícil, ya que el mercado “cosifica” las viviendas, esto es, convierte un derecho en un producto más del mercado. Esto sucede en Colombia, aún cuando la Constitución define categóricamente que la propiedad ES una función social que implica obligaciones. Y hablamos de propiedad porque la vivienda supone suelo, y la lógica del mercado nos hace pensar que la mejor y casi única forma de relacionarnos con el suelo es siendo propietarios. Qué significa que la

¹³ Tomado de <http://www.mediosparalapaz.org/index.php?idcategoria=1872> Fecha de consulta 5 de mayo de 2007

propiedad tenga una función social en un país donde la tierra se concentra en unas pocas manos y el derecho a la vivienda es sinónimo de subsidios?

En las ciudades, la escasez de suelo urbanizado hace que los propietarios quieran obtener de cada metro cuadrado el mayor provecho posible, razón por la cual, en detrimento de las condiciones mínimas de habitabilidad, cada vez más se reducen las áreas, los estándares de construcción y las infraestructuras y dotaciones urbanas de las denominadas viviendas de interés social. No existe ningún tipo de regulación de los precios de las viviendas, y en consecuencia éstos los fija la dinámica de mercado con base en la capacidad de pago que tengan los demandantes de la vivienda, lo que hace que los subsidios en lugar de convertirse en un aliciente para las personas que compran vivienda, eleven los precios de la tierra porque incrementan la capacidad de pago, oportunidad que no desaprovechan los constructores.

Adicionalmente, en Colombia no se han buscado alternativas de provisión de vivienda diferentes a la del subsidio para adquisición. Por ejemplo, no se ha revisado la posibilidad de arrendamientos bajos para personas en situación de desplazamiento, ya que esta posibilidad no representa oportunidad de lucro para nadie.

II MARCO JURÍDICO Y NORMATIVO GENERAL

1. MARCO CONSTITUCIONAL DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA

La Constitución Política de Colombia desarrolla, dentro del catálogo de derechos sociales, económicos y culturales, el derecho a vivienda digna (Artículo 51)¹⁴, en el marco de fijar obligaciones al Estado para generar condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho. De la misma forma, en el artículo 43 se consagra la igualdad de derechos y oportunidades entre la mujer y el hombre y específicamente la prohibición expresa de cualquier tipo de discriminación hacia ella y además se dispone la obligación del Estado de apoyar de manera especial a la mujer en estado de embarazo y a la madre cabeza de familia.¹⁵

Asimismo, por mandato constitucional los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso que reconocen los derechos humanos prevalecen en el orden interno y sirven para interpretar los derechos y deberes de la Carta.¹⁶

En este sentido, esta obligación del Estado de establecer condiciones jurídico-materiales para hacer efectivo el derecho a la vivienda adecuada ha sido establecida por diferentes instrumentos jurídicos internacionales ratificados, como: La Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada y proclamada el 10 de diciembre por la Asamblea General de las Naciones Unidas que consagra en su artículo 25 el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, **la vivienda**, la asistencia médica y los servicios sociales necesario; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que establece que los Estados Partes reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y **vivienda adecuados**, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. De la misma forma

¹⁴ **Artículo 51.-** Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

¹⁵ **Artículo 43.-** La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada y desamparada.

¹⁶ **Artículo 93.-** Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y 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

obliga a los Estados Partes a que tomen medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento; la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 27, párr. 3) y las disposiciones sobre la no discriminación que figuran en el apartado h) del párrafo 2 del artículo 14 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y en el párrafo e) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

Además, en varios documentos interpretativos de las Naciones Unidas se ha hecho referencia directa al derecho a la vivienda adecuada, por ejemplo, en la Observación general N° 4, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señaló que entre las medidas que han de adoptarse inmediatamente es la adopción de una estrategia nacional de vivienda que refleje una "consulta extensa con todas las personas afectadas y su participación, incluidas las personas que no tienen hogar, las que están alojadas inadecuadamente y sus representantes".

Asimismo, en su Observación general N° 7 sobre los desalojos forzosos, aprobada en 1997, el Comité destacó la obligación de los Estados de velar por que los desalojos no den "lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos" (párr. 16). Destacó, además, que los gobiernos tienen la obligación de velar por la aplicación del principio de la no discriminación. El problema de la falta de hogar se ha examinado también en varias conferencias mundiales y otros foros internacionales.

El Programa 21, aprobado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en 1992, establece que "a) Como primera medida para proporcionar vivienda adecuada para todos, todos los países deberían adoptar inmediatamente medidas para proporcionar viviendas a su población pobre y sin techo" (párr. 9 a), cap. 7). El Programa de Hábitat, aprobado en la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) en 1996, reafirma claramente la determinación de los Estados y gobiernos de garantizar progresivamente el ejercicio pleno del derecho a una vivienda adecuada.

El Programa de Hábitat también se refiere a la necesidad de prestar especial atención a la situación de los grupos vulnerables (párr. 38), en particular los refugiados (párr. 40). Por último, se señala que para la aplicación plena y eficaz del Programa se requerirá la movilización de más recursos financieros nacionales e internacionales así como una cooperación más eficaz para el desarrollo.¹⁷ Además de estas fuentes, en la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social de las Naciones Unidas (1969) y en la Declaración de Vancouver sobre los asentamientos humanos de las

¹⁷ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. E/CN.4/2005/48.3 de marzo de 2005

Naciones Unidas (1976), se reconoce el derecho de todos a una vivienda adecuada.

En Colombia, el proceso de revisión judicial sobre la legislación en compatibilidad con lo dispuesto por los tratados internacionales, se realiza, dentro del ámbito de acción que establece el artículo 93 C.P, anteriormente citado, por la Corte Constitucional, a la que se le ha confiado la guarda de la integridad y supremacía de la Carta. En estos términos es ella la que decide sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra actos reformativos de la Constitución, leyes, decretos con fuerza de ley, decretos legislativos, entre otros, por vicios de procedimiento o por su contenido material.

También existe la Acción de Tutela para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales (Título II Capítulo 1 C.P.) cuándo quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública y procede solo cuando el afectado no disponga de otro medio judicial. Sin embargo, frente a ésta acción y su procedibilidad respecto de la protección del derecho a vivienda adecuada ha dicho la Corte Constitucional en sentencia de tutela que “el derecho a la vivienda digna consagrado en el artículo 51 de la Constitución Política la igual que otros derechos de contenido social, económico y cultural, no otorga a la persona un derecho subjetivo para exigir al Estado en una forma directa o inmediata su plena satisfacción [...]

Así entonces, el derecho a la vivienda digna es más un derecho de carácter asistencial que debe ser desarrollado por el legislador y promovido por la administración, de conformidad con la ley para ser prestado directamente por ésta o través de entes asociativos creados para tal fin, previa regulación legal”¹⁸.

2. EL MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL RELACIONADO CON EL DERECHO A LA VIVIENDA.

a) EL DERECHO A LA VIVIENDA EN CONTEXTOS DE CONFLICTO ARMADO EN EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Generalidades del derecho de la propiedad y a la propiedad en el espectro normativo internacional

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-258, julio 5 de 1995. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. En este mismo sentido se pronunció la Corte en la sentencia T-258 de 1997, magistrado ponente Carlos Gaviria Díaz.

Hablar del derecho a la vivienda en el marco de los conflictos armados, del derecho a la propiedad y al patrimonio de mujeres en situación de desplazamiento, y su protección y exigibilidad en el derecho internacional de derechos humanos, necesariamente nos coloca previamente en una discusión que ni el mismo sistema universal de derechos humanos ha podido resolver definitivamente. En particular, frente al tema relacionado con el derecho a la propiedad dentro de los diferentes instrumentos internacionales.

En este sentido, la referida discusión puede formularse desde dos puntos de vista que devienen diferentes: (i) por un lado están los derechos *de la* propiedad, es decir los derechos que protegen los intereses de quienes son propietarios, terratenientes en la mayoría de los casos, y, por otro, (ii) los derechos *a la* propiedad, es decir, a tener tierra quienes no la tienen, o no la suficiente o no son reconocidos ni reconocidas como dueñas y dueños de sus tierras¹⁹.

Así, por ejemplo, el derecho de toda persona a la propiedad, individual y colectivamente, y a no ser privado arbitrariamente de ella, está recogido por la Declaración Universal de Derechos Humanos²⁰. Sin embargo, esta consagración no tiene las mayores consecuencias, dada la obligatoriedad y fuerza vinculante de que este instrumento carece, específicamente, por su carácter informativo y orientador de los postulados fundamentales sobre derechos humanos, a ser recogidos en las distintas normativas nacionales.

Entendido de esta manera, el derecho a la propiedad no fue recogido por instrumentos que sí permitirían en el contexto nacional²¹ e internacional²², su exigibilidad. Este es el caso del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) o del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), frente a los cuales Naciones Unidas ha instituido órganos especiales de interpretación y vigilancia, tales como el Comité de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Ahora bien, pese al panorama desierto que el sistema universal de derechos humanos nos presenta, ya en el ámbito regional la situación es un poco

¹⁹ MONSALVE SUÁREZ, Sofía. Derecho a la tierra y derechos humanos. Tomado de la revista *El Otro Derecho* No. 31-32. Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos ILSA. Bogotá, agosto de 2004. Pág. 42.

²⁰ *Cfr.* Artículo 17 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948.

²¹ Entiéndase aquí el postulado del artículo 93 de la Constitución Política colombiana, que por vía de bloque de constitucionalidad, lleva a que los derechos consagrados en la constitución colombiana deban ser interpretados de conformidad con los tratados que sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario hayan sido ratificados por Colombia, mediante el envío de preceptos nacionales hacia instrumentos supranacionales.

²² Entiéndase aquí el procedimiento que permite a particulares denunciar el incumplimiento de los Pactos ante los Comités de Derechos Humanos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, quienes se pronuncian a través de dictámenes conforme al derecho o derechos alegados.

diferente, y el derecho a la propiedad sí se encuentra claramente recogido, definido y regulado por instrumentos vinculantes. Hablamos aquí particularmente de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que en su artículo 21 reconoce expresamente el derecho que toda persona tiene a la Propiedad Privada²³, al uso y goce de sus bienes, la subordinación de ellos al interés social, y a no ser privado de tales derechos salvo por razones de utilidad pública o de interés social y conforme a las formas que establezcan las legislaciones nacionales.

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como órgano jurisdiccional del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en algunos de sus pronunciamientos ha recogido esta idea de protección del derecho a la propiedad, en el escenario particular de las comunidades indígenas. En el caso de la comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni contra Nicaragua, mediante sentencia de 31 de agosto de 2001, la Corte consideró que el artículo 21 de la Convención protege el derecho a la propiedad en un sentido que comprende, entre otros, los derechos de los miembros de las comunidades indígenas en el marco de la propiedad comunal, derecho que también está reconocido en la Constitución Política de Nicaragua. Bajo esta afirmación, la Corte estimó que:

“[...] [L]os miembros de la Comunidad Awas Tingni tienen un derecho de propiedad comunal sobre las tierras donde actualmente habitan, sin perjuicio de los derechos de otras comunidades indígenas. Sin embargo, la Corte advierte que los límites del territorio sobre los cuales existe tal derecho de propiedad no han sido efectivamente delimitados y demarcados por el Estado. Esta situación ha creado un clima de incertidumbre permanente entre los miembros de la Comunidad Awas Tingni en cuanto no saben con certeza hasta dónde se extiende geográficamente su derecho de propiedad comunal y, consecuentemente, desconocen hasta dónde pueden usar y gozar libremente de los respectivos bienes. En este entendido, la Corte estima que los miembros de la Comunidad Awas Tigni tienen derecho a que el Estado,

1. delimite, demarque y titule el territorio de propiedad de la Comunidad; y
2. se abstenga de realizar, hasta tanto no se realice esa delimitación, demarcación y titulación, actos que puedan llevar a que los agentes del propio Estado, o terceros que actúen con su

²³ Artículo 21. Derecho a la Propiedad Privada.

1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.
2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.
3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley.

aquiescencia o su tolerancia, afecten la existencia, el valor, el uso o el goce de los bienes ubicados en la zona geográfica donde habitan y realizan sus actividades los miembros de la Comunidad.

La Corte estimó además que, a la luz del artículo 21 de la Convención, el Estado ha violado el derecho al uso y el goce de los bienes de los miembros de la Comunidad Mayagna Awas Tingni, toda vez que no ha delimitado y demarcado su propiedad comunal, y que ha otorgado concesiones a terceros para la explotación de bienes y recursos ubicados en un área que puede llegar a corresponder, total o parcialmente, a los terrenos sobre los que deberá recaer la delimitación, demarcación y titulación correspondientes.”

Muy a pesar de estas regulaciones y pronunciamientos, el derecho a la propiedad, frente al tema de distribución desigual de la tierra y la concentración de inmensas áreas en pocas manos, aún sigue siendo evidente; y quizás con mayor énfasis, en el acceso y participación desigual en el sector agrario entre hombres y mujeres. Factores como la pobreza y el hambre se agudizan en contextos rurales, debido al limitado acceso a la tierra, a programas de producción agrícola y de exportación de dicha producción, a créditos semillas, y al favorecimiento estatal al desarrollo de megaproyectos agroindustriales y transnacionales.

En estos contextos, las mujeres se encuentran seriamente afectadas, debido a que en muchas ocasiones no cuentan con seguridad en la tenencia de la tierra. Quienes figuran en los registros catastrales suelen ser los hombres, y a partir de estas circunstancias, tradicionalmente las mujeres han sido discriminadas en programas de reforma agraria y en la prestación de servicios de extensión rural, proyectos productivos y programas de restitución de vivienda, tierra y patrimonio.

Frente a ello, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), reconoció el derecho a la tierra de las mujeres rurales, asegurando en particular el derecho acceder a créditos y préstamos agrícolas, a los servicios de comercialización y a las tecnologías apropiadas, y a recibir un trato igual en los planes de reforma agraria y reasentamiento.

Artículo 14. 1. Los Estados Partes tendrán en cuenta los problemas especiales a que hace frente la mujer rural y el importante papel que desempeña en la supervivencia económica de su familia, incluido su trabajo en los sectores no monetarios de la economía, y tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar la aplicación de las disposiciones de la presente Convención a la mujer en las zonas rurales.

2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin

de asegurar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a:

- [...] g) Obtener acceso a los créditos y préstamos agrícolas, a los servicios de comercialización y a las tecnologías apropiadas, y recibir un trato igual en los planes de reforma agraria y de reasentamiento.
- h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las telecomunicaciones.

Ahora bien, el derecho a gozar de condiciones de vida adecuadas, tal como se expone en el literal inmediatamente citado, el derecho a la vivienda, y éste en contextos de conflictos armados internos y su garantía a las mujeres en situación de desplazamiento, reviste una vital importancia. Así, el recorrido de los instrumentos internacionales sobre esta materia, parte necesariamente de las regulaciones de los conflictos armados internos por el Derecho Internacional Humanitario, pasando por los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, a interponer recursos y obtener reparaciones.

Por otra parte, y frente a la situación particular de las mujeres internamente desplazadas, como consecuencia directa de los conflictos armados, es necesario acudir a los Principios Rectores de los desplazamientos internos, y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, teniendo en cuenta además, la Observación General No. 4 del Comité de Naciones Unidas para los DESC “El derecho a una vivienda adecuada (artículo 11(1) del PIDESC), y la Observación General No. 7 de este mismo organismo, sobre los desalojos forzosos (párrafo 1 del artículo 11 del PIDESC). Pasemos entonces a revisar estos escenarios.

El derecho a la vivienda en contextos de conflicto armado. El caso del desplazamiento forzado y la situación especial de las mujeres.

Partiremos aquí de una mirada a los instrumentos internacionales de derechos humanos relacionados con el derecho a la vivienda y éste en situaciones de desplazamiento a causa de los conflictos armados internos, para insistir posteriormente en las formas en que se discrimina a la mujer en relación con los derechos a la vivienda, a la tierra y a la propiedad.

Entre ellos, es fundamental la vinculación estrecha que existe entre la violencia contra la mujer y su derecho a una vivienda adecuada, particularmente en contextos de conflictos armados internos y frente a las situaciones de despojo. La amplia incidencia de la violencia basada en el género es un hilo esencial de la trama formada por las violaciones de los

derechos humanos a las que se ven expuestas las mujeres, inclusive las violaciones del derecho a una vivienda adecuada y a la tierra²⁴.

Este problema esencial afecta a la vida de millones de mujeres de todo el mundo y ha sido descuidado durante demasiado tiempo. Debe ponerse de presente que, a pesar del reconocimiento de la igualdad entre ambos sexos y la no discriminación en diversos instrumentos jurídicos de alcance nacional e internacional, en la práctica las mujeres se encuentran aún bajo una discriminación de hecho en lo que se refiere al acceso a la tierra, a la vivienda y a los servicios cívicos que puede atribuirse a las costumbres y tradiciones, a la falta de sensibilización o a la persistencia de prejuicios basados en el sexo, en la formulación y aplicación de las políticas nacionales.

Así las cosas, los instrumentos internacionales frente al derecho a la vivienda, tierra y propiedad, a la vivienda adecuada en particular como derecho esencial y su garantía en contextos de conflictos armados internos, especialmente frente a mujeres en situación de desplazamiento, son los siguientes:

(I) El derecho a la vivienda como derecho esencial y como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado.

El derecho a la vivienda adecuada, como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, se encuentra enunciado en el párrafo 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos²⁵, en el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²⁶, y en el párrafo 3 del artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño²⁷, así como en el derecho a no ser discriminado, enunciado en el apartado h) del párrafo 2 del artículo 14 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer²⁸,

²⁴ Cfr. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS. 61º período de sesiones. LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. La mujer y la vivienda adecuada, Estudio del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, Miloon Kothari. E/CN.4/2005/43, 25 de febrero de 2005.

²⁵ Artículo 25. 1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. [...]

²⁶ Artículo 11. 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomará medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. [...]

²⁷ Artículo 27. [...]3. Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestido y la vivienda. [...]

²⁸ Artículo 14. [...]2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a: [...]h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de

y en el apartado e) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial²⁹.

Adicional al reconocimiento que recoge el literal h) del párrafo 2 del artículo 14 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, ésta contiene otras disposiciones donde se aclara que el derecho a una vivienda adecuada está inextricablemente unido a los derechos a la tierra y a la propiedad y al acceso a la financiación.

En el artículo 13 de la Convención se requiere a los Estados Partes que adopten todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en esferas de la vida económica y social y que aseguren la igualdad de derechos de la mujer a obtener préstamos bancarios, hipotecas y otras formas de crédito financiero. En el artículo 15 se consagra también la igualdad de derechos de la mujer en lo que se refiere a la firma de contratos y la administración de bienes, así como a un trato igual en los procedimientos judiciales. En el inciso c) del párrafo 1 del artículo 16 se estipula que los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para asegurar a la mujer los mismos derechos y responsabilidades durante el matrimonio y con ocasión de su disolución. Además, en el inciso h) del párrafo 1 del artículo 16 se confirman los mismos derechos a cada uno de los cónyuges en materia de propiedad, compras, gestión, administración, goce y disposición de los bienes, tanto a título gratuito como oneroso.

Por otra parte, el artículo 21 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) dispone: "En materia de vivienda y en la medida en que esté regida por leyes y reglamentos o sujeta a la fiscalización de las autoridades oficiales, los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en sus territorios el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente en las mismas circunstancias a los extranjeros".

El párrafo 1 del artículo 43 de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (entrada en vigor para Colombia el 1 de julio de 2003, en virtud de la ley 146 de 1994) dice así: "Los trabajadores migratorios gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado de empleo en relación con: [...]d) El acceso a la vivienda, con inclusión de los planes sociales de vivienda, y la protección contra la explotación en materia de alquileres;".

la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las telecomunicaciones. Véase *Supra*, *Generalidades del derecho de la propiedad y a la propiedad en el espectro normativo internacional*, pág....

²⁹ Artículo 5. En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en goce de los derechos siguientes: [...]e) los derechos económicos, sociales y culturales, en particular: [...]iii) el derecho a la vivienda.

Adicionalmente, y si bien no son legalmente vinculantes, muchas declaraciones y recomendaciones internacionales contienen diversas referencias y disposiciones relativas a los derechos a la vivienda y a la tierra, así como a las condiciones adecuadas de vida. Las siguientes son particularmente importantes:

- a) la Declaración de los Derechos del Niño (1959, principio 4),
- b) la Recomendación N° 115 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la vivienda de los trabajadores (1961, sec. II, párr. 2; sec. III, párr. 8.2 b); sec. VI, párr. 19; y Sugerencias acerca de los métodos de aplicación, sec. I, párr. 5);
- c) la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social (1969, parte II, art. 10);
- d) la Declaración de los Derechos de los Impedidos (1975, art. 9);
- e) la Declaración de Vancouver sobre los asentamientos humanos (1976, sec. III.8 y cap. II.A3);
- f) la Declaración de la UNESCO sobre la raza y los prejuicios raciales (1978, art. 9.2);
- g) la Recomendación N° 162 de la OIT, sobre los trabajadores de edad (1980, sec. II, párr. 5 g)); y
- h) la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (1986, art. 8.1).

Adicionalmente, y frente a la situación especial de la mujer, existen muchas otras declaraciones y recomendaciones internacionales, aunque tampoco tienen carácter jurídicamente vinculante, si contienen referencias específicas a cuestiones relacionadas con la mujer y la vivienda adecuada.

[...]En la Plataforma de Acción de Beijing (A/CONF.177/20, anexo II), aprobada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de 1995, los gobiernos se comprometen a eliminar todos los obstáculos que impiden el acceso de la mujer a viviendas a precios razonables y a las tierras (inciso m) del párrafo 58). Se pide también a los gobiernos que lleven a cabo reformas administrativas y legislativas para que las mujeres tengan igual acceso a los recursos económicos y para que gocen del derecho de poseer y heredar bienes.

[E]n la Declaración de Estambul y el Programa de Hábitat (A/CONF.147./18), adoptados en la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, celebrada en 1996, los gobiernos se comprometen a garantizar la seguridad jurídica de la tenencia y la igualdad de acceso a la tierra para todos, incluidas las mujeres y las personas que viven en la pobreza (inciso b) del párrafo 40). Los Estados se comprometen también a emprender reformas legislativas y administrativas para garantizar a la mujer un acceso pleno y equitativo a los recursos económicos, en particular el derecho a la herencia y a la propiedad de tierras y bienes, y el acceso al crédito, los recursos naturales y las tecnología apropiadas. También se pide a los Estados que apoyen programas, políticas y proyectos comunitarios encaminados a eliminar todas las barreras que impiden

el acceso de las mujeres a viviendas asequibles, a la propiedad de tierras y otros bienes, a los recursos económicos, los servicios sociales y de infraestructura y a velar por la plena participación de las mujeres en todos los procesos de adopción de decisiones (inciso e) del párrafo 78). Además, se pide a los Estados que promuevan mecanismos para la protección de las mujeres que corren el riesgo de perder su lugar a la muerte de sus maridos (inciso g) del párrafo 78).

[E]n la Declaración sobre las ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio (resolución S-25/2 de la Asamblea General), aprobada durante el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General convocado en 2001 para examinar la ejecución del Programa de Hábitat, se reafirma el objetivo de la igualdad entre los sexos en el desarrollo de los asentamientos humanos. Algunas de las nuevas medidas que se enumeran en la Declaración son: la promoción de la igualdad entre los sexos como método eficaz de combatir la pobreza (párr. 44); la promoción de cambios de actitudes, estructuras, políticas, leyes y otras prácticas que obstaculizan la igualdad entre los sexos (párr. 32), la promoción de una mayor seguridad de la tenencia para los pobres y los vulnerables y de reformas legislativas, administrativas y sociales continuas para proporcionar a las mujeres "acceso pleno e igualitario a los recursos económicos" y el "derecho a la seguridad de la tenencia y a la concertación de acuerdos contractuales" (párrs. 45 y 49).

[E]n la Declaración del Milenio, la igualdad entre los sexos figura como uno de los valores fundamentales esenciales en las relaciones internacionales (resolución 55/2 de la Asamblea General, párr. 6). Uno de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) guarda relación con la promoción de la igualdad entre los sexos y la habilitación de la mujer. En conjunción con las metas internacionales en lo que se refiere al mejoramiento del acceso al agua potable limpia y de la vida de los habitantes de los barrios de tugurios, los ODM constituyen un marco importante para la realización del derecho de la mujer a una vivienda adecuada. En ese contexto, el inciso b) del párrafo 67 del Plan de Aplicación aprobado por la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (A/CONF.199/20, anexo) reviste especial interés por cuanto en él se reconoce la importancia del derecho de la mujer a la tierra, incluido el derecho a la herencia, y su participación en la adopción de decisiones, para conseguir el desarrollo sostenible de África y el logro de los ODM pertinentes.³⁰

Luego de este panorama normativo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, durante su cuarto período de sesiones celebrado en

³⁰ COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS. 59º período de sesiones. Derechos económicos, sociales y culturales. *La mujer y la vivienda adecuada*. Estudio realizado por el Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho a la no discriminación, Sr. Miloon Kothari, presentado de conformidad con la resolución 2002/49 de la Comisión.E/CN.4/2003/55 de 26 de marzo de 2003.

1990³¹, dedicó un día de debate general a la cuestión del derecho a una vivienda adecuada, y en diciembre de 1991, en su sexto período de sesiones, adoptó la Observación general N° 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada³². La observación general refleja tanto la concepción global del derecho a una vivienda adecuada como el valor que tiene desde el punto de vista de la adecuación.

El Comité aconseja a los Estados Partes que no interpreten el derecho a la vivienda en un sentido estricto o restrictivo, como el "mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o [...] como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte" (párr. 7).

De hecho, dicha Observación insiste en la importancia fundamental que reviste el derecho humano a una vivienda adecuada para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales. El derecho a una vivienda adecuada –insiste el Comité– se aplica a todas y todos. Aún cuando la referencia “para sí y su familia” (véase Art. 11.1 del PIDESC) supone actitudes preconcebidas en cuanto al papel de los sexos y a las estructuras y actividad económica que eran de aceptación común cuando se adoptó el Pacto en 1966, esa frase no se puede considerar hoy en el sentido que impone una limitación de algún tipo sobre la aplicabilidad de ese derecho a las personas o los hogares en los que el cabeza de familia es una mujer o cualquiera otros grupos. Así, el concepto de “familia” debe entenderse en un sentido lato. Además, tanto las personas como las familias tienen derecho a una vivienda adecuada, independientemente de la edad, la situación económica, la afiliación de grupo o de otra índole, la posición social o de cualquier otro de esos factores. En particular, el disfrute de este derecho no debe estar sujeto, según el párrafo 2 del artículo 2 del Pacto, a ninguna forma de discriminación³³.

Entonces, en sentido amplio el derecho a la vivienda adecuada, debe ser considerado como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte; y esto por lo menos bajo dos razones. En primer lugar, el derecho a la vivienda está vinculado por entero a otros derechos humanos y a los principios fundamentales que sirven de premisas al Pacto. Así pues, “la dignidad inherente a la persona humana”, de la que se dice derivan los derechos del Pacto, exige que el término “vivienda” se interprete en un sentido que tenga en cuenta otras consideraciones, y principalmente que el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos. En segundo lugar, la referencia que figura en el párrafo 1 del artículo 11 no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada, esto es, “disponer de un lugar donde pueda aislar si desea, espacio adecuado, seguridad adecuada,

³¹ Cfr. Documento E/1990/23-E/C.12/1990/3, cap. VI, sec. B.

³² Cfr. Documento E/1992/23-E/C.12/1991/4, anexo III.

³³ Cfr. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 4. El derecho a una vivienda adecuada (artículo 11.1. del PIDESC), párr. 6.

iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello en un costo razonable” (Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000, párr. 5).

Basándose en esa interpretación amplia, en la observación general se enuncian siete aspectos del derecho a la vivienda que determinan la "adecuación": a) la seguridad jurídica de la tenencia, con inclusión de la protección legal contra el desalojo forzoso; b) la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) los gastos soportables; d) la habitabilidad; e) la asequibilidad para los grupos en situación de desventaja; f) el lugar; y g) la adecuación cultural³⁴.

Dicho lo anterior, basta señalar que el derecho a la vivienda adecuada, necesariamente debe ser entendido, al igual que otros derechos económicos sociales y culturales, en el contexto de la realidad actual, donde la cuarta y la quinta parte de la población mundial vive en la pobreza absoluta. De los 6.000 millones de habitantes del mundo, 2.800 millones viven con menos de 2 dólares diarios y 1.200 millones con menos de 1 dólar. Las mujeres constituyen el 70% del total de personas que viven en la pobreza absoluta; y la mayoría de los pobres se ven obligados a vivir sin poder atender sus necesidades básicas, como la alimentación, el vestido y la vivienda.³⁵

Resulta evidente entonces, que, pese a las expresas consideraciones del sistema universal, la realidad desborda estas representaciones legales, en particular la situación general de deterioro en materia de vivienda para la mayoría de los grupos vulnerables. De las estimaciones estadísticas disponibles se desprende que en el mundo hay por lo menos 100 millones de personas que carecen totalmente de vivienda. El número de personas sin hogar está aumentando en todo el mundo, donde dicha situación se exagera aún más por la tendencia a una urbanización cada vez más rápida, especialmente en África y Asia sudoriental, así como por la pobreza cada vez mayor existente en los países de población predominantemente rural³⁶.

Pasemos ahora a observar brevemente el marco legal e instrumental de los sistemas universal, humanitario e interamericano del derecho a la vivienda, particularmente en contextos de conflictos armados y la situación de las mujeres en situación de desplazamiento, como víctimas de dichos conflictos.

³⁴ *Ibidem*, párr. 8.

³⁵ *Cfr.* COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS. 57º período de sesiones. E/CN.4/2001/51, 25 de enero de 2001. Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, Sr. Miloon Kothari, presentado de conformidad con la resolución 2000/9 de la Comisión.

³⁶ *Ídem*.

(II) El derecho a la vivienda frente al derecho internacional humanitario y los derechos de las víctimas, en especial las mujeres en situación de desplazamiento.

El artículo 17 –Prohibición de los desplazamientos forzados– del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra³⁷, señala que:

1. No se podrá ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas. Si tal desplazamiento tuviera que efectuarse, se tomarán todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentos. (*Subrayado fuera del texto*)
2. No se podrá forzar a las personas civiles a abandonar su propio territorio por razones relacionadas con el conflicto.

El Derecho Internacional Humanitario –como está visto–, reconoce expresamente la posibilidad de ordenar desplazamientos, siempre y cuando así lo demanden “la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas”. Tal afirmación, sin embargo, no excluye la protección del derecho de alojamiento y a la vivienda en el contexto de los conflictos, dado que eventualmente sucedido el desplazamiento, deberán tomarse todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones de satisfactorio alojamiento.

Por su parte, los Principios de las víctimas a interponer recursos y obtener reparaciones³⁸, contemplan los derechos de éstas a una reparación, y como una de sus formas, insiste sobre la restitución, que, en la medida de lo posible debería devolver a la víctima a la situación anterior a la violación de las normas internacionales de derechos humanos o del derecho internacional humanitario; y comprendería: (a) el restablecimiento de la libertad, (b) los derechos, (c) la situación social, (d) la vida familiar y la ciudadanía de la víctima; (e) el retorno a su lugar de residencia, (f) la reintegración en su empleo y (g) la devolución de sus propiedades.

Además, estos principios expresamente indican que su aplicación “se ajustará a las normas de derechos humanos internacionalmente reconocidas sin hacer ninguna distinción perjudicial por motivos de raza, color, género, orientación sexual, edad, idioma, religión, creencia política o religiosa, origen nacional, étnico o social, situación económica, nacimiento, situación

³⁷ Instrumento del 12 de Agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II). Aprobado por la Conferencia Diplomática sobre la reafirmación y el desarrollo del derecho humanitario aplicable en los conflictos armados, el 8 de junio de 1977. Entró en vigor para Colombia, el día 15 de febrero de 1996, en virtud de la Ley 171 de 1994.

³⁸ Principios y Directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener declaraciones. E/CN.4/2000/6. Presentado a la comisión de Derechos humanos en 2000.

familiar o de otra índole o impedimento físico.” Mandato claro que debe ser recogido por los estados, en todo caso en que se vean involucradas víctimas de violaciones flagrantes a los derechos humanos y a las libertades fundamentales.

Ahora bien, frente al particular del desplazamiento, los Principios rectores de los desplazamientos internos³⁹, dentro de su acápite inicial de alcances y finalidad, entiende por desplazados internos, “las 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, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”. (párr. 2)

Estos principios deberán ser aplicados por las autoridades nacionales, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión o creencia, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional, étnico o social, condición jurídica o social, edad, discapacidad, posición económica, nacimiento o cualquier otro criterio similar (Principio 4.1). Esta exigencia, contiene además una especial protección hacia las mujeres embarazadas, las madres con hijos pequeños y las mujeres cabeza de familia, quienes tendrán derecho a la protección y asistencia requerida por su condición y a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales (Principio 4.2).

Todo ser humano tendrá derecho a la protección contra desplazamientos arbitrarios que le alejen de su hogar o de su lugar de residencia habitual (Principio 6.1). Sin embargo, sucedido el desplazamiento, las autoridades responsables del mismo deberán asegurar, en la mayor medida posible, el alojamiento adecuado a las personas desplazadas, y que aquel se realizará en condiciones satisfactorias de seguridad, alimentación, salud e higiene y de que no se separará a los miembros de la misma familia (Principio 7.2).

Además, en orden de garantía del derecho a un nivel de vida adecuado, y cualesquiera sean las circunstancias del desplazamiento, las autoridades competentes proporcionarán a los desplazados y desplazadas, como mínimo, los siguientes suministros o se asegurarán de que disfruten de libre acceso a los mismos:

- a) Alimentos esenciales y agua potable;
- b) Alojamiento y vivienda básicos;
- c) Vestido adecuado; y
- d) Servicios médicos y de saneamiento esenciales

³⁹ Presentados por el Representante especial del Secretario General para la Cuestión de los desplazados internos a la Comisión de Derechos Humanos en 1998, en su informe *E/CN.4/1998/Add.2*

Bajo este concepto, las autoridades nacionales deberán esforzarse por asegurar la plena participación de la mujer en la planificación y distribución de estos suministros básicos (Principio 18.3).

Por otra parte, estos principios reconocen el derecho humano de toda persona al reconocimiento de su personalidad jurídica en todas partes, y para ello exige a las autoridades competentes, el deber de expedir a los desplazados internos todos los documentos necesarios para el disfrute y ejercicio de sus derechos legítimos [...]. En particular las autoridades facilitarán la expedición de nuevos documentos o la sustitución de los documentos perdidos durante el desplazamiento, sin imponer condiciones irracionales, como el regreso al lugar de residencia habitual para obtener los documentos necesarios (Principio 20.2). En este sentido, tanto la mujer como el hombre tendrán iguales derechos a obtener los documentos necesarios y a que los documentos se expidan a su propio nombre (Principio 20.2).

Estas garantías necesariamente deben ser interpretadas, a la luz de los derechos a la vivienda adecuada y a reconocer los derechos de propiedad de que hayan sido despojados y despojadas tanto hombres como mujeres en contextos de los conflictos armados internos.

De esta manera, este instrumento señala que nadie debe ser privado arbitrariamente de su propiedad o posesiones (Principio 21.1). Tanto la propiedad como las posesiones de los desplazados internos disfrutarán de protección en toda circunstancia, en particular, contra los actos siguientes (Principio 21.2):

- a) expolio;
- b) ataques directos o indiscriminados u otros actos de violencia;
- c) utilización como escudos de operaciones u objetos militares;
- d) actos de represalia; y
- e) destrucciones o expropiaciones como forma de castigo colectivo.

Además, la propiedad y las posesiones que hayan abandonado las desplazadas y desplazados internos, serán objeto de protección contra la destrucción y la apropiación, ocupación o uso arbitrarios e ilegales (Principio 21.3). Recordemos finalmente que dichas garantías deben ser interpretadas sin distinción alguna por razones de sexo, y reconociendo las especiales circunstancias de protección a mujeres embarazadas o con hijos pequeños y las mujeres cabeza de familia, conforme al Principio 4.

Ahora bien, otro instrumento internacional a que debe hacerse especial mención, son los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas⁴⁰. Estos Principios tienen por objeto prestar asistencia a todos los actores competentes, tanto

⁴⁰ Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas. Aprobados por la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos el 28 de junio de 2005. Informe E/CN.4/Sub.2/2005/17

nacionales como internacionales, en el tratamiento de las cuestiones jurídicas y técnicas relativas a la restitución de viviendas, 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 (Principio 1.1).

Los Estados están en la obligación de velar por que todos los aspectos de los procedimientos de reclamación de restitución, incluidos los trámites de apelación, sean justos, oportunos, accesibles y gratuitos, y que en ellos se tenga en cuenta las cuestiones de género y edad. Particularmente, se consagra el derecho de las mujeres a no ser desplazadas y a un tratamiento especial y preferencial en la atención y trámite de sus reclamaciones de restitución de las tierras, viviendas y patrimonio abandonado (Principio 13.2).

En definitiva, el referido contexto internacional, de referencia universal, interamericana y humanitaria, refleja grandes avances en materia legislativa e instrumental de reconocimiento y justiciabilidad. Sin embargo, muchas legislaciones nacionales han sabido burlar varios de los referidos postulados, en claro desmedro de los derechos fundamentales de las personas, especialmente en contextos de conflictividad armada, donde sujetos de especial protección resultan seriamente desdibujados, amenazados y vulnerados por las medidas internamente asumidas.

b) DESARROLLO LEGAL EN COLOMBIA DEL DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA

A pesar de lo dispuesto por la Constitución Política, en Colombia no se han fijado las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho, entre otras cosas, porque no existe una normatividad unificada sobre los planes de vivienda de interés social encontrándose dispersa dentro del ordenamiento jurídico y con posibilidades poco reales de que la población a la que se dirige conozca, entienda y haga uso de los instrumentos que se han dispuesto. Respecto de las mujeres, a pesar de la obligación de generar mecanismo de especial protección, en lo referente a su derecho a la vivienda adecuada tampoco se establecen en concreto los instrumentos o las alternativas de efectivizar su derecho, sino que se omite éste ámbito determinado dentro de las normas, se encuentra difuso en la legislación o no se establecen los instrumentos, procedimientos o mecanismos por medio de los cuales se pueda materializar el derecho, por lo que podríamos decir que en la mayoría de los casos no trasciende la norma jurídica a la realidad de las mujeres.

En este sentido encontramos la ley 823 de 2003 que dispone en su artículo 10 que “Todos los colombianos tiene derecho a una vivienda digna. Con el fin de garantizar el ejercicio del derecho a una vivienda digna por parte de las mujeres, en especial de las mujeres cabeza de familia de los estratos más

pobres, mujeres trabajadoras del sector informal, rural y urbano marginal, y madres comunitarias, el Gobierno diseñará programas especiales de crédito y de subsidios que les permitan acceder a la vivienda en condiciones adecuadas de financiación a largo plazo.”

Por otra parte, otra la Ley 861 de 2003 establece que el único bien inmueble urbano o rural perteneciente a la mujer cabeza de familia definida en el se constituye en patrimonio familiar inembargable a favor de sus hijos menores existentes y de los que estén por nacer. Tal vez, esta última norma es de las más importantes ya que el bien inmueble se encuentra protegido ante una eventual medida cautelar y su posterior remate.

En la ley 546 de 1999 por la cual se dictan normas en materia de vivienda, se señalan los objetivos y criterios generales a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado para su financiación, se crean instrumentos de ahorro destinado a dicha financiación, se dictan medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda y se expiden otras disposiciones.

La ley 708 de 2001 por la cual se establecen normas relacionadas con el subsidio Familiar para vivienda de interés social y se dictan otras disposiciones, refiere su articulado a la transferencias que las entidades públicas deben hacer del los bienes inmuebles fiscales de su propiedad, o la porción de ellos con vocación para la construcción o el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social.

Por otra parte la ley 812 de 2003 que aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario del Gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez no se establecen medidas precedentes que permitieran materializar el derecho a la vivienda adecuada de las mujeres sino que se limita a en lo que atañe al ámbito de protección a establecer como requisito para la obtención de subsidio familiar de vivienda el ahorro programado o en las cesantías, o a través de aportes periódicos realizados en los fondos comunes especiales o mutuos de inversión, en las cooperativas financieras o en los fondos de empleados, o bien, en el lote y el avance de obra.

Además establece la prohibición para las entidades públicas del Estado o de carácter mixto, de ejecutar proyectos de vivienda de interés social. Por otra parte define la vivienda de interés social como aquella que no tiene un valor mayor a ciento treinta y cinco salarios mínimos legales mensuales y ordena a los notarios que se abstengan de correr escrituras de parcelación, subdivisión y loteo hasta tanto no se allegue por parte del interesado el Certificado de Conformidad con Normas con el fin de evitar los asentamientos humanos en zonas no previstas para tal fin por los planes de ordenamiento territorial.

III. SITUACIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES EN CONDICIONES DE DESPLAZAMIENTO

El derecho a la vivienda, como se expuso, hace parte de un conjunto de regulaciones internacionales aplicables y aceptadas por un gran número de países dentro de los que se encuentra Colombia, al considerar que la vivienda adecuada es una de las necesidades humanas fundamentales debido a la relación simbiótica que existe entre tener un lugar seguro donde residir y la dignidad humana, la salud física y mental y en general la calidad de vida. De esta forma, ha sido definido como “el disponer de un lugar donde poder aislarse 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”⁴¹.

Sobre el particular, se han establecido la integración de diversos aspectos que constituyen las garantías básicas de la vivienda adecuada.

En primer lugar, la seguridad jurídica de la tenencia que consagre la protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Asimismo, todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deben tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, agua potable, energía para la cocina, calefacción y alumbrado, instalaciones sanitarias y de aseo, almacenamiento de alimentos, eliminación de desechos, drenaje y servicios de emergencia.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deben ser de un nivel que no impida ni comprometa el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas; además la vivienda debe ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros peligros para la salud, riesgos estructurales y vectores de enfermedad. La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho a ella, también debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a centros de empleo, servicios de atención de salud, guarderías, escuelas y otros servicios sociales. Y por último deben construirse con adecuación a la identidad cultural que permita su expresión libre.

Con especial énfasis, se señala además, que la igualdad de trato es también la base del derecho a la vivienda otorgado, entre muchos otros, a todas las mujeres.

⁴¹ Observación General N°4. El derecho a una vivienda adecuada. Párrafo 7.

1. EL IMPACTO EN LA VIDA DE LAS MUJERES VICTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO

El desplazamiento forzado en Colombia ha sido calificado por la Corte Constitucional en atención a numerosas pretensiones de tutela presentados ante dicha corporación como *“un problema de humanidad que debe ser afrontado solidariamente por todas las personas, principiando, como es lógico, por los funcionarios del Estado”*; *“un verdadero estado de emergencia social”*, *“una tragedia nacional, que afecta los destinos de innumerables colombianos y que marcará el futuro del país durante las próximas décadas”* y *“un serio peligro para la sociedad política colombiana”*; y, más recientemente, como un *“estado de cosas inconstitucional”* que *“contraría la racionalidad implícita en el constitucionalismo”*, al causar una *“evidente tensión entre la pretensión de organización política y la prolífica declaración de valores, principios y derechos contenidas en el Texto Fundamental y la diaria y trágica constatación de la exclusión de ese acuerdo de millones de colombianos”*⁴².

Sin embargo, el problema se presenta en la cuantificación y especialmente en el reconocimiento real de la dimensión del fenómeno; así por ejemplo las cifras del Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos SISDHES, “que opera CODHES desde 1995 y que recoge la cifra de la Conferencia Episcopal de Colombia del período 1985-1994, indica que alrededor de **3.832.527** personas *han sido* desplazadas en los últimos 20 años (primero de enero de 1985 y el 30 de junio de 2006) y durante el primer semestre de 2006 por los menos **112.099** personas, alrededor de **22.419** hogares, fueron víctimas de eventos de desplazamiento forzado que afectaron **463** municipios de **32** departamentos del país”⁴³, esto en contraste con las cifras de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación internacional cuyo número de personas desplazadas para el 2006 era de **1.974.756**. Aunque paradójicamente Según el Censo Nacional de Población realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas DANE, en Colombia hay **800 mil** personas desplazadas⁴⁴, es decir un 43% menos que el total de personas inscritas en el Sistema Único de Registro SUR de la Agencia Presidencial de Acción Social.

A pesar de la insuficiente información, se afirma que el 75% de la población víctima del desplazamiento lo constituyen mujeres, niños y niñas. Además, las cifras de presencia de mujeres jefas de hogar demuestran la

⁴² Corte Constitucional. Sentencia C-T-025 de enero veintidós de dos mil cuatro. Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa. Expresiones usadas en reiterada jurisprudencia T-227 de 1997, MP: Alejandro Martínez Caballero, SU-1150 de 2000, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz. T-215 de 2002, MP: Jaime Córdoba Triviño. T-1346 de 2001MP. Rodrigo Escobar Gil, T-268 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra).

⁴³ Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, No. 69, Bogotá, Colombia, 12 de septiembre de 2006 en www.codhes.org.

⁴⁴DANE. Información entregada a las entidades públicas que integran el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada el 5 de septiembre de 2006.

magnitud del impacto que tiene el desahucio sobre las mujeres⁴⁵. El estudio de la salud y el comportamiento reproductivo de las mujeres en zonas Marginadas, con especial énfasis en las mujeres en situación de desplazamiento por el conflicto interno armado, realizado por Profamilia, detectó una mayor feminización de la jefatura de los hogares; en más de la tercera parte de ellos (34.8 por ciento) el jefe de hogar era una mujer, en la encuesta del 2000 este porcentaje fue de solamente el 27 por ciento y de acuerdo a los resultados de la última Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2005, el porcentaje para el país fue de 30.3 por ciento. Es necesario tener en cuenta que en la Región Pacífica cerca de la mitad de los hogares (48.6 por ciento) tiene como jefe a una mujer.⁴⁶

En Bogotá según una encuesta realizada por la Alcaldía Mayor de Bogotá⁴⁷ en el 2004, la población que se ha desplazado a la ciudad asciende a 558.140 personas, agrupadas en 111.628 familias, con un promedio de 5 miembros, donde un poco más de la mitad corresponde a mujeres. Debe tenerse en cuenta que no toda la población desplazada se registra debido, entre otras causas, a desinformación y a que el tipo de desplazamiento que predomina hacia Bogotá es gota a gota, es decir, por unidades familiares, lo que dificulta su registro. En relación con los datos de la Unidad de Atención Integral al Desplazamiento (UAID), la mayoría de las familias atendidas⁴⁸ provienen de Tolima, Meta, Cundinamarca y Antioquia. El 71% proviene de zonas rurales y el tipo de desplazamiento predominante es familiar en un 87%. La mayoría de ellos se ubican en las localidades de Ciudad Bolívar, Kennedy, Bosa, Rafael Uribe, Usme y San Cristóbal. De acuerdo con el estudio mencionado, la población femenina desplazada asciende a 51%, la jefatura en cabeza de la mujer es de 52%, el porcentaje de embarazo es 23% –que se concentra prioritariamente en las jóvenes entre los 15 y 20 años de edad–, y la proporción de mujeres en lactancia es de 63,5%. Las familias desplazadas cuentan con una población infantil excesivamente elevada, con un amplio número de mujeres en edades reproductivas y de adultos mayores, “[...] lo que aumenta las cargas económicas y de cuidado de la familia a cargo de la mujer”.⁴⁹ “Estos datos reflejan la gran responsabilidad

⁴⁵ La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación internacional la calcula en el 48.3% de las familias registradas en el Sistema Único de Registro (SUR); el RUT (la base de datos de Pastoral Social) presenta un promedio de 40.6% de jefatura femenina en la población desplazada entre 1990 y 2004 y CODHES encontró en la encuesta de 2003 que el 32.4% de los hogares desplazados tiene jefatura femenina.

⁴⁶ Encuesta Salud Sexual y Reproductiva en Zonas Marginas. Profamilia 2005. Para garantizar que la población pudiera cubrir los requerimientos mínimos muestrales, participaron en la selección para la muestra 73 municipios con 100 o más personas desplazadas. Se consideraron de certeza para el estudio los 12 municipios que en el 2005 reportaron más 3000 personas desplazadas. Con los 61 municipios restantes se construyeron 12 estratos con un tamaño promedio de 2800 personas desplazadas y se eligió en cada uno de ellos un municipio con probabilidad proporcional al número de personas desplazadas. El número de segmentos por municipio, dentro de cada región se asignó con probabilidad proporcional al número de personas desplazadas.

⁴⁷ Alcaldía Mayor de Bogotá, El desplazamiento en Bogotá. Una realidad que clama atención, Bogotá, 2004. Tomado de Mesa de Trabajo “Mujer y Conflicto Armado. Quinto Informe sobre la violencia sociopolítica contra mujeres, jóvenes y niñas en Colombia. Junio 2004- Junio 2005.

⁴⁹ Secretariado Nacional de Pastoral Social, RUT Informe sobre Desplazamiento Forzado en Colombia, 2005. La muestra seleccionada en todos los casos es de 16.160 en Bogotá y 242.563 a nivel nacional. . Tomado de Mesa de Trabajo “Mujer y Conflicto Armado. Ibidem.

que tienen las mujeres en la vivencia del desplazamiento y la necesidad de inclusión de una política diferencial y de género en los programas de atención”⁵⁰

Así, las consecuencias del desplazamiento presenta notables diferencias entre hombres y mujeres puesto que en un primer momento de la huida intempestiva, el resquebrajamiento de las relaciones familiares para las mujeres significa la pérdida total del contexto en el que solían desenvolverse y sobre el cual giraban sus actividades cotidianas. Aquí se hace hincapié en el pérdida del hábitat, puesto que es expulsado del lugar donde se crece y vive naturalmente: el sitio de habitación, lo que significa un mayor efecto para ellas sobretodo porque alrededor de éste se construyen sus vínculos vecinales y familiares y el desplazamiento ha implicado su desintegración.

En un segundo momento, cuando se enfrentan a la reconstrucción de la vida en nuevos lugares receptores, el derecho a la vivienda es desconocido, viéndose abocados a ubicarse en condiciones de hacinamiento o en viviendas precarias en zonas de invasión y de alto riesgo. Esta situación a generado una mayor exposición sobretodo de mujeres, niños y niñas, a la violencia intrafamiliar, el abuso sexual y las enfermedades infecto contagiosas, entre otras causas porque los asentamientos en los que residen son construidos en condiciones de muy poca salubridad, además de que los espacios son pequeños y allí deben acomodarse entre 2 y 5 familias, perdiéndose la privacidad y expuestas al abuso.

“Nosotros llegamos a una parte donde estuvimos en un sitio a campo abierto, no era en una casa, porque eran varias familias las que llegaban ahí, llegaban ahí, vinimos de varias partes y nos quedamos ahí, y todas las que llegaban ahí, se quedaban ahí, vivimos momentos muy difíciles, uhh horribles, porque los aguaceros que pasábamos ahí, nos mojábamos, nos salía rasquiña, porque teníamos que bañar con agua sucia, aguas de esas encharcadas, en reposo, esa agua sucia donde metían ganado, con esa agua tuvimos rasquiña, tuvimos infecciones en la piel”⁵¹.

Mujer desarraigada Región Caribe

Según datos de CODHES, ante la pérdida de la tierra y de la vivienda que les daba estabilidad, independencia, privacidad, las personas se encuentran ante la desprotección total. De la población desplazada solo el 10% cuenta con vivienda propia, el otro 90% ha tenido que ajustarse a las escasas alternativas que se le presentan: el 45% viven en arriendo, un 18% viven de la solidaridad de las redes sociales que encuentran en el lugar de llegada, el 14% establecen su hospedaje a través de acciones de hecho (en zonas de invasión) pero con el riesgo de ser desalojados y el 13% permanecen en

⁵⁰ Mesa de Trabajo “Mujer y Conflicto Armado. Quinto Informe sobre la violencia sociopolítica contra mujeres, jóvenes y niñas en Colombia. Junio 2004- Junio 2005.

⁵¹ Testimonio mujer desarraigada Región Caribe. Tomado de Corporación Sisma Mujer. Las Invisibles, Mujeres, desplazamientos y política pública 2002-2005. Observatorio de derechos humanos de las mujeres en Colombia: En situaciones de conflicto armado las mujeres también tienen derechos.

albergues temporales que les ofrece el gobierno local, generalmente en locaciones educativas, deportivas o comerciales, sin ninguna capacidad ni carácter habitacional digno.

Sin embargo, las mujeres suelen preferir mucho más que los hombres, la integración urbana sobre el retorno puesto que desde su experiencia cotidiana no se acogen a una perspectiva de retorno que no garantice seguridad personal, ni acceso al empleo o la propiedad y, en cambio, remita a los dolorosos momentos vividos, al miedo, y particularmente para las viudas, a los procesos de duelo generalmente aplazados ante las necesidades inminentes de la supervivencia y las enormes dificultades para recuperar la tierra que abandonó.⁵²

Pero el panorama es más gris, cuando las personas desplazadas y en especial las mujeres, se enfrentan a que a pesar de que existe una regulación especial para atender la crisis habitacional que padecen, ésta no ha tenido la eficacia suficiente para cubrir las necesidades de vivienda adecuada. Todo esto debido a los múltiples obstáculos procedimentales y burocráticos que en una primera instancia ya marginan a un gran número de desplazados(as) y además a la insuficiencia de recursos destinados para tal fin. En este mismo sentido se expresó el Alto Comisionado para los Derechos Humanos en su informe⁵³, describiendo que “La política de atención a la población desplazada presentó un retroceso. Las acciones diferenciales en materia de salud, vivienda, acceso a tierras y proyectos productivos se han visto afectadas por el proceso de reestructuración de entidades públicas, la indefinición de las políticas, los limitados presupuestos asignados y el debilitamiento de las medidas de discriminación positiva [...] A pesar de los logros en asistencia de emergencia, especialmente en los desplazamientos masivos, existe un porcentaje alto de desatención a los derechos económicos, sociales y culturales de la población desplazada, en particular de las mujeres, niños y grupos étnicos. Por otra parte, en la política gubernamental existe un especial interés por los retornos de los y las desplazados(as) a sus lugares de origen. No obstante, en los retornos impulsados por la Red, la voluntariedad siguió siendo cuestionable por la falta de alternativas socioeconómicas, de información, de un proceso participativo y de garantías de seguridad, por la persistencia del límite temporal de meses de asistencia, la continuidad del conflicto y las pocas alternativas de restablecimiento o reubicación”⁵⁴

Esta insuficiencia presupuestal se refleja en el poco alcance que logran las políticas públicas en aras de solucionar la problemática de vivienda de la población desahuciada asentada en las cabeceras municipales, así por ejemplo, durante el período 2002 hasta el primer semestre de 2006 sólo han

52 Meertens, Donny y Nora Segura 1999, en Informe Final de la Consultoría sobre Derechos de las Mujeres a la Tierra UNIFEM – Programa Paz y Seguridad – Colombia.

53 NACIONES UNIDAS, COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, E/CN.4/2004/13, 17 de febrero de 2004, párr. 101.

54 Documento presentado por la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas en el Seminario Nacional “Derecho de ciudadanía y población en situación de desplazamiento”, 2004.

sido otorgados 45.088 subsidios familiares, siendo ésta el único mecanismo implementado por el gobierno para atender las necesidades habitacionales. Lo que significa por un lado, un incumplimiento flagrante de los compromisos internacionales frente obligación de los Estados de implementar políticas encaminadas a garantizar el ejercicio pleno del derecho a una vivienda adecuada en condiciones de salubridad, seguridad y dignidad y por otro, demuestra el poco interés que existe para solucionar estructuralmente el problema de habitacional además de la condena de los y las desplazados(as) a vivir en condiciones precarias.

Pero este desinterés por ofrecer soluciones integrales de vivienda, se demuestra aún más con la implementación de políticas regresivas como la disminución del presupuesto social a través de un decreto que disminuye el monto de subsidio de vivienda urbana para la población desplazada: “el decreto 975 de 2004 determina un tope máximo de 21 salarios mínimos legales vigente (SMLMV) cuando el decreto 951 de 2001 establecía 25 SMLMV. Para vivienda rural, este último establecía un máximo de 18 SMLMV, cuando el decreto 1042 de 2003 estipula un máximo de 15”⁵⁵. De la misma forma “el Gobierno ha delegado a las Cajas de Compensación Familiar la tarea de atender las solicitudes de subsidio. Aunque Fonvivienda elaboró una listado de los requisitos necesarios para la postulación al subsidio, en la práctica no se está aplicando y las familias desplazadas deben someterse a un “peregrinaje institucional” engorroso y costoso, sin tener ninguna seguridad de que su solicitud tenga éxito. La gran cantidad de requisitos requeridos evidencia una política clara de discriminación en contra de las personas desplazadas. Como consecuencia, muchas familias han perdido los negocios que habían concertado para adquirir vivienda y, con ello, mucho dinero, tiempo y esfuerzo”⁵⁶

“Muy difícil una persona que llegue desplazada o que se venga a buscar mejor vida y llegue y encuentre. Por ejemplo el barrio en que nosotras vivimos es de calles destapadas, no hay alcantarillado, en algunas casas no hay luz, no hay teléfono, el agua llega por medio de mangueras.”
Testimonio de una mujer desplazada residente del sector de Cazucá

“De la Red de Solidaridad recibí un trato indigno de la gran mayoría de sus funcionarias, recibí la ayuda humanitaria de emergencia porque interpusé tutela el 24 de diciembre de 2004, la cual fue admitida según aviso vía telegrama [...], recibí alimentos de muy mala calidad.”⁵⁷

⁵⁵ Documento elaborado por la Comisión Colombiana de Juristas y el Servicio Jesuita a Refugiados Colombia. Seguimiento a la aplicación de las recomendaciones internacionales sobre desplazamiento forzado en Colombia 2004 – 2005. Informe para el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de las personas internamente desplazadas

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ 19 Testimonios de mujeres desplazadas residentes de Cazucá. Mesa de Trabajo “Mujer y Conflicto Armado”. ob.cit..

Ante esta situación, múltiples afectados han promovido acciones de tutela para que les sean amparados sus derechos fundamentales, lo que evidencia aún más la crítica situación.⁵⁸ La Corte Constitucional se ha pronunciado en 17 ocasiones (hasta el año 2004) sobre los derechos de la población desplazada. Las sentencias han estado dirigidas principalmente a: (i) corregir actuaciones negligentes o discriminatorias y omisiones de las autoridades encargadas de atender a la población desplazada; (ii) señalar las responsabilidades institucionales en la atención de la población desplazada; (iii) precisar los derechos constitucionales de la población desplazada; (iv) fijar criterios para la interpretación de las normas que regulan la ayuda para esta población, de tal manera que se garanticen efectivamente sus derechos; (v) rechazar el retardo injustificado o la omisión de las autoridades para atender a quienes se ven afectados por el desplazamiento forzado; (vi) urgir el desarrollo de políticas y programas adecuados para la atención de este fenómeno; (vii) precisar los elementos que determinan la condición de desplazado; (viii) señalar los obstáculos que impiden una atención adecuada de la población desplazada y que favorecen o agravan la vulneración de sus derechos; (ix) indicar falencias u omisiones en las políticas y programas diseñados para atender a la población desplazada; y (x) otorgar una protección efectiva a la población desplazada, en particular cuando se trata de personas especialmente protegidas por la Constitución como son los niños, la mujeres cabezas de familia, las personas de la tercera edad y las minorías étnicas⁵⁹.

No obstante, fue la sentencia T-025 de 2004 la que declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado. En esta sentencia por la magnitud de las consideraciones y de las decisiones adoptadas, la Corte Constitucional resolvió implementar un seguimiento minucioso para su cumplimiento y ordenó a las diferentes instituciones responsables de la atención de la población desplazado el diseño e implementación de un plan de acción para superar la situación dando especial prioridad a la ayuda humanitaria.⁶⁰

Para el mes de noviembre de 2006 la Corte Constitucional basada en la información remitida por el gobierno en respuesta a lo ordenado en la

⁵⁸ Corte Constitucional, Sentencia SU-1150 de 2000, ver también, las sentencias T-1346 de 2001, T-215 de 2002, T-419 de 2003, T-227 de 1997, SU-1150 de 2000, T-098 de 2002, T-1635 de 2000, T-645 de 2003, T-327 de 2001, T-258 de 2001, T-795 de 2003, T-1635 de 2000, T-327 de 2001, T-1346 de 2001 y T-268 de 2003, T-227 de 1997, T-669 de 2003, T-098 de 2002, T-215 de 2002, T-602 de 2003, T-1635 de 2000, T-327 de 2001

⁵⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-025 de enero veintidós de dos mil cuatro. Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa

⁶⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-025 del 22 de enero de 2004. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinoza

sentencia T-025 de 2004, y los Autos 176,177 y 178 de 2005, 218 y 266 de 2006 para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno, así como los informes de evaluación de las acciones gubernamentales remitidos por el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, por la Comisión de la Sociedad Civil de Seguimiento a la Política Pública frente al Desplazamiento y por varias organizaciones de desplazados, adoptó tres tipos de decisiones:

- En **primer lugar**, decidió que debía avanzarse hacia la apertura de incidentes de desacato contra varios funcionarios y contratistas.
- En **segundo lugar**, decidió acelerar el proceso de adopción de indicadores de resultado, necesarios para determinar si las entidades públicas han avanzado, retrocedido o estancado en la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado.
- En **tercer lugar**, decidió dar traslado formal del Sexto Informe del Procurador General de la Nación, así como de las evaluaciones del cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 remitidas por el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, la Comisión de la Sociedad Civil para el Seguimiento a la Política Pública frente al Desplazamiento Forzado, la Comisión Colombiana de Juristas, y por varias organizaciones de población desplazada de todo el país, a fin de que el Director de Acción Social coordine la respuesta gubernamental a dichas evaluaciones críticas de las medidas y de los resultados.⁶¹

En el mismo sentido, análisis sobre las acciones adelantadas por el Estado colombiano han concluido que continúa limitada en esencia a los aspectos militares, excluyendo buena parte de las instituciones vinculadas a la función de seguridad. En este sentido, no se ha logrado a la fecha garantizar un equilibrio entre las medidas de seguridad y la puesta en marcha de estrategias efectivas de prevención del desplazamiento y protección de la población internamente desplazada, sin poner en riesgo a la población.⁶²

Así mismo, no se ha avanzado suficientemente en el desarrollo de una estrategia integral de prevención del desplazamiento interno forzado que: i) articule los múltiples factores que causan los desplazamientos; ii) garantice la coherencia entre las diferentes intervenciones de las entidades estatales; iii) limite el riesgo de que las acciones para garantizar el control del orden público se conviertan en causantes de situaciones de riesgo y agudicen la vulnerabilidad de las comunidades; y iv) logre un mayor compromiso de la sociedad en su conjunto⁶³

⁶¹ Corte Constitucional. Sala tercera de revisión. Comunicado de prensa: Decisiones adoptadas por la Corte Constitucional para Asegurar el Cumplimiento de las Ordenes Impartidas en la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de desarrollo. Noviembre 29 de 2006.

⁶² Corporación Sisma Mujer. Evaluación desde el enfoque de derechos humanos de las mujeres al informe de cumplimiento común elaborado por el sistema nacional de atención integral a la población en situación de desplazamiento forzado (SNAIPD). 2006

⁶³ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados-ACNUR. Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia agosto 2002 - agosto

Así mismo, la política para enfrentar la problemática del desplazamiento forzado en Colombia no incluye medidas anti-discriminatorias dinamizadas a partir de estrategias tales como: La Igualdad de Oportunidades, de aquellas que permitan el acceso de las mujeres al mundo de lo público del cual han sido tradicionalmente excluidas. Oportunidades que les permitan, tanto en el escenario público como privado, el ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad de oportunidades; las Acciones Afirmativas o de Discriminación Positiva, las cuales constituyen el mecanismo para corregir la desventaja inicial de las mujeres y, el enfoque de derechos humanos de las mujeres y el análisis de género, es decir, la necesidad de revisar las causas de la violencia o la vulneración de derechos o de la discriminación o exclusión o de la inequidad.⁶⁴

Las acciones gubernamentales no han logrado contrarrestar, ni mucho menos, garantizar el efectivo ejercicio de los derechos humanos, encontrándose las mujeres con la atroz situación de tener que llevar a cuentas su drama emocional, la pérdida de todo lo que la identificaba, el arraigo, su identidad, su vida cotidiana y además deben enfrentarse a la discriminación constante de las autoridades gubernamentales quienes con paupérrimas soluciones amparados en “la falta de presupuesto” las condenan a una segunda “vía crucis” en búsqueda una estabilidad socioeconómica y un techo digno donde vivir. La Organización de las Naciones Unidas en múltiples oportunidades ha realizado varias recomendaciones en las que advierte la necesidad de no escatimar esfuerzos para fortalecer y mejorar las condiciones de vida de las personas en situación de desplazamiento.⁶⁵

Esta grave situación para acceder, entre otras cosas a los subsidios de vivienda ha sido reconocida por algunas administraciones municipales que así mismo han encontrado otro de sus grandes defectos cual es exponer a los y las beneficiarios(as) de los subsidios a que se endeuden con el sistema financiero para lograr pagar el monto restante no cubierto por el subsidio obligándolos a acordar amortizaciones de la deuda que terminan imponiéndoles unas grandes cargas económicas mensuales. Ante esto se encuentra, por ejemplo la propuesta de la Administración del Distrito Capital de crear el Subsidio de Vivienda Complementario, destinado a garantizar la adquisición de vivienda Tipo 1 por parte de familias vinculadas a proyectos asociativos que, contando con subsidios familiares de vivienda vigentes asignados por FONVIVIENDA o por las Cajas de

2004. Panamericana Formas e Impresos S.A. Bogotá. 2004. Pp. 28. Tomado de documento elaborado por la Corporación Cisma Mujer. Ibidem.

⁶⁴ Corporación Cisma Mujer. Ibidem.

⁶⁵ Así por ejemplo: Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Colombia. 2/2/2007. CEDAW/C/COL/CO/6, Informe presentado por el Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Sr. Walter Kälin. Adición: Misión a Colombia. A/HRC/4/38/Add.3

Compensación Familiar, se encuentren en ejecución. Se trata entonces de un subsidio complementario del Subsidio Familiar de Vivienda otorgado por la Nación, hasta el 100% del valor de la solución. Estos serán entregados a los y las beneficiarios(as) para la adquisición de vivienda nueva o usada o para el mejoramiento de la vivienda existente. Los montos se determinan en función del tipo de solución de vivienda que adquirirá, construirá o mejorará el hogar beneficiario y se aplicarán, por su equivalente en pesos en la fecha de asignación (Adquisición de vivienda tipo 1, hasta 25 SMLMV, tipo 2 hasta 21 SMLMV - Mejoramiento de vivienda 1 y 2 hasta 11.5 SMLMV).

Su reglamentación tiene un avance fundamental desde la perspectiva de género y es que dentro de los tipos de hogares sujeto del Subsidio Distrital de Vivienda se encuentra el conformado por los cónyuges, o las uniones maritales de hecho, y/o las parejas homosexuales que estén en situaciones equiparables a las uniones maritales de hecho y/o el grupo de personas unidas por vínculos de parentesco hasta tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil, que compartan un mismo espacio habitacional. De lo que se deriva una reglamentación mucho más incluyente que reconoce, formalmente los derechos de las parejas homosexuales a obtener una solución habitacional desde la misma administración distrital.

Sin embargo, el carácter complementario del subsidio, lo hace depender, de una u otra forma del cumplimiento de los requisitos que a nivel nacional se imponen, por lo que su entrega está condicionada a que el o la beneficiario(a) tenga en sus manos la carta-cheque que ha sido obtenida con anterioridad una vez cumplido con los presupuestos que impone el gobierno nacional.

2. MUJERES VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO. LEY DE JUSTICIA Y PAZ

En el año 2005 fue aprobada la ley 975, 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, en el marco del proceso de desmovilización de paramilitares aunque eventualmente de grupos guerrilleros. Sin embargo, esta ley ha sido objeto de numerosas críticas por el grado de impunidad y generosidad con los autores de delitos graves contra la población civil en el contexto del conflicto armado. Así por ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se pronunció estableciendo “que dentro de sus objetivos no se cuenta el establecimiento de la verdad histórica sobre lo sucedido durante las últimas décadas del conflicto ni sobre el fomento del paramilitarismo y el grado de involucramiento de los diversos actores en la comisión de crímenes contra la población civil, ya sea por acción, omisión, colaboración o aquiescencia. Consecuentemente, el mecanismo establecido no constituye garantía de que los crímenes perpetrados sean debidamente esclarecidos y, por lo tanto, en muchos de ellos no se conocerán los hechos y los autores gozarán de

impunidad. La norma, en sus disposiciones, favorecería el ocultamiento de otras conductas que una vez descubiertas podrían ser objeto del mismo beneficio de penas alternativas en el futuro. [...] En términos de la reparación del daño causado por quienes han perpetrado crímenes atroces, la CIDH destaca que la norma pone más énfasis en la restitución de bienes adquiridos en forma ilícita que en los mecanismos que faciliten la reparación integral de las víctimas. Particularmente, no se hace referencia específica a los mecanismos de reparación del daño al tejido comunitario de los pueblos indígenas, las comunidades afro descendientes, o a las mujeres desplazadas, cabezas de familia, quienes se destacan entre los grupos más vulnerables al accionar de los grupos armados.”⁶⁶

En este mismo sentido la Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos expresó que “ésta no logra reunir los elementos esenciales aconsejables para establecer una justicia transicional que, en aras de ser un instrumento de paz sostenible, prevea incentivos y ofrezca beneficios para que los grupos armados ilegales se desmovilicen y cesen sus hostilidades, a la vez que garantice adecuadamente los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación. La ley ofrece muy generosos beneficios judiciales, como la fuerte reducción de penas de privación de libertad y amplias posibilidades de libertad condicional, a quienes hayan cometido graves crímenes, sin una contribución efectiva al esclarecimiento de la verdad y a la reparación. Por estas razones, podría abrir paso a que haya impunidad.”⁶⁷

Ante esta grave situación se presentaron varias demandas de inconstitucionalidad, que dieron lugar al pronunciamiento de la Corte en sentencia C- 370 de 2006 que “ajustó la ley a las obligaciones del Estado colombiano en materia de investigación, juzgamiento y sanción de graves violaciones a los derechos humanos. De esta forma, protegió los derechos de las víctimas y de la sociedad en general, y señaló un camino con menos obstáculos hacia la reconciliación.”⁶⁸ Sin embargo, a través de los decretos reglamentarios, el gobierno se “saltó” los condicionamientos de exequibilidad que la Corte había señalado en la sentencia, a través del establecimiento de rebajas de penas no contempladas por la Corte ni por la ley, así como en la fijación de condiciones para la reparación en beneficio de los victimarios.

Uno de los elementos que dentro de esta ley se ha permitido e incentivado, es el de un notable desequilibrio entre la inversión presupuestal para los victimarios y la de las víctimas. Así el Procurador citando cifras del Ministerio de Defensa, Programa de Atención al Desmovilizado, hace una comparación entre el dinero recibido por las victimarios y víctimas., la

⁶⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. COMUNICADO DE PRENSA N° 26/05.

⁶⁷ Oficina de en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Consideraciones sobre la Ley de “Justicia y Paz”. 27 de junio de 2005

⁶⁸ Comisión Colombiana de Juristas. Comunicado de Prensa del 19 de mayo de 2006. La Corte Constitucional protege los derechos de las víctimas y de la sociedad colombiana a la verdad, la justicia y la reparación.

diferencia entre unos y otros es de 6 millones- 600 mil pesos entregados por el Gobierno colombiano a cada uno. Para la atención humanitaria de 8.390 personas desmovilizadas individualmente el Gobierno nacional ha destinado cerca de 61.000 millones de pesos, es decir un promedio de \$7.200.000 pesos por desmovilizado. En el caso de la atención humanitaria para desplazados de una población de 1.146.746, el Departamento Nacional de Planeación presupuestó 752.000 millones de pesos, es decir un promedio de \$655.000 pesos por persona y aproximadamente \$3'000.000 millones de pesos por familia desplazada. “La comparación evidencia una sustancial diferencia y desproporción que reclama atención inmediata por parte del Estado”, opinó Maya Villazón⁶⁹

Respecto del derechos de los y las desplazados a la restitución de sus viviendas, tierras y patrimonio como componente esencial y primordial de la reparación, la situación es preocupante. En primer lugar porque las víctimas del crimen de desplazamiento forzado, a pesar de sus especificidades y de la necesidad de un enfoque diferencial, no sólo frente a las demás víctimas sino respecto de los grupos especialmente vulnerables, no es reconocida por la ley. Así las cosas, no se estableció un tratamiento especial para las mujeres desplazadas, ni siquiera el tema fue mencionado explícitamente en la ley sino que en algunas normas debe deducirse como por ejemplo en la consagración del derecho a la restitución, que sin embargo tampoco cuenta con los suficientes mecanismos para su efectividad.

De esta manera el derecho a la restitución de sus viviendas que posibilite el retorno, no tiene una salida clara y contundente dentro de ley, como tampoco dentro de los decretos reglamentarios, que por el contrario consagran como forma de reparación la entrega de tierras no sólo a los desplazados sino también a los reinsertados.

La sentencia de la Corte Constitucional, como se dijo, sí conllevó un avance en la protección de los derechos de las víctimas, sin embargo no significó una mejoría importante con respecto a la situación de los desplazados ya que no se hace ninguna alusión a las especificidades en el tratamiento de su especial condición. Por lo tanto “ninguno de los instrumentos jurídicos contentivos de la política pública colombiana en materia de justicia transicional se refieren al desplazamiento forzado como una forma especial de crimen, ni a sus víctimas como personas vulnerables y con necesidades especiales en el contexto transicional. De esa manera, esta política pública sectorial invisibiliza la especificidad de la problemática del desplazamiento forzado en Colombia que, por sus dimensiones, características y efectos particulares, requeriría sin embargo de un tratamiento especial con el fin de garantizar los derechos de sus víctimas. Tratada como un tipo de víctimas con características y necesidades similares a las de cualquier otro, difícilmente podrán los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la

⁶⁹ Codhes. Publicado en www.acnur.org/index.php?id_pag=5241. 2006

garantía de no repetición de la población desplazada ser protegidos adecuadamente”⁷⁰.

La ley establece la atención especial a las mujeres a lo largo del proceso, sin embargo este enfoque es insuficiente por las pocas o nulas herramientas de materialización dentro de las etapas procesales. Pero, las cosas resultan aún peor ya que además de que las mujeres víctimas del delito de desplazamiento no cuentan con un tratamiento especial, su derecho a la restitución de sus viviendas se difumina aún más y su materialización aparece lejana. En este sentido, en la demanda de inconstitucionalidad presentada por la Comisión Colombiana de Juristas se presentó, entre otros, el cargo contra el artículo 54 de la ley de justicia y paz consistente en que no hay garantías adecuadas para la restitución de inmuebles, sin embargo, la Corte se declaró inhibida para resolverlo por falta de integración normativa, es decir, la demanda carecía de una debida De esta forma, aún se mantiene dicha situación, según la cual no existen garantías para la restitución de las viviendas y el patrimonio de los desplazados, ya que por disposición del artículo 54⁷¹ los bienes de las población desplazada no serán restituidos a las víctimas sino que entrarán a formar parte del Fondo para la Reparación de las Víctimas, que luego los repartirán entre aquellas personas cuya pretensión de reparación sea atendida, pudiendo ocurrir que le sean entregados a personas indistintamente, bienes sobre los cuales no ejercían ningún derecho. Lo anterior hace que no se garantice ni la devolución de los bienes usurpados y sobretodo no permite establecer específicamente la preponderancia del derecho a la restitución de las viviendas.

3. MUJERES MIEMBRAS DE COMUNIDADES ÉTNICAS

El tener que salir abandonándolo todo provocó una especie de conmoción que se refleja en los rostros, en los diálogos, en los comportamientos. Ese desconcierto aumenta cuando se analiza la situación y se acepta que por el momento las posibilidades de retorno son remotas. También aumenta cuando acuden a las autoridades municipales en busca de ayuda, y son recibidos por funcionarios que minimizan su tragedia o que los aterrizan en la triste realidad de unos municipios que no cuentan con los recursos suficientes para atender la emergencia.

⁷⁰ Uprimny, Rodrigo y Saffon, Maria Paula. Desplazamiento forzado y justicia transicional en Colombia Estudio sectorial. 2006.

⁷¹ Ley 975 de 2005. ARTÍCULO 54. FONDO PARA LA REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS. Créase el Fondo para la Reparación de las Víctimas, como una cuenta especial sin personería jurídica, cuyo ordenador del gasto será el Director de la Red de Solidaridad Social. Los recursos del Fondo se ejecutarán conforme a las reglas del derecho privado. El Fondo estará integrado por todos los bienes o recursos que a cualquier título se entreguen por las personas o grupos armados organizados ilegales a que se refiere la presente ley, por recursos provenientes del presupuesto nacional y donaciones en dinero o en especie, nacionales extranjeras. Los recursos administrados por este Fondo estarán bajo la vigilancia de la Contraloría General de la República”.

Pero lo más doloroso es tener que abandonar la tierra, que no representa cosa distinta que abandonar la esencia de lo que son como individuos y como pueblo. De ahí que buena parte de los hombres, tras instalar a las mujeres, niños y ancianos donde los familiares, regresaron a la zona para enfrentar a las autodefensas, porque no están dispuestos a dejarse arrebatar lo que siempre les ha pertenecido⁷².

En Colombia, existe una pluralidad étnica y multilingüística, compuesta por 1,378,884 de indígenas que corresponden al 3,4% de la población del país del cual el 49,6% son mujeres y el 50,4% son hombres; 4,261,996 de afro colombianos(as) con un 48,0% de mujeres y un 52,0% de hombres, el 10,5 % del total y el pueblo ROM o gitano está conformado por 4.832 que representan el 0,01 de la población total del país del cual el 50,5% son mujeres y el 49,5 son hombres, el restante 86,09 dentro de la encuesta realizada por el DANE no se consideró perteneciente a ninguno de los anteriores grupos étnicos. Se hablan 64 lenguas amerindias, el bandé, lengua de los raizales del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el palenquero, lengua criolla de las comunidades de San Basilio de Palenque,- primer pueblo libre de América, declarado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) como obra maestra del patrimonio oral e inmaterial de la humanidad - y el Romaní o Romané lengua Rom. La mayoría de la población indígena se ubica en el área rural del país en los resguardos indígenas legalmente constituidos, en las parcialidades indígenas o en territorios no delimitados legalmente. Se encuentran ubicados en las regiones naturales como la selva, las sabanas naturales de la orinoquía, los Andes colombianos, en los valles interandinos y en la planicie del caribe. En la actualidad existen 710 resguardos titulados ubicados en 27 departamentos y en 228 municipios del país. De este total nacional, se indica que el 51,2% son mujeres, con un índice de masculinidad de 95,3%, luego de cada 100 mujeres existen dentro de estos grupos étnicos 95,3 mujeres.

Esta realidad, es reconocida en la Constitución de 1991 según la cual:

"El Estado colombiano reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación Colombiana" (Art. 7). "... las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios. La enseñanza que se imparte en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias, será bilingüe" (Art. 10). "Las tierras de resguardo... son inalienables, imprescriptibles e inembargables" (Art. 63). "... tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural..." (Art. 68). "Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas" (Art. 286).

⁷² Actualidad Étnica. La tragedia del Pueblo Wayuú. Comentando una incursión de las autodefensas, el día 18 de abril, en Bahía Portete en la que murieron al menos 12 indígenas de la etnia Wayuú, se produjo la desaparición de por lo menos 30 y un sinnúmero de personas desplazadas. 27 de Mayo de 2004

Así mismo, a través de la Ley 21 de 1991 se ratifica el Convenio 169 de la OIT que establece los fundamentos de los derechos indígenas sobre sus territorios. Posteriormente, la Ley 60 de 1993 estipula que los resguardos indígenas se beneficiarán de un porcentaje de los recursos presupuestales del país, en consecuencia, participarán de los ingresos corrientes de la nación, mediante transferencias proporcionales a su población. En ese mismo año, como consecuencia de las reivindicaciones que hicieron las comunidades negras después de promulgada la constitución del 91-, se expidió la ley 70 de 1993 para la demarcación y titulación de los territorios colectivos de comunidades negras.

El pueblo Rom (Gitano) fue reconocido recientemente como grupo étnico colombiano mediante la Resolución No. 022 del 2 de septiembre de 1999 expedida por la Dirección General de Etnias del Ministerio el Interior y de Justicia.⁷³

Según la legislación expuesta los resguardos indígenas constituyen propiedad colectiva inalienable, imprescriptible e inembargable. El Decreto reglamentario 2164 de 1995 establece además que los territorios “indígenas” no sólo serán los resguardos sino las posesiones tradicionales en tierras pobladas por otros, otorgándole legitimidad a las luchas indígenas para ampliar sus resguardos –muchas veces, según sus organizaciones, demasiado reducidos y en sitios de tierras improductivas- con referencia a ocupaciones ancestrales. La Ley 160 de Reforma Agraria es fundamental en materia de dotación de tierras a comunidades indígenas, pues establece los mecanismos de adquisición, adjudicación y saneamiento de títulos a través del INCORA (hoy INCODER). Finalmente, el Decreto 250 de 2005 ordena consolidar la constitución de resguardos en aquellos territorios indígenas donde ésta todavía no se ha llevado a cabo. Pero según las organizaciones indígenas el INCORA durante los últimos diez años no ha cumplido con las metas establecidas de dotación de tierras. En octubre de 2005, el consejo Regional Indígena del Cauca alegó que el INCORA, en 1996, tasó en 162.164 hectáreas la carencia de tierras de comunidades indígenas del Cauca, pero sólo les ha entregado el diez por ciento (16.000 hectáreas)⁷⁴, razón por la cual durante los últimos meses de 2005 las comunidades indígenas en Caloto y Miranda (Cauca) tomaron varias haciendas en esos municipios. Las tomas y posteriores desalojos por parte de la fuerza pública causaron álgidos debates con los Ministros del Interior, de Defensa y de Agricultura. Por otro lado, la distribución *interna* de la tierra en los resguardos, es asunto de cada autoridad indígena, pues la Ley 89 de 1990 establece que corresponde a cada Cabildo procurar que cada familia sea respetada en la posesión que tenga.⁷⁵

Sin embargo, más allá de la legislación que establece el reconocimiento de los resguardos indígenas, la relación que existe entre los derechos de las

⁷³ DANE. Colombia una nación multicultural: Su diversidad étnica. Octubre de 2006

⁷⁴ *El Tiempo*, 2005, ‘Una disputa de tierras aplazada durante 10 años’, octubre 19.

⁷⁵ Meertens, Donny y Nora Segura 1999. ob.cit.

comunidades étnicas sobre su territorio y su derecho a la vivienda adecuada, es sumamente estrecha. Por un lado, por que las viviendas deben construirse con adecuación a la identidad cultural propia de la comunidad y por otro porque la vivienda y el territorio son dos elementos conexos que entrañan además de la posibilidad de tener un lugar seguro donde residir constituyen la base para el ejercicio político, jurídico y social.

En la realidad, la situación de las comunidades indígenas y afro colombianas tiene como característica estructural la pobreza y la marginación, por lo que paulatinamente ha aumentado el número de personas que migran hacia países vecinos o a las cabeceras municipales buscando más y mejores oportunidades de vida. En la encuesta realizada por el DANE de 2005, la dificultad para conseguir trabajo fue aducida como segunda causa para el cambio de residencia, por el 22,3% de la población indígena, el 18,4 % de la población afro colombiana, el 15,8% de la población nacional y el 11% de la población ROM. De esta forma, la migración a la cual se ven obligados, los conduce a trabajos precarios y mal remunerados, pero a su vez repercuten en que se disminuyan las posibilidades de acceder a una vivienda adecuada, por lo que generalmente las grupos se asientan en lugares que no cuentan con acceso a servicios públicos o en situaciones de hacinamiento y desprotección.

“Los grupos étnicos siguen siendo víctimas de violaciones de sus derechos civiles y políticos, en especial el derecho a la vida, así como de discriminación racial, intolerancia y exclusión social. Sus derechos económicos, sociales y culturales se ven afectados por las condiciones de pobreza y exclusión en las que se encuentran. El conflicto armado agrava aun más esta situación y amenaza, en consecuencia, la existencia misma de varios de estos grupos”⁷⁶

Pero, además el desplazamiento forzado tiene un impacto trascendental dentro de las comunidades étnicas, quienes además de tener que abandonar sus viviendas y sus territorios deben dejar atrás su autonomía como etnia, perdiendo el control sobre sus planes colectivos de vida, los sistemas de justicia consuetudinaria y las expresiones culturales y espirituales ligadas al territorio que habitaban – todas ellas expresiones de la identidad colectiva e individual. También se rompe el tejido social que sostiene las actividades colectivas. Según un estudio del Banco Mundial, una parte importante de los hogares de grupos étnicos pertenecía a una organización antes del desplazamiento, lo cual sugiere que los actores armados focalizan sus acciones especialmente en dañar el tejido social⁷⁷. La desestructuración de las redes sociales personales, familiares y comunitarias (a través de las cuales se garantizaba la seguridad alimentaria, la etnoeducación y la

⁷⁶ Alto Comisionado de las Naciones Unidas Para los Derechos Humanos. Informe sobre Colombia, correspondiente al año 2002 y presentado a la Comisión de Derechos Humanos en abril de 2003.

⁷⁷ Banco Mundial 2004: 30

medicina tradicional) ha afectado especialmente a las mujeres, por su importante papel en esos procesos⁷⁸.

A su vez, la llegada a las ciudades receptoras, está inmersa en la lógica común de pobreza y discriminación, acentuada en las mujeres, quienes por su condición son *per se* excluidas, marginadas lo que se expresa en su menor remuneración y en las pocas opciones de empleo.

4. ASENTAMIENTOS URBANOS

Los asentamientos urbanos son lugares en los que, generalmente, las víctimas del desplazamiento se establecen luego del desarraigo, en la periferia de las cabeceras municipales. En las ciudades receptoras, las familias desplazadas se ubican en invasiones, hoy día llamados “asentamientos de población desplazada” o en albergues temporales, pero que ante la carencia de programas de vivienda estatal, se convierten en espacios permanentes. Allí, en condiciones de hacinamiento y total falta de privacidad, con dificultades materiales de todo orden, estas familias se ven obligadas a insertarse y adaptarse a nuevas formas de vida. En estos espacios precarios, en la más absoluta pobreza, donde conviven familias de diversas procedencias y costumbres, se expresan, las formas típicas de la violencia intrafamiliar. Muchas mujeres manifiestan cómo sus compañeros, se han vuelto más agresivos en esta nueva situación, y como muchos de ellos que antes del desplazamiento no ejercían violencia contra ellas, en los nuevos entornos de la ciudad, son hoy hombres que las maltratan a ellas y sus hijos.⁷⁹

Así, estos barrios tiene como características principales su marginalidad, el poco acceso a servicios públicos esenciales, y son generalmente construidos en zonas de alto riesgo que generan unas bajas condiciones de vida. Las normas que los regulan están referidas principalmente a los planes político-administrativos de ordenamiento territorial en los que se realiza la planificación física, jurídica y económica del territorio; específicamente la Ley 388 de 1997 y el decreto 879 del 13 de mayo de 1998, consagran los Planes de Desarrollo Municipal y el Plan de Ordenamiento Territorial. Sin embargo, en la realidad de los municipios el tema se concibe como un requisito para la obtención de recursos de inversión y de licencias de construcción con muy poca trascendencia en la planeación y su desarrollo. Además, en las etapas de ejecución no se implementan los instrumentos administrativos necesarios para su implantación, control y seguimiento.

En Cartagena, se encuentran uno de los asentamientos más grandes del país, conocido como el barrio Nelson Mandela. Éste, concentra el mayor número de población desplazada principalmente del Urabá antioqueño y los Montes de María, con un número cercano a 40,000 habitantes fragmentados

⁷⁸ Meertens, Donny y Nora Segura 1999. ob.cit.

⁷⁹ Ortiz Pérez, Isabel. Violencia intrafamiliar y violencia sexual en el contexto del conflicto armado desde una perspectiva de equidad de género.

en 26 sectores ubicados en la zona Sur Occidental de la ciudad con un área aproximada de 56 hectáreas de terreno. Tiene como característica principal que las viviendas se encuentran conformadas irregularmente, como consecuencia del ajuste que poco a poco han tenido al tipo de suelo sobre el que están construidas.

Además este barrio “no tiene ni una sola calle pavimentada, ni alcantarillado y sólo algunas casas tienen el privilegio del agua de acueducto. Su terreno escarpado, con sectores de grandes montículos y otros cenagosos, lo hacen rudo tanto en invierno como en verano. A pesar de que en los últimos meses ha mejorado su seguridad, sus pobladores temen que sólo sea una “calma chicha”. “En voz baja, le digo: esto está lleno de paraquitos, que son los que han hecho limpieza social, pero, ¿quién nos dice que después ellos no se voltearán contra nosotros, como ha pasado en otros barrios?”, se pregunta un veterano vecino de la calle ‘Los Tulipanes’. Este nombre, ‘Los Tulipanes’, hace parte del repertorio de bautizos pintorescos que han hecho los habitantes de Mandela en sus calles y sectores, que es, según Manuel López Ayala, dirigente comunitario, una manera de burlarse de la miseria que los circunda. Hay un sector que se llama ‘Las Vegas’ porque nadie conoce la luz de neón. Otro, que tiene cerca de 10 mil habitantes, recibe el nombre de ‘Bill Clinton’, luego de que este personaje llegara hasta aquí en 2002. Otra calle, por la que pasa un caño de aguas negras, se llama ‘Mónaco’, mientras que el sector más joven, que está ubicado en los límites con Mamonal, se llama ‘Miami’. Pero el más raro de todos es el nombre que le pusieron a un callejón pequeño que separa a los cercados de dos casuchas en el sector ‘Las Vegas’. Se llama ‘Internet’ y nadie sabe quién le puso así. “Debe ser algún pelao del colegio”, dice López. Eso dice mientras se queja porque “llámese como se llame, ninguno de los ilustres visitantes ha caminado por esta podredumbre”. Y recalca: “Les aseguro que la próxima semana hay una calle con el nombre de ‘Bill Gates’.”⁸⁰

En este barrio, como lo descrito en el anterior párrafo, “no existen los servicios básicos como agua entubada, energía eléctrica y drenaje. Cuando las personas solicitan trabajo fuera del barrio, “a menudo son rechazadas”. El gobierno local -le ha dado la espalda al barrio-, según un informe. Y según un menor afro colombiano que no fue admitido en la escuela, -lo que pasa es que la gente te ve mal por ser pobre, por ser negro, y peor todavía, si eres desplazado-.”⁸¹

En Bucaramanga, departamento de Santander y su área metropolitana (Floridablanca, Piedecuesta, Girón y Lebrija) se han constituido numerosos asentamientos de desplazados provenientes en su mayoría del Magdalena Medio. De los que concentran mayor número de habitantes son Villa

⁸⁰ Díaz, Juan Carlos. ¿De qué le ha servido al Mandela tanto visitante ilustre?. Noticia publicada en el Periódico El Heraldo en www.elheraldo.com.co/antiores/07-03-18/nacionales/noti2.htm

⁸¹ Roberta Cohen y Gimena Sánchez-Garzoli. El desplazamiento interno en las Américas: algunas características distintas. Artículo publicado en www.acnur.org/biblioteca/pdf/0262.pdf

Nazareth, Transuratoque y Altos de Guatiguará en Floridablanca y Piedecuesta.

El acceso al asentamiento de Guatiguará donde se encuentra la mayor concentración de población desplazada es de difícil acercamiento; por las condiciones en las cuales se encuentran las vías, teniendo solo una ruta por la cual se logra la llegada de vehículos al punto más cercano siendo este la escuela; las viviendas geográficamente están dispersas, y la carretera para transitar y llegar a la zona es de regular estado, teniendo una duración de aproximadamente 1 hora, 20 minutos en carro desde Bucaramanga hasta el punto más cercano que permite el acceso de vehículos. Solo existe una ruta de bus “Flota cáchira” que tiene como destino la vereda Acapulco, la cual accede al inicio de la montaña aproximadamente 500 mts del asentamiento. Desde este punto se debe transitar a pie hasta el asentamiento el cual queda ubicado en la zona superior de la montaña.

Los dos restantes se encuentran ubicado Floridablanca y son de más fácil acceso, geográficamente está ubicado en Alares de la Cumbre donde transitan buses y vehículos pequeños. Los materiales con los que están construidas los techos son en un 72,5% barro, zinc, o cemento, sin embargo, el restante porcentaje están formadas por cartón, latas, sacos o plástico, quedando prácticamente expuestos a las inclemencias del clima. Los materiales más utilizados en la construcción de la pared se encuentran principalmente elaborados con zinc, tela, plástico, cartón o latas presentando el 45% del total empleado para la construcción de la pared; el 23.4% corresponde a materiales como ladrillo, bloque o piedra; la caña, guadua u otro vegetal son utilizados el 12.4% y la tapia pisada o adobe y/o el bahareque son los menos utilizados correspondiendo al 12.8%. El piso, en un 72.5% de las viviendas tienen pisos sobre los cuales no se ha empleado material de construcción, siendo la tierra su material predominante. El 14.7% presentan pisos de cemento, seguido por la madera o tabla 6.9%, baldosa, ladrillo o tableta 2.2%. Sumado a las condiciones de las viviendas, éstas no cuentan con el servicio sanitario o es deficiente y alcantarillado no existe en ninguno de los tres asentamientos. Los asentamientos ubicados en el Municipio de Floridablanca, cuentan con 5 baños públicos, los cuales están conformados por servicio sanitario, pila pública y baño cada uno, siendo estos utilizados por toda la población desplazada y pobre residente, considerándose como un factor de grave riesgo para la salud de las mujeres y de los(as) niños(as). En el asentamiento ubicado en Piedecuesta solo cuentan con letrina o inodoro conectado a pozo y el 34.9% de la población no cuentan con inodoro o letrina. En este sentido las organizaciones de mujeres han venido observando con preocupación la relación directamente proporcional entre las condiciones de hacinamiento sumado a la de falta de privacidad y el riesgo de ser víctimas de violencia sexual por parte de personas conocidas que viven dentro de los mismos asentamientos. El dr. Pier Paolo Balladelli representante de OPS/OMS en Colombia declaró que en su visita a uno de los asentamientos de desplazados(as) lo que más le impactó fueron las condiciones higiénicas del asentamiento y los testimonios

de la comunidad sobre violencia intrafamiliar y violencia sexual incrementados con el hacinamiento⁸²

En estas condiciones se encuentran principalmente las mujeres desplazadas ubicadas en estos municipios, asumiendo con mayor rigor el escenario de miseria con sus hijos e hijas. En estos asentamientos el 62% de los hogares tiene jefatura femenina quienes acuden al “rebusque” o a actividades informales para obtener el sustento diario de sus familias. ⁸³ Una de los trabajos más frecuentes a los que se accede es al de empleada doméstica o trabajadora del hogar, debido a la escasa oferta laboral y a la poca formación escolar o profesional recibida en las zonas rurales. Esta labor es desarrollada en condiciones de tipo esclavista, a pesar de que la legislación colombiana regula al trabajo doméstico como cualquier otro, la realidad es totalmente adversa a los principios de justicia y dignidad. Así por ejemplo, los salarios suelen estar ostensiblemente por debajo del mínimo legal bajo la excusa del pago en especie o se evaden las obligaciones con respecto a la seguridad social, son frecuentemente víctimas de violencia sexual o maltrato por parte de patronos o de los habitantes de la casa, son contratadas menores de 14 años o a jóvenes entre los 15 y los 18 sin permiso del Ministerio de Protección Social; así mismo las empleadas internas habitualmente deben dormir en habitaciones diseñadas “sin el temor de que parezcan un homenaje al hacinamiento, un tributo al desdén, una geografía sin planicies en la que apenas caben ellas”⁸⁴.

En Girón, entre otras, viven 96 familias de desplazados asentados en un barrio llamado Colinas de la Meseta, luego de “que los sacaran con gases lacrimógenos de un terreno que invadieron, y de que vivieran en una cancha por tres meses. Allí el agua no llega sino mediante los vehículos de los Bomberos de Bucaramanga y en forma esporádica, o se recoge en baldes cuando llueve, mediante un 'sistema' de canales. "Ya van cuatro días seguidos sin agua, nos ha tocado traerla de Villanpiss, y aunque en todos lados está lloviendo, por aquí no hemos podido recoger nada", comenta Mayerli Méndez, nombrada por sus vecinos como tesorera del barrio.” ⁸⁵

En Cúcuta, uno de los asentamientos más dramáticos es el llamado Las Delicias, este barrio a “sólo a unos minutos del centro de la ciudad de Cúcuta, con sus tiendas de moda y sus casas de estilo colonial, la primera visión de las Delicias parece surgida del Infierno de Dante. Columnas de humo, que ascienden desde el extenso basurero al borde de la ciudad, oscurecen la visión de las laderas en las que se apiñan las chabolas de

⁸² La Salud de la Población vulnerable en Santander una prioridad de todos. En www.col.ops-oms.org/pwr/default.asp.

⁸³ Basado en el “Análisis de la situación alimentaria y nutricional en menores de cinco años, mujeres embarazadas y madres lactantes en situación de desplazamiento en los municipios de Floridablanca y Piedecuesta.” Realizado por la Secretaría de Salud Departamental y la Corporación para promover la salud y prevenir la enfermedad CORPOVITAL. 2005

⁸⁴ Samper, Daniel. www.cromos.com.co/4331/col-danielsamper.htm

⁸⁵ Artículo publicado por el Periódico Quince, publicación de Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB), departamento Comunicaciones y la Facultad de Comunicación Social.

madera y uralita construidas sobre los desechos urbanos. Hasta hace solo cinco años, esta tierra era un erial, es decir, se encontraba sin cultivar ni labrar. Hoy, Las Delicias es el hogar de más de 3.000 personas— más de 570 familias en el último recuento, la gran mayoría de ellas se asentaron en este lugar tras huir de la violencia en otras regiones de Colombia. Y el número de familias sigue aumentando. "Mucha gente llegó el año pasado" dice Rosa Martínez, cuya familia fue una de las primeras en asentarse en Las Delicias, hace cuatro años. "Hacemos lo que podemos para ayudar pero hay muchos problemas. Vivimos sobre un basurero, por lo que muchos de nuestros niños se han enfermado. No podemos hacer nada para evitarlo".

No hay atención médica en Las Delicias, ni escuelas para los niños. Ni hay agua corriente ni alcantarillado. Parte del problema es que oficialmente, este barrio no existe. Las Delicias es lo que se conoce en Colombia como una "invasión", una concentración de chabolas construidas ilegalmente en tierras que casi nunca son aptas para el asentamiento humano. Hay "barrios" como Las Delicias alrededor de casi todas las grandes ciudades del país. Las autoridades locales pueden tardar muchos años en reconocer la existencia de estos barrios y de instalar en ellos servicios básicos; a pesar de ello, muchos desplazados simplemente no tienen otro lugar donde ir"⁸⁶

⁸⁶ Verney, Marie-Hélène. Miles de niños desplazados sobreviven en barrios marginales a las afueras de las grandes ciudades colombianas. Artículo publicado en www.acnur.org/index.php?id_pag=5743. 26 de octubre de 2006.

IV REGULACIÓN SOBRE DESALOJOS

En Colombia el marco jurídico tiene una especial tendencia hacia la promoción de los intereses de quienes pretenden los desalojos ya sean sobre bienes de carácter público o privado. Así por ejemplo, como acción administrativa aunque desarrollada específicamente como una función policiva se encuentra la acción para la restitución de bienes de uso público como vías urbanas o rurales o zonas para el paso de trenes, que se adelanta mediante una resolución dictada por el alcalde municipal o distrital que deberá cumplirse en un plazo no mayor a treinta días.⁸⁷ En conflictos entre intereses públicos y privados puede utilizarse la expropiación en la que la administración eventualmente puede adelantar desalojos para la adquisición de bienes particulares para la ejecución de proyectos, obras de infraestructura, desarrollo o rural, etc.⁸⁸

Por otro lado, los particulares pueden ejercer diferentes tipos de acciones como la reivindicatoria en la que el titular del derecho de dominio pretende mediante trámite judicial recuperar la posesión perdida. Así mismo, el lanzamiento por ocupación de hecho es un proceso a través del cual se pone fin a la ocupación arbitraria de un inmueble y se restituye su tenencia a favor del tenedor legítimo. No obstante adelantarse por funcionarios de policía, es un caso particular en el que autoridades administrativas cumplen funciones judiciales, ateniéndose a una legislación especial y en el que la sentencia que se profiere hace tránsito a cosa juzgada formal y no es cuestionable ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.⁸⁹

Finalmente entre otras acciones se encuentran los interdictos posesorios que buscan dirimir conflictos sobre la posesión de un bien. Entre éstas existen acciones de conservación (querrela de amparo), destinadas a lograr que cese la perturbación de la posesión; y, acciones de recuperación (querrela de restitución), destinada a recuperar la posesión que se ha perdido. Además, existen las acciones de restablecimiento (querrela de statu quo), destinada a lograr que las cosas se restablezcan al estado en que se encontraban antes del despojo violento⁹⁰.

De esta descripción normativa se puede concluir que las normas que promueven el desalojo con el fin de proteger la propiedad privada tienen un

⁸⁷ Art. 132 Decreto 1355 de 1970. Código de Policía

⁸⁸ Informe Sobre desalojos Colombia. Elaborado por Daniel Manrique, COHRE; Margarita Zea, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos – ILSA; Magdalena Frías Cruz, estudiante pasante.

⁸⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-093 del 10 de febrero de 2006. Magistrado ponente: Jaime Córdoba Triviño.

⁹⁰ Informe Sobre desalojos Colombia. Elaborado por Daniel Manrique, COHRE; Margarita Zea, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos – ILSA; Magdalena Frías Cruz, estudiante pasante.

desarrollo conceptual y procedimental más antiguo, que las que evitan o controlan los desalojos. Para promover desalojos hay acciones y recursos judiciales y administrativos que colocan al aparato de justicia y a la administración en función de ellos. Para prevenir desalojos la normatividad es menos desarrollada y el conjunto de recursos y acciones es más precario⁹¹. Por lo que las personas que buscan un lugar donde residir se encuentran en una situación de extrema vulnerabilidad ante los múltiples aparatos del Estado que se ponen al servicio de quienes promueven los desalojos. En la mayoría de los casos recurriendo a acciones de choque a través de inclusive fuerzas especializadas como los escuadrones móviles antidisturbios (ESMAD), fuertemente criticados por el uso excesivo de la fuerza.

“Con retroexcavadoras, policías del ESMAD junto a agentes regulares, comenzaron a derribar las casas que con tanto esfuerzo habíamos construido, y hace poco habíamos mejorado con las primas que recibimos del trabajo. Nosotros sacamos como pudimos nuestras pertenencias mientras algunos trataban de convencerlos que se detuvieran con banderas blancas y de Colombia. Banderas que al atardecer ya eran del color del barro y de la ceniza, igual que nuestras casas, de las cuales lo único que se levantaba era un gris y asfixiante humo”
-Declaraciones de habitantes de la Comunidad de Villa Esperanza⁹²

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² Denuncia de los abusos del esmad y la policia contra 523 familias del corregimiento de Buchitolo, familias de desplazados, que fueron engañadas por el alcalde del municipio y luego fueron desalojadas por la violencia. Dramáticos acontecimientos.

V CASOS EMBLEMATICOS DE EXIGIBILIDAD JURIDICA Y POLITICA⁹³

1) CASO DE CANTILLERA-ALTAMIRA. Antecedentes (historia)

a) Un proceso de adjudicación y titulación inadecuado

En el año 1994 en Colombia se impulsa un nuevo modelo de Reforma Agraria reglamentado en la Ley 160/94 dentro de los objetivos de la Reforma Agraria están el de “promover y consolidar la paz, a través de mecanismos encaminados a lograr la justicia social, la democracia participativa y el bienestar de la población”. **“garantizar a la mujer campesina e indígena las condiciones y oportunidades de participación equitativa en los planes, programas y proyectos de desarrollo agropecuario, propiciando la concertación necesaria para lograr el bienestar y efectiva vinculación al desarrollo de la economía campesina”**. Esta Reforma tiene la características de entregar las escrituras de las extensiones de tierras negociadas a grupos organizados de productoras(es) rurales, los cuales reciben las tierras adjudicadas en común y proindiviso y adicionalmente desarrolla mecanismos complementarios para garantizar la integralidad y sostenibilidad del proceso. La aplicación de esta reforma en el Departamento del Atlántico fue tomada como modelo para impulsar la implementación de procesos de adjudicación de tierras en los municipios de Galapa, Tubara, Ponedera, Baranoa, Sabanalarga, entre otros.

2) En el caso de las parcelaciones de Cantillera y Altamira de los municipios de Galapa y Tubará, 198 personas entre las que se cuentan 170 mujeres campesinas se dieron a la tarea de negociar con los propietarios de los predios de Altamira y Cantillera una extensión de 1600 hectáreas y al mismo tiempo presentaron un macro proyecto productivo ante el INCORA y Caja Agraria para su viabilización y financiación respectivamente. Esto condujo a la obtención de un subsidio de tierras por un valor global de \$3.479.054.800,00 (\$17.570.980,00 para cada adjudicatario), entregados directamente por el INCORA al propietario del predio, en una negociación falta de transparencia y a todas luces onerosa tanto para el Estado como para las personas beneficiaria. Así mismo, luego de viabilizado el proyecto productivo, la Caja Agraria concedió un crédito por un monto global \$1.043.716.440,00 para pagar al propietario el 30% restante del valor de compra de la tierra, dejando en la misma escritura pública **una hipoteca de valor indeterminado.**

⁹³ Casos documentados por el Tribunal Nacional de Mujeres y DESC. Bogotá, 2005

b) Negación del proyecto productivo

El proceso de Reforma Agraria contemplaba el otorgamiento por parte de la Caja Agraria, de un crédito productivo por valor de \$1.038.750.000,00, el cual fue negado aduciendo que **“no se encontraban constituida la totalidad de las EAT”** y la eventualidad del “Fenómeno del Niño”, criterios estos que no se correspondían con los parámetros establecidos en el proceso de reforma agraria adelantado. Esto condujo a la imposibilidad de desarrollar el proyecto productivo que permitiera la generación de ingresos destinados al auto sostenimiento, el crecimiento económico y el pago de la deuda adquirida. La mencionada dilación en el otorgamiento del crédito productivo llevó a la imposibilidad de crear la dinámica productiva necesaria para la generación de ingresos y renta necesarios para el cumplimiento del compromiso financiero derivado del crédito de tierras.

c) EL ENGAÑO del proyecto ISREX auspiciado por INCORA, actual INCODER:

El 8 de noviembre de 1996 se realizó una reunión convocada por el INCORA con el objetivo de analizar las propuestas para suscribir un Convenio con la sociedad ISREX Colombia Ltda., para la explotación de una parte de los predios Altamira y Cantillera. Este programa tenía un valor de 1.500 millones de pesos, los cuales parte los iba a apoyar el INCORA y un mayor valor la sociedad israelí, y el excedente la comunidad, mediante la obtención de un subsidio del 40%, dentro del programa incentivo a la Capitalización Rural, y que se estaba coordinando con otras entidades especialmente con FINAGRO.

En esta reunión el Doctor Algarín gerente de INCORA, planteó la disposición y separación de 300 hectáreas para el cultivo de cultivos transitorios como el melón, patilla sin semilla, algunos cítricos y hortalizas; este proyecto nunca se llevó a cabo y en febrero de 1998 fueron ocupados en forma ilegal por otras personas.

El 27 de febrero de 1998, los integrantes de la Cooperativa Cootracantamira le enviaron una carta al señor Antonio Gómez Merlano, Ministro de Agricultura de la época, donde le exponen la problemática que les acarreado la separación de las 300 hectáreas de tierras por el “no otorgamiento del Proyecto Productivo ISREX”; ya que las 300 hectáreas fueron invadidas por campesinos que decían tener la condición para ser sujetos de reforma agraria, el problema como bien expresamos al Ministro ya lo habían planteado ante el Incora y la Caja Agraria y el INCORA les manifestó en respuesta, que les hacía la entrega material de las 300 hectáreas. Sin solucionar el problema de invasión. Problema que no se tendrían, sino se hubiese separado las 300 hectáreas por parte del INCORA.

Con la respuesta a la problemática de invasión el Incora desconoce su responsabilidad frente a la separación de las 300 hectáreas dejando solos y solas a los y las campesinas(os) en la búsqueda de la solución.

Durante el año 1999 se efectuaron dos diligencias; una de lanzamiento por ocupación de hecho de las personas que invadieron, en la segunda las mujeres que estuvieron en la diligencia sufrieron atropellos ya que los invasores atacaron y amenazaron con escopetas y palos a dicha población, *“nosotras éramos pocas comparadas con el numero de invasores que estaban en las tierras, por lo que nos toco salir corriendo” (testimonio de una de las mujeres perjudicadas).*

d) Estado de inseguridad y violencia en la zona

Paralelo a esta situación de inestabilidad económica y del derecho a la tierra las mujeres de las parcelaciones Cantillera y Altamira se encuentran en un alto riesgo por la situación de violencia sociopolítica y conflicto armado que desde hace varios años se presenta en los municipios de Galapa y Tubara y específicamente en los predios correspondientes a sus parcelaciones. Durante el año 2004 y en el año 2007, se han presentado asesinatos selectivos, amenazas, hostigamientos perpetrados por presuntos grupos armados al margen de la ley contra parceleros y vecinos de la zona.

Es conocido en la zona la existencia de unos panfletos que contienen “reglas de conducta y convivencia en la zona”, y listas o pasquines en donde se hacen señalamiento de personas que no son “sanas” a su parecer con lo cual lanzan amenazas y hostigamientos para amedrantar e intimidar, obligando a los campesinos y campesinas a la venta de sus tierras. Algunas familias han preferido vender por el miedo generado a raíz de la muerte de sus compañeros y la presencia permanente de estos individuos armados que amenazan la tranquilidad y seguridad de la zona. Algunos niños han presenciado asesinatos y se presume la existencia de una lista de personas amenazadas.

e) El nuevo sistema PRAIN no es operativo

Mediante el decreto numero 011/04 Res. 151 de marzo/04 el gobierno colombiano implementa el Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria, PRAN, dirigido a los pequeños productores beneficiarios de Reforma Agraria - Ley 160 de 1994, con cartera vencida a favor de las entidades financieras.

En mayo 15/04 las mujeres se inscriben en el PRAN con el lleno de formularios, del cual algunas beneficiarias no lo hicieron por falta de recursos ya que con la inscripción debían pagar un seguro para la deuda, otras personas se negaron a pagarla.

En dic./05 fueron firmados los pagarés individual por valor de \$ 10.221.668 a 10 años de plazo, 3 años de gracia sin intereses, y 7 años para empezar a amortizar capital, para poder firmar dichos pagarés fue necesario pagar el

seguro lo cual asciende a \$ 130.000 cada beneficiaria. Al lograr la vinculación en el PRAN se logro la renegociación de la deuda con Caja Agraria y FINAGRO, permitiendo un compás de espera de tres (3) años para la cancelación de la deuda. Se logró disminuir la deuda debido a la condonación de buena parte de los intereses moratorios, la firma del nuevo pagare se establece con un convenio según el cual el pago del 50% de la deuda en el plazo de tres años, exonerará del pago del otro 50% a quienes cumplan el nuevo acuerdo de pago.

Con lo anterior el actual gobierno a la cabeza del señor presidente Álvaro Uribe Vélez, se ha comprometido a convertir a una Colombia de propietarios y a la reactivación del Agro, pero hasta la fecha las mas de 100 familias campesinas de las parcelaciones Cantillera y Altamira no hemos visto consolidada una respuesta y una real solución a nuestra problemática debido a las fallas y negligencia del sistema de reforma agraria en el nivel descentralizado, El proceso de Refinanciación no ha tomado en consideración la crisis estructural y el estancamiento de la economía campesina.

Siguen ausentes: Crédito de inversión para proyectos productivos, Infraestructura agropecuaria y servicios públicos, Asistencia Técnica y Capacitación, Mecanismos de concertación y participación de las mujeres, Organización fuerte de Mujeres rurales, Proyectos para mejorar la productividad, ingresos y empleo rural.

Por lo tanto, la situación de crisis humana y económica en que se encuentran las familias campesinas ha ocasionado que algunas familias realicen ventas de sus parcelaciones en el año 2006. Se presentó además, numerosas ventas de parcelas de mujeres, en los cuales la decisión de vender fue tomada por el compañero, esposo o los hijos.

Es precaria la situación de las mujeres adjudicatarias de la reforma agraria desde todos los aspectos. Las enfermedades que las aquejan las hacen vender, así como la situación de no saber como que va a suceder con la deuda. Estas mujeres llevan más de 10 años luchan por solucionar este problema y no ven una solución definitiva y positiva, lo que las coloca ante un inminente “estado de necesidad” que ha resultado en decisiones desesperadas de las beneficiarias .

f) Fundamentos desde la perspectiva de las mujeres

El sistema de mercado de tierras impulsado por el INCORA en el departamento del Atlántico no tuvo en cuenta la verdadera capacidad socioeconómica de las mujeres rurales y las involucró en un juego para favorecer intereses económicos y políticos que ellas no estuvieron en capacidad de prever en su momento y que hacían insostenible en el largo

plazo la reforma agraria planteada. De esta forma, con el afán del gobierno de turno de mostrar la efectividad de la reforma agraria, fueron llevadas con engaños a involucrarse en un proceso que les prometía una vida mejor para ellas y sus familias. Así aceptaron y cumplieron con todos los requisitos exigidos por el INCORA y la Caja de Crédito Agrario, lo que a la postre terminando comprometido su escaso patrimonio y su proyecto de vida con una deuda exorbitante y materialmente impagable

De acuerdo a los testimonios de las mujeres, los tramites del proceso de adjudicación las obligó a dejar solos a sus hijos; las mas afortunadas los dejaban con vecinos y familiares; cuando las jornadas de capacitación eran continuas pasaban días enteros sin comer; les tocó recorrer a pié las 1.600 hectáreas para identificarse con el terreno y no se podían permitir el lujo de demostrar cansancio o enfermedad por que esto las mostraba débiles e incapaces para la labor del campo.

Las tierras les fueron adjudicadas con la suscripción de una hipoteca y un pagare a favor de Caja Agraria por el 30% del valor restante de la tierra, el cual les correspondía pagar a partir del tercer año, con amortización de intereses en los dos primeros años. Se quedaron esperando, a pesar de todas las gestiones adelantadas, el crédito de producción, la adecuación de infraestructura física, adecuación de tierras, transferencia de tecnología y asistencia técnica para lograr el desarrollo productivo de la tierra.

La no aplicación de una reforma integral que respetara y diera respuestas a las necesidades específicas de las mujeres de las parcelaciones Cantillera y Altamira de los municipios de Galapa y Tubara y de otros municipios del departamento las llevo a una situación de imposibilidad para generar una dinámica económica basada en la productividad de la tierra y sirviera a los propósitos de generar ingresos para la subsistencia y cumplir con el pago de la deuda adquirida, que al día de hoy supera los seis mil millones de pesos.

En este mismo orden de ideas, es desconocido el mandato de la CEDAW⁽²⁾ respecto de las obligaciones del Estado para permitir el acceso a los servicios de atención medica, la información, el asesoramiento y servicios en materia de planificación familiar; la seguridad social, la educación, la formación, la alfabetización, el aumento de la capacidad técnica; el derecho a organizarse y el acceso a créditos y prestamos agrícolas que puedan contribuir para la satisfacción de sus necesidades básicas tales como la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad, el abastecimiento de agua, el trasporte y las comunicaciones. Contrariamente a lo establecido en la ley de reforma agraria, la cual contempla un marco jurídico de derechos y beneficios para las mujeres, después de nueve años de iniciada su aplicación el Estado sigue ausente en la provisión de respuestas reales para la realización de tales derechos.

⁽²⁾ Convención Sobre la Eliminación de de Todas las formas de discriminación contra la Mujer, ratificada por Colombia en febrero 19 de 1982 y reglamentada mediante la Ley 51 de 1981

Las mujeres sujetas de la reforma agraria viven en una situación de pobreza, que ha afectado su calidad de vida, integridad y desarrollo de ellas como personas y sus comunidades.

Existe además una vulneración sistemática a los derechos económicos, sociales y culturales, dicha vulneración esta estrechamente relacionada con la violación al derecho a la tierra, entendiendo este como el acceso a la tierra y la satisfacción de servicios complementarios que garantizan el aprovechamiento adecuado de la misma y el desarrollo sostenible de las familias beneficiarias

Al examinar los niveles de ingresos se puede determinar que estos son menores del salario mínimo legal, sin embargo, sus gastos oscilan en el doble y en algunos casos el triple de sus ingresos, esto ha afectado considerablemente el ejercicio y goce de otros derechos. Entre los cuales podemos encontrar el derecho a la salud; ya que las mujeres de esa parcelación y sus familias padecen constantemente enfermedades respiratorias y dolencias, las cuales no han sido curadas por la falta de puestos médicos cercanos a la población.

Cabe anotar, que las mujeres de dicha población no han tenido asesoría en la utilización de los métodos de planificación familiar, esto resulta importante ya que en su mayoría los hogares de esa población esta conformado por 5 personas. Además, existe una confusión por parte de las mujeres entre los sistemas de prestación del servicio de salud y el sistema de información de seguridad social subsidiada.

Con respecto al derecho a la educación, la mayoría de la población de la parcelación Cantillera- Altamira solo ha llegado hasta la primaria. No obstante, hay un número considerable de personas que no ha tenido ningún grado de escolaridad. En esta población no hay escuelas para los niños/as

Debido a la ausencia de energía eléctrica, durante las noches deben alumbrarse con mechones que emanan el humo, lo cual es causa de enfermedades respiratorias en niños y niñas. Igualmente la falta de alumbrado sumado a la precariedad de las vías de comunicación ha contribuido a la inseguridad de la zona.

Las voces de las mujeres expresan su cansancio físico, moral y problemas psicológicos o psiquiátricos que no tiene forma de atender por carecer de servicios médicos. El déficit alimentario, el desamparo en que viven y el marginamiento que las consume refuerzan estos padecimientos.

El agua, elemento esencial para la vida, es muy escasa. En algunas parcelas hay pozos que no son de agua tratada por lo que su consumo ocasiona enfermedades intestinales, tales como parasitosis y diarreas, principalmente en los niños y las niñas. La falta de agua genera

traumatismos para las mujeres en la época de la menstruación. En aquel lugar solo hay agua permanente en época de lluvia pero este beneficio de la naturaleza les trae el problema de que todo se vuelve un lodazal que impide la salida a la escuela de niños y niñas, los cuales tienen que interrumpir los estudios, debido a las distancias y la intransitabilidad de los caminos.

En las 1.600 hectáreas adjudicadas en este proyecto de Reforma Agraria solo queda una más de las zonas rurales de Colombia en la que se padece la insatisfacción de todas las necesidades básicas y se vive en condiciones de marginalidad y pobreza extrema. Atrás quedó el sueño de solución para una vida digna de las mujeres campesinas y sus familias; más allá, lo que hoy se vive en Cantillera-Altamira en un proceso creciente de descomposición social expresada en la pérdida de la vocación agropecuaria de los y las jóvenes, en el surgimiento de fenómenos delincuenciales, violencia intrafamiliar y de género.

Esto último se ha dado a través de la violencia sexual perpetrada contra niñas y jóvenes, las cuales han quedado en la impunidad y sin ninguna investigación por parte de las autoridades, ni tratamiento o atención adecuados a las víctimas.

g) Los testimonios de las Mujeres adjudicatarias

Petra “Siento que la reforma agraria es un engaño porque nos prometieron que nos darían un proyecto productivo con la tierra para poder pagar la deuda y para nuestro sostenimiento y eso fue un engaño por que nunca le dieron luz verde a toda la nueva política dizque por falta de plata.”

Eva: “En el año 1996 nos dieron por fin la tierra, desde hay nos a tocado trabajarla con las uñas por que la Caja Agraria nos engaño, no nos dieron el crédito de producción, nos ha tocado vivir de lo que haya, aquí se recoge lo que se puede, nos vamos a morir de sed por que solo hay agua cuando llueve. Todos los sueños que nos habían creado, también se los llevaron. El gobierno no nos para bola, no tenemos tecnificación, saben que necesitamos los reservorios o los jagüeyes como se los llama por aquí y a nadie le importa, las vías no sirven, también tuvimos el problema de la invasión de las 300 hectáreas que nos hicieron dividir para el olvidado proyecto productivo y tampoco tuvimos apoyo”

Consuelo: los hogares que se trasladaron a las parcelas de las mujeres se han acabado físicamente porque nos ha tocado trabajar con las uñas y no tenemos una verdadera seguridad alimentaría, no nos han vinculado siquiera a un sisben, por ejemplo, yo soy viuda y sacar a mis hijos y a la tierra adelante es muy duro.

Deyanira: no se ha tenido en cuenta la solución de la luz y nos alumbramos con mechones y los niños se están enfermando de los pulmones por el humo de estos, no más la semana pasada se llevaron a un niño grave con un problema en los pulmones. El agua aquí no es tratada, tomamos agua de pozo, las vías están intransitables; en esta época de lluvia se convierten en fango, esto ha ocasionado enfermedades y epidemias.

Inés: económicamente nos ha afectado todas estas vueltas, porque nos toca sacar de nuestros bolsillos, mi esposo me dice que ASOCAM me iba a desbancar, que no teníamos plata para la casa y se sacaba para eso.

Consuelo: me siento cansada moralmente; hay días que nos desanimamos, hay muchos compañeros que dicen que no hacemos nada por la organización, eso es lo que más nos desanima, todo el tiempo está una con estrés. Los demás asociados no son capaces de hacer las vueltas y nos dicen que nosotras tenemos que hacerlo, pero a la final no nos apoyan.

Aminta: mis papas eran campesinos trabajaban en tierras ajenas, nunca fueron dueños, mi papa me decía “que no me metiera con el INCORA, que hasta el mango que me comiera tendría que pagarlo.” Actualmente no puedo trabajar porque sufro de la columna, me mantiene una hija vivimos de lo poquito de la siembra, antes trabajaba en casa de familia. Cuando me entere de la demanda estaba desesperada, se me alteraron los nervios, porque estas tierras son algo que hemos trabajado mucho y que nos ha costado sacrificios como para que a hora venga alguien nos las quite y nos deje sin nada. Mi vida no ha cambiado de cómo era antes de que nos entregaran las parcelas pero creo que si el proyecto se hubiera hecho tan bonito como nos los dijeron si hubiera cambiado. Me han propuesto que venda la parcela pero no quiero por que le he cogido amor a la tierra no se que voy hacer si me la quitan (lloró).

Ana tengo 70 años, estoy separada, tengo 6 hijos y 3 mas de crianza, he trabajado en el campo desde que viví en Córdoba, me a tocado trabajar en Barranquilla de aseadora, vendiendo en el mercado y hasta lavar y planchar, en mi parcela he sembrado yuca, maíz, millo, pero es muy difícil vender así que tenemos que cogerlo para el autoconsumo, también tenemos algunas gallinas, pavos y carneros que vendemos a mi ya se me hace difícil limpiar el terreno pero mis hijos me ayudan. Lo que mas quiero es estar tranquila no tener que preocuparme por la comida.⁹⁴

Los hechos anteriormente denunciados están inequívocamente lesionando derechos fundamentales de la comunidad al configurarse en actos perturbadores que demandan acción directa e inmediata de las entidades responsables. Las mujeres organizadas han realizado insistentes gestiones ante INCODER (antes INCORA) FINAGRO (antes caja Agraria) buscando respuestas para sacar adelante un proyecto de vida integral y digno y por otro lado, para buscar soluciones efectivas y benéficas para la deuda

adquirida con ocasión del proceso de adjudicación. Muchas de estas gestiones no han sido consideradas por los funcionarios de las respectivas instituciones, fueron contestadas negativamente ó dilatadas de manera negligente. Es por eso que estamos recurriendo a todo el Sistema de Reforma Agraria para que en pleno den respuesta a nuestras peticiones

En este sentido se pronuncio la Tribuna Nacional de Mujeres por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Esta recibió información sobre diferentes situaciones relacionadas con la tenencia de la tierra y conoció hechos vinculados a la afectación del derecho a la tierra y al territorio:

En el veredicto final del jurado manifesto que: en el caso de las mujeres de las zonas rurales se debe reconocer el derecho a igual protección ante la ley, la cual debe asegurar el acceso a la propiedad en igualdad de condiciones que los hombres.

El esquema de mercado de tierras no ha sido un mecanismo eficaz para traer justicia al campo y asegurar los derechos de las mujeres de las poblaciones indígenas, negras y campesinas.

He hizo una serie de recomendaciones generales:

Esta tribuna recuerda la recomendación del comité DESC del año 2005, en el que urge al Estado colombiano a adoptar las medidas necesarias para llevar a cabo una reforma agraria.

Declaró que:

El Estado colombiano, a través de sus políticas, legislación y actuaciones no ha respetado, protegido, ni ha realizado los esfuerzos orientados a hacer realidad los derechos económicos, sociales, culturales, ambientales y territoriales de las mujeres colombianas. La obligación de eliminar la discriminación y violencia de género no ha estado al centro de sus prioridades, ni han sido tenidos en cuenta los impactos adversos sobre los derechos humanos de las mujeres y las niñas ocasionados por las políticas generales. El Estado colombiano ha continuado dando la espalda a las mujeres y niñas víctimas de violaciones de derechos tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales.

Instamos al Estado colombiano a dar señales concretas de que cumplirá con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres. Esta Tribuna exhorta al Presidente de gobierno a fortalecer la protección dispuesta para eliminar la discriminación hacia las mujeres y hacer realidad sus derechos económicos, sociales y culturales.⁹⁵

⁹⁵ Tribuna Nacional de mujeres por los DESC, Bogota

h) Hechos posteriores a la tribuna Nacional actualización del caso.

El Plan Nacional de Reactivación Agropecuaria -El PRAN

Mediante el decreto numero 011/04 Res. 151 de marzo/04 el gobierno colombiano implementa el Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria, PRAN, en el que no hace ninguna referencia a las mujeres, dirigido a los pequeños productores beneficiarios de Reforma Agraria - Ley 160 de 1994, con cartera vencida a favor de las entidades financieras.

En mayo 15/04 las mujeres se inscriben en el PRAN con el lleno de formularios, del cual algunos beneficiarias no lo hicieron por falta de recursos ya que con la inscripción debían pagar un seguro para la deuda, otras personas se negaron a pagarla.

En dic./05 fueron firmados los pagarés individual por valor de \$ 10.221.668 a 10 años de plazo, 3 años de gracia sin intereses, y 7 años para empezar a amortizar capital, para poder firmar dichos pagarés fue necesario pagar el seguro lo cual asciende a \$ 130.000 cada beneficiaria. Al lograr la vinculación en el PRAN se logro la renegociación de la deuda con Caja Agraria y FINAGRO, permitiendo un compás de espera de tres (3) años para la cancelación de la deuda. Se logró disminuir la deuda debido a la condonación de buena parte de los intereses moratorios, la firma del nuevo pagare se establece con un convenio según el cual el pago del 50% de la deuda en el plazo de tres años, exonerará del pago del otro 50% a quienes cumplan el nuevo acuerdo de pago.

Proceso de adjudicación y titulación

Las actividades de incidencia ante FINAGRO, Ministerio de Agricultura, INCODER a partir de la Tribuna Nacional permitió parar el proceso judicial iniciado por Caja Agraria que pretendía despojar a las mujeres mediante orden de lanzamiento y remate de la tierra y en marzo/06 el proceso que cursaba contra las mujeres adjudicatarias fue dado por terminación por Novación, por la vinculación de las mujeres en el PRAN, y con ello Juzgado segundo civil envía oficio 071 de feb 12/07 a la Registraduría de instrumentos públicos para el desembargo de las tierras lográndose el levantamiento de las medidas cautelares de las tierras.

Invasión de las 300 hectáreas

En cuanto ha esta situación las mujeres rurales iniciaron un proceso de negociación y concertación directa con los invasores, solicitando autorización

al INCODER, con reuniones hechas con funcionarios directivos del mismo Incoder, se enviaron comunicaciones y fueron respondidas.

Las Mujeres enviaron un derecho de petición a las oficinas de INCODER Nacional, el cual fue respondida la Dra DORIS NAVARRO SUAREZ, Jefa de la Oficina jurídica del INCODER (ver anexo). Esta respuesta presenta varios componentes interesantes en para la búsqueda de una alternativa para la solución jurídica del caso. (ver anexo)

La negociación directa con los invasores no funciona y estos siguen ocupando las 300 hectáreas destinadas para el proyecto productivo.

Existe un proceso judicial iniciado por las y los propietarias en contra de los invasores que hasta el momento las desiciones y resoluciones al respecto fueron favorables, pero en la actualidad el caso esta en suspenso debido a que el juez se declaro impedido por que alega falta de competencia en el conocimiento del caso y lo envía al juzgado de Tubara, con esto lo que se evidencia es un dilatación del proceso.

Se hicieron en enero 12/07 derechos de petición a Acción Social, para verificar la existencia de un proyecto de vivienda de interés social para desplazados en esas tierras invadidas ya que por la Alcaldía de Tubara habían enviado materiales para su construcción, sin embargo la respuesta de parte de Acción social fue que ellos no estaban llevando a cabo ningún proyecto de vivienda para esa zona, sin embargo los invasores están construyendo casas de material, lo que complica la situación ya que entre ellos mas inviertan alegaran mayores cosas que reclamar.

Ventas de tierras

Es muy preocupante que en el año/06 se presentaron numerosas ventas de parcelas de mujeres, en los cuales la mayoría de la decisión de vender fue tomada por el compañero, esposo o los hijos. La precaria situación económica, enfermedad los hacen vender, así mismo la situación de no saber como van a quedar con la deuda, por lo que llevamos más de 10 años y ven una solución definitiva y positiva, esto nos pone ante un inminente “estado de necesidad” que esta llevando a las beneficiarias a tomar decisiones desesperadas.

Es preocupante la situación de las ventas ya que las parcelas vendidas están quedando en manos de terratenientes que han comprado varias parcelas de una misma asociación, los cuales les quieren quitar algún pedazo de tierra al vecino o vecina que es un beneficiario que no quiere vender lo que esta causando temor en las personas adjudicatarias que quedan y no están dispuestas a vender, hasta el día de hoy se han hecho unas 60 o 70 ventas de parcelas frente a esto hay que considerar la gravedad del caso ya que las y las adjudicatarias están expresamente imposibilitados para ejercer la venta de los predios adjudicados.

i) **Acciones de exigibilidad política de las Mujeres:**

- Una Acción Urgente que sirvió para fortalecer las siguientes acciones.
- Presentación del caso documentado y sustentación sociojurídica por el **Derecho a la Tierra y la Seguridad Alimentaria de las Mujeres de Cantillera y Altamira** en la Tribuna Nacional de las Mujeres por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el Congreso de la Republica, los días 29 y 30 de junio.
- Organización y Participación en los eventos llevados a cabo el día **Internacional de la No violencia Contra la Mujer** en Barranquilla el 25 de noviembre.
- **Encuentro de Mujeres rurales con otras organizaciones sociales de mujeres por el Derecho a la Vida y a la Tierra, difusión y sensibilización del Caso de las mujeres rurales a otros espacios de organizaciones de mujeres** en el marco del Proyecto Acciones Urgentes para las Mujeres rurales del Atlántico, el día siete (7) de diciembre 2005.
- Documentación de 3 casos individualizados de mujeres de Cantillera y Altamira con relación a los actos de violencia y presencia de paramilitares en la zona y el miedo que sufren las mujeres, las niñas y niños, los cuales fueron presentados a la Mesa local de Mujer y Conflicto armado.
- Cinco reuniones de Negociación con el Ministerio de Agricultura, INCODER y FINAGRO, las que se incidieron para que se suspendiera el proceso judicial y se lograra la vinculación al PRAN.
- Con la investigación y las pruebas recolectadas se presentó el caso ante organismos de Naciones Unidas como la FAO, UNIFEM, la CEPAL, para su conocimiento.

j) **Valoración del impacto político que el tema**

El sistema de mercado de tierras impulsado por el INCORA en el departamento del Atlántico no tuvo en cuenta la verdadera capacidad socioeconómica de las mujeres rurales y las involucró en un juego para favorecer intereses económicos y políticos que ellas no estuvieron en capacidad de prever en su momento y que hacían insostenible en el largo plazo la reforma agraria planteada.

La propiedad compartida del predio asignado no representa un avance significativo debido a que no toma en cuenta el rol socialmente asignado al hombre como proveedor y que perpetúa la idea que la tierra es de su propiedad y la cultura imperante sigue endilgando a la mujer el rol de cuidar los hijos y el hogar.

A través del Decreto 3749 del 12 de noviembre de 2004, el Gobierno facultó a Finagro para adquirir a distintos intermediarios financieros y a

la Caja Agraria en Liquidación, cartera otorgada a favor de los beneficiarios de la citada Reforma Agraria.

El proceso de Refinanciación no ha tomado en consideración la crisis estructural y el estancamiento de la economía campesina.

Siguen ausentes:

- Crédito de inversión para proyectos productivos.
- Infraestructura agropecuaria y servicios públicos.
- Asistencia Técnica y Capacitación
- Mecanismos de concertación y participación de las mujeres
- Organización fuerte de Mujeres rurales
- **Proyectos** para mejorar la productividad, ingresos y empleo

Siguen siendo evidentes las arbitrariedades y omisiones de funcionarios de instituciones como INCODER que siguen mostrando resistencia a las exigencias y participación de las mujeres rurales con lo cual se agudiza la impunidad en el restablecimiento de los derechos de las mujeres adjudicatarias.

k) Reconstrucción de una memoria olvidada. Los testimonios de las Mujeres

Eva: “En el año 1996 nos dieron por fin la tierra, desde hay nos a tocado trabajarla con las uñas por que la Caja Agraria nos engaño, no nos dieron el crédito de producción, nos ha tocado vivir de lo que haya, aquí se recoge lo que se puede, nos vamos a morir de sed por que solo hay agua cuando llueve. Todos los sueños que nos habían creado, también se los llevaron. El gobierno no nos para bola, no tenemos tecnificación, saben que necesitamos los reservorios o los jagüeyes como se los llama por aquí y a nadie le importa, las vías no sirven, también tuvimos el problema de la invasión de las 300 hectáreas que nos hicieron dividir para el olvidado proyecto productivo y tampoco tuvimos apoyo”

Consuelo: los hogares que se trasladaron a las parcelas de las mujeres se han acabado físicamente porque nos ha tocado trabajar con las uñas y no tenemos una verdadera seguridad alimentaría, no nos han vinculado siquiera a un sisben, por ejemplo, yo soy viuda y sacar a mis hijos y a la tierra adelante es muy duro.

Deyanira: no se ha tenido en cuenta la solución de la luz y nos alumbramos con mechones y los niños se están enfermando de los pulmones por el humo de estos, no más la semana pasada se llevaron a un niño grave con un problema en los pulmones. El agua aquí no es tratada, tomamos agua de pozo, las vías están intransitables; en esta época de lluvia se convierten en fango, esto ha ocasionado enfermedades y epidemias.

Inés: económicamente nos ha afectado todas estas vueltas, porque nos toca sacar de nuestros bolsillos, mi esposo me dice que ASOCAM me iba a desbancar, que no teníamos plata para la casa y se sacaba para eso. Las diligencias para que no nos quiten la tierra nos ha ocasionado problemas con los esposos, con nuestros hijos que nos regañan por estar en estas; ellos no nos entienden, además piensan mal de nosotras. Pero a pesar de eso una queda satisfecha. Este proceso ha generado conflictos familiares; los hijos nos hacen sentir que hemos abandonado el hogar y la familia en general, también nos lo recriminan.

Consuelo: me siento cansada moralmente; hay días que nos desanimamos, hay muchos compañeros que dicen que no hacemos nada por la organización, eso es lo que más nos desanima, todo el tiempo está una con estrés. Los demás asociados no son capaces de hacer las vueltas y nos dicen que nosotras tenemos que hacerlo, pero a la final no nos apoyan.

Inés: “una compañera, que tiene la parcela al lado de la mía alojó a un grupo de hombres y llegan otros muchachos, todos muy raros que no son de por aquí, al principio de estar aquí yo deje un camino dentro de mi parcela para que pudieran pasar ella y su familia por ahí en ese lugar hay una casa en montada es allí donde llega esa gente rara, en las noches se sienten los perros ladrando y los pasos de las personas. Un día ella se acercó a mi parcela y me dijo; que eran unos muchachos que le mandaron y que teníamos que darle alojamiento, yo me hice la loca, ella tiene muchas amistad con ellos, ella y su hija juega con las armas de ellos.

Aminta: mis papas eran campesinos trabajaban en tierras ajenas, nunca fueron dueños, mi papa me decía “que no me metiera con el INCORA, que hasta el mango que me comiera tendría que pagarlo.” Actualmente no puedo trabajar porque sufro de la columna, me mantiene una hija vivimos de lo poquito de la siembra, antes trabajaba en casa de familia. Cuando me entere de la demanda estaba desesperada, se me alteraron los nervios, porque estas tierras son algo que hemos trabajado mucho y que nos ha costado sacrificios como para que a hora venga alguien nos las quite y nos deje sin nada. Mi vida no ha cambiado de cómo era antes de que nos entregaran las parcelas pero creo que si el proyecto se hubiera hecho tan bonito como nos los dijeron si hubiera cambiado. Me han propuesto que venda la parcela pero no quiero por que le he cogido amor a la tierra no se que voy hacer si me la quitan (lloró).

Ana tengo 70 años, estoy separada, tengo 6 hijos y 3 mas de crianza, he trabajado en el campo desde que viví en Córdoba, me a tocado trabajar en Barranquilla de aseadora, vendiendo en el mercado y hasta lavar y planchar, en mi parcela he sembrado yuca, maíz, millo, pero es muy difícil vender así que tenemos que cogerlo para el autoconsumo, también tenemos algunas gallinas, pavos y carneros que vendemos a mi ya se me hace difícil

limpiar el terreno pero mis hijos me ayudan. Lo que mas quiero es estar tranquila no tener que preocuparme por la comida.⁹⁶

2) DERECHO A LA TIERRA Y A LA AUTONOMÍA CHICUAMBÉ –LAS BRISAS- MUJERES INDÍGENAS PIJAO⁹⁷

La comunidad Indígena Pijao perteneciente al cabildo de Chicumbe Las Brisas, se encuentra ubicada en el municipio de Ortega, Departamento del Tólima. Esta comunidad hace parte del proceso organizativo del Consejo Regional Indígena del Tólima (CRIT), uno de las organizaciones indígenas con mayor trayectoria en la historia reciente del movimiento indígena colombiano.

Desde hace varias décadas la comunidad de Chicumbe ha carecido de la propiedad sobre sus tierras ancestrales. Esta situación se ha venido presentando a pesar de que el pueblo indígena posea una escritura de propiedad que data de principios de siglo⁹⁸ (13 de diciembre de 1907, para ser más exactos) donde se reconoce el dominio de una vasta zona a título del pueblo Pijao.

En el año de 1996, el señor Mario Casas ofreció la finca “Planada el Diamante” a la seccional Tólima del INCORA, con el fin de que dicha entidad facilitará el proceso de compra del predio con el fin de trasladarle el dominio y así conseguir la asignación de la propiedad para la comunidad indígena de Chicumbe Las Brisas. Esta solicitud fue realizada con el concurso de la comunidad de Chicumbe, la cual entró en contacto con dicho Instituto siguiendo los trámites pertinentes. A pesar de lo anterior, la comunidad indígena no recibió respuesta alguna por parte del INCORA, entidad que no desarrolló ninguna acción con la finalidad de adelantar el proceso de compra del predio.

Tras varios años de presiones, solicitudes, comunicaciones y el seguimiento de diversos procedimientos, el INCORA-INCODER solo ha respondido con negativas a las autoridades indígenas de Chicumbe.

Tres años más tarde, la comunidad decide en asamblea general ejercer una acción de recuperación del territorio, procediendo a realizar una toma a la Finca antes señalada. Dicha acción fue consultada con el propietario titular de la finca, quien estuvo de acuerdo con la misma.

Decimos que la acción llevada a cabo es una recuperación del territorio porque para la comunidad indígena Pijao ubicada en Chicumbe Las Brisas,

⁹⁶ Testimonios y expresiones de un taller de reconstrucción de la memoria en Galapa, septiembre 2005.

⁹⁷ Caso documentado por el Tribunal de Mujeres y DESC y presentado a la Tribuna Nacional de Mujeres y DESC, Bogotá, junio de 2005

⁹⁸ La copia de parte de esta escritura se encuentra en el aparte de anexos.

dicha zona hace parte de su territorio ancestral. La escritura firmada en 1907 da fe del reconocimiento que el ordenamiento jurídico ha mostrado frente a esa situación. Esta situación tiene un claro sustento jurídico en la ley 89 de 1890, el artículo 63 de la constitución nacional y el Convenio 169 de la OIT entre otros.

El día 23 de marzo de 1999 la comunidad ejerció la acción de hecho realizando la ya proyectada toma de la finca “Planada El Diamante”. La finalidad de tal acción era la de presionar al INCORA para que procediera a dar inicio al proceso de compra de la finca.

En ese momento, el INCORA se rehúsa a atender las solicitudes de la comunidad, aduciendo que la comunidad referenciada no tenía el reconocimiento de la Dirección General de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior. No obstante dicho reconocimiento es obtenido el día 20 de noviembre de 2004, como consta en oficio de dicha directiva⁹⁹. A pesar de la obtención de dicho reconocimiento, la entidad encargada de coordinar el proceso de compra de la finca (en este caso INCODER, ya que INCORA ya había sido liquidada) no ha adelantado ninguno de los trámites pertinentes para la adjudicación del predio “Planada el Diamante” a la comunidad de Chicumbe.

Cabe resaltar que desde el inicio de la ocupación del predio, las mujeres de la comunidad han venido realizando variados proyectos relacionados con huertas caseras, crianza de pequeñas especies y cultivos de pancoger, con miras a la garantía del derecho a una alimentación adecuada para sí, su familia y su comunidad.

Tras la acción de recuperación el dueño del terreno tomado, en connivencia con un tercero que se ocupa de actividades mineras, entabla denuncia penal contra varios miembros de la comunidad. La razón de tal viraje radica en los intereses conectados con la “Ferrita”, un recurso natural usualmente utilizado como materia prima para la fabricación de cemento. El inicio de la confrontación de intereses se produce gracias a que para la población Pijao, la extracción de dicho recurso implica un deterioro ambiental que incide de forma grave en la destrucción de la madre tierra, la cual ha sido protegida ancestralmente por los pueblos indígenas.

Desde ese momento se inicia una etapa marcada por la persecución a la comunidad a través de la acción penal. En un primer momento la Fiscalía inicia acciones contra cinco integrantes de ella. Estas personas son Orlando Callejas, Ignacio Briñez Rodríguez, Alcidez Perdomo, Cenón Ramírez y Esmeralda Briñez Callejas. Actualmente cuatro de estas cinco personas (la excepción es Esmeralda, quien falleció hace un par de años) se encuentran viviendo un régimen de detención domiciliaria.

⁹⁹ Ver anexos documentales.

Una segunda etapa de criminalización se empieza a vivir en el año 2004, en este periodo la comunidad es notificada de la resolución de acusación de un número considerable de sus integrantes. En concreto, la Fiscalía 44 local delegada ante los juzgados promiscuos municipales de Ortega, dirigida por la fiscal Luz Miriam Castillo González, envía un conjunto de notificaciones requiriendo a la Gobernadora del cabildo Indígena, María Deisy Ramírez, así como alrededor de 130 integrantes de la comunidad, de las cuales aproximadamente 30 son mujeres.

Cabe resaltar que como lo anota el abogado defensor de la comunidad en diversos oficios, la Fiscal mencionada ha mostrado ser parcial en el desarrollo del caso, favoreciendo los intereses del señor Mario Casas y desconociendo los derechos del pueblo indígena y las normas que les favorecen.

En este mismo año, la nueva entidad INCODER, comienza a realizar los estudios pertinentes para adelantar el proceso de compra de la tierra en cuestión. No obstante, en virtud de la legislación civil, se presentan varias dificultades para enajenarse una propiedad en tales condiciones de disputa. Dada esta situación, la comunidad opta por sugerir la compra de otro terreno, la finca “El Diomate”. Al realizarse los estudios de rigor por parte de la entidad, los funcionarios abortan cualquier posibilidad de trámite de la compra argumentando que la tierra “no es apta para los indígenas”. Vulnerando la autonomía del pueblo indígena. En palabras de la Gobernadora del Cabildo Indígena, “¿cómo pueden decirnos que esa tierra no es buena para nuestra comunidad, si nosotros y nosotras mismas, como indígenas sabemos qué es lo mejor para la comunidad?”¹⁰⁰.

En la actualidad la comunidad adelanta gestiones para la compra de un nuevo predio, la finca “Las Brisas”, y espera los resultados de las negociaciones con INCODER .

En los meses recientes, ha crecido el temor de la comunidad frente a la posible apertura de un proceso penal para la Gobernadora del Cabildo Indígena María Deisy Ramirez, como consta en los diversos oficios enviados por la Fiscalía Local.

Varias veces se le ha notificado a la comunidad la apertura de un proceso civil con el fin de efectuar lo que la legislación civil denomina un “Lanzamiento por ocupación de hecho”, lo que en suma puede repercutir en un desalojo forzado de la finca que la comunidad ocupa, lo cual traería graves consecuencias para el desarrollo de los proyectos de la comunidad, así como para la garantía del derecho a la vivienda, y la misma integridad física de los integrantes de la comunidad.

¹⁰⁰ Testimonio tomado con fines de documentación del caso.

Las mujeres víctimas de violaciones en sus derechos fundamentales y constitucionales: María Deisy Ramirez, Gobernadora del cabildo Indígena, y alrededor de 200 mujeres integrantes del Cabildo Indígena Pijao Chicumbe Las Brisas.

Derechos violados: Derecho a la autodeterminación de los pueblos (PIDESC art 1, PIDCP, art 1. Convenio 169 OIT, arts 2-12), Derecho a la Tierra. (Convenio 169 OIT, arts 7, 13-19), Derecho a una Alimentación Adecuada (PIDESC art 11), Derecho al Trabajo (PIDESC art 6), Derecho a la Vivienda Adecuada (PIDESC art 11, Observaciones generales n.º 4 y 7 del Comité de DESC de Naciones Unidas.), Derecho a la No Discriminación en razón del genero (Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer), Derecho a la No Discriminación en razón de la etnia (Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial).

AUTORIDADES RESPONSABLES DE COMETER LAS VIOLACIONES: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, INCORA e INCODER, Fiscalía General de la Nación, Fiscalía 44 local delegada ante los juzgados promiscuos municipales de Ortega

Los testimonios base que configuran buena parte de esta documentación fueron aportados por Maria Deysi Ramirez, gobernadora del Cabildo Indígena Pijao Chicumbe Las Brisas, y por Elena Cupitra Aroca, agenciadora del proceso de mujeres del Consejo Regional Indígena del Tólima, CRIT.

VI RECOMENDACIONES¹⁰¹

Al Estado Colombiano

- Cumplir con las obligaciones emanadas de los Pactos y Convenciones Internacionales de Derechos Humanos y Derechos de las Mujeres, así como las Recomendaciones del Comité de la Cedaw y del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el Desplazamiento Forzado y de otros órganos convencionales de Naciones Unidas y la CIDH.
- Incorporar para el diseño de su política los indicadores elaborados por el Relator de Naciones Unidas para la Vivienda. En este sentido es importante que incorpore en su legislación y en su política la definición de vivienda adecuada, el cuestionario de preguntas sobre mujer y vivienda y las directrices y recomendaciones sobre desalojos.
- Incorporar los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, como marco de interpretación de las normas a nivel interno, tal como lo señaló la Corte Constitucional colombiana al integrarlos al bloque de constitucionalidad, garantizando el desarrollo de los que reconocen de manera particular los derechos de las mujeres.
- Elaborar e implementar coordinadamente con las mujeres y sus organizaciones víctimas del desplazamiento forzado, políticas públicas para las mujeres encaminadas a la restitución de sus derechos y que garanticen el acceso de las mujeres a una vivienda adecuada y digna, el acceso a la propiedad de la tierra y al territorio y a servicios públicos domiciliarios para las mujeres y en particular para las mujeres en situación de desplazamiento forzado.
- Elaborar e implementar un sistema de registro de indicadores de vivienda con información desagregada por sexo, actualizado y coordinado entre las instituciones responsables de las políticas de vivienda
- Establecer una política de generación de empleo y elevación del los ingresos económicos, que busque eliminar las serias desigualdades existentes en el país entre hombre y mujeres. Al igual debe promover líneas de crédito hipotecario y exoneración de tasas e impuestos municipales a favor de las mujeres, particularmente las jefas de hogar

¹⁰¹ En este capítulo se hace una recopilación de recomendaciones que se han hecho en diferentes informes que organizaciones y redes de mujeres han presentado ante el Estado Colombiano y ante instancias internacionales de derechos humanos de las mujeres así como los aportes de las mujeres participantes en el Taller Nacional realizado el 30 y 31 de agosto y el 1° de septiembre de 2007

y mujeres en situación de desplazamiento forzado que buscan acceder a vivienda de interés social.

- El Estado debe establecer un marco de garantías frente a los desalojos ajustado a los estándares internacionales de protección, determinando el carácter excepcional de los mismos y la necesidad de que cuando estos se implementen se ajusten a las normas del debido proceso y precautelen la vida, integridad y libertad de las personas, pero en especial de las mujeres.
- Garantizar el acceso a la propiedad colectiva de la tierra, el reconocimiento de las tierras ancestrales y evitar el despojo de sus territorios.
- Definir y ejecutar una política presupuestal que permita el acceso de las mujeres a una vivienda digna y adecuada.
- Protección del derecho a la propiedad y seguridad jurídica de la tenencia, brindando garantías especialmente a las mujeres que tienen dificultades para acreditar la propiedad sobre tierras e inmuebles. Igualmente, en los procesos de adjudicación de predios, debe ser considerada esta situación.
- Prioridad a las mujeres en situación de desplazamiento en la asignación de los subsidios de vivienda de interés social rural y urbana. El monto del subsidio debe ser complementado con recursos de las entidades territoriales, de manera que puedan acceder a una solución de vivienda digna en donde se eliminen las condiciones de vulnerabilidad y riesgo a las que están expuestas las mujeres, las niñas y los niños.
- Las violaciones a los derechos de las mujeres en Colombia se presentan de manera generalizada y sistemática en el ámbito del conflicto sociopolítico en medio de la impunidad y el silencio. Para las mujeres víctimas de las violencias, incluida la sexual por el accionar de los grupos paramilitares, cobijados por la impunidad que se deriva del marco jurídico de negociación con el Estado colombiano debe garantizar la verdad, justicia, reparación integral y garantías de no repetición con una perspectiva diferencial, étnica y etarea.
- *Una política pública de formación y capacitación técnica y educación real que pueda garantizar un empleo sostenible. “Lo que hablábamos, de que las mujeres que venimos del campo pues sabemos trabajar eso... lo que es del campo, ¿no? Y entonces, venimos acá y no encontramos como estas oportunidades. De pronto si hay capacitaciones pero nos la pasamos en eso. O sea, en capacitaciones, pero esas capacitaciones de verdad no lo tecnifican bien a uno. Y aparte de que no lo tecnifican pues no nos dan el dinero para colocar*

una micro-empresa, ¿no? Lo que dan son entre 200.000 a 1'200.000. Pero por decir... 200.000, 400.000 pesos, ¿para qué sirven? Para colocar una venta de empanadas o trabajar en trabajos informales, ventas ambulantes. Eso va contra de nuestros derechos. Aporte de las mujeres en el taller nacional

- *De vivienda digna: El Estado debe cumplir los estándares internacionales de espacios y de zonas de alto riesgo. Hacer efectivas las sanciones a los constructores. Mejorar programas de subsidio y dar titulación a las mujeres. Aporte de las mujeres participante en el taller nacional*
- *Vivienda: No seguir el juego de reforzar y después irnos por el marco jurídico que nos está planteando el gobierno sino utilizar esos mecanismos de incidencia para construir una cosa pensada desde las mujeres. Aportes de las mujeres en el taller nacional.*

•